

CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Gobernanza Ética y Prosperidad Compartida

2024



FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS, UBA

Gobernanza Ética y Prosperidad Compartida

Rodrigo Luis González Cao

Universidad de Buenos Aires

Facultad de Ciencias Económicas

Centro de Estudios en Administración Tributaria

Buenos Aires, Argentina

Noviembre de 2024.

Nota del Autor

Las opiniones y conclusiones expresadas en los contenidos que presenta este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las del CEAT.

© CEAT: El CEAT se siente complacido de que terceros citen los contenidos de sus investigaciones para su uso personal, sin fines comerciales, sin ningún derecho a revender o redistribuir las mismas. Agradeceremos que siempre se aclare que la fuente de información es el presente material.

Todas las publicaciones del CEAT se encuentran disponibles en http://www.economicas.uba.ar/extension_centros/ceat



Agradecimientos

Al Centro de Estudios en Administración Tributaria (CEAT) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA), y a sus autoridades, por generar espacios para la investigación académica sobre la gestión fiscal en la universidad pública.

Resumen

La ética y la buena gobernanza son la garantía de una administración tributaria exitosa que consolide la prosperidad compartida.

En esta investigación buscamos definir con precisión los elementos que configuran un modelo organizacional ético e inteligente, requisito necesario para la buena gobernanza. Para ello, enumeramos los elementos de diseño de un modelo organizacional que permita crear valor en una administración tributaria, enfatizando la transparencia, la simplificación, la complementación y la innovación como posibles ejes de mejora.

Por otro lado, llamamos la atención sobre las consecuencias de una mala gobernanza en la política fiscal y su impacto negativo en el desarrollo económico del país. En esta línea de trabajo identificamos ciertos aspectos que trastocan la gobernanza para pervertirla.

Palabras clave: Administración Tributaria, Recaudación Tributaria, Ética, Gobernanza, Gobierno Abierto, Moral Fiscal, Plan Estratégico, Impuestos.

Abstract

Ethics and good governance are the guarantee of a successful tax administration that consolidates shared prosperity.

In this research we seek to precisely define the elements that make up an ethical and intelligent organizational model, a necessary requirement for good governance. To do this, we list the design elements of an organizational model that allows creating value in a tax administration, emphasizing transparency, simplification, complementarity and innovation as possible axes of improvement.

On the other hand, we draw attention to the consequences of poor governance in fiscal policy and its negative impact on the country's economic development. In this line of work we identify certain aspects that disrupt governance to pervert it.

Keywords: Governance, Ethics, Strategic plan, Open Government, Taxes, Tax Administration, Tax Collection, Tax morale.

Resumo

A ética e a boa governança são a garantia de uma administração fiscal bem-sucedida que consolide a prosperidade partilhada.

Nesta pesquisa procuramos definir com precisão os elementos que compõem um modelo organizacional ético e inteligente, requisito necessário para uma boa governança. Para tal, elencamos os elementos de desenho de um modelo organizacional que permita criar valor numa administração fiscal, enfatizando a transparência, a simplificação, a complementaridade e a inovação como possíveis eixos de melhoria.

Por outro lado, chamamos a atenção para as consequências da má governança na política fiscal e o seu impacto negativo no desenvolvimento econômico do país. Nesta linha de trabalho identificamos certos aspectos que perturbam a governança para pervertê-la.

Palavras-chave: Administração Tributária, Arrecadação Tributária, Ética, Governança, Governo Aberto, Moralidade Fiscal, Plano Estratégico, Tributos.

Gobernanza Ética y Prosperidad Compartida

Hemos incluido al final del texto un apartado de “*Conceptos Clave*” que sirve de glosario y al cual invitamos a recurrir.

Muchos de esos conceptos los marcamos intencionalmente con negrita y cursiva en el texto, a medida que aparecen, para recordar el convite a visitar dicho glosario y como auxilio a quien transite el recorrido que proponemos en la presente publicación.

El presente trabajo tendrá dos grandes ejes que se presentan como dos caras de una misma moneda:

- *Buena Gobernanza y ejes de mejora,*
- *Mala Gobernanza y su impacto tanto en la Política Fiscal como en la Prosperidad Compartida.*

Como punto de partida, entendemos necesario acordar el alcance de ciertas definiciones iniciales que desarrollaremos a continuación para poder presentar todas las implicaciones del trípole virtuoso entre ética, gobernanza y prosperidad compartida.

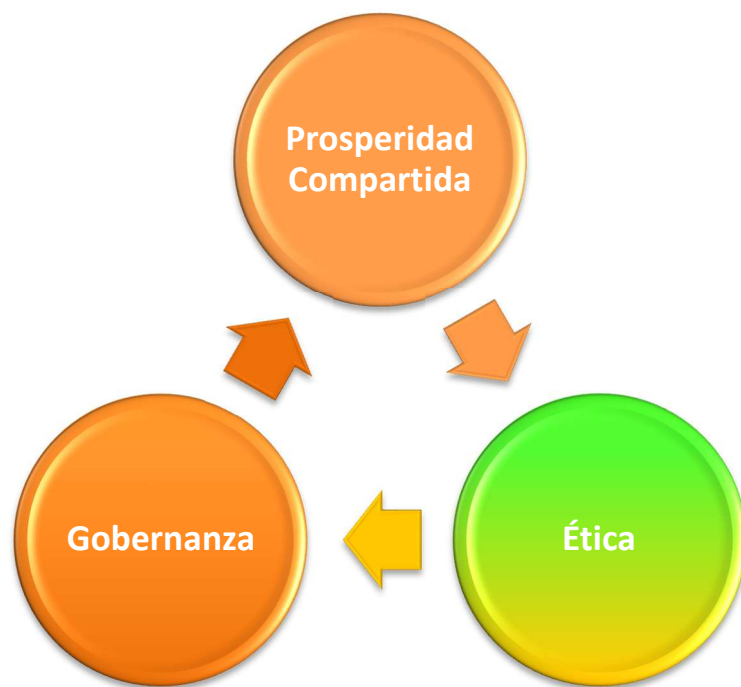


Figura 1. Trípole virtuoso entre ética, gobernanza y prosperidad compartida.

Definiciones Iniciales

Modelo Organizativo

Algunos de los elementos que permiten construir un **modelo organizativo** robusto son un diseño institucional sólido, marcos presupuestarios plurianuales y un enfoque sistémico para la priorización y evaluación de actividades (GONZÁLEZ CAO, Procesos críticos y buena gobernanza, 2022).

Un **modelo organizativo** se basa en dos componentes complementarios:

- *Temas de diseño* que describen las fuentes de *creación de valor* en el sistema de actividades.
- *Elementos de diseño* que describen la *arquitectura* del sistema.

Haciendo una analogía podríamos decir que los *temas de diseño* son el software de la organización, el elemento intangible que la hace diferente a otras. Mientras que los *elementos de diseño* del **modelo organizativo** pueden ser considerados el hardware sobre el cual se apoya la organización (GONZÁLEZ CAO, Una Administración Tributaria Ética e Inteligente, 2024).

Arquitectura y Elementos de Diseño

Los *elementos de diseño* son los que describen la arquitectura e incluyen:

- *Gobernanza*: Cómo se toman decisiones y se gestionan las actividades.
- *Estructura*: Cómo se organizan y relacionan estas actividades.
- *Operaciones*: Las funciones y actividades específicas que componen el modelo de negocio.

Siguiendo con las analogías, la *gobernanza* es como el sistema circulatorio, la *estructura* es el esqueleto y las *operaciones* son las funciones que realiza la organización. De los tres *elementos de diseño* que definen la arquitectura de una organización, en la presente publicación profundizaremos en la *buena gobernanza* como la savia que alimenta un árbol organizacional saludable.

Creación de Valor y Temas de Diseño

Los *temas de diseño* son las fuentes intangibles de creación de valor, entre las cuales podemos enunciar cuatro posibles ejes de mejora de la gobernanza:

- *Transparentar: es valerse de la ética, el gobierno abierto y la participación para comprometer a las partes interesadas con los lineamientos estratégicos de la organización.*
- *Simplificar: es la optimización de recursos y costos en búsqueda de la eficiencia.*
- *Complementar: es buscar el refuerzo sinérgico mutuo entre las actividades que integran los macroprocesos de la organización.*
- *Innovar: son los esfuerzos por mantener la originalidad y la vanguardia en la gestión de la organización por medio de la digitalización y la automatización.*

Concepto de Gobernanza

Antes de avanzar vamos a precisar el concepto de *gobernanza* para luego definir con mejor estrictez la idea de ***buena gobernanza*** y como ésta puede degenerarse por la incidencia de ciertos factores de desgaste y erosión que la convertirán en *mala gobernanza*.

En pocas palabras el concepto de *gobernanza* se refiere a cómo se toman las decisiones y se gestionan las actividades en una organización. Es un término amplio que se refiere a instituciones, mecanismos y prácticas por medio de las cuales se divide el trabajo y se distribuye el ejercicio del poder en un organismo (GONZÁLEZ CAO, Procesos críticos y buena gobernanza, 2022).

En términos generales podemos englobar en la *gobernanza* a los procesos por medio de los cuales las partes interesadas interactúan con la organización en el diseño e implementación de políticas y programas en un marco de reglas tanto formales como informales que definen la división del trabajo y la distribución del poder (GONZÁLEZ CAO, Una Administración Tributaria Ética e Inteligente, 2024).

En este contexto, nos referimos al poder como la capacidad de cada parte interesada para influir sobre los demás logrando que los otros actúen en interés de la agenda propia para alcanzar los resultados buscados. En una organización compleja como lo es una administración tributaria, el poder se va a manifestar tanto en la adaptación a los cambios exponenciales propios de la actual etapa de transición del capitalismo digital como en la gestión del talento humano y la ejecución del plan estratégico (GONZÁLEZ CAO, Gestión estratégica, 2023).

Sumado a ello, en el ámbito específico de la administración tributaria, considerando que definimos el poder como la capacidad de influir, regular y tomar decisiones en contextos determinados vamos a referirnos a la autoridad para establecer normas fiscales, administrar recursos, resolver cuestiones contenciosas e, incluso, incidir en el impacto de medidas tributarias (GONZÁLEZ CAO, La organización del trabajo, 2023) (GONZÁLEZ CAO, Proyección del impacto de futuras medidas tributarias, 2023).

Marco de Gobernanza

Como primera aproximación podemos adelantar que una **buena gobernanza** radica en tomar decisiones que mejoren los bienes públicos que recibe la ciudadanía. Para mejorar la *gobernanza* se debe definir un marco simple y transparente.

Para ello, el primer paso es revisar los procesos de toma de decisiones cotidianas de los funcionarios públicos.

Pero no alcanza con simplificar y transparentar. Más de una vez hemos escuchado la frase “*más vale prevenir que curar*”. En cuestiones de gobernanza, a menudo, la *prevención* es mejor que el *tratamiento*.

Es preferible volcar los esfuerzos en reducir la discrecionalidad y los errores asociados a la toma de decisiones, por sobre el montaje de costosos sistemas de monitoreo que buscan determinar si las decisiones adoptadas son óptimas.

Por lo tanto, además de la simplificación y la transparencia, definir un marco preventivo ayuda a la adopción de las decisiones correctas.

Buena Gobernanza

A continuación nos esforzaremos por precisar el alcance conceptual de la buena gobernanza, noción que se ha convertido en un mantra reiterativo que, de tanto uso, se ha diluido (GONZÁLEZ CAO, Una Administración Tributaria Ética e Inteligente, 2024).

Toma de Decisiones y Buena Gobernanza

La gobernanza está determinada por una serie de decisiones cotidianas que toman los funcionarios públicos en una organización. La buena gobernanza busca tomar estas decisiones en el mejor interés público con base a cinco criterios que conforman un ecosistema virtuoso: rendición de cuentas, claridad y simplicidad de reglas, aplicación congruente y previsible de la ley, participación comprometida y la innovación como impulso de un dinamismo transformador (GONZÁLEZ CAO, Procesos críticos y buena gobernanza, 2022).



Figura 2. Ecosistema virtuoso de la buena gobernanza.

Ética y Buena Gobernanza

La ética es uno de los *temas de diseño* que crean valor en una organización y en esta publicación haremos hincapié en su importancia y su incidencia sobre la **buena gobernanza**.

Una organización ética, en el marco del **diseño del modelo organizativo**, hace referencia a la transparencia y rendición de cuentas que guían todos los procesos de gobierno interno, toma de decisiones, esquema organizacional, procedimientos y prácticas mediante los cuales se gestiona una administración tributaria (GONZÁLEZ CAO, Una Administración Tributaria Ética e Inteligente, 2024).

Modelo Organizativo Ético e Inteligente

Los elementos de diseño, como fuente de creación de valor, convierten a un **modelo organizativo** en un **modelo organizativo ético e inteligente** y dan lugar al concepto de **buena gobernanza**.

Un **modelo organizativo ético e inteligente** es aquel que redefine su gobernanza institucional a partir de la revisión crítica de procesos y su consecuente simplificación, así como de la innovación y la gestión estratégica del capital humano para cumplir con transparencia y eficiencia tanto el mandato legal institucional como las nuevas tareas que debe asumir la organización en los actuales tiempos de transición del capitalismo digital (GONZÁLEZ CAO, Una Administración Tributaria Ética e Inteligente, 2024) (GONZÁLEZ CAO, Transformación organizacional, 2022).

En la presente publicación utilizaremos como sinónimo de un **modelo organizativo ético e inteligente** al concepto de **buena gobernanza**.

Una buena gobernanza debe abogar por revisar críticamente los procesos de la organización y por establecer estándares de transparencia y rendición de cuentas. El diseño e implementación de una buena gobernanza deberá considerar la transparencia, la supervisión, la eficiencia, la estructura, el mandato legal y las formas jurídicas, así como el equilibrio entre las facultades de la administración tributaria y los derechos del **contribuyente** (GONZÁLEZ CAO, Una Administración Tributaria Ética e Inteligente, 2024).

Esta concepción de la **buena gobernanza** supone que el ejercicio de las facultades legales conferidas a las autoridades será ejercido observando los cinco principios que se refuerzan mutuamente, creando así un ecosistema virtuoso: rendición de cuentas, claridad y simplicidad de reglas, aplicación congruente y previsible de la ley, participación comprometida y la innovación como impulso de un dinamismo transformador (GONZÁLEZ CAO, Procesos críticos y buena gobernanza, 2022).

El marco del **modelo organizativo ético e inteligente** se diseña, implementa y evalúa con la mira puesta en los objetivos de prosperidad compartida, sostenibilidad fiscal y **cohesión social** (GONZÁLEZ CAO, Recursos de la Seguridad Social y Administración Tributaria, su contribución conjunta a la cohesión social, 2021).

En la presente publicación vamos a avanzar en el análisis de cómo un **modelo organizativo ético e inteligente** redundará en una buena gobernanza apoyada tanto en la revisión crítica de procesos y su consecuente simplificación, como en la innovación tecnológica, la gestión estratégica del capital humano y las reglas claras que acotan la arbitrariedad y la transparencia y rendición de cuentas.

Diferentes organismos internacionales han intentado enmarcar el concepto de buena gobernanza, e incluso han publicado directrices que proporcionan orientación sobre posibles mejores

prácticas (Asociación Internacional de la Seguridad Social, AISS, 2019). Algunas ideas clave mencionadas en dichas directrices incluyen:

- Transparencia y rendición de cuentas.
- Eficiencia y eficacia en la gestión de los recursos.
- Ética para mitigar el fraude y la corrupción.
- Gestión de riesgos para garantizar la sostenibilidad y la continuidad de los procesos y actividades críticas.
- Participación de los interesados en la toma de decisiones y la evaluación de los programas de la organización.

Como podemos apreciar la buena gobernanza es un concepto amplio. En la presente publicación vamos a poner el acento en un triángulo basado en:

- Transparencia activa, rendición de cuentas e instituciones que informen y expliquen las decisiones que implementan la **política fiscal**.
- Revisión estructural, **automatización**, examen crítico de procedimientos para gestionar eficiente y eficazmente, a la vez que se limita la arbitrariedad y, por tanto, se reduce el espacio para el error, el fraude y la corrupción.
- Como corolario de lo anterior, políticas de gestión de personas y capital humano basadas en el desarrollo de capacidades, capacitación y compromiso, articuladas con marcos anticorrupción efectivos que incentiven a tomar las decisiones correctas que redunden en el mejor interés público (GONZÁLEZ CAO, Gestión estratégica, 2023).

Para reducir los errores en las decisiones, principalmente los traspies originados en la corrupción, en desconocimiento de la materia o en incapacidad para gestionar podemos utilizar dos enfoques complementarios:

- Transparentar, Simplificar y Automatizar.
- Incentivos, Compromiso y Gestión de la Compensación

A continuación vamos a presentar la fuerte interacción entre los dos enfoques mencionados y los temas de diseño como fuentes de creación de valor y ejes de mejora de la gobernanza.

Ejes de Mejora

Nos hemos referido a los temas de diseño como el intangible que inspira las fuentes de creación de valor de una organización, diferenciándola de otras similares. A su vez, los temas de diseño comprenden cuatro ejes que nos permiten mejorar la gobernanza:

- *Transparentar*: es valerse de la Ética, el gobierno abierto y la participación para comprometer a las partes interesadas con los lineamientos estratégicos de la organización.
- *Simplificar*: es la optimización de recursos y costos en búsqueda de la eficiencia.
- *Complementar*: es buscar el refuerzo sinérgico mutuo entre las actividades que integran los macroprocesos de la organización.
- *Innovar*: son los esfuerzos por mantener la originalidad y la vanguardia en la gestión de la organización por medio de la digitalización y la automatización.

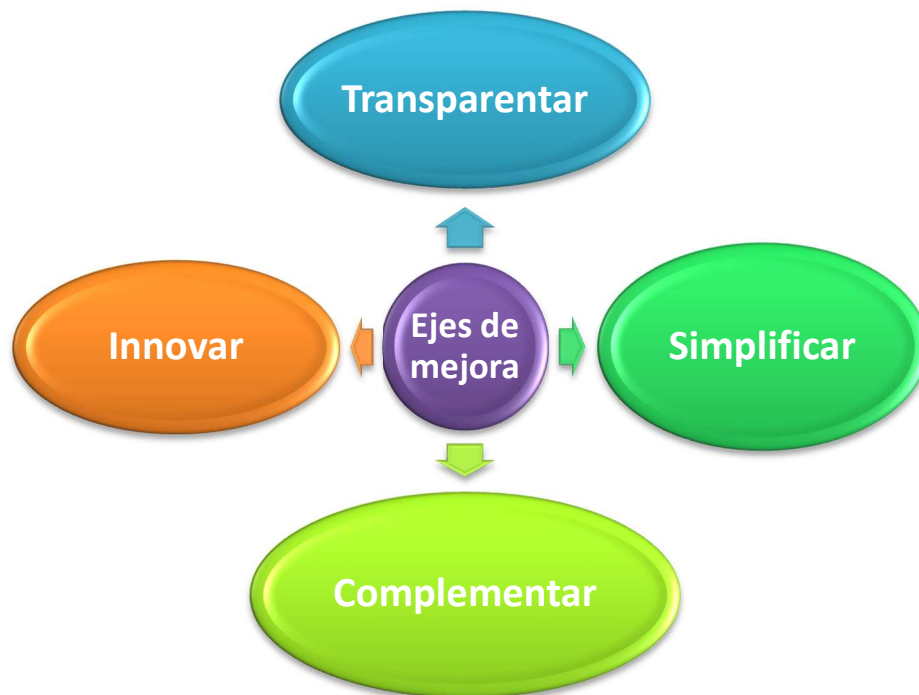


Figura 3. Ejes de mejora de la gobernanza.

Transparentar

Gobierno Abierto

El concepto de gobierno abierto es una idea en construcción que abarca la apertura institucional, la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas, la participación, la gestión del conocimiento y los mecanismos de creación de culturas abiertas y valores orientados al fortalecimiento institucional y ciudadano, entre otros (Red Académica de Gobierno Abierto Internacional, 2024).

La transparencia activa es el esfuerzo por hacer accesible la información gubernamental. Para que la transparencia activa trascienda la mera publicación de cuadros estáticos de informaciones poco relevantes, las instituciones públicas deben trabajar para proporcionar datos claros, verificables y

comprensibles sobre su gestión financiera, sus políticas y sus decisiones. La transparencia activa permite a la ciudadanía conocer cómo se utilizan los recursos públicos y evaluar la eficiencia y eficacia de las acciones gubernamentales (PESADO, 2019).

Una política de datos abiertos debe volverlos disponibles y utilizables, definiendo claramente su contenido y facilitando su comparación a lo largo del tiempo. El acceso a los datos del sector público es clave tanto para el seguimiento del gasto como para informar las políticas. La transparencia ayuda a evaluar el costo-beneficio de la toma de decisiones.

Las políticas de gobierno abierto, datos abiertos y el acceso público a los datos dan seguridad a los datos mismos y dificultan su manipulación.

Transparencia Fiscal

La transparencia fiscal es una derivación del concepto de gobierno abierto en lo referente a las administraciones tributarias.

Definimos como transparentes fiscalmente a las instituciones que informan y explican las decisiones que implementan la **política fiscal**. En el marco de la **buena gobernanza** entendemos como instituciones fiscalmente transparentes a aquellas que cumplen con los principios de gobierno abierto previamente enunciados.

Entre las responsabilidades sociales de las instituciones fiscalmente responsables podemos mencionar el comunicar de manera clara y oportuna las decisiones que afectan la **política fiscal**. Esto incluye explicar cómo se asignan los recursos, cómo se financian los programas y cómo se evalúan los

resultados. Las instituciones fiscalmente responsables son esenciales para que la gestión pública sea tanto efectiva como confiable (PESADO, 2019).

La transparencia fiscal mejora la gestión y la rendición de cuentas, pero también permite evaluar los costos y beneficios a largo plazo de los cambios de *política fiscal* (Ministerio de Economía, 2024).

Existen directrices internacionales para informar sobre incentivos fiscales y para clasificar funcionalmente el gasto público (Oficina Nacional de Presupuesto, 2023).

La eficacia de la transparencia fiscal también puede mejorarse mediante la cooperación internacional:

- *Compartir datos*: datos compartidos que permiten a los gobiernos tomar decisiones políticas basadas en la experiencia internacional. Compartir datos entre oficinas de aduanas, lo que ayuda a detectar fraude relacionado con el comercio exterior.
- *Intercambio de información*: Intercambio de información sobre pagos de impuestos y beneficiarios reales que ayuda a monitorear tanto la evasión fiscal como la corrupción, en particular el enriquecimiento ilícito.

Rendición de Cuentas

La rendición de cuentas es el deber de los funcionarios públicos de explicar y justificar sus acciones ante la ciudadanía y los órganos de control informando sobre el uso de los recursos, los resultados obtenidos y las decisiones tomadas. La rendición de cuentas fortalece la confianza en las instituciones y garantiza que las autoridades rindan cuentas por sus actos (MENDEZ GONZALEZ, 2022).

Evolución del Patrimonio de los Funcionarios Públicos

Podría considerarse a la obligación de informar la evolución del patrimonio de los funcionarios públicos como una derivación del principio de rendición de cuentas. El equilibrio entre privacidad y transparencia debe ser cuidadosamente evaluado. La transparencia a veces puede entrar en conflicto con cuestiones de privacidad y seguridad. La información del patrimonio podría, en principio, utilizarse para la extorsión o el robo de identidad por parte de grupos del crimen organizado.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción recomienda la divulgación de los bienes de los funcionarios públicos. La transparencia en la declaración de los bienes permite conocer los cambios en la riqueza declarada y establecer potenciales hipótesis de enriquecimiento ilícito (Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, 2003).

La decisión sobre el universo de funcionarios a incluir en la obligación de declarar su evolución patrimonial puede tener relación con el ejercicio en ciertas áreas propensas a los conflictos de intereses como las adjudicatarias de contratos, licencias o adquisiciones. La transparencia en la evolución patrimonial de los funcionarios públicos debe complementarse con otras medidas que desalienten el amañado de los contratos para ofrecer veladamente condiciones favorables a ciertas empresas. La mayor parte de los países poseen alguna forma de divulgación de la evolución patrimonial de los funcionarios aunque difieren en la exhaustividad, la transparencia y la implementación (ROSSI, POP, & BERGER, 2017).

Volveremos a analizar este aspecto desde otro ángulo al tratar en el eje de complementación la gestión del compromiso y la cultura organizacional.

Simplificar

Para reducir la discrecionalidad en la toma de decisiones nos valemos de un trípode virtuoso:

- Reglas claras y procedimientos simples,
- Simplificar estructuras y procesos,
- Eficientizar y automatizar procesos.

Reglas Claras y Procedimientos Simples

El diseño de reglas claras y de procedimientos simples y transparentes limita la discrecionalidad de los funcionarios públicos y reduce el espacio para una mala gobernanza.

Por ejemplo, una norma que establezca límites de tiempo estrictos para resolver o rechazar un recurso de un contribuyente ante una decisión de la administración agrega una segunda instancia de revisión que impone un control por oposición y puede disuadir los intentos de solicitar un soborno para acelerar las decisiones.

Encontrar el complejo equilibrio entre la necesaria discrecionalidad para la toma de ciertas decisiones y el límite para evitar arbitrariedades requiere un trabajo de aproximaciones sucesivas para evitar que:

- las reglas no se vuelven opacas por querer abarcar todos los posibles cursos de acción hasta el último detalle y,
- las reglas no sean ambiguas al regular con base en “grandes principios y directrices” cayendo en inespecificidades que alienten la arbitrariedad de ciertos funcionarios públicos.

La búsqueda de reglas óptimas es un ejercicio continuo porque muchas veces es necesario un cierto nivel de discrecionalidad. Para reducir la probabilidad de una mala gobernanza es esencial reforzar el compromiso ético del personal.

Consideremos el hipotético caso en que una legislación tributaria está mal redactada y deja lugar a lagunas jurídicas que originan costosos procesos contenciosos para discutir si la declaración determinativa de impuestos es correcta. Podría resultar costoso o inútil crear incentivos para que los equipos de fiscalización realicen mayores ajustes a los contribuyentes valiéndose de una interpretación artificiosa a favor del fisco que luego derivará en extensas discusiones judiciales. Incluso la aplicación de una política subóptima puede resultar contraproducente, porque puede generar el contexto para un falso argumento como que el soborno recibido destraba los desaciertos legislativos y “*evitar entrar en un laberinto judicial que no favorece a nadie*”.

Por otra parte, tomar medidas enérgicas contra la **evasión fiscal** en un entorno de tasas impositivas particularmente altas y gasto público ineficiente puede resultar en un menor crecimiento económico (IVANYNA, MOUMOURAS, & RANGAZAS, 2016) o en reacciones airadas que deterioren la cohesión social (GONZÁLEZ CAO, Recursos de la Seguridad Social y Administración Tributaria, su contribución conjunta a la cohesión social, 2021).

Simplificar Estructuras y Procesos

La menor calidad de la gobernanza justifica mayores esfuerzos de revisión. La respuesta depende de las circunstancias de cada país.

Algunas regulaciones gubernamentales son esenciales. La desregulación por sí sola no resuelve todos los problemas. Lo que se necesita es la revisión de los procesos para que la organización desempeñe adecuadamente sus funciones.

La revisión crítica de estructuras y procedimientos puede abarcar desde una potencial debilidad de gobernanza, el abordar una distorsión del mercado o impulsar ciertos objetivos sociales vinculados a la prosperidad compartida como la erradicación de la pobreza o la sostenibilidad ambiental.

El revisar y simplificar las regulaciones puede reducir errores de gestión y desarmar las potenciales ventanillas paralelas proclives al soborno, sin embargo, el desafío más complejo es identificar regulaciones excesivas o que han quedado obsoletas y aumentan el costo administrativo del cumplimiento.

La reforma puede comprender medidas de racionalización o simplificación que facilitan la asignación eficiente de recursos.

Puede referirse tanto a la revisión crítica de las unidades organizacionales y sus tareas como a la reformulación, simplificación o eliminación de trámites que deben cumplirse ante una oficina gubernamental, la cual ha perdido el sentido que tenían cuando fueron creados por el avance de la tecnología o la evolución de la cuestión regulada.

Reducir el número de trámites significa menos visitas a la agencia de recaudación de impuestos o la disminución del costo administrativo de cumplir con las obligaciones tributarias.

Por ejemplo, eliminar un trámite creado para informar a la agencia tributaria las transferencias de dominio de un vehículo, cuando esa información actualmente la proveen de manera digital los

registros de la propiedad automotor significa que no es necesario que el contribuyente tenga que realizar ese trámite ante una oficina de impuestos.

En esta misma línea podemos imaginar muchos otros ejemplos de reforma estructural para facilitar el cumplimiento y aliviar la carga administrativa de las obligaciones tributarias:

- **Autarquía administrativa y financiera:** Fortalecer la independencia de las administraciones tributarias sin resignar marcos de rendición de cuentas eficaces y el ejercicio de superintendencia. Esto significa autonomía financiera, contratación basada en el mérito y definición de las normas y procedimientos internos.
- **Revisión de autorizaciones y trámites:** Eliminar la duplicación de informaciones y aporte de documentos ya presentados ante otras oficinas públicas, simplificación de procedimientos para iniciar o finalizar una actividad lucrativa, facilitación de la contratación de personal.
- **Comercio exterior:** eliminar impedimentos al comercio y revisar las autorizaciones previas para importar o exportar.
- **Tratamiento Asimétrico de Operadores Económicos:** transparentar el tratamiento asimétrico de operadores económicos similares observando las directrices de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y de la Organización Mundial de Comercio (OMC).
- **Revisar el gasto tributario,** la existencia de subsidios a ciertas actividades o zonas económicas, el trato fiscal favorable a ciertas inversiones.

Eficiencia y Automatización de Procesos

Al poner el acento en la revisión estructural, la automatización y el examen crítico de procedimientos se busca implementar buenas prácticas para gestionar de manera más eficiente y eficaz.

La eficiencia y eficacia apunta tanto a una mejora en la gestión de los recursos como a la gestión de riesgos para garantizar la sostenibilidad y la continuidad de los procesos y actividades críticas.

A su vez dichos procesos buscan limitar la arbitrariedad para mitigar las posibilidades de error, fraude y corrupción.

Complementar

La complementación busca el refuerzo sinérgico mutuo entre las actividades que integran los macroprocesos de la organización. En la presente publicación pondremos especial énfasis en los procesos de gestión de personas y del capital humano como elemento cohesionador de las actividades de la organización (ECHEBARRÍA, y otros, 2006) (LONGO, 2002).

Al referirnos a la gestión del capital humano, hablar de gobernanza estratégica y complementación de actividades requiere analizar cómo una organización toma decisiones relacionadas con las personas y cómo evalúa el impacto del desempeño individual y colectivo sobre el logro de los objetivos estratégicos (OSZLAK, Culturas orientadas a resultados, 2003) (OSZLAK, El servicio civil en América Latina y el Caribe, 2001).

Gestión del Empleo

Este enfoque requiere desarrollar un proceso de gestión de empleo que comprenda la búsqueda, selección, contratación externa, incorporación, movilidad interna y promoción de las personas. La alineación estratégica del proceso de gestión de empleo debe asegurar el énfasis en la

profesionalización, el achicar las brechas en los puestos críticos, la atracción y retención de habilidades escasas, el cubrir potenciales necesidades futuras y el garantizar la diversidad e inclusión (GONZÁLEZ CAO, El Capital Humano de las Administraciones Tributarias en la era exponencial, 2024).

En un contexto de cambios exponenciales se necesita contar con las personas adecuadas para responder con agilidad desarrollando buenas prácticas de contratación y diseñando una trayectoria profesional clara y transparente que retroalimente el resto del ecosistema de gestión de personas, principalmente su capacitación y desarrollo (GONZÁLEZ CAO, La organización del trabajo, 2023).

Gestión del Desempeño

Las organizaciones están formadas por personas. Las decisiones de esas personas son las que dan vida a las organizaciones. La gestión del desempeño tanto individual como colectivo busca reforzar la gobernanza.

Capacitación y Desarrollo

Por otra parte, la capacitación y el desarrollo se centran en garantizar que las organizaciones cuenten con las personas que posean los conocimientos, las habilidades y el compromiso necesarios.

La función de capacitación y desarrollo debe ayudar a la organización a lograr sus objetivos estratégicos por medio de su gente, alentándolos y ayudándolos a aprender y a crecer tanto en la faz personal como profesional para afrontar con éxito las circunstancias cambiantes de una realidad disruptiva y volátil (GONZÁLEZ CAO, Organizar la función, 2023).

Gestión de la Compensación

La gestión de la compensación y la administración de remuneraciones y recompensas es la expresión de cómo cada organización implementa sus estrategias para retener el talento humano ante otras ofertas del mercado laboral (HINTZE, 2001) (WEGMAN, 2021).

En ciertas decisiones no se puede evitar por completo la discrecionalidad de los funcionarios públicos. De hecho, la discreción es crucial cuando las decisiones requieren juicio y reacción ante circunstancias no previstas explícitamente en la normativa.

Para reducir los errores y mejorar la gobernanza cuando se toman decisiones discrecionales un enfoque útil, entre otros, consiste en establecer los incentivos adecuados y utilizar la gestión estratégica de personas y del capital humano para consolidar el compromiso ético. Este enfoque se vale de un trípede virtuoso:

- Gestión estratégica de personas y del capital humano,
- Castigo de la corrupción, transparencia patrimonial y combate del lavado de activos,
- Compromiso y cultura organizacional.

La gestión de la compensación permite mejorar la gobernanza.

Este aspecto es un elemento inescindible de una gestión estratégica de personas y del capital humano de la cual venimos desarrollando sus otros aspectos.

Mediante la gestión de la compensación definiendo salarios competitivos, estableciendo perspectivas de carrera y desarrollando habilidades que estimulen la toma de decisiones correctas se

consolidan los valores que permiten sostener una buena gobernanza (GONZÁLEZ CAO, Gestión estratégica, 2023) (GONZÁLEZ CAO, La organización del trabajo, 2023).

Las otras dos patas de este trípode virtuoso las incluimos en otros de los elementos de una gestión estratégica de personas y del capital humano: la gestión del compromiso y la construcción de una cultura organizacional basada en valores.

Gestión del Compromiso y Cultura Organizacional

Por un lado, se debe desalentar la corrupción, castigando tanto a quienes aceptan sobornos como a quienes los ofrecen poniendo énfasis en los riesgos para la reputación pero también construyendo un andamiaje de empujones conductuales basados en la economía del comportamiento.

Para ello se debe dificultar el uso de los ingresos de la corrupción aplicando tanto medidas contra el blanqueo de dinero y el lavado de activos como de declaración patrimonial de los funcionarios y su contralor.

Por otra parte, el compromiso se manifiesta cuando las personas se involucran con el éxito de la organización y la calidad de su trabajo a partir del alineamiento con las metas institucionales.

Este sentido de pertenencia genera una cultura organizacional que motiva y reconoce el desempeño (WEGMAN, 2021).

Innovar

Transparencia y Automatización

Algunas decisiones pueden automatizarse. Pero la digitalización no es una solución mágica que resuelva la mala gobernanza si previamente no se revisa la cultura organizacional y la lógica de los procesos (TESORO, ARAMBARRI, & GONZÁLEZ CAO, 2002).

Como primer paso se debe realizar una revisión crítica de los procedimientos para definir si se pueden automatizar algunas decisiones.

Por un lado, las decisiones podrían estar sujetas a un conjunto de reglas y procedimientos transparentes previamente tabulados que guíen a los funcionarios y limiten la posibilidad de error. Un ejemplo de ello es la graduación de las sanciones tributarias en función de la cantidad de irregularidades detectadas o del monto de facturación del contribuyente.

Por otra parte, si no hay motivos claros para la intervención estatal, se pueden simplificar o eliminar por completo ciertas decisiones o autorizaciones.

Una vez cumplido este requisito previo, los algoritmos informáticos bien diseñados pueden eliminar los errores humanos en la toma de decisiones y reducir la mala gobernanza.

Algoritmos e Inteligencia Artificial

Para comprender el concepto de inteligencia artificial debemos entender que el algoritmo es el verdadero eje alrededor del cual pivotan la plataformización de la economía de vigilancia, la

robotización, la virtualización y la automatización (GONZÁLEZ CAO, La economía de vigilancia y las plataformas, 2021).

A nivel de su mínima expresión, podemos definir a un algoritmo como una secuencia específica de operaciones lógicas que un software traduce en instrucciones (GONZÁLEZ CAO & ROCA, Plataformización de la economía y plataformas digitales, 2021).

Una vez cumplido el paso previo de revisión crítica de los procedimientos para definir las prioridades de automatización de decisiones, la implementación de la inteligencia artificial es tan amplia como los procesos que componen la organización (OSZLAK, El Estado en la era exponencial, 2020).

En un **modelo organizativo ético e inteligente** la inteligencia artificial puede asegurar una buena gobernanza identificando, prediciendo y mitigando los riesgos de fraude y corrupción a una escala que no es posible con los enfoques tradicionales (Organización para la Cooperación y el Desarrollo, OCDE, 2024).

La eficacia y eficiencia de cualquier enfoque basado en inteligencia artificial y análisis masivo para mitigar los riesgos de mala gobernanza no solamente depende de la disponibilidad y calidad de los datos, sino también de las habilidades de los responsables para realizar las definiciones iniciales, realizar el análisis funcional y evaluar la pertinencia de los resultados (Organización para la Cooperación y el Desarrollo, OCDE, 2024).

La inteligencia artificial generativa y los grandes modelos lingüísticos permiten analizar datos no estructurados, automatizar actividades y crear eficiencias.

A partir de dichos avances, la inteligencia artificial se puede utilizar tanto para ofrecer chatbots que faciliten el cumplimiento de las obligaciones como para establecer desvíos originados en

irregularidades en los procesos de contratación. Incluso la inteligencia artificial se puede utilizar para agilizar la revisión y selección de declaraciones impositivas de los contribuyentes (Organización para la Cooperación y el Desarrollo, OCDE, 2024).

Un ejemplo real y concreto de aplicación es la creación de un sistema automatizado de control de la registración ante la Seguridad Social de quienes trabajan puede funcionar mejor que un equipo de fiscalizadores que deben analizar manualmente cada caso en forma individual (Administración Federal de Ingresos Públicos, 2020).

Los algoritmos de decisión implementados por la administración tributaria argentina en el análisis de los relevamientos de personal y en las actas de inspección digitales son dos aplicaciones prácticas que tienen un enorme potencial de automatización (Administración Federal de Ingresos Públicos, 2022).

Los controles automatizados mejoran la toma de decisiones si se sabe que el personal no está suficientemente capacitado para decidir o si hay sospechas de posibles oportunidades de corrupción.

Mala Gobernanza y Política Fiscal

Factores de Mala Gobernanza

De la misma manera que la buena gobernanza asegura la prosperidad compartida, la mala gobernanza atenta contra el desarrollo económico.

La buena gobernanza se convierte en mala gobernanza cuando inciden sobre ella ciertos factores que la desgastan y erosionan como:

- Corrupción,
- Torsión y perversión del proceso de redacción de normas,
- Captura del proceso de toma de decisiones,
- Aumento del gasto tributario y distorsión de la política fiscal,
- Merma del espacio fiscal y deterioro de la sostenibilidad fiscal,
- Debilidades organizativas para gestionar con transparencia,
- Ineficiencia en la operación y,
- Desmotivación del personal.

El concepto de mala gobernanza reúne a los factores de desgaste y erosión que tienen consecuencias negativas sobre el modelo organizativo y generan un círculo vicioso de:

- *Deterioro de la credibilidad*: se produce la pérdida de credibilidad en las instituciones y en las personas que las gestionan.
- *Incumplimiento de Programas y Políticas Públicas*: La corrupción desvía fondos que disminuyen el cumplimiento de los programas o se tuerce su cometido.
- *Estancamiento del desarrollo*: se reducen los índices de desarrollo y se deteriora la calidad de vida de la ciudadanía.
- *Pérdida de inversiones*: disminuyen los niveles de inversión a largo plazo.
- *Evasión fiscal y elusión de Impuestos*: Como veremos más adelante, la mala gobernanza afecta la moralidad tributaria y la disciplina fiscal y, al debilitarse la percepción de riesgo, disminuye la recaudación impositiva.

La mala gobernanza puede asociarse a primera vista con la corrupción y el abuso de un cargo público para beneficio privado. En estos casos, la corrupción puede prosperar incluso si el marco de

gobernanza es simple, transparente y preventivo. Por tal motivo, es importante complementar dichas políticas con mecanismos apropiados de seguimiento y rendición de cuentas.

Sin embargo, eso no es suficiente. Si repasamos el concepto de modelo organizativo ético e inteligente y de buena gobernanza podremos intuir que debido a la falta de capacidad para gestionar o el debilitamiento de las instituciones es posible que un país tenga una mala gobernanza, aún cuando sea efectivo en su lucha para mitigar la corrupción.

Por lo tanto, la mala gobernanza es mucho más amplia que la corrupción y también puede manifestarse de manera más velada en la perversión del proceso de elaboración normativo. O, incluso, valerse de la captura del Estado y de sus principales órganos para torcer el rumbo de la toma de decisiones y beneficiar a ciertos actores.

En consonancia, hemos afirmado que para asegurar que se implemente un buen diseño tributario sin erosionar la prosperidad compartida, la organización debe ser imparcial y estar libre de interferencias políticas (GONZÁLEZ CAO, Una Administración Tributaria Ética e Inteligente, 2024).

Política Fiscal

La **política fiscal** gestiona tanto los recursos del Estado como el gasto público (GONZÁLEZ CAO, El buen impuesto, 2023).

Por lo tanto, al referirnos a la **política fiscal** reconocemos dos componentes: la recaudación de los ingresos tributarios y la ejecución de los programas de gasto público (GONZÁLEZ CAO, Previsión de impuestos, 2023).

El primero de los componentes de la política fiscal que analizaremos en la recaudación tributaria. Los tributos son actualmente la principal fuente de ingresos públicos. Sin ellos no es posible ejecutar ninguna política pública (GONZÁLEZ CAO, Previsión de impuestos, 2023).

En la faz de las finanzas públicas vamos a referirnos a la **combinación tributaria** como la composición de la canasta de tributos que forman el diseño tributario (GONZÁLEZ CAO, Nociones básicas de desempeño fiscal, 2023).

En el caso argentino la **combinación tributaria** expresa la preferencia por los **impuestos** indirectos por sobre los impuestos directos. La suma de los tributos que componen la **combinación tributaria** expresan la carga tributaria de cada país (GONZÁLEZ CAO, Nociones básicas de desempeño fiscal, 2023).

La **relación fiscal** refleja el cociente entre los ingresos tributarios y el producto bruto interno de cada país, pero, en los hechos, va a estar integrada por dos componentes interrelacionados (Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social, INDES, 2009) (RINALDI, 2016):

- la **política tributaria**: se expresa por medio del diseño tributaria y representa la relación entre la base tributaria y el producto bruto interno (PBI) y,
- la **administración tributaria**: que expresa la eficiencia de la agencia tributaria en la aplicación, percepción y fiscalización de los tributos y representa la relación entre la recaudación de ingresos tributarios y la base tributaria.

En dicho marco, para poder realizar comparaciones entre diferentes jurisdicciones, vamos a medir la **relación fiscal** como la correspondencia entre la carga tributaria y el producto bruto interno de cada país (GONZÁLEZ CAO, Mejores impuestos para compartir la prosperidad, 2024).

La **relación fiscal** en cierta manera va ser una aproximación al nivel de carga tributaria dado que, en la práctica, surgen algunos problemas de medición que llevan a reemplazar los tributos devengados por los efectivamente recaudados, surgiendo una brecha explicable, en parte, por la ineficiencia de la administración tributaria y, por otra parte, por el índice de **evasión fiscal** (RINALDI, 2016).

Al comparar dos países con similar base tributaria, podemos encontrarnos que dicha relación puede variar debido a la eficiencia de la administración tributaria y a factores de contexto como la inmoralidad tributaria y la disciplina fiscal (HERNÁNDEZ VERME & HERRERA MADRID, 2018).

Política Tributaria y Diseño Tributario

La política tributaria se expresa por medio de un diseño tributario. Un diseño tributario para ser bueno deberá considerar, al menos, los siguientes seis criterios clave del marco del buen impuesto (GONZÁLEZ CAO, El buen impuesto, 2023):

- Eficiencia,
- Equidad,
- Eficacia,
- Simplicidad,
- Transparencia y,
- Flexibilidad.

En consonancia con ello, un buen diseño tributario debe asegurar la recaudación de los ingresos públicos necesarios y suficientes para promover la prosperidad compartida, a la vez que reduce las interferencias con la asignación óptima de recursos en la economía (GONZÁLEZ CAO, Mejores impuestos para compartir la prosperidad, 2024).

Tomando como base este marco nos referiremos al buen diseño tributario como aquella **combinación tributaria** equilibrada que, a su vez, considera los seis criterios clave del buen impuesto mientras que refleja una **relación fiscal** con el PBI que no desaliente el desarrollo económico (GONZÁLEZ CAO, Nociones básicas de desempeño fiscal, 2023).

Para que la implementación del buen diseño tributario sea fuente de la prosperidad compartida se requiere que la **política fiscal** sea implementada por medio de un **modelo organizativo ético e inteligente** apoyado en una buena gobernanza (GONZÁLEZ CAO, Una Administración Tributaria Ética e Inteligente, 2024).

En tiempos de restricción de acceso al endeudamiento, para compensar la **erosión fiscal** los gobiernos tienden a modificar la **relación fiscal** por medio del aumento de la carga tributaria (GONZÁLEZ CAO, Previsión de impuestos, 2023).

La eficacia de la **política fiscal** es clave para un crecimiento inclusivo y sostenible, y depende fundamentalmente de la calidad de la gobernanza fiscal: marcos y prácticas institucionales que abarcan en términos generales la administración tributaria por el lado de los ingresos gubernamentales, la gestión de las finanzas públicas por el lado del gasto y la transparencia fiscal.

La clave para superar estos problemas es mejorar la gobernanza fiscal, en particular la administración tributaria, la gestión de las finanzas públicas y la transparencia fiscal (GONZÁLEZ CAO, Una Administración Tributaria Ética e Inteligente, 2024).

La mala gobernanza puede debilitar el desempeño fiscal al tergiversar la **combinación tributaria**, aumentar el **gasto tributario** y distorsionar las prioridades de la **política fiscal**, erosionando todo ello la recaudación de ingresos en tiempos en los cuales el **espacio fiscal** es reducido (GONZÁLEZ CAO, Proyección del impacto de futuras medidas tributarias, 2023).

La mala gobernanza tiene un efecto perjudicial sobre las finanzas públicas y puede distorsionar la **relación fiscal**. La distorsión de la **relación fiscal** opera sobre sus dos componentes. La distorsión de la **relación fiscal** erosiona la recaudación de **impuestos**, infla el gasto ineficiente y afecta negativamente la credibilidad de las **políticas fiscales anti cíclicas**, socavando la capacidad del gobierno para lograr la prosperidad compartida (GONZÁLEZ CAO, Mejores impuestos para compartir la prosperidad, 2024).

En síntesis, una buena o mala gobernanza trasciende el ámbito interno de una organización e impacta respecto de cómo se toman las decisiones que impactan en la ciudadanía. Por lo tanto, la buena gobernanza orientada a la prosperidad compartida significa que las decisiones que se adopten estarán en consonancia con lo que es mejor para el país. A continuación intentaremos profundizar nuestra comprensión sobre el papel de la buena gobernanza en el logro de la prosperidad compartida y, a su vez, analizaremos qué tan perjudicial es la incidencia de la mala gobernanza sobre la política fiscal.

Administración Tributaria: Eficiencia y Disciplina Fiscal

La administración tributaria es erosionada por múltiples factores, entre ellos la ineficiencia de los procesos de la agencia tributaria y la evasión fiscal juegan un papel preponderante.

Un buen diseño tributario aplicado mediante una buena gobernanza asegura que la administración tributaria sea eficiente en la gestión de sus procesos y, en consecuencia, la **política fiscal** se traduzca en prosperidad compartida. Por el contrario, aunque se cuente con un buen diseño tributario, si la gobernanza es mala el sistema se deteriorará generando **erosión fiscal** y, consecuentemente, desigualdad y pobreza.

Como vemos, un buen diseño tributario no alcanza. En principio podemos adelantar que, además de la ineficiencia en la administración tributaria, la **relación fiscal** también es minada por

múltiples factores de desgaste y erosión (GONZÁLEZ CAO, Mejores impuestos para compartir la prosperidad, 2024).

La mala gobernanza también incide en el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los **contribuyentes**. A continuación desarrollaremos los conceptos de moralidad tributaria y disciplina fiscal y su vínculo con la falta de capacidad de gestión de la organización y la percepción de riesgo.

Entre los aspectos conductuales podemos mencionar a la **evasión fiscal** y la inmoralidad tributaria. Ambos son elementos que expresan un comportamiento consciente y voluntario de los contribuyentes consistente en ocultar su capacidad contributiva o disimular el hecho imponible con el objetivo de erosionar la base tributaria definida en la legislación o eludir las obligaciones que surgen de la normativa tributaria (GONZALEZ, La conciencia, la moral y la disciplina fiscal, 2020).

La moral tributaria es un conjunto de normas, valores y creencias existentes y aceptadas en una sociedad que sirven de modelo de conducta para determinar el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales de la ciudadanía (GONZALEZ, La conciencia, la moral y la disciplina fiscal, 2020).

Podemos identificar como factores que inciden negativamente en la motivación para abonar las obligaciones tributarias a ciertos elementos que desgastan y erosionan la buena gobernanza como la corrupción, la mala calidad de los servicios públicos, la falta de progresividad del sistema fiscal y las normas sociales prevalecientes (ORTIZ COVARRUBIAS, 2020).

Por lo tanto, al referirnos a una inmoralidad tributaria subyacente estamos haciendo hincapié en la predisposición intrínseca de los **contribuyentes** a intentar evadir sus obligaciones tributarias (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, 2021).

Dado que en el contexto regional está internalizada culturalmente la lógica “*se acata, pero no se cumple*”¹, algunos autores señalan que la moral tributaria es un factor poco significativo porque lo que prima es la disciplina fiscal (GONZALEZ, La conciencia, la moral y la disciplina fiscal, 2020).

A diferencia de la moralidad tributaria, se entiende por disciplina fiscal la capacidad que tienen los **contribuyentes** para cumplir sus obligaciones en forma recurrente y correcta, inducidos por la percepción de riesgo (GONZALEZ, La disciplina fiscal, 2009).

A partir del análisis económico del Premio Nobel de Economía Gary Becker se ha estudiado el incumplimiento de las obligaciones legales como una decisión racional basado en la posibilidad de ser detectado y de la magnitud de la penalidad que podría recibirse (CASTAGNOLA, 2020).

Como consecuencia de ello, la disciplina fiscal y la percepción de riesgo son quienes explican el cumplimiento voluntario en el contexto latinoamericano (GONZALEZ, La conciencia, la moral y la disciplina fiscal, 2020).

Ante un contexto de **contribuyentes** que son “*hijos del rigor*”, la mala gobernanza, en definitiva, se potencia ante la presencia de:

- La falta de castigo al evasor, el cual es considerado un pícaro que logra zafar de un Estado que le “*roba*” el fruto de su trabajo.
- Un sistema tributario inequitativo que no reúne los seis elementos clave del buen diseño tributario (GONZÁLEZ CAO, El buen impuesto, 2023) (GONZÁLEZ CAO, Mejores impuestos para compartir la prosperidad, 2024).

¹ Félix Luna (1993). “*Argentina se hizo así*”. Cuadernillo I. Editorial Agrupación de Diarios del Interior, páginas 40-41.

Sumado a ello, como veremos más adelante, otros factores que influyen son el descontento social, la falta de consenso político de la ciudadanía con el gobierno de turno y el incumplimiento fiscal de quienes integran el entorno del **contribuyente** (GONZALEZ, La conciencia, la moral y la disciplina fiscal, 2020) (GONZÁLEZ CAO, Recursos de la Seguridad Social y Administración Tributaria, su contribución conjunta a la cohesión social, 2021).

Por su parte, cuando se percibe que el **gasto tributario** es producto de presiones y sobornos, se erosiona el compromiso de la ciudadanía en cumplir las leyes impositivas, las cuales se perciben como injustas y que solamente se le aplican con rigurosidad a los menos poderosos.

Cuando la ciudadanía percibe una mala gobernanza y altos niveles de corrupción en su entorno, baja la percepción de riesgo y es más probable que tengan una actitud negativa hacia el pago de **impuestos**. Por ende, una mala gobernanza facilitará la proliferación de la **evasión fiscal**, el crecimiento de la economía marginal y la generalización del empleo informal (CASTAÑEDA RODRIGUEZ, 2015).

Como un círculo vicioso que se potencia sinérgicamente, la corrupción generalizada daña la moralidad tributaria y la cultura de cumplimiento, aumentando así aún más la **evasión fiscal**. A su vez, tanto la **evasión fiscal** como la corrupción erosionan la **cohesión social** y amplifican la desigualdad y las percepciones de injusticia, lo que, en definitiva, socava la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

Este círculo vicioso debilita la capacidad del Estado para cobrar **impuestos**, lo que lleva a una menor recaudación de ingresos públicos que reduce el **espacio fiscal** y, de persistir, deriva en un ciclo de **erosión fiscal**. En resumen, la corrupción y la moral tributaria están estrechamente relacionadas a la mala gobernanza. Para mejorar la cultura de cumplimiento fiscal, es fundamental abordar la corrupción y promover una mayor conciencia cívica en la sociedad (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, Perú, 2018).

La tributación es una herramienta central para viabilizar la implementación de **políticas fiscales anti cíclicas** que aseguren la prosperidad compartida. En contrapartida, la **evasión fiscal** es un importante obstáculo que enfrentan las finanzas públicas para consolidar un ciclo de desarrollo económico (GOMEZ SABAINI & MORAN, 2020).

Gasto Público y Opacidad

El otro componente de la **política fiscal** es el gasto público. La mala gobernanza y la corrupción socavan los programas de gasto público.

La mala gobernanza afecta negativamente la gestión del presupuesto gubernamental en todas sus fases: incidiendo en la formulación de políticas y programas, torciendo la aprobación de ciertas partidas presupuestarias y priorizando la ejecución de ciertos fondos fiduciarios opacos.

Como vamos viendo, la mala gobernanza es un problema que supera el pedido de sobornos de un funcionario o la manipulación de los procesos internos de una organización. Otro ejemplo de mala gobernanza es la ineficiencia en el gasto público. Nadie discute que una **política fiscal anticíclica** correctamente orientada impulsa la prosperidad compartida (GONZÁLEZ CAO, Mejores impuestos para compartir la prosperidad, 2024), pero su torsión por una mala gobernanza puede anular los efectos pretendidos.

Los factores de desgaste y erosión en la faz del gasto público pueden adoptar diferentes formas de elusión del proceso presupuestario, tergiversación de sus prioridades, sobreestimación de costos, asignación presupuestaria distorsionada o, incluso, malversación de fondos originada en opacidades e ineficiencias.

La manipulación de licitaciones, sobornos y conflictos de intereses puede ocasionar costos inflados de las adquisiciones y contrataciones generando sobrecostos, retrasos en la implementación y pérdida de efectividad.

A su vez, los controles de gastos débiles, las transacciones extrapresupuestarias como los Fondos Fiduciarios especiales y la falta de supervisión pueden dar lugar a fallas de integridad financiera en la ejecución del gasto público.

Todas estas torsiones del marco presupuestario reducen el *espacio fiscal* y conducen a un proceso de *erosión fiscal* en el cual la merma de ingresos, el crecimiento de los gastos tributarios y la gestión de la deuda atentan contra la sostenibilidad fiscal (GONZÁLEZ CAO, Nociones básicas de desempeño fiscal, 2023)

Aunque suene reiterativo, es evidente que combatir la mala gobernanza es crucial para lograr una prosperidad compartida sostenible y existen estudios académicos que refuerzan esta convicción.

Hernández y Herrera estudian la causalidad bidireccional entre Corrupción y Crecimiento Económico utilizando información de 41 países. Por medio de variables de control económicas, institucionales y de gobernabilidad sugieren una relación negativa y estadísticamente significativa entre el grado de corrupción y el nivel de crecimiento económico de cada país. Al incluir el efecto de las variables de gobernabilidad sobre la corrupción, el análisis de los resultados indica que, efectivamente, economías con elevados niveles de corrupción y falta de gobernabilidad presentan también bajos niveles de crecimiento económico. Más aún, se demuestra que hay evidencia de la interrelación entre el nivel de crecimiento económico y el grado de corrupción (HERNÁNDEZ VERME & HERRERA MADRID, 2018).

La corrupción eleva los costos y socava tanto la gestión de las políticas públicas como la recaudación de ingresos públicos. Al capturar fondos destinados a servicios esenciales agrava la pobreza y afecta derechos humanos fundamentales como la salud y la educación (CHÊNE, 2014).

Incidencia Fiscal y Desigualdad

El análisis de incidencia fiscal es un método que se utiliza para asignar impuestos y gastos públicos a los hogares a efectos de poder contrastar los ingresos familiares antes de impuestos con las transferencias con ingresos después de ellos. El cálculo de estos indicadores fiscales permite establecer la incidencia de los tributos en la desigualdad y la pobreza (LUSTIG, 2017).

Al analizar la incidencia fiscal vemos que Argentina realiza un importante esfuerzo fiscal para ser el país que más reduce la desigualdad en América Latina, lamentablemente los resultados muestran que lo hace de manera ineficiente. Debido a ello, esta enorme cantidad de recursos que se destinan a responder las demandas redistributivas, como en un interminable juego de la oca que te hace retroceder lo avanzado, generan una **erosión fiscal** que socaba la sostenibilidad fiscal e impulsa tanto el endeudamiento como el aumento de la carga tributaria, ocasionando inestabilidades que anulan el efecto redistributivo deseado (LOPEZ DEL VALLE, y otros, 2021).

Cuando comparamos diferentes países en cuanto a cuán eficiente es el gasto público y la ejecución de su **política fiscal**, encontramos que, en determinadas jurisdicciones una parte de la pérdida de eficiencia puede explicarse por las debilidades en la gestión de los ingresos públicos (LOPEZ DEL VALLE & TOMMASI, Política fiscal argentina entre la equidad y la eficiencia, 2021).

Gobernanza y Cohesión Social

La calidad de la gobernanza afecta la **cohesión social** e incide en la construcción de la prosperidad compartida. La **política fiscal** desempeña un papel clave en la promoción de la prosperidad compartida mediante la provisión de bienes públicos y servicios a la ciudadanía.

La mala gobernanza genera un círculo vicioso que agrava los factores de contexto que erosionan tanto las proyecciones de ingresos tributarios como el desempeño fiscal (GONZALEZ, La disciplina fiscal, 2009).

Cuando la calidad de la gobernanza es deficiente, el ejercicio del rol estatal se debilita y los mercados presentan fallas que afectan negativamente la calidad de vida de la ciudadanía. Por otra parte, el funcionamiento de los mercados y el clima de negocios se verán afectados por la incertidumbre que genera una mala gobernanza, la cual espanta las inversiones y las oportunidades de crecimiento (GONZÁLEZ CAO, Recursos de la Seguridad Social y Administración Tributaria, su contribución conjunta a la cohesión social, 2021).

Cuando estos problemas originados en la mala gobernanza persisten y se vuelven sistémicos, aumenta la desconfianza de la ciudadanía en las instituciones, erosionando la **cohesión social** y conduciendo a conflictos recurrentes en los cuales la fragilidad estatal le impide al poder resolver las tensiones desde las instituciones. Este círculo vicioso convierte al gobierno en un obstáculo para la prosperidad compartida en lugar de ser un mediador que resuelve problemas e impulsa el crecimiento (GONZÁLEZ CAO, Recursos de la Seguridad Social y Administración Tributaria, su contribución conjunta a la cohesión social, 2021).

Estos factores de desgaste, al persistir y volverse sistémicos, ahondan un ciclo de **erosión fiscal**. El proceso de **erosión fiscal** carcome la sostenibilidad fiscal e impulsa tanto el endeudamiento como el aumento de la carga tributaria (MARTIN, RODRIGUEZ CABELLO, & GONZALEZ, 2012).

Esta situación asfixia económicamente las cuentas públicas, debilita el **espacio fiscal** y, por consiguiente, dificulta la reparación y **consolidación fiscal** posterior (ARENAS DE MESA, 2016) .

Conclusiones

La gobernanza define la capacidad del gobierno para promover la prosperidad compartida. Cuando la calidad de la gobernanza es baja se crea un círculo vicioso de creciente desigualdad, deterioro de las instituciones y estancamiento económico.

La gobernanza no es una idealización, detrás de este concepto están las personas que toman cientos de decisiones cotidianas en cada organización. Son las personas, su capacidad y su compromiso al tomar decisiones correctas el trípode que sustenta la gobernanza. Por lo tanto, los ejes de mejora son transparentar, simplificar, complementar e innovar las estructuras, los procesos y los procedimientos para que el personal de la organización actúe en aras del interés público.

No hay fórmulas únicas para mejorar la gobernanza, sino que debe analizarse el contexto de cada organización. Sin embargo, del análisis presentado concluimos que, como mínimo, deben considerarse los siguientes factores:

- el gobierno abierto,
- la transparencia y rendición de cuentas,
- la simplificación de normas y la definición de reglas claras,

- la simplificación de estructuras y de procesos,
- la eficientización y automatización de procesos,
- la gestión estratégica de personas y del capital humano,
- el seguimiento y castigo de la corrupción, la lucha contra el blanqueo de dinero y el monitoreo de la evolución patrimonial de los funcionarios públicos y,
- la innovación.

Conceptos Clave

A los fines del presente trabajo utilizaremos los siguientes conceptos clave en el sentido que aquí se definen:

- **Administración Tributaria:** El concepto es utilizado con dos acepciones. Cuando nos referimos a la “*Agencia tributaria*” lo utilizamos como sinónimo del órgano con carácter de autoridad fiscal, que tiene por objeto la realización de una actividad estratégica del Estado consistente en la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, aportes y contribuciones a la seguridad social y de sus accesorios para el financiamiento del gasto público. En algunos países también asume el control del comercio exterior y la percepción de la renta aduanera. Por su parte, cuando lo utilizamos como componente de la **relación fiscal**, nos referimos a la administración tributaria como la relación entre la recaudación de ingresos tributarios y la base tributaria.
- **Administración Tributaria Ética:** es aquella que gestiona su **gobernanza** guiada por la transparencia, la responsabilidad y la rendición de cuentas.
- **Administración Tributaria Inteligente:** es aquella que aplica las reglas y prácticas de la buena **gobernanza**, sobre todo, al proceso mediante el cual el sistema tributario garantiza la recaudación de los ingresos públicos, administra los recursos orientados a asegurar la prosperidad compartida y gestiona los asuntos de **política fiscal**.
- **Algoritmo:** En términos informáticos definimos al algoritmo como la secuencia de instrucciones lógicas y reglas de funcionamiento que inician un conjunto de procesos con el objetivo de resolver un problema o producir un resultado.

- **Aprendizaje automático:** también conocido como “aprendizaje autónomo” o machine learning es una variante de la inteligencia artificial que desarrolla sistemas que mejoran su rendimiento a partir de la retroalimentación de los datos que consumen. La retroalimentación requiere una intervención supervisada de un operador humano que ayude al proceso automatizado a aprender a través de la definición de ejemplos de formación y la posterior corrección manual de errores que se produzcan al procesar los datos.
- **Aprendizaje profundo:** también llamado deep learning es una subcategoría del aprendizaje automático que se vale del uso de redes neuronales.
- **Automatización:** La automatización es el uso de sistemas o elementos computarizados, electromecánicos, electro neumáticos y electrohidráulicos, que operan con mínima o nula intervención humana, en reemplazo de tareas realizadas previamente por el personal. Algunos tipos de automatización son el control automático de procesos, el procesamiento electrónico de datos, el control numérico computarizado y la automatización flexible.
- **Automatización robotizada de procesos:** También llamada “*automatización de procesos mediante robots*” (RPA en inglés) es el uso de programas informáticos con el objetivo de disminuir la intervención humana en el uso de aplicaciones de software a partir de la definición de tareas repetitivas que varían muy poco en cada iteración.
- **Autoridad Fiscal:** Es el representante del poder público que está facultado para recaudar impuestos, controlar a los sujetos obligados y contribuyentes, imponer sanciones previstas por los regímenes punitivos y de procedimiento tributario, e interpretar disposiciones de la ley, entre otros. En la República Argentina el órgano con carácter de autoridad fiscal a nivel nacional es la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).
- **Cohesión social:** Relaciones entre los miembros de la sociedad y el Estado caracterizadas por un conjunto de actitudes y normas que incluyen confianza, una identidad inclusiva y cooperación para el bien común. La cohesión social se puede entender desde tres perspectivas. En primer lugar con la existencia de relaciones sociales basadas en la igualdad, solidaridad y diversidad, con la aceptación del sistema político y de su capacidad de generar condiciones adecuadas para el desarrollo de las personas. En segundo lugar con el grado de la aceptación, confianza y sentido de pertenencia de las personas respecto de la comunidad en la que viven, los valores que ésta tiene y de las reglas bajo las cuales opera. Y, en tercer lugar, como el esfuerzo de cada Estado por garantizar que todas las personas se perciban como agentes activos y participantes

de la sociedad, a través de las contribuciones que realizan y de los beneficios que obtienen (derechos y obligaciones).

- **Combinación Tributaria:** es la composición de la canasta de impuestos que componen el diseño tributario.
- **Consolidación fiscal:** proceso de aumento de las tasas impositivas y reducción del gasto público y de las transferencias que busca restaurar la estabilidad macroeconómica, contener la carga de la deuda y mitigar los riesgos de una crisis de deuda.
- **Contribuyente:** Es la persona humana o jurídica que es susceptible de contraer obligaciones fiscales y que se encuentra obligada a ingresar las referidas obligaciones tributarias de conformidad con las leyes correspondientes. Es el sujeto pasivo del tributo, respecto de quien se verifica el hecho imponible.
- **Economía de Vigilancia:** Es la nueva organización de la economía en el marco de la digitalización y la plataformización. Se caracteriza por apropiarse de las experiencias humanas como materia prima gratuita para alimentar procesos de predicción y comercialización con el objetivo de modificar conductas y generar súper rentas excepcionales para un oligopolio de plataformas virtuales.
- **Erosión fiscal:** ciclo de endeudamiento que deriva en una asfixia económica que se convierte en un lastre para la recuperación.
- **Espacio fiscal:** margen de maniobra que permite temporariamente generar un déficit fiscal acotado en el corto plazo sin que eso ocasione problemas significativos de financiamiento inmediato.
- **Evasión Fiscal:** es el comportamiento consciente y voluntario de los contribuyentes, consistente en ocultar su capacidad contributiva o disimular el hecho imponible, con el objetivo de erosionar la base imponible definida en la legislación o eludir las obligaciones que surgen de la normativa tributaria y de los Recursos de la Seguridad Social. Es un delito de defraudación a la Hacienda Pública consistente en la ocultación de ingresos, simulación o exageración de gastos deducibles, aplicación de desgravaciones y subvenciones injustificadas, entre otros, con la finalidad de evitar el pago de los tributos que por ley le correspondan a un sujeto contribuyente.
- **Fiscalización:** es el procedimiento que comprende la revisión, control y verificación que realiza la autoridad fiscal a los contribuyentes, respecto de los tributos que administra. Tiene como fin verificar el correcto cumplimiento de las obligaciones por medio del ejercicio de las facultades de inspección, verificación, auditoría fiscal y control que la ley le otorga a la Administración

Tributaria. El término significa, cuidar y comprobar que se proceda con apego a la ley y a las normas establecidas al efecto.

- **Gasto tributario:** monto de ingresos que el Fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria, con el objeto de beneficiar o favorecer el desarrollo de determinadas actividades, zonas, contribuyentes o consumos. Implica, por lo tanto, una transferencia de recursos públicos implementada a través de una reducción de las obligaciones tributarias.
- **Impuesto:** El Modelo de Código Tributario del CIAT lo define como la obligación que tiene como hecho generador y como fundamento jurídico una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente que pone de manifiesto una determinada capacidad contributiva del mismo (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT, 2015). Es decir que el pago del impuesto no origina por parte del Estado una contraprestación directa e inmediata en favor del sujeto contribuyente.
- **Inteligencia Artificial:** es todo proceso informático diseñado para realizar determinadas operaciones lógicas emulando a las que se consideran propias de las funciones cognitivas humanas, como el aprendizaje o el razonamiento.
- **Miopía política:** renuencia a implementar ciertas decisiones de largo plazo, principalmente porque sus resultados solamente serán visibles en términos mayores a los mandatos de gestión de las autoridades designadas o de los ciclos electorales de votación de autoridades gubernamentales o legislativas.
- **Modelo Organizativo:** es la gestión coordinada y alineada estratégicamente de todos los procesos de gobierno interno, toma de decisiones, diseño organizacional, procedimientos y prácticas mediante los que se administra una organización.
- **Modelo Organizativo Ético e Inteligente:** también llamada “*buena gobernanza*”. Es aquella que incorpora una dimensión de evaluación, transparencia y rendición de cuentas para mejorar el *modelo organizativo*.
- **Plataformización de la economía:** Es la transformación de la dinámica económica, a partir de las interacciones en el mercado de los diferentes 'nodos' de las plataformas (consumidores, anunciantes, prestadores de servicios, productores, proveedores e incluso objetos), por medio de la recolección continua de sus datos y la utilización de algoritmos para optimizar la generación de productos predictivos y maximizar las ganancias.

- **Política social:** Con base en la definición proporcionada por el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), en este artículo el término “política social” significa intervenciones que tienen como objetivo garantizar medios de vida, ingresos y bienestar adecuados y seguros, y que permitir a todas las personas luchar por sus propias metas en la vida. Las políticas sociales incluyen protección social, políticas de educación, salud y mercado laboral. En este artículo se hace referencia con más frecuencia al concepto de las políticas sociales, sin embargo, la protección social es un subconjunto importante de políticas sociales, especialmente en los países en desarrollo.
- **Política fiscal:** combinación de políticas de recaudación de ingresos tributarios y de programas de ejecución del gasto público (GONZÁLEZ CAO, Previsión de impuestos, 2023).
- **Política fiscal anticíclica:** aquellas políticas de recaudación tributaria y gasto público que buscan compensar los efectos de los ciclos económicos para mitigar sus externalidades.
- **Relación fiscal:** es la relación entre la carga tributaria y el producto bruto interno. Está integrada por dos componentes: la política tributaria (relación entre base tributaria y PBI) y la administración tributaria (relación entre ingresos tributarios y base tributaria).
- **Tributo:** El Modelo de Código Tributario del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT, 2015) lo define como la prestación en dinero que el Estado exige, mediante el ejercicio de su poder de imperio, con el objeto de obtener recursos para financiar el gasto público y, en su caso, para el cumplimiento de otros fines de interés general. Dentro de la categoría de tributo encontramos tres subcategorías: impuestos, tasas y contribuciones especiales.

Referencias

- Administración Federal de Ingresos Públicos. (6 de Noviembre de 2020). Resolución General N.° 4851. *Relevamiento Electrónico de Contribuyentes*. Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial de la República Argentina.
- Administración Federal de Ingresos Públicos. (12 de Diciembre de 2022). Resolución General N.° 5300. *Trabajo Registrado en Línea. Relevamiento de personal. Servicio "eTRL"*. Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial de la República Argentina.
- ARENAS DE MESA, A. (2016). *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.
- Asociación Internacional de la Seguridad Social, AISS. (2019). *Directrices de buena gobernanza* (Revisada 2019 ed.). Ginebra, Suiza: Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS).
- CASTAGNOLA, H. (2020). *No era solo Gary Becker*. (U. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT.
- CASTAÑEDA RODRIGUEZ, V. M. (Mayo de 2015). La moral tributaria en América Latina y la corrupción como uno de sus determinantes. (F. d. Sociales, Ed.) *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 60(224).
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT. (2015). *Modelo de Código Tributario*. Ciudad de Panamá: CIAT.
- CHÊNE, M. (2014). *Consecuencias de la corrupción en términos de crecimiento y desigualdad*. Servicio de Asistencia Anticorrupción. París: Transparency International.
- ECHEBARRÍA, K., LONGO, F., IACOVIELLO, M., Zuvanic, L., Rodríguez Gusta, A. L., Iturburu, M., & De la Cruz Orozco, I. (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. (K. Echebarría, Ed.) Washington, Distrito de Columbia, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo, BID.
- GOMEZ SABAINI, J. C., & MORAN, D. (2020). *Estrategias para abordar la evasión tributaria en América Latina y el Caribe: avances en su medición y panorama de las medidas recientes para reducir su magnitud* (Vol. Macroeconomía del Desarrollo). Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- GONZÁLEZ CAO, R. L. (2021). *La economía de vigilancia y las plataformas. Su evolución y la mitigación de sus externalidades negativas a través de la regulación y la fiscalidad*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT.
- GONZÁLEZ CAO, R. L. (2021). *Recursos de la Seguridad Social y Administración Tributaria, su contribución conjunta a la cohesión social*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT.
- GONZÁLEZ CAO, R. L. (2022). *Procesos críticos y buena gobernanza. Juntos, pero no revueltos*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT.
- GONZÁLEZ CAO, R. L. (2022). *Transformación organizacional: gestión del talento humano e innovación basada en datos*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT.
- GONZÁLEZ CAO, R. L. (2023). *Gestión estratégica de personas y del capital humano*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT.
- GONZÁLEZ CAO, R. L. (2023). *La organización del trabajo en una administración tributaria*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT.

- GONZÁLEZ CAO, R. L. (2023). *Mejores impuestos para mejores tiempos: el buen impuesto*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT.
- GONZÁLEZ CAO, R. L. (2023). *Nociones básicas de desempeño fiscal*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT.
- GONZÁLEZ CAO, R. L. (2023). *Organizar la función de gestión de personas y capital humano en las Administraciones Tributarias*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT.
- GONZÁLEZ CAO, R. L. (2023). *Previsión de impuestos en tiempos imprevisibles*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT.
- GONZÁLEZ CAO, R. L. (2023). *Proyección del impacto de futuras medidas tributarias*. (U. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT.
- GONZÁLEZ CAO, R. L. (Junio de 2024). El Capital Humano de las Administraciones Tributarias en la era exponencial. (C. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, Ed.) *Revista de Administración Tributaria CIAT/AEAT/IEF*(51), 55-72.
- GONZÁLEZ CAO, R. L. (2024). *Mejores impuestos para compartir la prosperidad*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT.
- GONZÁLEZ CAO, R. L. (2024). *Una Administración Tributaria Ética e Inteligente*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT.
- GONZÁLEZ CAO, R. L., & ROCA, G. (2021). *Plataformización de la economía y plataformas digitales. Su impacto en las relaciones laborales y en los Recursos de la Seguridad Social*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT.
- GONZALEZ, D. (2009). La disciplina fiscal. En I. d. Eurosocial, *Sistemas Tributarios de América Latina* (Vol. Capítulo IV). Madrid, España.
- GONZALEZ, D. (13 de Julio de 2020). *La conciencia, la moral y la disciplina fiscal: su rol en el cumplimiento tributario*. Recuperado el 3 de Mayo de 2024, de Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT: <https://www.ciat.org/la-conciencia-la-moral-y-la-disciplina-fiscal-su-rol-en-el-cumplimiento-tributario/>
- HERNÁNDEZ VERME, P. L., & HERRERA MADRID, P. (2018). Corrupción, Gobernabilidad y Crecimiento Económico. Un estudio empírico. *Acta Universitaria*, 28(Diciembre de 2018).
- HINTZE, J. (2001). *Los salarios como radiografía de la política de recursos humanos*. Rosario, Argentina: TOP Tecnología para la organización pública.
- Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social, INDES. (2009). *La realidad fiscal. Política tributaria: suficiencia, distribución y eficiencia*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, BID.
- IVANYNA, M., MOUMOURAS, A., & RANGAZAS, P. (2016). La cultura de la corrupción, la evasión fiscal y el crecimiento económico. *Economic Inquiry*, 54.
- LONGO, F. (2002). *Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil*. (I. d. ESADE, Ed.) Barcelona, España: Banco Interamericano de Desarrollo, BID.
- LOPEZ DEL VALLE, J. C., & TOMMASI, M. (18 de Agosto de 2021). *Política fiscal argentina entre la equidad y la eficiencia*. Obtenido de Foco Económico. Un blog latinoamericano de Economía y

- Política: <https://dev.focoeconomico.org/2021/08/18/politica-fiscal-argentina-entre-la-equidad-y-la-eficiencia/>
- LOPEZ DEL VALLE, J. C., BREST LOPEZ, C., CAMPABADAL, J., LADRONIS, J., LUSTIG, N., MARTINEZ PABON, V., & TOMMASI, M. (2021). *Fiscal Policy, Income Redistribution and Poverty Reduction in Argentina* (Vol. Working Paper 111). Washington, D.C.: Tulane University.
- LUSTIG, N. (2017). *Commitment to Equity Handbook: Estimating the impact of fiscal policy on inequality and poverty*. (N. Lustig, Ed.) Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- MARTIN, F., RODRIGUEZ CABELLO, J., & GONZALEZ, I. (2012). *Modelo de proyección de las cuentas fiscales y análisis de la sostenibilidad fiscal*. Obtenido de Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/f0d7fb1b-547e-4e8b-a2b9-87357f2115a0/content>
- MENDEZ GONZALEZ, A. (25 de Febrero de 2022). *Mexico Social*. Obtenido de Rendición de cuentas: <https://www.mexicosocial.org/rendicion-de-cuentas/>
- Ministerio de Economía. (12 de Marzo de 2024). *¿De dónde vienen los recursos?* Obtenido de Presupuesto Abierto: <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/de-donde-vienen-los-recursos>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito. (2003). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Oficina Nacional de Presupuesto. (2023). *El Presupuesto en Cifras. Presupuesto ciudadano 2024*. (Ministerio de Economía) Recuperado el 08 de marzo de 2024, de sitio de Presupuesto Ciudadano: https://www.economia.gob.ar/onp/presupuesto_ciudadano/seccion3.php
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE. (2021). *Fomentando la cultura tributaria, el cumplimiento fiscal y la ciudadanía: Guía sobre educación tributaria en el mundo* (Segunda edición ed.). París, Francia: OECD Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo, OCDE. (2024). *Perspectivas de Integridad y Anticorrupción 2024*. París: OECD Publishing.
- ORTIZ COVARRUBIAS, E. (12 de Marzo de 2020). *Moral tributaria en México: factores que afectan el pago de impuestos*. Recuperado el 9 de Mayo de 2024, de Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, CIEP: <https://ciep.mx/moral-tributaria-en-mexico-factores-que-afectan-el-pago-de-impuestos>
- OSZLAK, O. (2001). *El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación actual y retos futuros*. Buenos Aires, Argentina: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD.
- OSZLAK, O. (2003). *Culturas orientadas a resultados: la creación de eslabonamientos claros entre el desempeño individual y el éxito organizacional*. (O. Oszlak, Trad.) Buenos Aires, Argentina: Tecnología para la Organización Pública - TOP.
- OSZLAK, O. (2020). *El Estado en la era exponencial* (1° ed.). Buenos Aires, Argentina: Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP.
- PESADO, M. E. (2019). *Cuenta de inversión*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, ASAP.
- Red Académica de Gobierno Abierto Internacional. (20 de Mayo de 2024). *Red Académica de Gobierno Abierto Internacional*. Obtenido de RAGA: <https://redacademicagobabierto.org/>
- RINALDI, J. M. (2016). La carga tributaria: un análisis teórico y empírico. *XLIX Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*. Córdoba: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba.
- ROSSI, I. M., POP, L., & BERGER, T. (2017). *Lo que hay que saber sobre los funcionarios públicos: Guía práctica para declaraciones juradas efectivas*. (S. A. Series, Ed.) Washington, D.C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial.
- Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, Perú. (2018). *Ética y Cultura Tributaria*. Núcleo de Apoyo contable y fiscal, NAF. Lima: SUNAT.

- TESORO, J. L., ARAMBARRI, A. J., & GONZÁLEZ CAO, R. L. (2002). *Gobierno electrónico : factores asociados a su desempeño : hallazgos emergentes de un análisis exploratorio de experiencias nacionales*. (D. d. INAP, Ed.) Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- WEGMAN, G. (2021). *La motivación como factor crítico del empleo público*. Buenos Aires, Argentina: Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP.

Publicaciones del Autor

Serie "Administración Tributaria del Siglo XXI"

- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2024c). "Una Administración Tributaria Ética e Inteligente". Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2024/05/Una-AATT-etica-e-inteligente.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2022b). "Procesos críticos y buena gobernanza". Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2022/10/procesos-criticos.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2022a). "Transformación organizacional: gestión del talento humano e innovación basada en datos". Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2022/08/gestion-talento-e-innovacion-basada-en-datos.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2021a). "Recursos de la Seguridad Social y Administración Tributaria. Su contribución conjunta a la cohesión social". Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: <http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2021/03/CEAT-RecaudacionImpuestos-y-SeguridadSocial.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2018c). "Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión de Riesgo de los Recursos de la Seguridad Social". Instituto de Estudios de las Finanzas Públicas Americanas IEFPA. XXVII Encuentro Internacional de Administradores Fiscales, noviembre de 2018, Villa Carlos Paz, Provincia de Córdoba. Recuperado desde: (academia.edu)

[https://www.academia.edu/44926534/Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión de Riesgo de los Recursos de la Seguridad Social](https://www.academia.edu/44926534/Fortalecimiento_de las Capacidades de Gestión de Riesgo de los Recursos de la Seguridad Social) (versión en español en archivo IEFPA)

http://old.amfeafip.org.ar/seminario/2018/campus/gestion_riesgo_seguridad_social.pdf

Serie "Mejores Impuestos"

- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2024b). "*Mejores impuestos para compartir la prosperidad*". Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2024/03/mejores-impuestos-para-compartir-la-prosperidad.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2023d). "*Mejores impuestos para mejores tiempos: el buen impuesto*". Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2023/07/el-buen-impuesto.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2023e). "*Nociones básicas de desempeño fiscal*". Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2023/08/Nociones-basicas-de-desepe%C3%B1o-fiscal.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2023f). "*Previsión de Impuestos en Tiempos Imprevisibles*". Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2023/10/Prevision-de-impuestos.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2023g). "*Proyección del impacto de futuras medidas tributarias*". Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2023/11/Proyeccion-del-impacto-de-medidas-tributarias.pdf>

Serie "Gestión de personas y del capital humano"

- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2023a). "Gestión estratégica de personas y del capital humano". Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2023/04/gestion-estrategica-de-personas-y-capital-humano.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2023b). "Organizar la función de gestión de personas y del capital humano en una Administración Tributaria". Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2023/05/Organizar-la-funcion-de-gestion-de-personas-y-capital-humano-en-una-AATT.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2023c). "La organización del trabajo en una Administración Tributaria". Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2023/06/La-organizacion-del-trabajo-en-una-AATT.pdf>

Serie "Futuro del trabajo y trabajo del futuro"

- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2024a). "Capitalismo digital y tributación de la Seguridad Social". Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2024/03/Capitalismo-digital-y-tributacion-de-la-seguridad-social.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2022c). "Empleos atípicos: la tercera posición, ¿liberación o dependencia?". Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2022/12/Empleos-atipicos.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis; ALVAREZ, Shirdi Sebastián y REAL, Karina (2021). "Influencers, unboxers y eSports. Los empleos atípicos en las redes sociales y su impacto en los mercados laborales y en los Recursos de la Seguridad Social". Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado

desde: <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2021/09/2c1-CEAT-Influencers-Unboxers-eSports.pdf>

- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis; BOGGERO, Geraldine (2021). *“Externalidades sociales de la plataformización económica. Impacto en el trabajo y la Seguridad Social y potenciales herramientas de mitigación”*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2021/07/Externalidades.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis; ROCA, Guillermo (2021). *“Plataformización de la economía y plataformas digitales. Su impacto en las relaciones laborales y los Recursos de la Seguridad Social”*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2021/05/Plataformizacion-de-la-economia-y-plataformas-digitales.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2021b). *“La economía de vigilancia y las plataformas. Su evolución y la mitigación de sus externalidades negativas a través de la regulación y la fiscalidad”*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2021/03/economia-de-vigilancia-y-plataformas.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2020b). *“Los desafíos de las administraciones tributarias ante el futuro del trabajo en la nueva normalidad”*. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. Revista N.º 46 CIAT (Octubre/2020. Recuperado desde: (versión en español) https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_46/Espanol/2020_RAT_46_ebook_es.pdf (english version) Tax Administration Review CIAT/AEAT/ IEF No. 46 (November, 2020) https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_46/Ingles/2020_TR46_ebook_ing.pdf
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2020a). *“Trabajo forzoso y trabajo infantil. El combate a la esclavitud del siglo XXI desde la Administración Tributaria”*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: <http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2020/09/Trabajo-forzoso-y-trabajo-infantil..pdf>
- VADELL, GONZÁLEZ CAO et al. (2020). *“Fiscalidad de las criptomonedas y la economía digital”*. Consejo Profesional de Ciencias Económicas C.A.B.A. Ed. Edicon. Buenos Aires.

Recuperado de: <http://edicon.org.ar/wp-content/uploads/2020/11/FISCALIDAD-DE-LAS-CRIPTOMONEDAS-Y-DE-LA-ECONOMIA-DIGITAL.-web.pdf>

- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2019). “*El futuro del trabajo en la economía del conocimiento*”. Instituto de Estudios de las Finanzas Públicas Americanas IEFPA. XXVIII Encuentro Internacional de Administradores Fiscales, noviembre de 2019, San Rafael, Provincia de Mendoza. Recuperado de: (academia.edu) https://www.academia.edu/44926422/El_Futuro_del_trabajo_en_la_economia_digital (versión en español en archivo IEFPA) http://old.amfeafip.org.ar/seminario/2019/documentos/rodrigo_gc.pdf
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2018a). “*Los trabajadores de plataforma y la evolución de las relaciones laborales*”. Presentación en VIII Congreso Nacional de Entes Recaudadores. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2018/10/CEAT_Trabajadores_de_plataforma.docx.pdf
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2018b). “*La futura recaudación y fiscalización de las cotizaciones a la seguridad social ante los cambios de la economía digital*”. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. Revista N.º 44 CIAT (Octubre/2018, en español). Recuperado desde: https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_44/espanol/2018_RAT44_ebook_es.pdf (English version) Tax Administration Review CIAT/AEAT/ IEF No. 44 (October, 2018) <https://biblioteca.ciat.org/opac/book/5625>

Tabla de Contenido

Tabla de contenido

Nota del Autor	3
Agradecimientos	3
Resumen	4
Abstract.....	4
Resumo	5
Gobernanza Ética y Prosperidad Compartida.....	5
Definiciones Iniciales.....	7
Modelo Organizativo	7
Arquitectura y Elementos de Diseño	7
Creación de Valor y Temas de Diseño.....	8
Concepto de Gobernanza	8
Marco de Gobernanza	10
Buena Gobernanza.....	10
Toma de Decisiones y Buena Gobernanza.....	11
Ética y Buena Gobernanza	12
Modelo Organizativo Ético e Inteligente	12
Ejes de Mejora	15
Transparentar	16
Gobierno Abierto	16
Transparencia Fiscal.....	17
Rendición de Cuentas	18
Evolución del Patrimonio de los Funcionarios Públicos.....	19
Simplificar	20
Reglas Claras y Procedimientos Simples.....	20
Simplificar Estructuras y Procesos	21
Eficiencia y Automatización de Procesos.....	23
Complementar	24
Gestión del Empleo	24
Gestión del Desempeño.....	25
Capacitación y Desarrollo	25

Gestión de la Compensación.....	26
Gestión del Compromiso y Cultura Organizacional	27
Innovar	28
Transparencia y Automatización.....	28
Algoritmos e Inteligencia Artificial	28
Mala Gobernanza y Política Fiscal.....	30
Factores de Mala Gobernanza	30
Política Fiscal	32
Política Tributaria y Diseño Tributario	34
Administración Tributaria: Eficiencia y Disciplina Fiscal	36
Gasto Público y Opacidad	40
Incidencia Fiscal y Desigualdad	42
Gobernanza y Cohesión Social	43
Conclusiones	44
Conceptos Clave.....	45
Referencias.....	50
Publicaciones del Autor	53
Serie "Administración Tributaria del Siglo XXI".....	53
Serie "Mejores Impuestos"	54
Serie "Gestión de personas y del capital humano".....	55
Serie "Futuro del trabajo y trabajo del futuro".....	55
Tabla de Contenido	58
Información del Autor.....	60

Información del Autor

Rodrigo Luis GONZÁLEZ CAO se recibió de Contador Público y Licenciado en Administración en la Pontificia Universidad Católica Argentina y ha cursado la Maestría en Administración Pública en la Universidad de Buenos Aires.

En el ámbito de las administraciones tributarias ha ejercido roles de jefatura en áreas de investigación, fiscalización, control de gestión y operaciones en la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS (AFIP) de Argentina.

.UBA económicas



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas

CEAT



Centro de Estudios en Administración Tributaria

Investigación y capacitación aplicados a los ingresos públicos