

PLANES DE REGULARIZACIÓN TRIBUTARIA ¿ALIENTAN LA EVASIÓN Y CONTRIBUYEN A LA MOROSIDAD?

Cr. Sergio Brandolín
Cra. Noelia Rodríguez

Instituto Técnico de Investigaciones Tributarias
Universidad Nacional de La Rioja.
Argentina.

Palabras Clave:

*Planes de Regularización,
Evasión, Morosidad,
Igualdad*

Key Words:

*tax debt payment plan,
tax amnesty, tax
evasion, failure to pay
taxes, equality*

Resumen

No mucho se ha tratado sobre el tema de los planes de regularización, y mucho menos sobre las implicancias que estos tuvieron y tienen en la Evasión Fiscal, adicionado a un tema de similar desaprobación social como es el de la Morosidad Tributaria.

Por ello, a través del presente trabajo se pretende establecer algunas premisas sólidas y obtener ciertas conclusiones objetivas, que permitan sentar las bases de estudio de los beneficios e inconvenientes que surgen de la implementación de los planes de regularización fiscal.

En primera instancia se hará una diferenciación entre dos conceptos primarios en nuestra investigación: La Evasión y La Morosidad; delimitando qué sujetos se encuadran en cada uno de ellos.

Luego, se buscará contrastar las distintas alternativas y formatos de los planes de regularización. Asimismo se expondrán las causales que llevan al Fisco y a los sujetos obligados, sea esta física o ideal, a utilizar a alguno de ellos.

Posteriormente, se arribará a una clasificación general de los planes de acuerdo a los ciclos económicos, en busca de obtener algunas conclusiones sobre la efectividad de los mismos en la recaudación tributaria.

Por último, se analizarán los efectos no deseados que ocasiona la implementación de estos instrumentos de regularización.

Abstract

Not many contributions have been found on the issue of tax debt payment plans and even fewer on the effects of such plans on tax evasion as well as on issues such as the failure to pay taxes, which is a practice equally condemned by society. This project proposes to state some strong principles and objective conclusions to serve as the basis for a systematic study of the benefits and shortcomings generated by implementing tax amnesty plans. A preliminary distinction will be drawn between the concepts of "tax evasion" and the "failure to pay taxes" along with a profile of those entering into each of these practices. Then a contrastive analysis will be performed among the variety of tax debt payment options and plans available and some causes will be stated that guide State' and taxpayers' preferences when the time for using a tax debt payment option comes. At a later stage, a general taxonomy of plans will be drawn in terms of the economic cycles to reach some conclusions upon their effectiveness to increase tax revenue. Finally, unwanted side effects generated by tax debt payment plans will be analyzed¹.

Introducción

Los tributos siempre han sido uno de los pilares del mantenimiento de una economía nacional, en algunos países con mayor participación que en otros. La recaudación y la fiscalización, por su parte, son las bases para que este pilar se

¹ Traducción al inglés: Gentileza Trad. Ana Peña Pollastri, MA

mantenga erguido y estable; sin embargo ¿qué sucedería cuando alguna de estas bases, o ambas, no cumplen eficientemente con su función?

Al ahondar en cuestiones relacionadas con la recaudación tributaria, es imprescindible conocer los factores que, en forma directa e indirecta, intervienen en su funcionamiento.

Por un lado, se observan variables que influyen *directamente* en el proceso de determinación, liquidación e ingreso de los impuestos. Entre éstos se encuentran: la legislación tributaria, el valor de la materia gravada, las normas de liquidación e ingreso de los tributos, el incumplimiento en el pago de las obligaciones fiscales y los factores diversos. Por otro lado, existen *determinantes indirectas o de segundo grado* como son, por ejemplo, las necesidades de política fiscal, las preferencias de los realizadores de la política tributaria, las variables de índole económica, del mercado de crédito y la situación financiera de los contribuyentes, entre otras; que afectan a los determinantes directos. (Lic. Fernando R. Martín, 2006)

Dicho esto, es importante destacar que dentro de los factores que inciden directamente en el proceso de recaudación, el *incumplimiento en el pago de las obligaciones fiscales*² adquiere vital importancia y es este tema el que se tratará en el desarrollo del presente trabajo a nivel general.

En consecuencia este incumplimiento, en una visión reducida, asumiría dos modalidades:

- Mora: "*obligaciones tributarias que son reconocidas por los contribuyentes... pero no son abonadas en los plazos establecidos por la legislación*" (Lic. Fernando R. Martín, 2006), y
- Evasión: resaltando de ello el "*ocultamiento total o parcial del valor de los conceptos económicos gravados*" (Lic. Fernando R. Martín, 2006). Técnicamente, la omisión de declarar base imponible o la acción tendiente a omitirla.

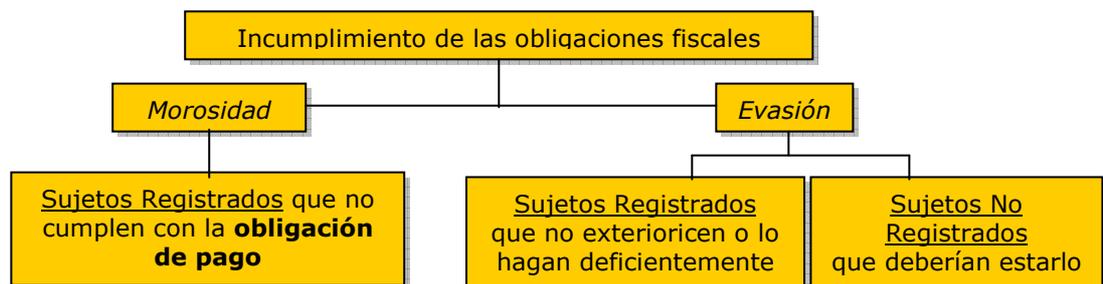
² Entendiéndose ello como la omisión del ingreso del tributo que corresponde ser abonado en un periodo de tiempo.

Frente a esta diferenciación se plantean en el ámbito de la Administración Tributaria dos grandes grupos de contribuyentes: los *sujetos registrados* y los *no registrados*.

Dentro del primer estamento (sujetos registrados), existiría a su vez una subdivisión, de aquellos que exteriorizan sus obligaciones fiscales y de aquellos que no lo hacen. Indudablemente, aquellos que lo hacen no siempre cumplen con el deber material que ello conlleva, es decir, el pago del tributo oportunamente declarado, invocando de este modo la figura de la Morosidad.

Siguiendo este esquema, se encuadra en el concepto "Evasión" a aquellos *sujetos no registrados* que deberían estarlo por configurar un hecho imponible³, y a los que *estando registrados* no exteriorizasen el mismo o lo hicieren de manera deficiente.

Sin embargo, para que esta diferenciación quede aún mas clara, proponemos el siguiente cuadro ilustrativo:



Teniendo presente así ambas desviaciones genéricas en la recaudación y contemplando la siempre itinerante necesidad financiera del Estado; el Fisco recurre con frecuencia a la implementación de distintas medidas tendientes a solucionar estas cuestiones con la finalidad de incentivar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.

³ Llamamos hecho imponible al "acto, conjunto de actos, situación, actividad o acontecimiento que, una vez sucedido en la realidad origina el nacimiento de la obligación tributaria y tipifica el tributo que será objeto de la pretensión fiscal". (S/Héctor B. Villegas, año 2002, Página 348 "Curso de finanzas, derecho financiero y tributario - 8º edición -Editorial Astrea -)

En consecuencia, y lejos de enumerar cada una de estas medidas, se entiende que los planes de regularización constituyen una de estas herramientas que pretenden dar respuesta a estos inconvenientes de recaudación.

Pero, ¿Qué son los planes de regularización tributaria?

Si bien se podría elaborar una definición general de los mismos, se cree que una manera sencilla de hacerlo es a través de su clasificación estructural.

En este sentido, este concepto asume distintas formas, dentro de los cuales se distinguen los "blanqueos", las "moratorias", las "presentaciones espontáneas", y los "planes de facilidades de pago".

A continuación se hará una mención reducida de cada uno de ellos.

Según un trabajo publicado por la Dirección de Estudios de AFIP, conceptualmente se entiende por **Moratorias Fiscales** *"a los regímenes que prevén una disminución en términos reales de las obligaciones fiscales (declaradas o no) adeudadas por los contribuyentes y determinadas según la ley vigente al momento del nacimiento de cada uno de los hechos imposables. Esta reducción del valor presente de la deuda, se produce al condonar intereses, multas, saldos de impuestos, etc., y también en los casos en donde se otorgan planes de pago en los que se aplican tasas inferiores a la de interés resarcitorio⁴..."* (Salim y Vasallo, año 2005: Pág, 3)

Los Planes de **Presentación Espontánea** por su parte, *"corresponden a aquellos regímenes mediante los cuales los responsables declaran deudas no exteriorizadas previamente al organismo fiscal. Como incentivo para inducir a los responsables a declarar sus obligaciones, estos planes generalmente establecen una reducción de intereses, condonación de penalidades e incluyen la posibilidad*

⁴ Entendiendo como tal aquella que se cobra sin necesidad de interpelación alguna ante la falta total o parcial en el pago de los gravámenes (Art. 37, Ley 11683: Procedimiento Tributario).

de cancelación de la deuda mediante cuotas."⁵ (Salim y Vasallo, año 2005: Pág, 3)

Los Planes de **Facilidades de Pago** "corresponden a regímenes de cancelación de las obligaciones (exteriorizadas en presentación espontánea o no) en cuotas, mediante los cuales los contribuyentes abonan en un lapso determinado las obligaciones adeudadas al organismo fiscal, con los correspondientes intereses de financiación". (Salim y Vasallo, año 2005: Pág. 3)

Por último, los **Blanqueos Fiscales**, intentan regularizar las obligaciones no declaradas mediante leyes que modifican la estructura de los tributos, como por ejemplo, disminuciones en las alícuotas de los impuestos. A los efectos de brindar una idea más puntual sobre las características de este régimen de regularización, se remite a la lectura del Título III de la Ley 26476 -24/12/2008- Régimen de Exteriorización de Bienes en el País y el Exterior.⁶

Teniendo en cuenta esto, es preciso aclarar que cualquiera fuese el tipo que se elija en una política de Estado y cualquiera fuese el *objetivo específico* que se establezca en su definición conceptual, todos los planes de regularización tienen como meta general, mejorar el nivel de recaudación fiscal, sea ésta en el corto, mediano o largo plazo.

Resumiendo todo lo mencionado hasta aquí, cabe preguntarse: ¿estos planes de regularización tributaria, funcionan a la hora de mejorar la recaudación, disminuyendo en consecuencia los niveles de evasión y morosidad; o simplemente son medio inconducente de eficiencia administrativa?

⁵ El término "Espontáneo" denota la inexistencia de una intimación previa por parte del Fisco al cumplimiento de las obligaciones tributarias. La adhesión a moratorias, por su parte, puede ser consecuencia de la acción del Fisco.

⁶ En esa oportunidad, el perdón impositivo se traducía en el pago de una tasa que oscilaba entre el 1% y el 8% a cambio de blanquear bienes situados en el país o en el exterior.

Causales de la emisión y acogimiento a los planes de regularización

Como se mencionó anteriormente los planes de regularización tributaria son, a nivel general, medios que facilitan la cancelación de las obligaciones tributarias y son utilizados por el Estado para mejorar el nivel de recaudación en el corto, mediano y largo plazo.

Siguiendo esta definición, y sin la necesidad de profundizar por el momento en la estructura y funcionalidad de esta herramienta, se puede advertir que todo plan de regularización basa su existencia en el otorgamiento de algún tipo de *beneficio*, que generalmente favorece al contribuyente deudor en detrimento de la recaudación total del tributo.

En base a ello se podría pensar, acertadamente, que esta decisión en el otorgamiento de algún beneficio se trata de alguna estrategia de recaudación, que en ciertos casos busca captar una parte de lo adeudado en lugar de quedarse con las "manos vacías", y que en otros busca blanquear a tasas mínimas operaciones no informadas oportunamente a los fines de centrar la atención en ellas en el futuro.

Sin embargo, resultaría prudente preguntarse por un lado, qué lleva al Estado a utilizar esta herramienta, y por otro, aunque obvias son las razones, qué lleva a los contribuyentes a adherirse a los mismos.

Causales de "emisión" de planes

A lo largo de la historia los planes sancionados han germinado bajo la forma de Decretos y Resoluciones Generales emitidos por el poder Ejecutivo, con lo cual podría convenirse que las causas específicas de su sanción variaron en tantos motivos cuantas políticas gubernamentales o gobernantes existieron.

No obstante, no es el objetivo de este trabajo analizar las razones contextuales de la existencia de cada uno de ellos, sino el de determinar su eficiencia y eficacia al momento de recaudar. Para lo cual, sólo será de utilidad

conocer cuales son, en la generalidad de los casos, los motivos que se argumentaron y que llevaron al Estado a emitirlos.

Desde este punto de vista formal, las razones enunciadas por el mismo Estado (en los considerandos de Resoluciones Generales y Decretos) a la hora de sancionar un nuevo plan varían indistintamente entre las siguientes:

- Que circunstancias especiales han afectado la capacidad financiera de los contribuyentes y responsables incidiendo negativamente en las posibilidades de los mismos para cumplir voluntariamente con sus obligaciones tributarias.
- Que se aconseja facilitar la reinserción voluntaria de los sujetos aludidos en el sistema tributario vigente posibilitando la regularización de los mismos frente al Fisco.
- Que en el país se ha ido modificando la actitud de los contribuyentes y/o responsables, valorizando tanto su cumplimiento cuanto la tarea que el Estado lleva adelante en la lucha contra la evasión y en la oportuna percepción de las obligaciones determinadas.

En resumidas cuentas, los argumentos establecidos por el Estado al momento de sancionar planes de regularización variaron entre aquellas razones imputadas directamente a los propios contribuyentes (desequilibrio financiero), y aquellas otras derivadas de la búsqueda del mejoramiento de la administración tributaria propiamente dicha (el cumplimiento voluntario y la consecuente disminución de las tareas de fiscalización, y la reducción de los niveles de evasión y morosidad imperantes).

Este análisis permite comprender y focalizar un poco más los objetivos que se buscaron con la emisión de los planes, además de delimitar el campo de investigación en el que se debe actuar a los fines de responder a la pregunta acerca de si los planes funcionan como método apropiado en la búsqueda de la disminución de los niveles de morosidad y evasión.

Causales de "acogimiento" a los planes

Un punto a analizar, continuando con el modelo planteado, hace referencia a lo siguiente; *¿Qué lleva a un sujeto a utilizar estos instrumentos de regularización?*

Aunque las respuestas resulten evidentes, sería prudente resumirlas en las siguientes páginas.

o Características particulares que presentan los planes:

Como ya se mencionó, en las últimas 3 décadas se han sancionado un gran número de Decretos y Resoluciones Generales que implementaron distintas alternativas de regularización tributaria (blanqueos, moratorias, presentaciones espontáneas y planes), presentando cada una de ellas diferencias conceptuales e instrumentales.

Resultaría oportuno en esta etapa, ejecutar un relevamiento de los planes que existieron y existen en la Argentina desde la década del '80, extrayendo de los mismos las características relevantes, que permitirán establecer una comparación objetiva, proporcionando una base teórica en la obtención de resultados. Como producto de ello, surge el cuadro que se muestra en el Anexo 1 y que trata de desglosar los elementos imperantes de cada plan.

De este modo, y siguiendo una lógica que nos parece razonable, los elementos que potenciarían en mayor medida el acogimiento de los contribuyentes a uno u otro instrumento, tendrían que ver con los siguientes conceptos:

1. Beneficios que otorgan los planes (condonación de multas, intereses y demás sanciones),
2. Cantidad de cuotas, y
3. Tasa de interés de financiación.

Según la publicación sobre "Planes de Presentación Espontánea y Facilidades de Pago Nacionales en Argentina", los planes con mayor *deuda declarada* son los que se implementaron luego de una *crisis económica*. Asimismo considerando la

deuda recaudada en términos absolutos y relacionándola con la recaudación del año de implementación, los de mayor captación fueron los correspondientes a los Decretos 493/95 y 963/95 (Miniplan⁷), en el marco económico de la crisis ocasionada por el efecto Tequila en Méjico, cuyos efectos en la recaudación se observaron recién en 1996; el Decreto 93/00 y la Resolución General 863/00 (Miniplan) que se dictan bajo el contexto de diez trimestres de caída económica, y los Decretos 1384/01 y 338/02 (Miniplan), que se implementaron luego de la crisis del 2001. (José a. Salim y Analía L. Vassallo, año 2005. Pág. 4)

Para denotar el éxito de los mismos, es bastante ilustrativo destacar que estos tres planes (es decir los "generales", ya que fueron los realmente trascendentes), representaron el **66%**⁸ de la recaudación total por planes entre la década de `95 y `05.

Las razones fundamentales que hicieron a estos instrumentos tan atractivos, fueron las características principales que ellos otorgaban, diferenciándolos de otros sancionados entre esos años.

Dichas características tenían que ver con la condonación de multas, intereses resarcitorios y punitivos y demás sanciones, además del ofrecimiento de bajas tasas de interés de financiación y gran número de cuotas. Todo ello complementado, como se dijo anteriormente, con la implementación de los Miniplanes que apoyaban la avasallante repercusión de los planes en cuestión.

Por lo mencionado se podría inferir que el otorgamiento de "beneficios" (haciendo extensivo el término a las tres características), amplía las posibilidades de éxito y mejora el nivel de recaudación de los planes sancionados.

o Diversas situaciones económicas-financieras del deudor:

⁷ A los efectos de este trabajo consideramos un "Miniplan" aquél que complementa a un plan de gran éxito y que generalmente busca ampliar las obligaciones comprendidas en el plan con el que se relaciona. Sin embargo, la mayoría de las veces estos miniplanes no presentan ningún tipo de beneficio y captan obligaciones de pequeños periodos.

⁸ Cálculo efectuado en base a datos extraídos de: "Planes de Presentación Espontánea y Facilidad de Pagos Nacionales en Argentina -Año 1995 a 2004 - José A. Salim y Analía L. Vassallo. Noviembre del 2005. Página 6.

La práctica demuestra que muchos de los contribuyentes que cuentan con cierta capacidad de pago, utilizan la inclusión de deudas fiscales en planes de regularización como medio de financiación y diferimiento en el pago de impuestos. Ello con el objeto de priorizar el uso del dinero hacia otros fines, llámese consumo personal, cancelación de deudas que devienen del propio negocio (pago proveedores y acreedores, entre otros), etc.

Sin embargo, no todo contribuyente tiene el ánimo de utilizar los planes como un instrumento de financiación alternativa, sino que deciden adherirse a ellos porque se ven inmersos en una real situación económica-financiera desfavorable que les impide materializar sus obligaciones tributarias en forma oportuna. Es esta última situación la que respondería satisfactoriamente a uno de los objetivos planteados por el Estado en la emisión de los planes.

A pesar de ello, y teniendo en cuenta la realidad imperante comentada en el primer párrafo podría llegarse a una primera, aunque anticipada, conclusión: **los planes no sólo favorecen a aquellos que se encuentran en una situación financiera desfavorable, sino también a todos aquellos que poseen deudas tributarias, se encuentren éstos con problemas financieros o no. Así, podría sugerirse que esta herramienta lejos de cumplir eficientemente con sus objetivos, alienta a contribuyentes cumplidores a utilizar las arcas fiscales como entidades financieras de bajo costo, alterando el principio de equidad e igualdad.**

o Intimaciones por parte del organismo recaudador en el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Es sabido que el Sistema Tributario en su función de fiscalizador, recurre a controles que muchas veces concluyen en la exigencia del pago de tributos.

Frente a esta situación adversa, los sujetos, inscriptos o no, se encuentran ante la posibilidad de optar por la regularización de esta deuda declarada e intimada mediante la utilización de los planes.

De esta manera, el hecho de contar con esta opción, sumada la posibilidad en nuestros días de incorporarse a un plan en cualquier momento, provocaría en consecuencia cierta laxitud de los contribuyentes en el pago oportuno de

tributos, quienes aguardarían este tipo de presión fiscal para regularizar sus obligaciones y retrasar la recaudación del fisco.

o Contar con aprobación del Fisco para efectuar trámites diversos

Una cuestión con una incidencia menor en relación a las situaciones mencionadas anteriormente pero presente en la decisión de adhesión, es el requisito de sanidad en las cuentas tributarias que exige la Administración Federal de Ingresos Públicos para efectuar determinados trámites administrativos, a saber:

- Obtención de un certificado de no retención del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto a las Ganancias,
- Obtención de un certificado fiscal para contratar con el Estado Nacional,
- Importación o exportación de mercaderías o servicios,
- Diferimientos impositivos, como el establecido por la ley 22.021,
- etc.

En estos casos, los planes de regularización forman parte de las alternativas existente con las que cuentan los contribuyentes a la hora de regularizar sus obligaciones.

El Comportamiento de los contribuyentes

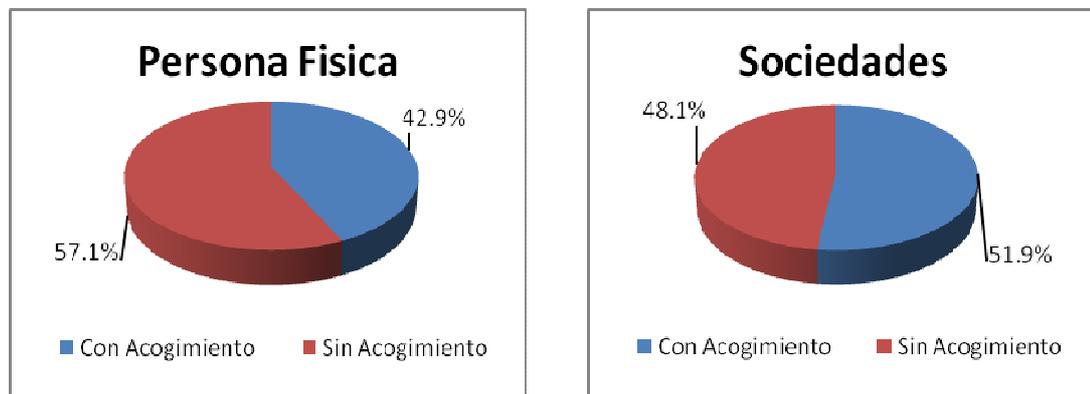
Hasta ahora se comentó cuales son los factores preponderantes que influyen directamente en los responsables al momento de adhesión.

Ahora bien, resultaría interesante avanzar hacia una siguiente etapa que hace referencia al comportamiento de los contribuyentes dentro de un régimen de regularización. Se busca evaluar la relación entre el grado de incumplimiento, la adhesión a los planes y la recurrencia en dicho acogimiento (entendiéndose esta última como la cantidad de veces que cada contribuyente se adhiere a uno de estos instrumentos).

Bajo este propósito, y en función a los resultados obtenidos en un trabajo de la Dirección de Estudios de la AFIP (Salim y Vassallo, año 2006) se podrían realizar algunos comentarios.

En dicha publicación se contemplaron los periodos entre 1997-2002; y en base a un muestreo sistemático se realizó un análisis descriptivo cuyos resultados fueron los siguientes:

- El 42.9% de los responsables Personas Físicas se adhirieron al menos a algún plan de facilidad de pago, en tanto que para las Sociedades dicho porcentaje asciende a un 51.9%.

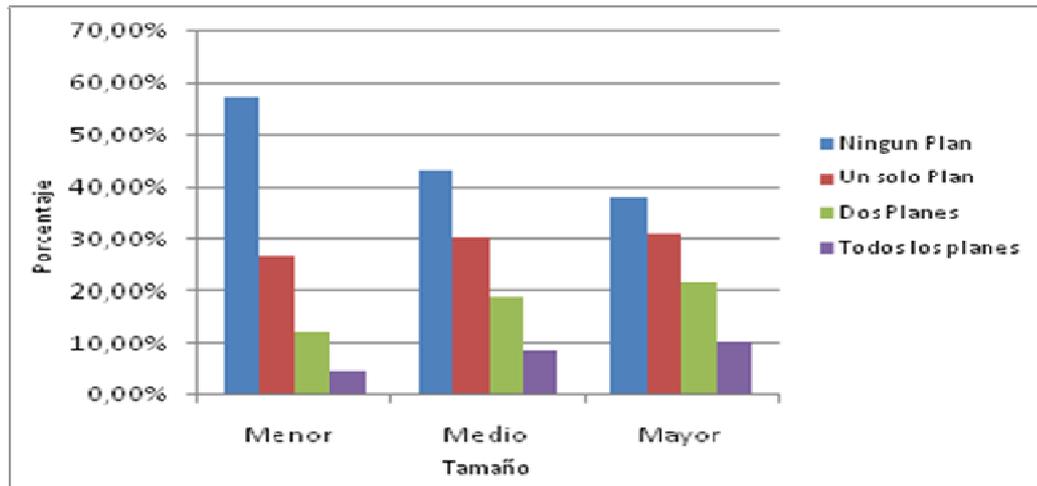


"Planes de Presentación Espontánea y Facilidades de Pago. Análisis del comportamiento de los contribuyentes" --. Realizado por: -Lic. José a. Salim (Director Dirección de Estudios AFIP), -Lic. Analía L. Vassallo (Jefe de Departamento Estadística- Dirección de Estudios AFIP- Febrero 2006, Páginas 8 y 9

- En general, la recurrencia es una práctica que se observa con mayor frecuencia en las sociedades.
- Por su parte, las sociedades de mayor tamaño fiscal⁹ tienden a adherirse a los planes en mayor proporción que las pequeñas, y evidencian además una mayor recurrencia en la adhesión.

⁹ Los parámetros tomados por el trabajo mencionado de la Dirección de Estudios de la AFIP, fueron los montos de ingresos o ventas consignados por los responsables en la declaración jurada de ganancias.

Recurrencia de Adhesión según el tamaño del Contribuyente
Sociedades



"Planes de Presentación Espontánea y Facilidades de Pago. Análisis del comportamiento de los contribuyentes" --. Realizado por: -Lic. José a. Salim (Director Dirección de Estudios AFIP), -Lic. Analía L. Vassallo (Jefe de Departamento Estadística- Dirección de Estudios AFIP- Febrero 2006 - Página 17

- Por otro lado, entre las Personas Físicas tanto la adhesión a los planes como la recurrencia en el acogimiento parece ser similar entre los más grandes y los más pequeños.
- Asimismo, a mayor incumplimiento se notó un mayor nivel de adhesión a los planes. Así en las Personas Físicas dentro de los más incumplidores, el 68.6% se adhiere a algún plan; en tanto que en el grupo de los más cumplidores, solo lo hace el 26%.
En las Sociedades, el 68.8% de los más incumplidores se adhiere al menos a un plan, contra el 22.4% de los más cumplidores.
- A mayor incumplimiento relativo, también existe, mayor recurrencia en la presentación. Observemos el siguiente cuadro:

Tipo de conducta Fiscal	Recurrencia de Adhesión				Totales
	Ningún Plan	Un Plan	Dos Planes	Todos los Planes	
Persona Física					
Incumplimiento Bajo	74,0%	20,9%	4,1%	0,9%	100%
Incumplimiento Medio	50,8%	31,0%	13,9%	4,2%	100%
Incumplimiento Alto	31,4%	36,2%	22,6%	9,8%	100%
Sociedad					
Incumplimiento Bajo	77,6%	17,6%	4,3%	0,6%	100%
Incumplimiento Medio	55,7%	30,1%	10,5%	3,7%	100%
Incumplimiento Alto	31,2%	33,7%	24,1%	11,0%	100%

Resumidamente se concluye que: **a mayor incumplimiento de las obligaciones tributarias existe una tendencia a un mayor nivel de adhesión a los planes, así como también a una mayor recurrencia en el acogimiento a los mismos. Con lo que se infiere que son los supuestos evasores y morosos los que utilizarían en mayor medida esta herramienta de regularización.**

Agrupación de los Planes

Avanzando en el estudio y pretendiendo recabar la mayor cantidad de datos respecto a la funcionalidad de los planes, se propone en esta oportunidad agrupar y analizar los mismos (enumerados en el Anexo I) por medio de un criterio que permita visualizar una idea general sobre los mismos.

En la búsqueda de este criterio o patrón se pueden encontrar variadas opciones razonables. A modo de ejemplo se menciona: un criterio que contemple los beneficios otorgados, o las cuotas o intereses ofrecidos, o la existencia o no de caducidad, o bien las características globales que ofrecen estos instrumentos.

Asimismo, se destaca la posibilidad de una agrupación de acuerdo a los mandatos y políticas presidenciales de cada época. Y esto se debe, como se dijo anteriormente, a que la mayoría de los planes han sido sancionados bajo la

forma de Decretos. No obstante, ahondar en cuestiones de política gubernamental no respondería a la esencia de este trabajo.

Bajo estas aclaraciones y en vista a un objetivo concreto, se sugiere que la mejor manera de agruparlos es a través de los ciclos económicos argentinos; ya que como se dijo anteriormente, los planes buscan respaldar a contribuyentes en períodos de crisis, y apoyar al Estado ante la dificultad en la recaudación.

Por su parte, el Lic. Fernando R. Martín¹⁰ suma al tema la siguiente opinión: *"La mora y la evasión...están relacionadas con la fase del ciclo económico por la que atraviesa la economía. Existe un clara relación entre las etapas de recesión/auge y el incremento/disminución de la evasión y la morosidad..."* (2006, pág. 5)

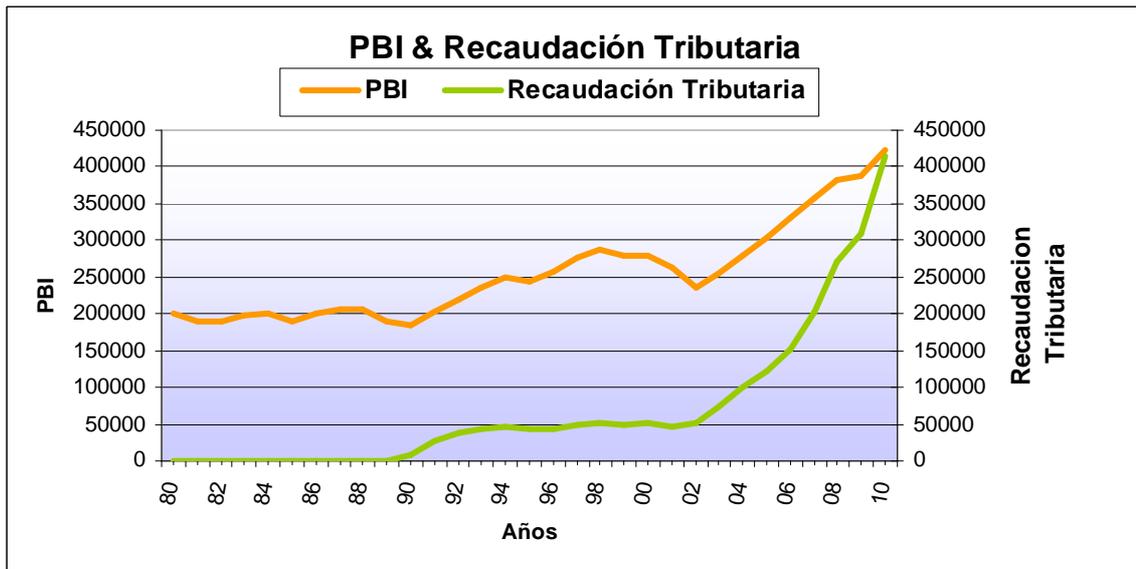
Ciclos Económicos en la Argentina

Se comenzará entonces con la agrupación de los planes de acuerdo a los ciclos económicos al cual pertenecen. Para ello, en una primera etapa, se establecerán los periodos económicos en la historia argentina desde la década del '80.

En la determinación de los mismos se eligió como variable la evolución del PBI a lo largo de los años, complementado con los cambios ocurridos en la Recaudación Tributaria Total (Recaudación Neta Nacional).

El comportamiento de ambas se muestra en el gráfico a continuación:

¹⁰ Subdirector Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal del Ministerio de economía de la República Argentina (2006)



Fuente: Datos s/ PBI: base histórica del INDEC, elaborada en base al promedio de los datos trimestrales de cada año. Datos s/ Recaudación Tributaria: Informe presentado sobre la recaudación tributaria de la República Argentina por la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal del Ministerio de Economía de la Nación.

El inicio y el fin de cada ciclo estaría determinado por los puntos de inflexión de la crisis, es decir los momentos de recesión o depresión económica. *Ello en virtud de que las fases ascendentes de los ciclos suelen ser aprovechadas para mejorar la calidad de la estructura tributaria, a través de la eliminación de impuestos que se consideran distorsivos y la reducción de alícuotas. En las etapas de recesión, en cambio, es común observar la creación de tributos y eliminación de exenciones* (Lic. Fernando R. Martin, año 2006, pág. 5); siendo éste el momento en donde se instrumentan, además, herramientas de regularización tributaria (ello a los efectos de perseguir no tan solo el objetivo de aumentar la recaudación total, sino también de servir de apoyo a los contribuyentes en momentos de crisis económica).

Así se extraen los siguientes ciclos, haciendo un comentario resumido de la situación económica de la Argentina en los años de finalización de cada uno de ellos.

Ciclos en la Historia Económica Argentina

- Primer Ciclo (1980 a 1984).

Hacia finales del ciclo, en **1984**, la economía Argentina se ve afectada por una crisis inflacionaria de gran envergadura. La inflación de ese año superaba el 700 por ciento y el gobierno comienza a implementar políticas de abastecimiento de recursos primarios¹¹. Como consecuencia de esta situación se busca y posteriormente se logra, la estabilización económico-financiera a través del conocido Plan Austral.

- Segundo Ciclo (1985 a 1989).

Hacia **1989** un hecho extremadamente grave asesta un golpe letal contra el gobierno de Alfonsín, caracterizado por graves enfrentamientos civiles. En Febrero de ese mismo año, el dólar se dispara sin motivo aparente. El Ministerio de Economía trata de contener la estampida pero no tiene éxito. Este hecho produce malestar y la gente se agolpa frente a las casas de cambio para adquirir dólares¹⁰.

- Tercer Ciclo (1990 a 1994).

En octubre de 1993 se publica la ley 24.241 de "Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones" y comienza la proliferación de las AFJP. Consecuentemente, y como era de esperarse, a partir de este momento los planes de regularización comienzan a contemplar no sólo las deudas impositivas, sino también los incumplimientos producidos en el régimen previsional.

Se produce además en Méjico el conocido "Efecto Tequila", que afecta fuertemente a la economía Argentina debido, principalmente, a la similitud de sus políticas.

Dicho efecto acarreó una *fuga de capitales* de aproximadamente U\$S 2.500 millones entre **diciembre del '94 y febrero del '95** ocasionado por la incertidumbre de los inversores extranjeros.

¹¹ Fuente: www.historiadelpais.com.ar

Como respuesta a esta situación el Estado comienza a *gestar* importantes reformas tributarias, que son implementadas recién a partir de 1997.

- Cuarto Ciclo (1995 a 1998).

Hacia **1998**, tres hechos importantes acontecieron en la economía mundial que afectaron a la mayoría de los mercados de capitales, de los cuales Argentina no estuvo exenta. El default ruso, los serios problemas fiscales de Brasil y la caída de los precios internacionales de los productos exportables, determinaron una fuerte desaceleración de la economía.

Estos hechos fueron condicionantes en la *sanción definitiva* de aquellas ideas en materia tributaria que se habían estado gestando a fines del ciclo anterior, por lo que la Argentina estuvo preparada para afrontar esta situación, lo que llevó a una pequeña oscilación de las variables PBI y Recaudación Tributaria.

La mencionada reforma consistió principalmente en la modificación de la estructura fiscal del país, que se vio reflejada en la disminución de los aportes patronales, la ampliación de la base imponible del IVA, el establecimiento de un impuesto mínimo presunto sobre las ganancias de las sociedades basado en los activos de las empresas, el incremento de las alícuotas de IVA y Ganancias, el mejoramiento de las normas sobre fijación de precios de transferencia a los efectos impositivos, y el establecimiento de nuevas normas sobre la posibilidad de deducir del impuesto a las ganancias los gastos en concepto de intereses.

Este cambio permitió mejorar del sistema tributario, logrando una mayor eficiencia en el control y facilitando la instrumentación de la norma.

- Quinto Ciclo (1999 a 2001/2).

Por último, y sin lugar a dudas la crisis del **2001** es otro momento determinante en nuestro estudio.

Se sabe del malestar político, social y económico que sufrió el país en esa época, situación que da lugar al inicio de nuestro sexto y último ciclo.

A pesar de ello, y como se muestra en el grafico "PBI y Recaudación Tributaria", la economía Argentina ha crecido en forma constante desde

entonces. Igual destino ha tenido la Recaudación Tributaria que a partir del 2002, ha mostrado un crecimiento que ronda el 20% anual.

Cabe mencionar por último un hecho de gran envergadura mundial producido a inicios del 2008. Se desata una crisis financiera en Estados Unidos originada principalmente por el colapso de la "burbuja inmobiliaria". Esta situación tuvo repercusiones a escala internacional provocando la caída de los mercados europeos y afectando a todos los países de distintas maneras. Sin embargo, y ante la espera de grandes efectos en la Argentina, tanto el PBI como la Recaudación Tributaria no se vieron mayormente afectados, ocasionando una estacionalidad en el crecimiento de ambos indicadores¹².

Participación de los planes en la Recaudación Total

A partir de lo antes citado, se agruparán los planes según los ciclos económicos. Para ello se elaboró la siguiente tabla, en la cual se tuvo en cuenta, además de la cantidad de planes por ciclo, la recaudación por año, tanto de lo proveniente de estos instrumentos de regularización como de la recaudación tributaria total.

¹² Las razones por las que se generaron dichos resultados respondieron a diversas y variadas situaciones que van desde la inflación interna hasta cuestiones de economía de escala. Sin embargo, desarrollar este punto mas en extenso no sumaría conclusiones a este trabajo.

Tabla de Recaudaciones Tributaria por ciclos económicos
(en millones de pesos)

Periodos	Cantidad de Planes	Recaudación Trib. Total	Recaudación por Planes	% de los Planes en la Rec. Total
1980 - 1984	2	0,88033	0,001267	0,14%
1985 - 1989	1	452,90	2,4015	0,53%
1990 - 1994	10	159.774	3.789	2,37%
1995 - 1998	13	187.790	4.816	2,56%
1999 - 2002	6	197.307	4.802	2,43%
2003 - 2010	8	1.649.506	S/D ¹³	-

Fuente: 1- Informe presentado sobre la recaudación tributaria de la República Argentina por la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal del Ministerio de Economía de la Nación; e 2- Informe de Noviembre de 2005, "Planes de Presentación Espontánea y Facilidades de pago nacionales en Argentina -Años 1995 a 2004"- por José A. Salim (Director Dirección de Estudios -AFIP) y Analía L. Vassallo (Jefe de Departamento Estadística -AFIP)

Del cuadro precedente surge que la instrumentación de los planes de regularización no tendría gran repercusión en la recaudación tributaria nacional (sólo lo hace en un promedio aproximado del 2%).

Sin embargo, con la información disponible no es posible aún ponderar la efectividad de los planes sancionados en el cumplimiento de sus fines, pues se desconoce la recaudación potencial de los mismos.

Por ejemplo, si el grado de incumplimiento estuviese dado en un 40% (evasores + morosos) y el 2% fuese la recaudación por planes; entonces podría sostenerse que la implementación de ellos contribuye en escasa medida a atenuar el incumplimiento de las obligaciones tributarias, pues no está captando el 38% restante. Ahora bien, si la recaudación potencial en lugar de ser el 40% fuese el 2%; entonces los planes serían totalmente efectivos.

Un trabajo presentado por la Dirección de Estudios de la AFIP (Salim y Vassallo, año 2005), con el objetivo de mensurar el volumen de nuevos responsables, que ante un plan se inscribieron voluntariamente para regularizar su situación; contabilizó las nuevas altas registradas en el padrón único de contribuyentes (hoy sistema registral) desde el mes de publicación de los **SERGIO BRANDOLIN Y**

¹³ La razón de la inexistencia de datos se debe a que a partir del año 1995 el MECON (fuente de este cuadro) incluye en la recaudación de cada uno de sus impuestos, los recaudado por planes de financiación; con lo cual a partir de ese año ya no se muestran las cifras en forma detallada.

Decretos 93/00, 1384/01 y 338/02, que a su vez hayan presentado el plan respectivo para cada uno de los regímenes.

Bajo el supuesto de que la inscripción obedeció a la intención de efectuar la presentación y cancelar deuda fiscal, las cantidades observadas resultaron muy poco relevantes; lo cual permitió concluir que al menos el establecimiento de los planes instituidos por los decretos mencionados no generó un caudal importante de nuevos responsables.

Estas conclusiones a las que arriba la Dirección de estudios de AFIP, **refuerzan sutilmente la teoría sentada respecto de la poca eficacia que poseen los planes para incentivar la exteriorización de las obligaciones tributarias y captar aquellos fondos que provienen de dos hechos reprochables desde un punto de vista material del tributo, como son la evasión y la morosidad fiscal.**

Efectos no Deseados de los Planes de Regularización

Sumado a los resultados obtenidos en apartados anteriores, existen ciertos efectos colaterales que no tienen que ver por sí mismo con los problemas de recaudación o con el apoyo al contribuyente deficitario, sino que surgen de la forma de instrumentación de los planes y que ocasionan perjuicios de mayor envergadura comparados con las soluciones a las que se pretende arribar.

o Las repercusiones sociales

Es cierto, y se ha mencionado reiteradamente, que uno de los objetivos de la política inmersa en los planes es apoyar una situación financiera desfavorable de la economía argentina. Pero también es cierto que los formatos adoptados por los mismos y más de aquellos que otorgaban grandes beneficios a los adherentes, han traído consigo ciertas repercusiones negativas que confrontan con el principio de igualdad fiscal y social.

Con ello se quiere aludir, lisa y llanamente, a que los planes profundizan el conflicto entre el contribuyente que respeta la norma tributaria no sólo formal sino también materialmente (es decir declara y paga), de aquel que sólo exterioriza una parte de sus obligaciones (no declara –evasor-) o bien no cancela el total de su deuda declarada (moroso).

En consecuencia, estos últimos (evasores y morosos) estarían beneficiados no tan solo con el diferimiento del impuesto por el hecho de no materializar o exteriorizar la deuda, sino también, como se dijo al comienzo, con las características propias de cada plan (condonaciones, bajas tasas de interés y pago en cuotas).

Esta situación de divergencia de intereses provoca las llamadas *repercusiones sociales*, generando un círculo vicioso en el cumplimiento de las obligaciones tributarias, y que son explicadas por Pablo Serra en su trabajo "Evasión Tributaria, ¿cómo abordarla? (Criterio Tributario, pág. 81 y 82) a través de lo que él denomina *restricciones morales*.

Así se explica que la psicología social postula que los individuos observan el comportamiento de sus semejantes para decidir qué es aceptable, razonable o esperado en su entorno social. La psicología económica, a partir de esta premisa y aplicando la lógica maximizadora de la economía, establece que el comportamiento de los individuos depende tanto de sus *propios bienes* como del *respeto por las normas sociales* y del *grado de concordancia con el comportamiento de los demás contribuyentes*. (Cullis y Lewis, 1997 y Myles y Taylor, 1996).

Thurman, St. John y Riggs (1984), hacen mención también al concepto de restricciones morales al momento de evadir, diciendo que las mismas disminuyen cuando leyes impositivas complejas hacen difícil cumplir con las obligaciones tributarias, *cuando las leyes impositivas favorecen a determinados grupos (es el caso de los planes)* y cuando el gobierno malgasta la recaudación impositiva.

Bajo este pensamiento entonces se infiere que el establecimiento de planes, que según se estableció favorece en cierta medida a los no cumplidores, produce en el contribuyente cumplidor un abandono de sus restricciones morales alentándolo a soslayar sus obligaciones tributarias, incurriendo en consecuencia en la evasión o la morosidad.

o Financiación continua de obligaciones regularizadas

Otro de los efectos no deseados es la utilización de los planes como medio permanente de financiamiento empresarial.

La instrumentación sucesiva de los mismos a lo largo del tiempo, permite a los contribuyentes adherirse continuamente a ellos, e incluir no sólo montos provenientes de planes de pago caducos, sino también nuevas obligaciones fiscales vencidas. Es decir que esta "posibilidad" de acogerse recurrentemente a un plan, provoca que los sujetos cuenten con un escape financiero en el diferimiento del pago de la obligación.

El centro de este problema radica hoy en día en dos hechos fundamentales. Uno de ellos se debe al surgimiento en los últimos años, de los llamados "Regímenes Permanentes"¹⁴, es decir, planes de vencimiento indeterminado en su acogimiento.

Este tipo de herramientas acarrea consecuencias, no sólo en el agravamiento de la problemática antes mencionada sobre la desigualdad social y el abandono de las restricciones morales; sino también en el hecho de que los sujetos tienen un medio, siempre disponible, para diferir el pago del impuesto y ocuparse de los acontecimientos empresariales.

¹⁴ Por ejemplo, la RG 1967 del 21/11/2005 y recientemente la RG 2278 del 29/06/2007

La otra cuestión fundamental es lo atinente a la tasa de financiación contemplada en los planes. La misma siempre ha tenido la tendencia de ser inferior en relación a la que generalmente cobran los bancos para descontar documentos comerciales (Tasa Activa).

A modo ilustrativo, presentamos a continuación una tabla comparativa de las tasas aplicadas en los distintos planes en relación al año de implementación y las tasas activas cobradas por el Banco de la Nación Argentina.

Plan	Fecha Publicación del Plan	Tasa del Plan (Mensual)	Tasa Activa Mensual BNA
Dto 2413/91	14 de Noviembre de 1991	1,00%	3,00%
Dto 631/92	1 de Abril de 1992	1,00%	2,50%
Dto 932/93	3 de Mayo de 1993	1,00%	1,63%
Dto 933/93	5 de Mayo de 1993	1,00%	1,63%
Dto 1164/93	9 de Junio de 1993	1,00%	1,60%
Dto 1829/94	18 de Octubre de 1994	1,00%	1,60%
Dto 314/95	7 de Marzo de 1995	1,15%	2,26%
Dto 271/95 y 272/95	11 de Agosto de 1995	De 1,15% a 1,50%	1,60%
Dto 493/95	26 de Septiembre de 1995	1,00%	1,60%
RG 4187	8 de Julio de 1996	1,00%	1,40%
Dto 1053/96	20 de Septiembre de 1996	1,00%	1,40%
Dto 935/97	17 de Septiembre de 1997	De 0,25% a 1,25%	1,16%
RG 27/97	2 de Octubre de 1997	De 0,25% a 1,25%	1,16%
RG 90/98	25 de Febrero de 1998	1,00%	1,00%
RG 184/98	11 de Agosto de 1998	De 0,25% a 1,875%	1,16%
Dto 93/00	27 de Enero de 2000	De 0,5% a 0,916%	1,41%
RG 863/00	20 de Junio de 2000	1,12%	1,41%
RG 896	29 de Septiembre de 2000	De 0,5% a 1,5%	1,41%
Dto 1384/01	2 de Noviembre de 2001	De 0% a 0,7%	1,46%
Dto 338/02	20 de Febrero de 2002	1,00%	1,46%
RG 1966/05	22 de Noviembre de 2005	De 1% a 1,5%	1,55%
RG 2278	29 de Junio de 2007	De 1,25% a 1,5%	1,55%
RG 2360	17 de Diciembre de 2007	0,5%	1,55%
<i>LEY 26476 y RG 2537</i>	<i>24/12/2008 y 02/02/2009</i>	<i>0.75%, 0.5% y 0.6%</i>	<i>1.55%</i>
RG 2518	11 de Noviembre de 2008	1,5%	1,55%
RG 2727	17 de Diciembre de 2009	0,8%	1,55%
RG 2774	26 de Febrero de 2010	De 2%	1,55%

Fuente: "Tasa del Plan"; Anexo 1. "Tasa Activa Mensual BNA"; Banco de la Nación Argentina, Superior Tribunal de Justicia de Corrientes. Biblioteca Central "Dr. Lisandro Segovia" - Carlos Pellegrini N° 917, 2° Piso

Se denota que la situación se agravaría mas aún si se contemplan las tasas activas de la banca privada para el descuento de documentos comerciales y otorgamiento de préstamos, que en promedio inician alrededor del 3% mensual variando según el plazo de financiación y la categoría del cliente en este último caso.

Haciendo un paréntesis en lo mencionado, cabe aclarar que la implementación de la RG 2774/2010 (último plan sancionado hasta la fecha), comienza a revertir esta situación de tasas mínimas y de ventajas financieras, aplicando en consecuencia una tasa de financiación del 2% y reduciendo el número de cuotas disponibles para cancelar las obligaciones fiscales adeudadas.

Asimismo, y aunque no se modificó aún el panorama de la perpetuidad en los plazos de adhesión –Régimen Permanente-, el organismo recaudador comenzó a mostrar una postura distinta respecto a las deudas que pueden ser incluidas en los planes.

Si bien esta situación es reciente y con la cual se busca poner un freno al diferimiento de la deuda tributaria, aún no se está en condiciones de evaluar los resultados, ya que no existen por el momento datos oficiales al respecto, así como tampoco certeza sobre la prolongación en el tiempo de esta política.

Comentarios Finales

Atento a los resultados obtenidos y con el ánimo de arribar a respuestas sólidas respecto de las inquietudes que se presentaron a lo largo de la investigación, se extrajeron algunas conclusiones y se ofrecen algunas propuestas para su perfeccionamiento.

En primer lugar se determinó que el éxito o fracaso de los planes tienen una íntima relación no sólo con la situación particular del país y en consecuencia de sus ciudadanos, sino también con el nivel de beneficios que ellos poseen. Así a mayores beneficios –bajas tasas de interés, gran cantidad de cuotas, condonaciones de intereses y multas, etc- mayores serán las adhesiones.

También se concluyó que estos instrumentos son utilizados por todos los sujetos obligados, ya sea que transiten o no problemas financieros; y que existe una relación directa entre el grado de incumplimiento, el nivel de adhesión y la recurrencia en el acogimiento. Con ello se demostró que esta herramienta es utilizada en mayor medida por evasores y morosos.

Lo mencionado lleva a sostener que los planes de regularización no contribuirían como deberían hacerlo al cumplimiento de las obligaciones tributarias, es decir, no satisfacen eficientemente el fin para el cual fueron creados.

Al margen de ello, si se pudiera probar que la recaudación y los resultados que se obtienen por medio de estos instrumentos son suficientes para justificar su existencia; ¿no estaría esta justificación demasiado viciada por los efectos negativos que ocasionan, como para dudar de sus ventajas?

Asimismo se dijo que la consciencia moral del contribuyente se ve afectada por el comportamiento de los incumplidores. Por lo que la conducta de no pago de estos últimos y el futuro "beneficio" que obtienen por la adhesión a un determinado plan de regularización, ocasiona en el cumplidor, un sentimiento desalentador que lo llevará, según las circunstancias, a convertirse en un incumplidor potencial, creando un círculo de consciencia evasiva y morosa.

Por último, el panorama se agrava aún más con la utilización de los planes como medio de financiación empresarial, debido principalmente a las bajas tasas de interés que se encuentran por debajo de los valores de mercado y al ofrecimiento de gran cantidad de cuotas –situación que se esta viendo modificada en los últimos años-, así como también a los mínimos requisitos exigidos, si lo comparamos con el acceso a un préstamo en una entidad bancaria.

En pos de no sólo cuestionar la forma de instrumentación de los planes, sino de proponer "reformas" o "modificaciones" que hagan de los mismos una herramienta efectiva, justa y equitativa es que se sugiere lo siguiente:

- Continuar con la política de limitar el alcance de los beneficios de los planes prohibiendo la adhesión de montos provenientes de regímenes de regularización caducos en un periodo fiscal.
- Mantener las tasas de interés de financiación otorgadas por los planes, en nivel superior al cobrado por los bancos para operaciones de descuentos comerciales.
- Otorgar planes de pago en lugar de recurrir a moratorias o blanqueos, como lo sostuvo el ex titular de la AFIP, Cr. Alberto Abad.
- Promover la educación tributaria a través de la educación formal, incentivando el cumplimiento voluntario y "puro" de las obligaciones fiscales como una necesidad para vivir en sociedad.

Referencias Bibliográficas

-Bilardo (Hernán), "Límite a la Especulación- Montoya frena la "financiación continua de morosos" en: Página del Instituto de Estudios de las Finanzas Públicas Argentinas (www.iefpa.org.ar/noticias/semana1a5deoct.htm), Octubre 2007 Argentina.

-Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal- Recaudación Tributaria-, "Informe Recaudación Tributaria nominal desde 1980 a 2007" en: Página del Ministerio de Economía (www.mecon.gov.ar/sip/dniaf/recaudacion_nominal.xls), Argentina.

-Martín (Fernando R.) "Los Factores Determinantes de la Recaudación Tributaria" en Página de Ministerio de Economía (www.mecon.gov.ar/sip/) - Julio de 2006, Argentina.

-Quain (Paola) y Bilardo (Hernán), "*Expertos apoyan un perdón fiscal que permita repatriar capitales.*" en: INFOBAE Profesional (www.infobaeprofesional.com.ar), Mayo 2008, Argentina.

-Salim (José A.) y Vassallo (Analía L.), "*Planes de Presentación Espontánea y Facilidades de Pago nacionales en Argentina- Años 1995 a 2004-*" en: AFIP – Institucional – Estudios -, Departamento Estadística de la Dirección de Estudios de la AFIP -, Noviembre de 2005, Argentina.

-Salim (José A.) y Vassallo (Analía L.), Colaborador: Scheinsohn (Mariano), "*Planes de Presentación Espontánea y Facilidades de Pago – Análisis del Comportamiento de los Contribuyentes-*" en: AFIP –Institucional – Estudios -, Departamento Estadística de la Dirección de Estudios de la AFIP, Febrero de 2006, Argentina.

- Serra (Pablo), "*Evasión Tributaria ¿Cómo abordarla?*", en: Centro de Estudios Públicos (www.cepchile.cl), Año 2000, Estudios Públicos, Chile.

Cita de este artículo:

BRANDOLIN, S Y RODRIGUEZ, N (2011) "Planes de regularización tributaria, ¿Alientan la evasión y contribuyen a la morosidad?" *Revista OIKONOMOS [en línea] 12 de Septiembre 2011, Año 1, Vol. 2.* pp.56-84. Recuperado (Fecha de acceso), de <http://oikonomos.unlar.edu.ar>