

**Año 1. Volumen 2.**

**ISSN 1853-5690**

# **OIKONOMOS**

**Revista Científica de Ciencias Económicas**

## **"La Tributación"**



**Universidad Nacional de La Rioja**



## **Autoridades UNLaR**

Rector:

**Dr. Enrique Daniel Nicolás Tello Roldán**

Vicerrector:

**Lic. Sergio Eduardo Martín**

## **Autoridades Departamento Académico de Ciencias Sociales, Jurídicas y Económicas**

Decano:

**Ab. José Nicolás Chumbita**

Secretario Académico:

**Mg. Marcelo Bonaldi**

## **Revista Oikonomos**

Directores:

**Cra. Liliana Ortiz Fonzalida**

**Cr. Carlos Manassero**

Coordinador:

**Lic. Maximiliano Bron**

# **“LA TRIBUTACIÓN”**

**AÑO 1 – VOL. 2 –**

Dirección:

**Liliana Ortiz Fonzalida  
Carlos Manassero**

Coordinación del número:

**Carlos Manassero**

Coordinación de la revista:

**Maximiliano Bron**



**Revista Científica de Ciencias Económicas**

## **OIKONOMOS**

Segunda edición: 12 de Septiembre de 2011, La Rioja, Argentina.

OIKONOMOS

Av. Luis M. de la Fuente s/n.

La Rioja. Argentina.

© De los Autores, 2011

© OIKONOMOS, 2011

Editorial: Universidad Nacional de La Rioja

Dirección: Liliana Ortiz Fonzalida, Carlos Manassero

Coordinación General: Maximiliano Bron

ISSN: 1853-5690

## “LA TRIBUTACIÓN”

### Índice

**0. PRESENTACIÓN DEL NÚMERO.....8**

Liliana Ortiz Fonzalida

**1. ACERCA DEL RÉGIMEN DE REEMPLAZO  
DE BIENES MUEBLES E INMUEBLES EN EL  
IMPUESTO A LAS GANANCIAS .....12**

Carlos Manassero

**2. SOBRE LA CONCURRENCIA PARA COMETER  
DELITOS TRIBUTARIOS EL INCISO b) DE LA LEY 24.769.....26**

Jorge Fushimi

**3. SISTEMA TRIBUTARIO ARGENTINO  
Algunas consideraciones.....41**

Jorge Riboldi

**4. PLANES DE REGULARIZACIÓN TRIBUTARIA  
¿ALIENTAN LA EVASIÓN Y CONTRIBUYEN A LA MOROSIDAD?.....56**

Sergio Brandolín y Noelia Rodríguez

**5. ASOCIACIONES CIVILES SU TRAMIENTO EN  
LOS IMPUESTOS DE ORIGEN NACIONAL.....85**

**Jorge Héctor Cortez**

**6. PARAÍDOS FISCALES:  
UNA APROXIMACIÓN A ESCALA GLOBAL.....98**

**Efraín Molina y María Antonia Pedraza**

**7. LOS RECURSOS TRIBUTARIOS APLICADOS  
A UNA POLÍTICA PÚBLICA: PROGRAMA  
CONECTAR IGUALDAD Y LA UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE LA RIOJA.....110**

**Leila Mary Waidatt**

**8. ESTRUCTURAS TRIBUTARIAS Y DESIGUALDAD  
SOCIAL. AMÉRICA LATINA 1990 – 2003.....125**

**Isabel Manassero**

**9 FACTORES DE LA EVASIÓN FISCAL.....146**

**Estela del Valle Santander**

**10. HERRAMIENTAS ANTIEVASIÓN UTILIZADAS  
POR EL FISCO NACIONAL.....152**

**Daniela Peña Pollastri**

**11. NOCIONES BÁSICAS SOBRE  
EL LAVADO DE DINERO.....181**

**Linares, Bárbara Gisela**

## DAR AL CÉSAR LO QUE ES DEL CÉSAR

### C.P. Liliana Ortiz Fonzalida

Directora de Oikonomos.  
Profesora Titular efectiva Universidad Nacional  
de La Rioja.  
Investigadora Instituto de Economía  
e Investigación UNLaR.  
Email: [lortizfonzalida@unlar.edu.ar](mailto:lortizfonzalida@unlar.edu.ar)

#### DATOS DEL NÚMERO:

URL:

[http://oikonomos.unlar.edu.ar/OIKONOMOS\\_A1V2](http://oikonomos.unlar.edu.ar/OIKONOMOS_A1V2)

Fecha de Publicación:  
12/09/2011

#### *Dirección de la Revista:*

Liliana Ortiz Fonzalida  
Carlos Manassero

Este Segundo número de la revista OIKONOMOS, titulado "La Tributación" presenta una selección de estudios realizados por diversos autores, sobre una multiplicidad de aristas que los temas tributarios presentan y despiertan el interés de los profesionales en Ciencias Económicas.

Desde su etimología la Palabra del latín *Tributum*, significa "aquello que se tributa". Tributar, según el diccionario de la RAE, significa " *Entregar al señor en reconocimiento del señorío, o al Estado para las cargas y atenciones públicas, cierta cantidad en dinero o en especie.*" "Ofrecer o manifestar veneración como prueba de agradecimiento o admiración".

Cuando la moneda no existía los tributos se pagaban en especie, las pirámides de Egipto son uno de los mejores ejemplos, del pago de los tributos al Faraón con trabajo o esfuerzo físico, por parte de los habitantes de Egipto recibiendo a cambio comida y protección. Los pagos realizados al rey, al noble por parte de los súbditos en especie con cosechas, con ganado, alimentos, obligaciones de hacer, son largamente descriptos en los relatos históricos.

Seguramente la cuantía y oportunidad que cada habitante debía entregar o pagar su tributo, era determinada en base a criterios discrecionales posiblemente injustos, hoy con un sistema normativo e informático generalizado, sigue siendo un punto siempre cuestionado. Desde sus orígenes este tema presenta al menos como polémico

En la BIBLIA se mencionan numerosas veces en relatos que hablan de la justicia, la equidad, la obligación, el compromiso, la corrupción, el cobrador de impuestos etc. En el nuevo testamento aparece un versículo que pretende fijar y aclarar separando los temas del gobierno político o terrenal y su derecho a cobrar impuestos y los deberes divinos: (Mateo 22:17-21), *"Dinos, pues, qué te parece: ¿Es lícito dar tributo a César, o no?. Y Jesús les dijo: Dad, pues, a César lo que es de César, y a Dios lo que es de Dios"*.

Al parecer esta tarea de "Dar al César lo que es del César", no es tan sencilla. Para vivir en una sociedad organizada, nadie duda de la necesidad de pagar tributos al Estado, para que los administre priorizando el bien común y este acuerdo casi universal allí se detiene, comenzando una diversidad de opiniones encontradas sobre aspectos legales, operativos, técnicos, administrativos etc

Los profesionales en Ciencias Económicas, estudiamos a partir del primer año de nuestra formación de grado, diversos aspectos de los tributos, poniendo énfasis durante el último tramo de la carrera en la aplicación de los impuestos con el fin de atender adecuadamente los diversos casos que se nos plantean diariamente en la práctica profesional.

La gran diversidad de las actividades económicas, formas jurídicas bajo las cuales se organizan, realidades espacio- temporales en las cuales se desarrollan estas actividades, presentan un escenario complejo. Si a esto le sumamos la variedad de normas de diversas jerarquías existentes, transforman en permanente el estudio temas impositivos por parte de los profesionales en Ciencias Económicas

En este número se presentan artículos que tratan a los sistemas impositivos desde una visión general, tal es el caso del artículo sobre los "Paraísos Fiscales: una Aproximación a Escala Global" cuyos autores Efraín Molina, María Antonia Pedraza, analizan los sistemas ideados por algunos países con el fin de captar el interés económico a partir de la posibilidad de evadir o Eludir impuestos

Otro artículo que presenta esta mirada global o general es "El Sistema Tributario Argentino" el Cr Jorge Riboldi expresa algunas consideraciones generales, en cuanto al sistema vigente en nuestro país, a partir del análisis cuali cuantitativo de datos que nos permiten tener una clara visión del mismo

El tema de la equidad tributaria es tratado desde una mirada histórica y latinoamericana por la Lic Isabel Manassero en su escrito "Estructuras Tributarias y Desigualdad Social. América Latina 1990 - 2003" presenta la relación entre la desigualdad en la distribución del ingreso y la pobreza y como el diseño de estructuras tributarias actúan como reproductores de la misma.

La evasión o elusión fiscal son tratados en este número desde diversas ópticas, en un artículo "Factores de la Evasión Fiscal", analizando las diversas razones que afectan a la conducta del contribuyente, alentando o motivando al no cumplimiento pleno de sus obligaciones tributarias y desde la perspectiva del organismo recaudador la Cra Daniela Peña Pollastri presenta las "Herramientas Anti evasión Utilizadas por el Fisco Nacional", con el fin de cumplir sus objetivos recaudatorios.

Las modificaciones introducidas a la ley Penal Tributaria por la Ley N° 25.874 son analizadas por el Cr Jorge Fushimi en su artículo "*Sobre la Concurrencia para Cometer Delitos Tributarios*" y las consecuencias de su aplicación.

Otros aspectos complejos y puntuales en su aplicación como lo son "*Acerca del Régimen de Reemplazo de Bienes Muebles e Inmuebles en el Impuesto a Las Ganancias*" escrito por el Cr Carlos Manassero o los "*Planes de Regularización Tributaria, ¿Alientan la Evasión y Contribuyen a la Morosidad?*" Tratados en un estudio realizado por el Cr. Bandolín Sergio y la Cra. Rodríguez Noelia .

Temas que despiertan el interés para la profesión, como "*Asociaciones Civiles su Tratamiento en los Impuestos de Origen Nacional. del Cr Jorge Cortezo o las " Nociones Básicas Sobre el Lavado de Dinero"* es tratado en un artículo escrito por la Cra Barbara Linares y la Cra Leila Waidatt realiza un estudio sobre la "*Los Recursos Tributarios aplicados a una Política Pública: Programa Conectar Igualdad y la Universidad Nacional de La Rioja*"

*La inagotable riqueza* académica, fruto del estudio, la investigación, de las aplicaciones prácticas de sus prístinos aspectos constitutivos y de todos aquellos otros que surgen de su propio desarrollo en los temas tributarios se ponen a consideración de la comunidad en este segundo número de la revista OIKONOMOS.

### **Cita de este artículo:**

ORTIZ FONZALIDA, L. (2011) "Dar al César lo que es del César". *Revista OIKONOMOS [en línea] 1 de Abril de 2011, Año 1, Vol. 2. pp.08-11. Recuperado (Fecha de acceso), de <http://oikonomos.unlar.edu.ar>*

## ACERCA DEL RÉGIMEN DE REEMPLAZO DE BIENES MUEBLES E INMUEBLES EN EL IMPUESTO A LAS GANANCIAS

### Cr. Carlos Manassero

Director Científico de la Revista OIKONOMOS.  
Director del Instituto Técnico de Investigaciones  
Tributarias de la UNLaR.  
Director del Postgrado de Especialización  
en Tributación de la UNLaR  
Docente Universitario en cátedras de carreras  
de grado y postgrado.  
Ex Subdirector General de Legal y Técnica  
Impositiva de la AFIP/DGI.

**Palabras Clave:** *venta,  
reemplazo, bienes  
muebles amortizables,  
inmuebles, enajenación,  
bien de uso*

**Key Words:**

sale, replacement,  
depreciable movables,  
real estate, fixed assets.

### Resumen

El régimen de venta y reemplazo ("roll over"), previsto en la ley de Impuesto a las Ganancias, al permitir diferir el ingreso del tributo originado en la venta de bienes de uso, otorga a los contribuyentes la posibilidad de obtener interesantes ventajas impositivas. La finalidad perseguida es que el gravamen no obstaculice, seriamente, las decisiones empresariales relacionadas con la renovación de los mismos.

## **Abstract**

The sale and replacement regime ("roll over"), under the law of income tax by allowing the tax deferred income arising from the sale of assets, gives taxpayers the opportunity to obtain significant tax advantages. The purpose is that the tax does not hinder, seriously, business decisions related to the renewal thereof.

## **INTRODUCCIÓN**

La decisión empresarial de renovar o reemplazar los bienes de uso de una empresa (atento a los cambios o innovaciones tecnológicas, a la vida útil ya transcurrida de los bienes poseídos o a cualquier otra circunstancia), puede afectar el balance impositivo atento encontrarse alcanzadas con el impuesto a las ganancias – para los sujetos empresas- las utilidades obtenidas por las ventas de sus bienes muebles amortizables e inmuebles<sup>1</sup>.

La situación descrita "puede verse razonablemente aliviada" si el contribuyente decidiera hacer uso de la opción prevista en el artículo 67 de la ley del gravamen. En efecto, éste establece que en el supuesto de reemplazo y enajenación de un bien mueble amortizable, podrá optarse por imputar la ganancia de la enajenación al balance impositivo del año de la venta o, en su defecto, afectarla al costo del nuevo bien ( en cuyo caso la correspondiente amortización impositiva -prevista en el artículo 84 -, deberá practicarse sobre el costo del nuevo bien disminuido en el importe de la ganancia afectada).

La opción descrita será también aplicable cuando el bien reemplazado sea un inmueble, en la medida que se cumplan conjuntamente los siguientes requisitos:

---

<sup>1</sup> Art.2 ,apartado 2, ley de Impuesto a las Ganancias

- 1.- que se encuentre afectado a la explotación como bien de uso;
- 2.- que tal destino tuviera, como mínimo, una antigüedad de dos años al momento de la enajenación; y
- 3.- que el importe obtenido en la enajenación se reinvierta en el bien de reemplazo o en otros bienes de uso afectados a la explotación.

La consecuencia económica (mejor financiera) para el contribuyente que decida hacer uso de la opción, será la de obtener la posibilidad de "diferir el pago" del Impuesto a las Ganancias, correspondiente a la utilidad obtenida por la venta del bien reemplazado. Ello se traducirá, para el caso de los bienes amortizables, en una suerte de "pago en cuotas del gravamen", en cada uno de los respectivos ejercicios fiscales, que se materializa por una menor deducción por amortizaciones durante la vida útil del nuevo bien adquirido (atendiendo a su "nuevo costo" disminuido en el importe de la utilidad afectada,).

Doctrinariamente se sostuvo<sup>2</sup> que ... " Desde el punto de vista económico se trata de un préstamo sin intereses que realiza el Estado al contribuyente, cuya devolución se efectúa mediante la disminución de las amortizaciones del bien de reemplazo computables anualmente en el impuesto o, un menor costo de adquisición , en caso de enajenación del bien de reemplazo. En el caso de tratarse de bienes no amortizables, como los terrenos, el reintegro de la utilidad afectada se producirá sólo de este último modo"

La opción para afectar el beneficio al costo del nuevo bien sólo procederá cuando ambas operaciones (venta y reemplazo) se efectúen dentro del término de un año. Además, el contribuyente deberá manifestarla (a su opción) dentro del plazo establecido para la presentación de la respectiva declaración jurada - correspondiente al ejercicio en que se produzca la venta del bien -. Para ello deberá cumplir con las formalidades establecidas actualmente por la AFIP en su RG N° 2140 (comunicar por

---

<sup>2</sup> Fernández Luis O., "Venta y reemplazo de inmuebles", Revista Impuestos N° 20, octubre 2006.

Internet utilizando la clave fiscal), la que dejó sin efecto el procedimiento implementado con anterioridad por la ya derogada RG N° 2278 (comunicar presentando el F.235).

Es importantes señalar que luego de efectuada la comunicación (por Internet) el contribuyente podrá obtener un certificado de no retención del Impuesto a las Ganancias, para ser presentado ante el escribano público, en oportunidad de celebrarse la respectiva escritura traslativa de dominio.

En el supuesto en que se produjera un excedente de utilidad en la venta (con relación al costo del bien de reemplazo o cuando el importe obtenido en la enajenación no fuera reinvertido totalmente en el costo del nuevo bien, respectivamente), la opción se considerará ejercida respecto del importe de tal costo y el excedente de utilidad o la proporción de la misma que ( en virtud del importe reinvertido) no resulte afectada, estará sujeto al pago del gravamen en el ejercicio en que, según se trate de adquisición o construcción, se produzca el vencimiento de los respectivos plazos establecidos.

Recorriendo las normas legales, así como la jurisprudencia y doctrina vinculadas con esta temática, existen algunas cuestiones que pueden plantearse a la manera de interrogantes y que es interesante comentar, tales como:

- ¿Qué debe entenderse por reemplazo?
- ¿Cuál es el alcance de la expresión reemplazo de un bien inmueble?
- ¿Cuáles son los bienes a los que se los considera como bien de uso?
- ¿Qué ocurre ante incumplimientos formales producidos en la obligación de comunicar a la AFIP? ¿Decae el beneficio?
- ¿Cuál es el procedimiento cuando primero se compra un bien y después se vende el reemplazado en ejercicios fiscales distintos?
- ¿Qué ocurre si ejercida la opción respecto de un determinado bien enajenado, no se adquiriera el bien de reemplazo o no se iniciaran o concluyeran las obras dentro de los plazos legales?

- ¿El régimen resulta aplicable para inmuebles agropecuarios?

A continuación brindaremos respuesta a cada uno de los interrogantes planteados, en el mismo orden en que fueron expuestos.

□ **¿Qué debe entenderse por reemplazo?**

Siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Nación<sup>3</sup> se interpreta que para que el régimen se torne aplicable, además de la operación de compraventa de los bienes dentro del año (tal como señala la ley), es necesaria la traslación física o posesión efectiva del nuevo bien.

El vocablo "reemplazo" pretende cumplir con una precisa función, cual es la de disponer que el nuevo bien ocupe físicamente, en el patrimonio del adquirente, el lugar que antes ocupaba el bien enajenado.

En base a lo expuesto se interpreta que se tornaría inaplicable el régimen en el supuesto que el nuevo bien adquirido ingrese, materialmente, al patrimonio del contribuyente después de transcurrido el término de un año computando desde que se verificó la venta del bien reemplazado. En efecto, si la sola adquisición del nuevo bien, fuera suficiente para promover el beneficio que la norma otorga, es razonable interpretar que el legislador no habría utilizado el término "reemplazo", que sugiere el sentido de "reintegro o sustitución material", sino cualquier otra palabra que admitiera la sustitución jurídica, entendiéndose por tal todos y cada uno de los actos jurídicos que importen la transferencia de un bien de uno a otro patrimonio, sin que se verifique la traslación física o posesión del mismo.

La interpretación que se sostiene descarta, por lo tanto, que una mera compraventa (contrato eminentemente consensual, que no importe la transferencia física del objeto al patrimonio del adquirente), torne aplicable el régimen.

---

<sup>3</sup> Kablan, Julio Horacio – TFN – Sala B – 04/03/76

Esta interpretación se refuerza si se considera el hecho que si el nuevo bien "no ingresa y no se afecta a la obtención de ganancias gravadas", no resultaría amortizable (por ende, en ese ejercicio, ya se incumpliría con el pago de "la cuota de tributo" a la que se aludió en la introducción).

□ **¿Cuál es el alcance de la expresión reemplazo de un bien inmueble?**

De conformidad con lo establecido por el Decreto Reglamentario<sup>4</sup> de la Ley del Impuesto a las Ganancias, por reemplazo de un inmueble afectado a la explotación como bien de uso, se entenderá tanto la adquisición de otro, como la de un terreno y ulterior construcción en él de un edificio o, aún la sola construcción efectuada sobre terreno adquirido con anterioridad.

Por otra parte, la construcción de la propiedad que habrá de constituir el bien de reemplazo puede ser anterior o posterior a la fecha de venta del bien reemplazado, siempre que entre esta última fecha y la de iniciación de las obras respectivas no haya transcurrido un plazo superior a un año y, en tanto las mismas se concluyan en un período máximo de cuatro años a contar desde su iniciación.

□ **¿Cuáles son los bienes a los que se los considera como bien de uso?**

No existen definiciones sobre el alcance de este concepto en la Ley del Impuesto a las Ganancias ni en su Decreto Reglamentario. En mérito a ello, se interpreta<sup>5</sup> que resulta apropiado acudir a la disciplina contable y, en este sentido, la Resolución Técnica Nº 9 de la FACPCE define a los bienes de uso como "...aquellos bienes tangibles destinados a ser utilizados en la actividad

---

<sup>4</sup> Artículo 96

<sup>5</sup> Dictamen 57/08 (DIATEC), 22/07/08, AFIP – Boletín 143 (6/2009), página 1153

principal del ente y no a la venta habitual, incluyendo a los que están en construcción, tránsito o montaje y los anticipos a proveedores por compra de estos bienes. Los bienes afectados a locación o arrendamiento se incluyen en inversiones, excepto en el caso de entes cuya actividad principal sea la mencionada."

De manera similar, la doctrina contable<sup>6</sup> los ha definido como bienes tangibles de duración más o menos prolongada, básicos para la producción de otros bienes, o para desarrollar a través de ellos el cumplimiento del objetivo del ente, afectándolos a la actividad productiva de la empresa.

En función de la razonabilidad conceptual emergente de estas definiciones, se interpreta que en el caso de inmuebles destinados a locación o arrendamiento, éstos se constituirán en un bien de uso o una inversión en función de cuál sea la actividad principal (o el objetivo) del ente y, en tanto ésta sea la locación o el arrendamiento los inmuebles afectados encuadrarán en la definición de bienes de uso, respecto de los cuales resultará aplicable la figura de venta y reemplazo

Precisamente estos conceptos son los que, para evacuar una consulta, ha considerado la Dirección de Asesoría Técnica de la AFIP/DGI en el Dictamen señalado en nota 5, para sostener que "...en tanto la locación de inmuebles o arrendamiento no constituye la actividad principal de la firma consultante, las parcelas de campo enajenadas no pueden considerarse bienes de uso y, consecuentemente, no resultan aplicables a su respecto los beneficios previstos por el artículo 67 de la Ley de Impuesto a las Ganancias."

Con anterioridad el Fisco ya se había expresado de manera similar<sup>7</sup>, al entender que una empresa extranjera con sucursal en el país que posee inmuebles destinados a alquiler, podrá ejercer la opción prevista en el art. 67 de la Ley de Impuesto a las Ganancias (venta y reemplazo), en la medida en que su titular se encuentre comprendido en el art. 69 de la citada ley y que el bien inmueble reemplazado esté afectado como bien de uso. En esa

---

<sup>6</sup> Biondi Mario, "Contabilidad Financiera", 1 edición, 2005, Editorial Errepar.

<sup>7</sup> Dictamen 65/00 (DAT), 11/12/2000, AFIP – Boletín 46 (05/2001), página 781

oportunidad también sostuvo que, a estos efectos, se deberá considerar si la locación de inmuebles constituye o no la actividad principal de la empresa en cuestión. En caso que la respuesta a este interrogatorio fuera afirmativa, cabría clasificar a los activos utilizados para tal fin dentro del rubro "Bienes de Uso". Asimismo, entendió que no obsta al análisis expuesto el hecho que el responsable sea una sucursal de una empresa del exterior, dado que ésta resulte sujeto pasivo del tributo, según las disposiciones contenidas por el art. 69 de la ley del gravamen.-

Por último, corresponde señalar que es el propio contribuyente quien deberá demostrar el carácter de bien de uso de un bien para viabilizar la procedencia de la opción. Así, el Tribunal Fiscal de la Nación<sup>8</sup>, resolvió que no corresponde la aplicación de la opción de venta y reemplazo cuando la explotación de los inmuebles no fue acreditada durante la inspección, no habiendo el contribuyente aportado la documentación que permitiera inferir lo contrario. Se tuvo en cuenta para ello lo que dispone el art. 67 de la Ley de Impuesto a las Ganancias, y que el Ente Fiscal comprobó que los inmuebles vendidos no revestían para la actora el carácter de bienes de uso, no habiendo aportado los elementos de prueba que acreditan sus dichos.

□ **¿Qué ocurre ante incumplimientos formales producidos en la obligación de comunicar a la AFIP? ¿Decae el beneficio?**

Este tema ha presentado definiciones contradictorias por parte del Fisco. En efecto, oportunamente se sostuvo<sup>9</sup> que la no presentación del Formulario 235 - comunicando la opción oportunamente prevista en la Resolución General N° 2278 (DGI) y sus modificaciones - constituía una infracción formal.

---

<sup>8</sup> Monteroni Juan Carlos – TFN – Sala A – 30/04/2003

<sup>9</sup> Dictamen 49/84 (DATyJ), 13/11/84, DGI, Boletín 377 (05/1985), página 456

Posteriormente<sup>10</sup> entendió que el incumplimiento, por parte de la responsable, del procedimiento de información requerido por la Resolución General (DGI) N° 2278 y sus modificaciones, implicaba la pérdida del beneficio. Para así resolver entendió que las exigencias establecidas por las normas reglamentarias (del beneficio contemplado en el art. 67 de la Ley de Impuesto a las Ganancias) son de orden público y las formas a guardar son "ad solemnitatem"; de manera tal que su inobservancia opera la inexistencia del derecho respectivo (que es el de afectar los beneficios al costo de los nuevos bienes).

La jurisprudencia fue la encargada de encauzar la problemática de una manera que se interpreta razonable, al revocar determinaciones efectuadas por el fisco, impugnando el uso de la opción, como consecuencia de la falta de cumplimiento de los citados deberes formales.

Así entendió<sup>11</sup> que la Administración Fiscal oportunamente había reglamentado la opción de "venta y reemplazo", mediante la Resolución General (DGI) N° 2278, en la cual se establecen una serie de requisitos relativos al supuesto contemplado en la Ley de Impuesto a las Ganancias. De dicha normativa no surge la decadencia de los beneficios de la opción por la falta de cumplimiento de ciertos deberes formales. En tal punto, el incumplimiento del art. 10 de la citada resolución general está referido a lo que es "inherente" a la opción; es decir, debe tratarse de elementos que hacen a la esencia del mecanismo de la franquicia y contemplados en la misma ley, como es fundamentalmente el plazo por la adquisición o construcción de un nuevo bien (voto del Dr. Porta).

Por otra parte el propio ordenamiento jurídico, a través del decreto reglamentario, establece las consecuencias jurídicas de los incumplimientos de los requisitos sustanciales en la operatoria de venta y reemplazo, sin que aparezcan enumeradas las consecuencias jurídicas de la falta de manifestación de la opción (voto del Dr. Castro).

---

<sup>10</sup> Dictamen 12/02 (DAL), 28/02/02, AFIP, Boletín 60 (07/2002), página 1251

<sup>11</sup> Gena S.A. Agrícola Ganadera – TFN – Sala B – 28/03/2006

De manera similar se pronunció el Tribunal Fiscal de la Nación en la causa Perfecto López y Cía. S.A.<sup>12</sup> y, más recientemente, al dictar sentencia en el caso Escarpatri S.A.<sup>13</sup> entendiendo que la ausencia del Formulario 235, previsto en la Resolución General (DGI) Nº 2278, no enerva el derecho de los contribuyentes al uso de la opción de venta y reemplazo, siempre que el mismo acredite haber cumplido válidamente con los demás requisitos legales y reglamentarios que impone la ley del gravamen.

Por último, se estima interesante destacar que el Fisco se ha pronunciado (en relación a la observancia de los requisitos)<sup>14</sup>, al consultársele si resulta procedente la opción de venta y reemplazo cuando:

a) el contribuyente ha comunicado el ejercicio de la opción en tiempo y forma, pero omite informar el reemplazo del bien vendido, constatándose posteriormente que el reemplazo se realizó dentro del plazo establecido;

b) se comunica la opción en tiempo, pero informa extemporáneamente el reemplazo;

c) comunica la opción con posterioridad al vencimiento de la declaración jurada correspondiente al período fiscal en el cual se perfecciona la venta, pero cumple en tiempo y forma con el reemplazo del bien vendido;

y

d) la opción se comunica con posterioridad a los plazos establecidos, al igual que el reemplazo; no obstante, se verifica que ambas operaciones –venta/reemplazo- se realizan en tiempo.

Al analizar las cuestiones planteadas entendió que los casos señalados en los incisos a) y b) no involucrarían incumplimientos a cuestiones esenciales del régimen, por lo que el ejercicio de la opción de venta y reemplazo resultaría válida (al realizarse el reemplazo dentro de los términos legales), procediendo únicamente la aplicación de la sanción correspondiente al incumplimiento formal verificado.

---

<sup>12</sup> TFN, Sala B, 04/05/2006

<sup>13</sup> TFN, Sala A, 16/08/2007

<sup>14</sup> Dictamen 36/09 (SGTLI), AFIP, Boletín 150 (01/2010), página 201

En tanto que, en los casos contemplados en los incisos c) y d), se observa que van mas allá de una trasgresión a la norma resolutive aplicable, atento a que no han cumplido con la exigencia prevista en el art. 96 del decreto reglamentario de la ley del gravamen, que obliga a comunicar el ejercicio de la opción dentro del plazo establecido para la presentación de la declaración jurada, circunstancia que invalidaría la procedencia del régimen.

□ **¿Cuál es el procedimiento cuando primero se compra un bien y después se vende el reemplazado en ejercicios fiscales distintos?**

La norma reglamentaria<sup>15</sup>, claramente, establece que cuando se opte por afectar la ganancia obtenida en la venta de un bien al costo de otro bien adquirido con anterioridad, realizándose ambas operaciones -adquisición y venta- en ejercicios fiscales distintos, la amortización en exceso practicada por el bien de reemplazo deberá reintegrarse, al balance impositivo, en el ejercicio fiscal en que se produzca la venta del bien reemplazado.

□ **¿Qué ocurre si ejercida la opción respecto de un determinado bien enajenado, no se adquiriera el bien de reemplazo o no se iniciaran o concluyeran las obras dentro de los plazos legales?**

La misma norma reglamentaria citada en nota 15 establece que si ejercida la opción, respecto de un determinado bien enajenado, no se adquiriera el bien de reemplazo dentro del plazo establecido por la ley o no se iniciaran o concluyeran las obras dentro de los plazos fijados en las respectivas normas, la utilidad obtenida por la enajenación de aquél, deberá

---

<sup>15</sup> Artículo 96

imputarse al ejercicio en que se produzca el vencimiento de los plazos mencionados.

□ **¿El régimen resulta aplicable para inmuebles agropecuarios?**

Sin lugar a dudas se interpreta que la respuesta a esta pregunta es: SI. Sin perjuicio que originariamente el fisco se inclinó por denegar esta posibilidad debe señalarse que el Tribunal Fiscal de la Nación<sup>16</sup>, en el caso de tratarse de bienes inmuebles (terreno no amortizable), por mayoría decidió revocar el ajuste fiscal que impugnó el ajuste realizado por la actora, utilizando la opción del reemplazo, previsto en el art. 67 de la ley del impuesto.

El voto de la minoría fue por la confirmación del ajuste, en el entendimiento que por tratarse de un bien que no se amortiza (terreno sin mejoras y sin que se acredite ulterior construcción sobre el mismo) no corresponde la opción de venta y reemplazo; pues, se desnaturalizaría el sistema, transformándolo de un sistema de imputación escalonada de utilidad en un sistema de lisa y llana exención fiscal, respecto de la utilidad generada por la compra-venta de los inmuebles.

Sin embargo, el voto de la mayoría sostuvo que "el sistema de venta y reemplazo que instituye la ley no es meramente un mecanismo de diferimiento temporal del gravamen, en el supuesto de sustitución o recambio de bienes amortizables, sino un recurso de neutralidad fiscal frente al efecto congelamiento de inversión que se puede producir respecto de los bienes de capital cuando los resultados de sus enajenamientos están sometidos conjuntamente con los réditos ordinarios a la alícuota común". Asimismo, se sostuvo que la única relación existente entre los párrafos primero -referido a bienes muebles- y segundo -referido a bienes inmuebles- del art. 67 de la ley del gravamen, es en cuanto a la opción, lo

---

<sup>16</sup> Santiestrella S.A.- TFN -Sala A - 05/12/06

que no implica que estén relacionados en lo relativo a amortización, que sólo es tratada en el primero.

Esta doctrina ha sido ratificada por unanimidad, por el propio Tribunal Fiscal de la Nación<sup>17</sup>, al sostener que no puede extenderse a los inmuebles el carácter de amortizable exigido para los bienes muebles.

En este caso (en que la recurrente permutó un inmueble rural por otro), no se está frente a un régimen de exención (como lo entendía el fisco), sino que la gravabilidad se difiere hasta el momento de la venta del bien (porque en esa oportunidad existirá un menor costo computable).

En este sentido se interpretó que las normas que regulan el Impuesto a las Ganancias (haciendo valer el uso extrafiscal de la imposición), han creado la opción de venta y reemplazo a efectos de promover el reequipamiento y renovación de los bienes de capital afectados a las actividades que realizan las empresas y determinados contribuyentes individuales. En el caso en que el resultado de la enajenación de los bienes se viera alcanzado por el gravamen, dicha circunstancia generaría un obstáculo a la renovación. Por ello, se revocó el criterio fiscal, interpretando que no cabe extender el carácter de amortizable (para los inmuebles) que la ley exige para los bienes muebles. Se aprecia, entonces, que al adquirirse un terreno, como éste no se amortiza, posibilita que la gravabilidad de la utilidad de la venta del inmueble reemplazado se difiera hasta el momento de la venta del bien que concluye la cadena de reemplazo, a través de un menor costo computable de aquel y, de esta forma, se evita convertir al sistema en una mera exención del impuesto en tales operaciones.

La doctrina<sup>18</sup> es coincidente con lo resuelto por el Tribunal Fiscal de la Nación, en cuanto que "... al referirse al reemplazo de inmuebles afectados a la explotación como bienes de uso, pueden comprender terrenos empleados como depósitos y que no reúnen la condición de bienes amortizables".

---

<sup>17</sup> Escarpatri S.A.- TFN –Sala A – 16/08/07

<sup>18</sup> Reig, Enrique J.: 9º edición, página 488 y 10º edición, página 512

En otro orden de cosas señalemos que el fisco sostuvo<sup>19</sup> que no corresponde el uso de la opción, si el contribuyente vende un campo y compra acciones de una Sociedad Anónima que tiene un campo en su patrimonio, la que posteriormente es absorbida. El fundamento de la

interpretación radica en que no se da la necesaria identificación cuantitativa entre el bien enajenado y el incorporado en su reemplazo. Por otra parte, la absorción posterior de la sociedad cuyo paquete accionario adquirió, constituye una situación ajena a la contemplada en el artículo 67.

## **CONCLUSIÓN**

Resulta interesante obtener ( o reiterar) una conclusión que muestra el verdadero espíritu del legislador al sancionarse el artículo 67, de la Ley de Impuesto a las Ganancias, como un verdadero incentivo frente al efecto congelamiento de inversión que se puede producir, respecto de los bienes de capital ( al gravarse los resultados de sus operaciones de venta). En efecto, en estas circunstancias la imposición quedará diferida hasta el momento de practicar las amortizaciones (en el caso de bienes amortizables) o hasta el momento de la venta (en el caso de bienes no amortizables). Como ya se señalara, en ambos casos, se asimilaría a un préstamos sin interés que hace el Estado para "facilitar" la inversión en equipos, maquinarias, inmuebles u otros bienes de uso afectados al desarrollo de las actividades gravadas.

### ***Cita de este artículo:***

MANASSERO, C (2011) "Acerca del régimen de reemplazo de bienes muebles e inmuebles en el impuesto a las ganancias" *Revista OIKONOMOS [en línea]* 12 de Septiembre 2011, Año 1, Vol. 2. pp.12-25. Recuperado (Fecha de acceso), de <http://oikonomos.unlar.edu.ar>

---

<sup>19</sup> Dictamen 45/08 (DIATEC), 31/08/06, AFIP – Boletín 140 (03/2009), página 538

## SOBRE LA CONCURRENCIA PARA COMETER DELITOS TRIBUTARIOS: El inciso b) de la Ley 24.769

### Cr. Jorge Fernando Fushimi

Contador Público. UNC.  
Abogado. UNC.  
Especialista en Sindicatura Concursal (UNC).  
Especialista en gobierno corporativo  
de las soc. mercantiles (UCLM)  
Docente Investigador Universidad  
Nacional de La Rioja.

#### **Palabras Clave:**

*Ley penal tributaria,  
delitos tributarios  
,crítica, técnica legal.*

#### **Key Words:**

*Criminal Tax Law, critic,  
legal technique.*

### Resumen

Este trabajo tiene por finalidad el análisis dogmático de la figura contenida en el artículo 15 inciso b) de la Ley Penal Tributaria Número 24.769. Criticamos la terminología empleada por ser ajena a la doctrina penal argentina. Luego tratamos de discernir si -en rigor- se trata de una agravante de una figura penal ya existente, o si bien se trata de un delito autónomo, para concluir -de manera acorde con la doctrina nacional- que se trataría a priori de una agravante cuya validez constitucional es dudosa. Concluimos el trabajo con una crítica a la técnica legal empleada.

## Abstract

*This paper intends to develop a dogmatic analysis of the legal concept included in section 15 subsection b) of the Criminal Tax Law Nº 24.769. We here criticize the terminology involved as we consider it is foreign to the Argentine legal doctrine. We then try to determine whether – strictly speaking – it is an aggravating circumstance of an existing crime or a crime in itself. Finally, we come to the conclusion that – according to the Argentine national doctrine - it is, a priori, an aggravating circumstance of doubtful constitutional validity. We conclude with a criticism to the legal technique employed.*

### **1. Introducción.**

La ley 25.874 sancionada el 17 de diciembre de 2003 y publicada en el Boletín Oficial el día 22 de enero de 2004 modificó el texto del artículo 15 de la Ley Nº 24.769 (Ley Penal Tributaria, en adelante por las siglas LPT), introduciendo dos figuras penales tributarias que más abajo analizaremos: la comisión de delitos tributarios en concurrencia de varias personas y la asociación ilícita en materia penal tributaria.

En este trabajo analizaremos la agravante contenida en el inciso b) del artículo 15 de la LPT, atento a las especiales características que éste posee en lo que debiera ser un sistema armónico en lo penal.

### **2. El Marco Legal:**

El actual texto del citado artículo 15 de la LPT, dice:

**"El que a sabiendas:**

***a) Dictaminare, informare, diere fe, autorizare o certificare actos jurídicos, balances, estados contables o documentación para facilitar la comisión de los delitos previstos en esta ley, será pasible, además de las penas correspondientes por su participación criminal en el hecho, de la pena de inhabilitación especial por el doble del tiempo de la condena.***

- b) Concurriere con dos o más personas para la comisión de alguno de los delitos tipificados en esta ley, será reprimido con un mínimo de cuatro (4) años de prisión.**
- c) Formare parte de una organización compuesta por tres o más personas que habitualmente esté destinada a cometer cualquiera de los delitos tipificados en la presente ley, será reprimido con prisión de tres (3) años y seis (6) meses a diez (10) años. Si resultare ser jefe u organizador, la pena mínima se elevará a cinco (5) años de prisión.**

El texto anterior del artículo 15 de la LPT decía:

*"El que a sabiendas dictaminare, informare, diere fe, autorizare o certificare actos jurídicos, balances, estados contables o documentación para facilitar la comisión de los delitos previstos en esta ley, será pasible, además de las penas correspondientes por su participación criminal en el hecho, de la pena de inhabilitación especial por el doble del tiempo de la condena".*

Con lo cual resulta claro que el actual inciso a), es la misma hipótesis penal que contemplaba el viejo artículo 15 de la LPT, mientras que son novedosas las figuras introducidas por los incisos b) y c).

### **3. Análisis del inciso b) del Artículo 15 L.P.T.**

#### **Agravamiento de la pena por concurrencia de autores.**

##### **3.1. La cuestión terminológica.**

A lo largo del Código Penal (CP), la expresión **concurrencia** es utilizada para referirse al concurso de actos, hechos o circunstancias. En la parte general, artículos 54 a 58 del CP, se trata sobre el concurso de delitos y hace referencia a *"Cuando concurrieren varios hechos independientes..."* (Arts. 55 y 56 CP, ambos *ab initio*). No cambia la utilización de la expresión concurrencia o concurso en la

parte especial, particularmente en los casos en que concurren circunstancias agravantes o atenuantes. Por ejemplo en el caso del artículo 82 del Código Penal que atenúa el homicidio calificado cometido en contra de ascendiente, descendiente o cónyuge utiliza la expresión "*cuando.... concurriese alguna de las circunstancias*". Igualmente, los artículos 92 y 93 del Código Penal, para la figura de lesiones, comienzan ambos (para agravar y atenuar la figura, respectivamente) con la expresión "*Si concurriere alguna de las circunstancias....*" (Art. 92 CP) o "*Si concurriere la circunstancia enunciada....*". (Art. 93 CP). - El Artículo 105 del C.P. (agravamiento o atenuación de la figura de Abuso de Armas) "*Si concurriera alguna de las circunstancias....*"

Queda claro, pues, que la expresión "concurrencia" se emplea entonces para el concurso de delitos, de hechos o de circunstancias específicamente, no para la participación de varios sujetos en la comisión de un delito.

Cuando el Código Penal se refiere a la intervención de más de una persona, utiliza la expresión "**participación**" que implica la pluralidad de sujetos en la comisión de un delito. En la parte general, se legisla sobre la participación criminal desde los artículos 45 a 49, mientras que en la parte especial, algunas figuras que requieren para su consumación la necesaria intervención de más de un sujeto, como el artículo 95 CP (homicidio o lesiones en riña) que requiere que "*tomaren parte más de dos personas*" o el duelo (Art. 97 CP) "*Los que se batieren a duelo, con intervención de dos o más padrinos....*", o el caso de la asociación ilícita simple o agravada (Arts. 210 y 210 bis del CP) que comienzan "*... el que tomare parte en una asociación o banda.....*" (Art. 210 CP) y "*...al que tomare parte, cooperare o ayudare a....*".

Queda demostrado así que para la comisión de un delito cometido por una pluralidad de sujetos se emplea el término "participación".

Podemos, pues, afirmar que los sujetos participan (toman parte) en la comisión de un delito, mientras que los hechos (en sentido genérico y amplio) concurren. Esta utilización apropiada terminología hace no sólo a una cuestión de purismo dogmático, sino que hace también al principio de legalidad o de reserva legal y a una mejor sistematización del sistema penal.

Como vimos, el nuevo texto del artículo 15 de la LPT (que es tributaria, pero es derecho penal principalmente), en su inciso b), dice: "*Concurriere con dos o más personas para la comisión de alguno de los delitos tipificados en esta ley, será reprimido con un mínimo de cuatro (4) años de prisión*". Lo que implica una errónea utilización de la terminología penal, ya que evidentemente la figura resulta aplicable a la comisión de los delitos penales tributarios con intervención de más de un agente. Sin embargo la impropia utilización del término, aún cuando pareciera ser sólo una cuestión semántica, introduce dudas a la figura, ya que si se hubiese empleado la expresión "con la participación de dos o más personas" inmediatamente nos remitiríamos al título 7 del Libro Primero del Código Penal, sabiendo que existe una convergencia intencional para cometer el delito y que existen diversos grados de participación: autor, co autor, instigador, cómplice necesario o encubridor.

Cuando se dice "concurriere con dos o más personas", la circunstancia agravante exige al menos la participación de tres personas: el autor y "los concurrentes" que deben ser dos o más. Sin embargo, no queda claro quienes son los concurrentes.

Quizá el panorama se aclara un poco cuando la agravante requiere un dolo específico al decir "*para la comisión de alguno de los delitos tipificados en esta ley*".- Es decir, todos los agentes concurrentes (incluyendo al autor) deben tener clara conciencia que la concurrencia es con una finalidad puntual y concreta: la comisión de delitos fiscales o previsionales.

Lo que en los hechos pareciera pretender punir es al delito penal tributario cometido mediando participación criminal. Pero un análisis exegético del artículo no resulta tan claro, porque el agravamiento se produce sólo para "El que a sabiendas concurre con dos o más personas para la comisión de alguno de los delitos tipificados...." De tal modo que la pena se agrava para el autor por requerir él la concurrencia de dos o más personas para la comisión de un delito, pero no resulta claro si la pena se agrava para los concurrentes, salvo que éstos fuesen co autores o instigadores del delito, en cuyo caso éstos también actuarían a sabiendas y con el fin de cometer delitos penales tributarios o previsionales. Nos preguntamos qué ocurriría si el autor cometiera el delito penal tributario a sabiendas y con ese fin específico, pero en ignorancia de los concurrentes o sin la intención dolosa de éstos, o aún cuando éstos sólo fuesen partícipes (necesarios o no) pero de otro delito (v.gr. falsificación de instrumento público) sin tener intención de cometer delitos tributarios, o actuare a sólo título de encubridor, pues la agravante de la hipótesis bajo análisis sólo recaería sobre el autor. No sobre estos cómplices.

### **3.2. ¿Delito autónomo o agravante?:**

Mientras el inciso a) del artículo 15 de la LPT establece una agravante de los delitos regidos por ella, incrementando la sanción de inhabilitación, el inciso c) crea un delito autónomo (la asociación ilícita tributaria).

¿Cuál es, pues, la situación de la figura bajo análisis del inciso b del Art. 15 LPT? Se trata, pues, de una agravante para los delitos penales tributarios que sean cometidos mediante la participación (concurrencia) de tres o más personas. Es esta una posición unánime en la doctrina sostenida entre otros (por citar

algunos) por Orce y Trovato <sup>1</sup> quienes manifiestan que se trata de una agravante genérica, al igual que Riquert <sup>2</sup> y Folco, Abraldes y López Biscayart<sup>3</sup>.-

Así, esta agravante genérica aumenta el mínimo de cualquiera de las penas previstas por la ley por la mera concurrencia del autor y dos o más

La posición de sostener que se trata de una agravante no es menor y acarrea importantes consecuencias:

- a) En primer lugar, no se trata de sancionar actos preparatorios. En efecto el mero concurrir para cometer delitos tributarios no es punible (como no lo es ningún acto preparatorio que no constituya un delito autónomo).
- b) En segundo lugar, aunque el tipo legal expresa "para cometer delitos tributarios", se requiere la consumación de éstos para que pueda aplicarse la agravante.
- c) En nuestra opinión, los delitos penales tributarios no admiten tentativa, ya que todos exigen la consumación del hecho para atribuirlo, o bien están estructurados bajo la forma de delito de peligro. Villegas <sup>4</sup> sostiene en una primera instancia que son aplicables a los delitos todas las consideraciones relacionadas a la tentativa. Sin embargo, más adelante, agrega que se torna imposible la tentativa en la ley penal tributaria, al menos en varias de sus figuras<sup>5</sup>. Por ello, la mera

---

<sup>1</sup> ORCE, Guillermo; TROVATO, Gustavo Fabián: "DELITOS TRIBUTARIOS – ESTUDIO ANALÍTICO DEL RÉGIMEN PENAL DE LA LEY 24.769", pág. 254, Ed. Abeledo Perrot, Bs. As. 2008: "*Este inciso del art. 15 contiene, como se ve, una agravante genérica para el caso de la concurrencia de dos o más personas en cualquiera de los delitos de la LPT. Nuevamente, se trata al menos de una técnica legislativa criticable. Por empezar, no se alcanza a comprender por qué la agravante...*"

<sup>2</sup> RIQUEERT, Marcelo A. "CUESTIONES DE DERECHO PENAL Y PROCESAL PENAL TRIBUTARIO" (2da. Edición ampliada y actualizada), pág. 331. Ed. Ediar, Bs. As. 2004.

<sup>3</sup> FOLCO, Carlos María; ABRALDES, Sandro F.; LÓPEZ BISCAYART, Javier: "ILÍCITOS FISCALES – ASOCIACIÓN ILÍCITA EN MATERIA TRIBUTARIA – ley 25.874", pág. 148. Ed. Rubinzal Culzoni Editores, Bs. As. 2004

<sup>4</sup> VILLEGAS, Héctor B. "REGIMEN PENAL TRIBUTARIO ARGENTINO". Ed. Depalma, Bs. As. 1993, pág. 79.

<sup>5</sup> VILLEGAS, Héctor B. Ob. Cit. Pág. 80: "*Es de destacar que casi todos los tipos de la ley 23.771 están contruidos como delitos de peligro, lo cual torna imposible la tentativa, salvo las figuras de los arts. 2, 3 y 8. Pero ocurre, a su vez, que tampoco habría tentativa de la evasión fiscal del art. 2,*

concurrencia no constituye –per sé– un delito autónomo, y no puede admitirse que se la trate como tentativa de evasión fiscal o situación similar. La agravante sólo rige en caso de que se haya cometido el delito fiscal pertinente.

### **3.3. Sobre la naturaleza de la agravante.**

Siguiendo a Edwards<sup>6</sup> y Folco, Abraldes y López Biscayart<sup>7</sup> decimos que en los delitos de evasión el bien jurídico protegido es la hacienda pública en sus términos más amplios. García Vizcaíno<sup>8</sup>, directamente explica que el bien jurídico protegido por la ley penal tributaria, es "*la actividad financiera del Estado Nacional (fiscal y extrafiscal) en materia de recaudación y gasto público (v.gr., en subsidios), y específicamente la seguridad social nacional en cuanto a las obligaciones respectivas a este ámbito*", y en idéntico sentido lo hace Villegas<sup>9</sup>.

Marrocco, Oddone, Trabazo y Tuya<sup>10</sup> sostienen que el inciso b) del artículo 15 LPT, agrava los delitos tributarios "*por el hecho de ser cometido por tres o más personas. Se refiere, pues, a un supuesto que podría denominarse "Comisión de los delitos por una pluralidad concurrente de sujetos"*".

Ahora bien, las diversas agravantes del derecho penal, generalmente están fundadas en el estado de indefensión de la víctima (si el bien jurídico protegido es la actividad financiera del Estado Nacional, la víctima es el Estado

---

*porque los actos tendientes a evadir impuestos que simplemente dificulten la fiscalización por el órgano recaudatorio, ya configuran el delito del art. 1 ..."*

<sup>6</sup> EDWARDS, Carlos Enrique: "REGIMEN PENAL TRIBUTARIO LEYES 24.765 Y 24.769". Ed. Astrea, Bs. As. 1997, pág. 26: "*En nuestra opinión, el bien jurídico protegido por la nueva ley es la hacienda pública que, en su sentido jurídico, consiste en la actividad financiera del estado.*"

<sup>7</sup> FOLCO, Carlos María; ABRALDES, Sandro F.; LÓPEZ BISCAYART, Javier: Ob. cit, pág. 160. Ed. Rubinzal Culzoni Editores, Bs. As. 2004: "*Sin duda que si se toma como bien jurídico tutelado la función financiera del Estado, concepto que abarca al de "hacienda pública" pero desde una óptica dinámica, es decir, entendida como el sistema de ingresos y realización del gasto público, vale aclarar que la actividad guarda relación con el destino que exige el tipo objetivo del delito analizado.*"

<sup>8</sup> GARCÍA VIZCAÍNO, Catalina: "DERECHO TRIBUTARIO" (3ra. Edición ampliada y actualizada). Ed. Lexis Nexis. Bs. As. 2006. Pág. 624.

<sup>9</sup> VILLEGAS, Héctor B. Ob. Cit. Pág. 266. "*El valor jurídico que protege esta figura penal, así como también los demás tipos penales contenidos en la ley penal tributaria 23.771, es la actividad financiera del estado*".

<sup>10</sup> MARROCCO, Alejandro P.; ODDONE, M. Lourdes; TRABAZO, Rodolfo A. TUYA, Bibiana M. "Asociación Ilícita Tributaria. Algunas reflexiones sobre la modificación del artículo 15 de la ley 24.769". Doctrina Tributaria Errepar (DTE) – Tomo XXV-Mayo 2004.

Nacional), o bien por ser gravemente ultrajante, o por aumentar el padecimiento de la víctima, o por el grado de parentesco, o por la especial función del agente (v.gr. los delitos agravados al ser cometidos por funcionarios públicos). García Vizcaíno<sup>11</sup>, por ejemplo, sostiene que *"la concurrencia de, al menos tres personas, constituyen un agravante por la mayor peligrosidad en el accionar"*.

La mera pluralidad de sujetos en la comisión de un delito no siempre es una agravante en el derecho penal, lejos de ello, en determinadas hipótesis, la pluralidad de sujetos actúa como atenuante, tal el caso del homicidio o las lesiones en riña<sup>12</sup>, mientras que en otros casos actúa como agravante. Así, en el homicidio, el concurso premeditado de dos o más personas agrava el delito (art. 80 inc. 6 CP), como también ocurre con el abuso sexual (art. 119 inc. d) del CP) o el robo en banda (Art. 166 inc. 2 y 167 inc. 2, ambos del CP), o el CP). También, la pluralidad de sujetos puede configurar un delito autónomo, tal el caso de la asociación ilícita (Art. 210 CP), la asociación ilícita que contribuya a poner en peligro la vigencia de la Constitución Nacional (Art. 210 bis CP) o la asociación ilícita tributaria (Art. 15 inc. c. LPT).

Por lo tanto, la pluralidad de sujetos en la comisión de un delito agrava las penas que se aplican cuando en bien jurídico protegido ha sido puesto en un peligro mayor, o coloca a la víctima en una situación de indefensión frente a la pluralidad de sujetos. García Vizcaíno<sup>13</sup> continúa explicando: *"La particularidad del inc. b del ar.t. 15 consiste en que el mayor reproche radica en que el sujeto activo concurre (es decir, logra concierto doloso) con dos o más personas (participación criminal ...) para cometer un delito determinado previsto por la ley 24.769"*. También sostiene algo similar Edwards<sup>14</sup> al sostener que la

---

<sup>11</sup> GARCÍA VIZCAÍNO, Catalina. Ob. Cit. Pág. 673.-

<sup>12</sup> El art. 95 del CP establece que cuando en riña o agresión en que tomen parte más de dos personas resultare muerte o lesiones de las determinadas en los artículos 90 y 91, sin que constare quienes las causaron, se tendrá por autores a todos los que ejercieron violencia sobre la persona del ofendido, y se aplicará reclusión o prisión de dos a seis años en caso de muerte y de uno a cuatro en caso de lesión.

<sup>13</sup> GARCÍA VIZCAÍNO, Catalina. Ob. Cit. Pág. 673.

<sup>14</sup> EDWARDS, Carlos Enrique. "La Nueva Agravante y la Asociación Ilícita en la Ley Penal Tributaria y Previsional" – LL.2004-B pág. 1386.

participación de más de dos sujetos "garantiza una mayor posibilidad de éxito en el logro de dichas conductas delictivas".

Ahora, si el bien jurídico protegido es la hacienda pública, aún tomada como un concepto dinámico como ya expresamos, resulta difícil de comprender cómo es posible que se pueda poner en mayor peligro o en una situación de indefensión frente a la pluralidad de sujetos.

Idéntica pregunta nos formulamos respecto de la víctima. Si el Estado Nacional es la víctima, ¿pueden tres o más personas que participan para la comisión de un ilícito tributario, colocarlo en una situación de indefensión, o de mayor peligro?

Bien cierto es que la figura requiere un dolo específico<sup>15</sup>: es decir que los intervinientes concurren para cometer delitos tributarios, descartándose así la posibilidad de aplicar esta agravante a título de culpa o dolo eventual. La predisposición específica de los autores requiere el conocimiento concreto de que se concurre para cometer delitos tributarios y no otros.

Sin embargo, la agravante pareciera estar diseñada para el agente, no para los partícipes ya que la misma no hace referencia a quienes participaren o tomaren participación para cometer delitos tributarios, sino a aquel que a sabiendas concurre con dos o más personas. Aquí nos encontraríamos con situaciones prácticas paradójicas:

- El autor del delito tributario conoce la finalidad de la concurrencia y los partícipes, no. Entonces se aplicaría la agravante al autor, pero no podría procederse igual con los partícipes, por cuanto éstos carecerían del dolo específico requerido para configurar el delito.

---

<sup>15</sup> NUÑEZ, Ricardo: MANUAL DE DERECHO PENAL – PARTE GENERAL (Marcos Lerner editora Córdoba, Córdoba, 1984, pág. 228. "A veces el tipo delictivo exige como elemento subjetivo especial del delito, un conocimiento o una intención especial (dolo específico o elemento subjetivo del tipo). Esta especialización del dolo excluye la imputación del mismo delito a título de culpa o, cuando consiste en una intención especial, la imputación a título de dolo eventual".

- El autor del delito tributario conoce la finalidad de la concurrencia y los partícipes concurren pero para la comisión de otros delitos. Luego, tampoco podría aplicársele la agravante a los partícipes, por la falta de dolo específico.
- El agente que tiene la finalidad de cometer otro delito, v.gr. delito de balance falso, y alguno de los partícipes comete delito tributario valiéndose de ese otro delito, no podría ser sancionado con la pena agravada, por cuanto no tuvo el dolo específico requerido, mientras que el partícipe que se apoyó en la comisión del primer delito, sí podría ser penado con la sanción agravada<sup>16</sup>.

La mera concurrencia de dos o más personas, por más dolo específico que se requiera, se aproxima muchísimo más a un acto preparatorio cuya naturaleza no es punible por definición, o bien a un agravamiento de las penas extensivo a los partícipes del delito. Fabris <sup>17</sup> sostiene que "*La desproporción punitiva se configura por la mayor pena que recae sobre las personas (dos o más) que como cómplices efectúan un aporte subjetivo u objetivo para la comisión de alguno de los delitos tipificados en la ley penal tributaria*". Por su parte, Orce y Trovato <sup>18</sup> aclaran que "*no hay una diferencia esencial entre estos tipos penales básicos por la que la multiplicidad de autores pudiera tener una relevancia*".

En rigor, no hay justificaciones para la agravante del inciso b) del artículo 15 de la LPT. Se trata de aplicar una mayor sanción, aparentemente, para cuando el delito tributario ha tenido la participación de múltiples sujetos (más de dos). Claramente lo explica así Soler <sup>19</sup> cuando explica que "*El inciso b) pretende sortear las dificultades derivadas de la discusión doctrinaria acerca de si es*

---

<sup>16</sup> FABRIS, Cristian E. "La ley penal tributaria y la participación criminal tributaria agravada". Revista de Tributación de la Asociación Argentina de Estudios Fiscales", Revista N° 4 – Año 2006. Editorial Errepar. Pág. 41. *En efecto, a esas personas (los partícipes) se les podría sancionar con una pena mínima (cuatro años) mayor que la prevista para el autor de delito impositivo, único sujeto pasivo tributario (y activo del delito).*

<sup>17</sup> FABRIS, Cristian E. "ob. cit."

<sup>18</sup> ORCE G.; TROVATO, G.F. Ob.cit. pág. 255

<sup>19</sup> SOLER, Osvaldo.H. "DERECHO TRIBUTARIO – Económico, Constitucional- Sustancia – Administrativo – Penal". 2da. Edición actualizada y ampliada. Ed. La Ley. Bs. As. 2005. Pág. 505.

*admisible la concurrencia de dos o más personas en la comisión de delitos tributarios o, en cambio, no lo es por tratarse de delitos "de propia mano", es decir de aquellos que solo pueden ser cometidos por los sujetos pasivos de la relación jurídica tributaria".-* Pero, resulta que además de zanjarse dicha discusión, la ley introduce un agravante, cuando las reglas de la participación criminal del código penal sólo fijan la distribución de responsabilidades y las penas que se aplican que serán similares o menores que las del autor.

El incremento de las penas por la participación criminal, la mera participación sin ánimo de conformar una asociación ilícita tributaria, no puede configurar una agravante, porque en rigor no reúne ninguno de los requisitos necesarios para que se justifique. No hay mayor riesgo, no hay estado de indefensión de la víctima, ni ninguna de las otras causales ya expuestas.

Por otra parte, bien lo señalan Soler y también Fabris, la aplicación de mayores penas puede llevar al absurdo que el autor del delito tributario –aquel que realmente lesionó el bien jurídico- tenga una menor sanción que los partícipes, lo que repugna a toda garantía constitucional. Tampoco nos seduce la alternativa de que, en lugar de fijar un mínimo punitivo de cuatro años, se hubieran fijado incrementos en los mínimos y máximos de las penas o fuese proporcional a cada tipo penal, como lo sostienen Orce y Trovato<sup>20</sup>.

### **3.4. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA AGRAVANTE.**

La doctrina es conteste en afirmar que la agravante vulnera principios constitucionales básicos. Por una parte, resulta irrazonable que un partícipe – aún secundario- de un delito tributario pueda recibir pena mayor que el autor material del mismo hecho. Ello implica quebrantar el principio constitucional de igualdad ante la ley (art. 17 de la C.N.), y al mismo tiempo se rompe el principio

---

<sup>20</sup> ORCE. G; TROVATO, G.F. ob.cit. pág. 254: "Una mayor técnica legislativa habría consistido, entonces, en que la agravante fuera proporcional para cada tipo penal. La redacción, no inusual cuando se buscan estos efectos, podría haber rezado algo así como "se aumentará en un tercio el mínimo de la escala penal en los casos en los que concurren dos o más personas..."

de proporcionalidad de la pena, variación también de aquel principio y del artículo 18 CN que garantiza el debido proceso.

La única verdadera intención es incrementar el mínimo de las penas de los delitos tributarios a cuatro años, cuando se haya cometido por más de dos personas y de esa manera mantener a los imputados en prisión preventiva, al no darse el supuesto para que se conceda la excarcelación o la exención de prisión. Esta herramienta permitiría a la parte acusadora imputar al autor y a dos o más supuestos partícipes y mantenerlos en prisión preventiva durante la instrucción y la sustanciación del proceso, quebrantándose así la regla del estado de inocencia al obligar permanecer al imputado privado de su libertad, no habiéndose descartado tal estado. Es decir, aun siendo inocente, el imputado purga una pena privativa de la libertad. En tal sentido, debemos recordar que la regla procesal general es la libertad del imputado, no la restricción a la libertad ambulatoria y sólo cuando se estime que existen riesgos que el imputado podrá tratar de eludir la acción judicial o de destruir elementos probatorios, podrá aplicarse la restricción preventiva de la libertad.

Al fijarse este minimum irrazonable, todo imputado de un delito tributario en participación con dos o más sujetos, permanecerá privado de la libertad, lo que implica un quebrantamiento al principio de inocencia y de libertad ambulatoria de los sujetos imputados.

#### **4. CONCLUSIONES:**

Como bien señalara Soler, la figura analizada trató de superar un debate doctrinario acerca de la responsabilidad de los partícipes en los delitos tributarios, creando para ello una agravante genérica que actúa cuando el delito sea cometido con la participación de dos o más personas.

El mero valerse de dos o más personas, agrava la figura delictiva.

Sin embargo, la solución encontrada ha sido poco feliz. En primer lugar porque hay una serie de desajustes e imprecisiones que dejan a la figura librada a la interpretación judicial, lo que en modo alguno es admisible tratándose de figuras penales que no admiten la aplicación de la analogía ni de la sanción por meras presunciones.

En segundo lugar, porque al incrementar el mínimo de la pena, todos los partícipes quedarán excluidos del beneficio de la excarcelación o de la exención de prisión.

En tercer lugar porque rompe la armonía del sistema penal en general y aún del penal tributario, produciéndose la paradoja de que quien cometa un delito de menor gravedad (v.gr. evasión simple) reciba una pena mayor que aquel que cometa un delito de mayor gravedad (v.gr. evasión agravada) por el mero hecho de haber sido cometido por más de un sujeto

Si el objetivo de la ley penal tributaria es sancionar a quienes realmente atentan contra la actividad financiera del estado, no se debería tratar de buscar privar de la libertad ambulatoria a cualquiera que pueda estar involucrado. Es más, ni siquiera se justifica el incremento punitivo para los delitos agravados, al sólo efecto de privar a los imputados de los beneficios de la libertad ambulatoria. Siempre la ley penal tributaria ha generado el temor en la doctrina nacional de que sea utilizada como herramienta de terror fiscal o de extorsión fiscal, lo cual es absolutamente impropio del estado de derecho.

No nos resulta ajeno que el evasor de tributos, dado el efecto multiplicador que genera al traducirse en gasto público, genera un daño no sólo a la actividad financiera del estado, sino –de manera indirecta- a la comunidad toda al privar al estado de recursos que siempre son volcados a ella. Sin embargo, también ataca al erario público, y por ende a la actividad financiera del estado, quien comete malversación de caudales públicos (Art. 261 del C.P.) y sin embargo la pena mínima es de dos años.

El sistema penal debiera ser armónico y tener en cuenta el bien jurídico tutelado, la proporcionalidad de la pena, y jamás perder de vista el objetivo final, que no puede ser nunca la privación de la libertad de las personas, sino disuadir a las personas para que cometan esta clase de delitos.

Todo parece indicar que la disuasión proviene del mero incremento de las penas, lo cual –se ha demostrado– en general no disuade al delincuente, quien no tiene en mente el quantum de la pena al momento de cometer el hecho, sino el beneficio que se obtiene y el riesgo de ser condenado.

La actividad financiera del estado no es más importante que los derechos y garantías de los individuos y no puede justificar el incremento de las penas por ser la víctima el Estado Nacional (recordemos que tampoco está protegida por la LPT, la actividad financiera de los estados provinciales o municipales). De hecho el Estado Nacional no sólo es más poderoso que cualquier otra víctima, sino que posee los medios, los recursos y la oportunidad para evitar la evasión tributaria y reprimirla en su justa medida, sin necesidad de recurrir a figuras que vulneran el orden constitucional.

***Cita de este artículo:***

FUSHIMI, J (2011) "Sobre la concurrencia para cometer delitos tributarios" *Revista OIKONOMOS [en línea] 12 de Septiembre 2011, Año 1, Vol. 2.* pp.26-40. Recuperado (Fecha de acceso), de <http://oikonomos.unlar.edu.ar>

## SISTEMA TRIBUTARIO ARGENTINO: Algunas consideraciones

### Cr. Jorge Riboldi

Contador Público  
Docente – investigador Universidad Nacional  
La Rioja.  
Argentina

#### **Palabras Clave:**

*Sistema tributario,  
régimen fiscal,  
impuestos.*

#### **Key Words:**

*Tax system, taxes,  
financial policy.*

### Resumen

Al definir un sistema tributario se refieren a todos los impuestos vigentes en un país en algún momento, pero no todos juntos forman un sistema de impuestos, ya que está previsto que sea racional, armonioso y unidad de propósito. De lo contrario, se trata de un régimen fiscal.

Un sistema tributario debe ser analizado en relación con un país y la época. El documento analiza el sistema tributario, desde la concepción de la histórica y racional, una consecuencia de la situación y las necesidades de la recaudación de impuestos y el otro como una combinación racional de los impuestos destinados la logro de una política financiera.

## Abstract

When you define a tax system we refer to all taxes in force in a country at some point, but not all together forms a system of taxes, as it is intended that it be rational, harmonious and unity of purpose. Otherwise we are dealing with a tax regime.

A tax system should be analyzed in relation to a country and epoch. The paper analyzes the tax system from conception of historical and rational, one arising from the tax collection situation and needs and the other as rational combination of taxes aimed at achievement of a financial policy.

## Introducción

El sistema tributario está constituido por el conjunto de tributos vigentes en un país en determinada época. Para algunos autores, la totalidad de los impuestos vigentes en un país, uno al lado del otro, no es siempre un conjunto o sistema razonable .

Para el profesor Tarantino la idea de sistema tributario se asimilaba a un conjunto racional y armónico de partes de un todo reunido científicamente por unidad de fin , caso contrario se estaba en presencia de un régimen y no de un sistema tributario.

Para otros autores, es difícil establecer el hilo conductor que impone la idea de sistema tributario, por lo que en la realidad esa conciliación aparece como un objetivo ideal. (Sainz de Bujanda).

Por lo que debemos concluir que la idea de un sistema tributario aparece más como una aspiración o meta que como explicación de algo existente.

Un sistema tributario debe estudiarse en relación a un país concreto, debido a las particularidades nacionales que hacen distintos a sistemas tributarios parecidos. También dicho estudio debe limitarse a una época circunscripta.

La estructura tributaria de un país es el producto de las instituciones jurídicas y políticas del mismo, de la estructura social, de la calidad y cantidad de recursos, de la forma de distribución del ingreso, sistema económico, etc.

El sistema tributario debe ser analizado en un contexto temporal determinado, ya que solo así se entiende la existencia de ciertos tributos cuya vigencia está asociada a determinados hechos económicos.

## **Sistemas tributarios racionales e históricos**

Si analizamos la expresión sistema tributario desde la distinción de Schmoldiers, esto es, en sistema tributario racional y sistema tributario histórico, tenemos que un sistema es:

- a) Racional** cuando el legislador es quien crea deliberadamente la armonía entre los objetivos que se persigue y los medios empleados; es:
- b) Histórico** cuando dicha armonía se produce sola, por espontaneidad de la evolución histórica.

Estas definiciones han sido objeto de cuestionamientos, pero hay consenso en que si la estructura tributaria ha surgido a través de la emergencia, la transitoriedad y para cubrir las necesidades del tesoro estamos en presencia de un sistema histórico; mientras que si el mismo surge con predominio de la racionalidad expresada en las distintas combinaciones de tributos que hagan posible el logro de la política financiera, estaremos en presencia de un sistema racional.

Para el estudio de la parte especial del derecho tributario (los tributos en particular), es necesario conocer los lineamientos generales del sistema tributario. Ello implica determinar los problemas derivados de la tributación como un todo.

Vale decir, aspectos como la equidad (capacidad contributiva- beneficio), la facilidad en la fiscalización y recaudación, la distribución de la carga, la regresividad de determinados tributos, son los que en definitiva permiten el análisis de los fines fiscales y extrafiscales de la tributación.

En general, un sistema tributario moderno está conformado por gravámenes que alcanzan distintas manifestaciones de capacidad contributiva (ingreso, patrimonio, consumo), y los países adoptan distintos impuestos basados en consideraciones de equidad y eficiencia, variando tal circunstancia en el tiempo ; así en algún momento el impuesto personal a la renta fue considerado un tributo central por sus características subjetivas y progresividad, de gran rendimiento, que atendía conceptos de equidad, capacidad contributiva, además de ser un tributo redistribuidor de riqueza; por otra parte, este tributo estaba asociado con impuestos a la herencia y al patrimonio, y complementado con tributos a los consumos en general.

En los últimos años, este impuesto ha sido cuestionado por desalentar la inversión, facilidad para evadir y debilitar el incentivo de producir más. No obstante, como veremos en los cuadros posteriores, el impuesto a la renta – tanto para personas físicas como jurídicas – ocupa una posición importante en la estructura tributaria de países de la OCDE.

La pregunta que se plantea es: ¿el impuesto a la renta debería ser proporcional ó fuertemente progresivo?. La doctrina se va inclinando por considerar impuestos de tipo proporcional ó levemente progresivos, dejando los efectos redistributivos para ser realizados a través del gasto público.

Esta postura, además de atenuar el efecto de estabilizador automático que se le asigna al impuesto a la renta, afectaría el propósito redistributivo del impuesto.

Quizá la crítica más relevante sobre la imposición a la renta personal, sea la posibilidad de evadir, sumada a una costosa administración tanto para el organismo fiscal como para el contribuyente.

Por ello que en el sistema argentino prevalece el impuesto a la renta que grava a las personas jurídicas, siendo de mayor recaudación, menor costo de fiscalización, pero no contemplando las cuestiones de equidad propias del impuesto directo y progresivo que grava a las personas físicas.

En Argentina la imposición sobre los beneficios de las empresas, esta gravada en la actualidad con una alícuota del 35%. Destacando que la imposición indirecta – principalmente a través del IVA- y los tributos sobre la seguridad social están teniendo una participación creciente.

## **Reglas de la imposición**

Repasaremos las reglas de la imposición ó modernamente, los requisitos de una estructura tributaria adecuada, que nos legó Adam Smith, por ser el punto de referencia natural al que tenemos que acudir para el análisis que nos convoca.

Adam Smith sintetizó las reglas de la imposición – facultad, certeza, comodidad de pago, economía en la recaudación- , con el tiempo, las mismas se fueron reestructurando a fin de otorgar al sistema tributario la mayor racionalidad posible. Por ello los tributos deben ser:

- a) Productivos: rendimiento fiscal suficiente.
- b) Flexibles: evitar distorsiones – mínima interferencia en la asignación óptima de los recursos.
- c) Simples: facilite la certeza, claridad y precisión.
- d) Sacrificio mínimo del contribuyente: distribución adecuada de la carga.
- e) Bajo costo de administración para el fisco.
- f) Bajo costo de cumplimiento para el contribuyente.

Trataremos de analizar, dentro del esquema planteado, el impacto de los distintos tributos desde la perspectiva de la equidad en la distribución de la carga. El análisis del crecimiento de los ingresos impositivos debe ser contemplado en relación al del PBI y no en términos absolutos.

Para ello utilizaremos el concepto de presión tributaria y la importancia de los distintos tributos en Argentina en una serie temporal de 1991 a 2010 en relación a la misma, y por último, la distribución de los tributos entre directos e indirectos (tratando de definir aquellos proporcionales, progresivos y regresivos con respecto al ingreso), a fin de analizar la distribución de la carga tributaria en la sociedad.

Se define la **presión tributaria**, como la relación existente entre la exacción fiscal soportada por la colectividad y la renta que dispone dicha colectividad, siendo la PT nacional la que surge del conjunto de tributos y la riqueza de la colectividad. Su forma de medición moderna es:

$$PT = T/PBI$$

En relación al límite de la imposición, su respuesta económica estará dada por el grado de desarrollo del país, la distribución del ingreso, sistema tributario, etc. Mientras que la respuesta jurídica estará determinada por el principio de legalidad y la no confiscatoriedad.

El régimen tributario Argentino está conformado por tributos nacionales, provinciales y municipales. Una forma de analizar la importancia relativa de los mismos es a través de la presión tributaria (T/PBI), como porcentaje del PBI:

## Presión Tributaria

### Nacional

Concepto	1991	1995	1999	2002	2005	2008	2009	2010
<b>Impuestos Nación</b>								
<b>Imp. s/ la renta</b>	<b>1,26</b>	<b>2,51</b>	<b>3,56</b>	<b>3,04</b>	<b>5,49</b>	<b>5,3</b>	<b>4,97</b>	<b>5,44</b>
I.G. personas físicas	0,3	0,75	1,05	1,12	1,53	1,7	1,69	1,65
I.G. Sociedades	0,84	1,53	1,92	1,39	3,48	3,2	2,86	3,4
IGMP	0	0	0,26	0,17	0,21	0,1	0,11	0,11
Otros	0,12	0,23	0,33	0,36	0,27	0,3	0,31	0,28
<b>Imp. s/ propiedad</b>	<b>0,29</b>	<b>0,16</b>	<b>0,37</b>	<b>0,22</b>	<b>0,38</b>	<b>0,33</b>	<b>0,38</b>	<b>0,4</b>
Imp.Bs Personales	0,01	0,12	0,19	0,17	0,34	0,33	0,35	0,36
Otros	0,28	0,04	0,18	0,05	0,04	0	0,03	0,04
<b>Imp int s/Bs y S.</b>	<b>6,69</b>	<b>8,54</b>	<b>9,02</b>	<b>8,68</b>	<b>10,72</b>	<b>11,36</b>	<b>11,27</b>	<b>11,85</b>
I.V.A	3,75	6,76	6,62	4,88	6,93	7,77	7,63	8,07
Imp. selectivos y otros	2,94	1,78	2,4	2,25	2,02	1,66	1,81	1,92
Imp.deb. y créditos	0	0	0	1,55	1,77	1,93	1,83	1,86
<b>Imp. s/ Com. Exterior</b>	<b>1,03</b>	<b>0,81</b>	<b>0,83</b>	<b>2,05</b>	<b>3,07</b>	<b>4,39</b>	<b>3,49</b>	<b>3,98</b>
Derechos Importación	0,36	0,68	0,79	0,4	0,71	0,87	0,67	0,79
Derechos Exportación	0,31	0,02	0,01	1,61	2,32	3,49	2,8	3,16
Otros	0,36	0,11	0,03	0,04	0,04	0,03	0,02	0,03
<b>Otros</b>	<b>0,72</b>	<b>0,38</b>	<b>0,14</b>	<b>0,09</b>	<b>0,16</b>	<b>0,15</b>	<b>0,21</b>	<b>0,17</b>
<b>Contribuc. Social</b>	<b>4,67</b>	<b>4,75</b>	<b>3,55</b>	<b>2,83</b>	<b>3,27</b>	<b>5,09</b>	<b>6,74</b>	<b>7,1</b>
<b>Deducciones</b>	<b>-0,05</b>	<b>-0,44</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,39</b>	<b>-0,35</b>	<b>-0,28</b>	<b>-0,21</b>	<b>-0,21</b>
<b>Rec. Neta Imp Nac</b>	<b>15,58</b>	<b>16,71</b>	<b>17,27</b>	<b>16,51</b>	<b>22,74</b>	<b>26,35</b>	<b>26,85</b>	<b>28,73</b>
<b>Imp. Provinciales</b>	<b>2,82</b>	<b>3,55</b>	<b>3,9</b>	<b>3,39</b>	<b>4,1</b>	<b>4,39</b>	<b>4,61</b>	<b>4,76</b>
Imp. s/ Propiedad	1,25	1,27	1,27	0,97	1,01	0,96	0,97	1,01
Imp. s/ Bs y Servicios	1,51	2,02	2,2	1,97	2,7	3,21	3,38	3,51
Otros	0,06	0,26	0,43	0,45	0,39	0,22	0,26	0,24
<b>Rec. Total</b>	<b>18,4</b>	<b>20,26</b>	<b>21,17</b>	<b>19,9</b>	<b>26,84</b>	<b>30,73</b>	<b>31,46</b>	<b>33,49</b>

Fuente:Elaboracion propia - Ministerio de Economía de la Nación.

Una apreciación general nos brinda una primera conclusión; se trata del aumento de la PT global en un 83 % desde 1991 hasta 2010, explicado por un importante aumento en el IG -Personas físicas y sociedades- (332%) particularmente el relativo a estas últimas<sup>1</sup>; sin variaciones importantes en los impuestos patrimoniales y bajo nivel de participación, (se excluyó el impuesto a los débitos y créditos en cuenta corriente de la clasificación oficial que los incluye en tributos patrimoniales, incluyéndolo en la clasificación de impuestos sobre bienes y servicios ).

Los tributos al consumo y similares tuvieron un crecimiento del 77 %<sup>2</sup>, mientras que los vinculados al comercio exterior aumentaron un 286 %; las contribuciones sociales un 52%; los tributos provinciales un 69 %.

No obstante se observa que la PT provoca un salto importante a partir del año 2003 con tendencia creciente.

Es importante advertir que en el año 2009, la recesión mundial tuvo su reflejo en Argentina, por lo que la variación de la PT con respecto al 2008 si bien es positiva, es básicamente explicada por el importante aumento en la recaudación de las contribuciones sociales- (recordemos que el Gobierno Nacional dispuso a través de la ley N° 26476 un blanqueo de capitales, una moratoria impositiva, y un mecanismo de regularización del empleo no registrado , siendo este último concepto el mas relevante en materia recaudatoria, ello sumado al traspaso a la Nación del sistema Jubilatorio de capitalización a fines del 2008).

---

<sup>1</sup> La evolución de las tasas del impuesto a la renta de sociedades ha sido:

Hasta el 1/1/90.....	33%
Hasta el 31/3/92.....	20%
Hasta el 27/9/96.....	30%
Hasta el 30/12/98.....	33%
Desde el 31/12/98.....	35%

<sup>2</sup> Las tasas del I.V.A – en el período analizado- no tuvieron mucha oscilación prevaleciendo la tasa general del 21% .

Nuevamente a partir del 2010 se verifica un vigoroso impulso de la recaudación, destacándose los tributos a la renta, bienes y servicios y comercio exterior, de la mano del crecimiento del producto bruto interno. Cabe acotar, en referencia al impuesto a la renta, que al no permitirse el ajuste por inflación impositivo, se tiende a tributar sobre ganancias no reales.

## **Presión Fiscal Tributos Directos o Indirectos**

El siguiente cuadro resume la PT discriminada en tributos Directos e Indirectos, esta distinción esta efectuada desde la óptica de la traslación económica del tributo o incidencia, por lo que la clasificación de dichos tributos no es la convencional.

Se han considerado como **tributos directos**:

Los impuestos a la renta.

Los impuestos a la propiedad (nacionales).

Los impuestos a la propiedad (provinciales).

Y, como **tributos Indirectos**:

Impuestos sobre los bienes y servicios (nacionales).

Tributos sobre el comercio exterior.

Contribuciones Sociales.

Impuestos sobre los bienes y servicios (provinciales).

**PRESION FISCAL EN ARGENTINA**

**Impuesto Directos e Indirectos**

Períodos	1991		1995		1998		2000		2002		2005		2009		2010	
	%		%		%		%		%		%		%		%	
Directos	2,8	15,2	3,94	19,447	4,81	22,861	5,63	26,2104	4,23	21,2349	6,97	25,94	6,35	20,14	6,85	20,46
Indirectos	15,62	84,8	16,32	80,553	16,23	77,139	15,85	73,7896	15,69	78,7651	19,9	74,06	25,18	79,86	26,63	79,54
<b>Total</b>	<b>18,42</b>	<b>100</b>	<b>20,26</b>	<b>100</b>	<b>21,04</b>	<b>100</b>	<b>21,48</b>	<b>100</b>	<b>19,92</b>	<b>100</b>	<b>26,87</b>	<b>100</b>	<b>31,53</b>	<b>100</b>	<b>33,48</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboracion propia - Ministerio de Economía de la Nación.

Se advierte que la estructura basada en la clasificación económica de tributos directos e indirectos no ha variado significativamente en el periodo analizado, donde el promedio de los tributos directos es del 20% mientras que los indirectos del 80%.

Lo que demuestra lo regresivo de la estructura impositiva argentina, ya que en gran medida el financiamiento tributario del país descansa en la imposición al consumo. Lo que significa que, en términos relativos, pagan más tributos quienes tienen menor capacidad contributiva; esto es, los sectores de menores ingresos de la sociedad.

**Presión fiscal tributos nacionales y provinciales.**

Concepto/Periodos	1991	1995	1999	2002	2005	2008	2009	2010
Nacionales	15,58	16,71	17,27	16,51	22,74	26,35	26,85	28,73
Provinciales	2,82	3,55	3,9	3,39	4,1	4,39	4,61	4,76
Totales	18,4	20,26	21,17	19,9	26,84	30,73	31,46	33,49

Fuente: Elaboracion propia - Ministerio de Economía de la Nación.

La participación relativa de los impuestos provinciales es constante a lo largo del período analizado y se ubica en un 15% del total, lo que nos indica el alto grado de concentración de tributos en el nivel federal de gobierno y por lo contrario la baja participación de los mismos en el plano provincial; y con ello el escaso financiamiento con tributos propios de los niveles subnacionales.

Todo ello pone de manifiesto la necesidad de instrumentar mecanismos de coordinación financiera entre nación y provincias (vgr: Nueva ley de coparticipación federal de impuestos).

Recordemos que por el Pacto Fiscal II/92, se promovieron exenciones del Impuesto sobre los Ingresos Brutos particularmente en la etapa primaria y manufacturera, con el objetivo declarado de otorgar mayor competitividad a la producción nacional, ya que se reconocían los efectos distorsivos atribuible a éste impuesto (efectos piramidación, acumulación, incorrecta asignación, etc).

En la actualidad, este tributo ha renovado su vigor en materia de recaudación, en atención al desfinanciamiento de las provincias, que ha obligado a algunas jurisdicciones provinciales a eliminar exenciones e incrementar alícuotas. De hecho, se trata de un impuesto que al alcanzar los ingresos brutos de las empresas, capta en su base imponible el mejor desempeño de la economía como así la inflación contenida en el nivel de precios. Mientras otros tributos provinciales como el Impuesto inmobiliario han perdido participación relativa debido a la falta de ajuste de las bases imponibles.

Es interesante destacar la importancia relativa de algunos tributos, siempre utilizando el indicador de la presión tributaria, por ejemplo: el Impuesto a las Ganancias de las personas físicas representa en el año 2010, el 1.65% mientras que el Impuesto al cheque , el 1.86 %, (a pesar del cómputo como pago a cuenta del Impuesto a las Ganancias de 1/3 del mismo) , evidentemente se prioriza la recaudación por sobre cuestiones de equidad y adecuada distribución de la carga tributaria, habida cuenta del carácter distorsivo atribuible a éste gravamen.

## Tributos al comercio exterior

Los aranceles a las Exportaciones se convirtieron en tributos relevantes con un 3.16 % en 2010, constituyendo con el impuesto a los débitos y créditos en cuenta corriente, el equivalente del superávit primario, pero con fuertes críticas por parte de la doctrina por ser distorsivos. De hecho una modificación en el derecho a las Exportaciones en 2008 (Resolución N° 125/08 - 10/03/08 - ) provocó una fuerte conmoción social.

En general, se considera que los tributos al comercio exterior deben tener una finalidad regulatoria y no recaudatoria.

## Presión tributaria internacional

Vale la pena recordar que la estructura impositiva de otros países, particularmente los de la OCDE en referencia al impuesto a la renta y su comparación con Argentina, es la siguiente:

	Año 2000				Año 2004			
	España	UE	OCDE	Argentina	España	UE	OCDE	Argentina
Imp. Renta, Benef. y Gan.cap.	9,7	14,60	13,50	3,98	9,8	13,4	12,5	5,26
a) personas físicas	6,4	10,70	9,80	1,3	6,2	10,1	9,1	1,38
b) personas jurídicas	3,1	3,90	3,70	2,1	3,4	3,2	3,4	3,36
c) otros				0,58	0,2	0,1		0,52
Seguridad social	11,90	11,30	9,1	3,4	12,1	11,3	9,4	3,04
Impuestos a la propiedad	2,2	2,10	1,9	0,44	2,8	2,1	1,9	0,41
Otros								
Imp. s/ bienes y servicios.	10,1	12,10	11,4	9,84	9,8	12,1	11,4	13,61
a) IVA	6,00	7,40	6,8	6,69	6	7,5	6,9	6,92
b) Otros impuestos.	2,60	3,40	3,1	2,49	2,4	3,3	3,1	2,07
c) Imp. al comercio exterior.				0,73				3,05
d) otros	1,5	1,30	1,5	0,14	1,4	1,3	1,4	1,74
Deducciones				-0,21				-0,35
<b>Rec. Neta Imp. Nación</b>	<b>33,7</b>	<b>40,10</b>	<b>35,90</b>	<b>17,66</b>	<b>35,2</b>	<b>38,9</b>	<b>35,2</b>	<b>22,32</b>
Gobiernos subnacional.								
a) sobre la propiedad				1,21				1,1
b) sobre bienes y servicios				2,15				2,58
c) otros				0,46				0,35
<b>Rec. Neta Total</b>	<b>33,7</b>	<b>40,10</b>	<b>35,90</b>	<b>21,48</b>	<b>35,2</b>	<b>38,9</b>	<b>35,2</b>	<b>26,35</b>

Fuente: OCDE- Presión tributaria

Adviértase, la enorme importancia relativa del impuesto a la renta de las personas físicas en los países mencionados, siendo relativamente baja la participación del impuesto a la renta sobre sociedades, situación exactamente inversa a la verificada en Argentina. Una primera aproximación en el análisis nos demuestra el carácter progresivo y redistributivo de la estructura impositiva de los países de la OCDE, haciendo descansar en el tributo personal sobre la renta buena parte de la presión impositiva, situación ésta que permite desarrollar políticas fiscales más eficientes, contribuyendo a la equidad del sistema.

## **La Presión tributaria en América Latina**

Un informe de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de Mayo/2009 en el foro sobre políticas fiscales en tiempos de crisis, realizado en Montevideo, coloca a la Argentina en el 2º lugar, con un nivel del 29 % del PBI, en términos de carga tributaria en la región, luego del 36% de Brasil, y por encima de Uruguay ( 24%), Chile (21%), Perú (17%)y Méjico (12%), entre otros países.

La Argentina ocupa el segundo lugar en el ranking regional de mayor presión tributaria sobre sus contribuyentes, pero en tiempo de crisis económica mundial ésa condición le permite ser uno de los países con menor riesgo en términos fiscales, según un polémico estudio de la CEPAL. Dicho documento sobre "El papel de la política tributaria frente a la crisis global" afirma que: "una carga tributaria más elevada implica una mayor capacidad de reasignación de recursos" frente a un contexto de bajo acceso a otras fuentes de financiamiento.

Esta postura fue cuestionada por muchos economistas, ya que se afirmaba que una mayor presión tributaria no garantizaba la creación de reservas para tiempos de crisis, ni garantizaba alivio de la crisis, y ello sólo podía lograrse con superávit, ahorro o crédito.

El análisis efectuado tiene que ver con el papel de la presión tributaria en tiempos de crisis, y en el caso argentino, fue determinante el aporte del sistema de seguridad social en el año 2009 para garantizar equilibrio en el consumo.

## **Conclusiones**

Una distinción necesaria es el quantum de la presión tributaria entre varios países y otra su composición, ya que países del norte europeo tienen una mayor PT que Argentina, pero con marcado predominio de impuestos personales y directos, como lo demuestra la participación de los impuestos a la renta de dichos países en relación a la Argentina. Esa participación demuestra la progresividad de los tributos en Europa, y por ende, quiénes soportan la carga de la imposición.

Mientras que en Argentina, como agregado a la fuerte presión tributaria, la composición de los tributos se encuentra condicionada por aquellos definidos como indirectos. Por lo que la regresividad es manifiesta.

Con respecto al nivel de PT, recordemos que una elevada presión tributaria conspira contra aspectos esenciales en una economía, tales como la competitividad, la inversión productiva, la promoción del empleo, etc. Por lo que el sistemático aumento de la misma debería ser motivo de preocupación, ya que puede revertir ciclos de crecimiento a largo plazo por fuertes desestímulos a la inversión. Algunos autores sostienen que en épocas de bonanza es necesaria la creación de fondos anticíclicos que permitan afrontar caídas en momentos recesivos.

De lo sucintamente analizado surge que en la estructura tributaria Argentina predomina la definición del sistema tributario histórico. Además se advierte una estructura esencialmente regresiva en función del ingreso dada la

fuerte influencia de impuestos indirectos. Si bien una alta presión fiscal puede favorecer el consumo a través del gasto público, alejando peligros de recesión, su utilización sin reservas y en lapsos prolongados, puede ocasionar resultados opuestos a los esperados.

## **Bibliografía:**

Dino Jarach: El hecho imponible-Ed. Abeledo Perrot.1981.

Dino Jarach: Finanzas Públicas y Derecho Tributario. Ed Abeledo Perrot 1996.

Villegas, Hector B.: Curso de Finanzas ,Derecho Financiero y Tributario.1992.

Ministerio de Economía de la Nación Argentina ( Mecon)-Estadísticas.

OCDE – Estadísticas.

CEPAL – Informe 05/2009. Montevideo.

### ***Cita de este artículo:***

RIBOLDI, J (2011) "Sistema tributario argentino: Algunas consideraciones" *Revista OIKONOMOS [en línea] 12 de Septiembre 2011, Año 1, Vol. 2. pp.41-55.* Recuperado (Fecha de acceso), de <http://oikonomos.unlar.edu.ar>

## 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 analyzed<sup>1</sup>.

## **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

---

<sup>1</sup> 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*<sup>2</sup> 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.

---

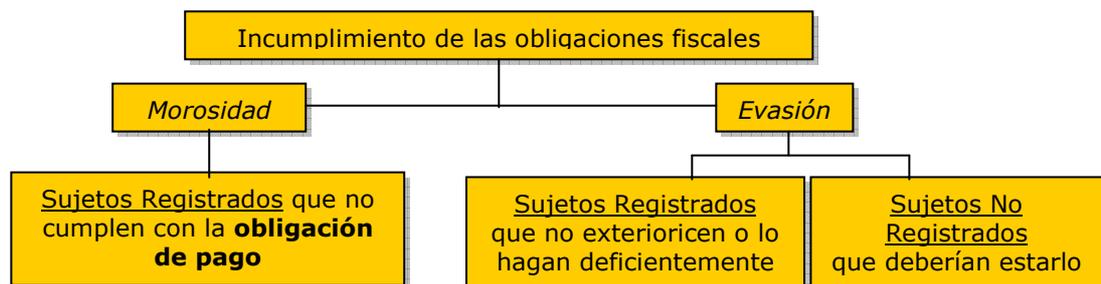
<sup>2</sup> Entendiéndose ello como la omisión del ingreso del tributo que corresponde ser abonado en un periodo de tiempo.

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 imponible<sup>3</sup>, 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.

<sup>3</sup> 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 resarcitorio<sup>4</sup>..."* (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*

---

<sup>4</sup> 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."<sup>5</sup> (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.<sup>6</sup>

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?

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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 (Miniplan<sup>7</sup>), 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%**<sup>8</sup> 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), amplia las posibilidades de éxito y mejora el nivel de recaudación de los planes sancionados.**

o Diversas situaciones económicas-financieras del deudor:

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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**

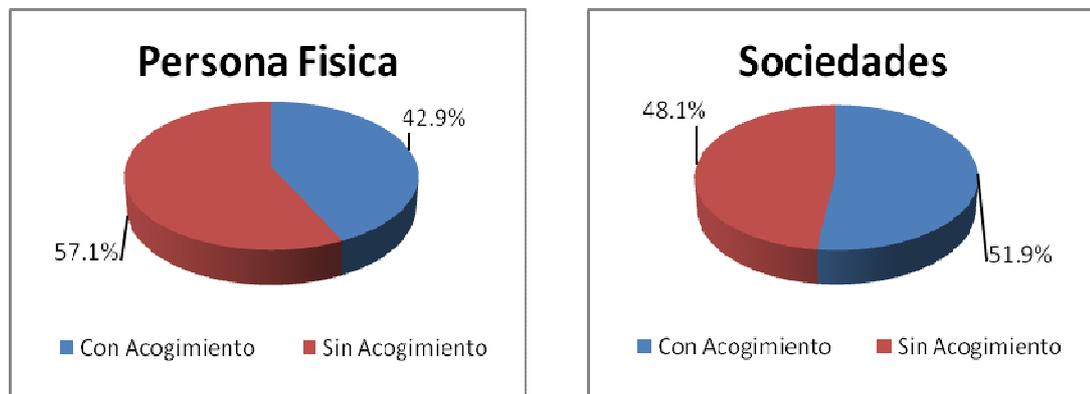
Hasta ahora se comentó cuales son los factores preponderantes que influyen directamente en los responsables al momento de adhesión.

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%.



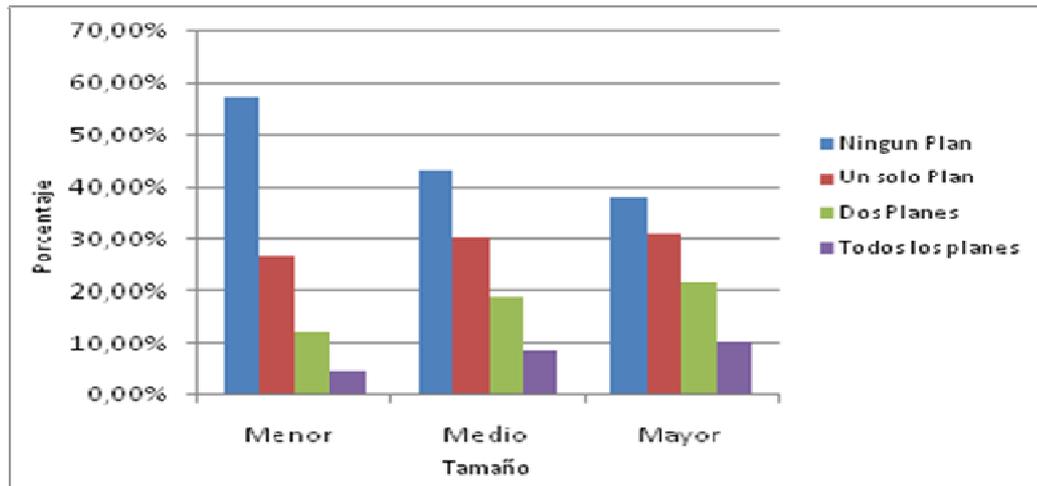
"Planes de Presentación Espontánea y Facilidades de Pago. Análisis del comportamiento de los contribuyentes" --. Realizado por: -Lic. José a. Salim (Director Dirección de Estudios AFIP), -Lic. Analía L. Vassallo (Jefe de Departamento Estadística- Dirección de Estudios AFIP- Febrero 2006, Páginas 8 y 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 fiscal<sup>9</sup> tienden a adherirse a los planes en mayor proporción que las pequeñas, y evidencian además una mayor recurrencia en la adhesión.

---

<sup>9</sup> 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	
<b>Persona Física</b>					
Incumplimiento Bajo	74,0%	20,9%	4,1%	<b>0,9%</b>	100%
Incumplimiento Medio	50,8%	31,0%	13,9%	<b>4,2%</b>	100%
Incumplimiento Alto	31,4%	36,2%	22,6%	<b>9,8%</b>	100%
<b>Sociedad</b>					
Incumplimiento Bajo	77,6%	17,6%	4,3%	<b>0,6%</b>	100%
Incumplimiento Medio	55,7%	30,1%	10,5%	<b>3,7%</b>	100%
Incumplimiento Alto	31,2%	33,7%	24,1%	<b>11,0%</b>	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. Martín<sup>10</sup> 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**

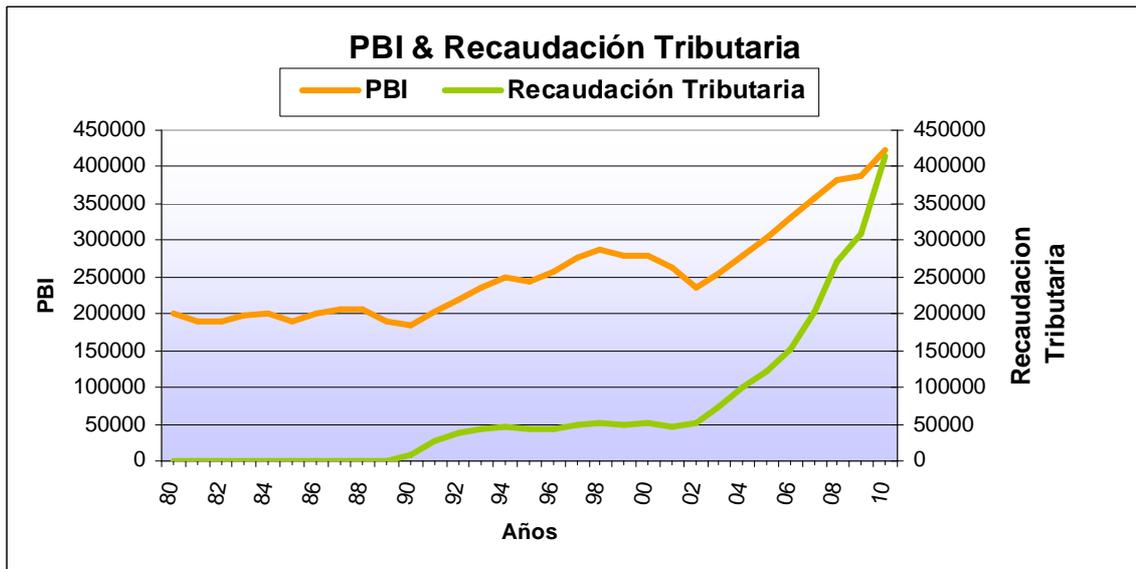
Se comenzará entonces con la agrupación de los planes de acuerdo a los ciclos económicos al cual pertenecen. Para ello, en una primera etapa, se establecerán los periodos económicos en la historia argentina desde la década del '80.

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:

---

<sup>10</sup> 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. Martín, 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 primarios<sup>11</sup>. 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 dólares<sup>10</sup>.

### **- 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.

---

<sup>11</sup> Fuente: [www.historiadelpais.com.ar](http://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 indicadores<sup>12</sup>.

### **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.

---

<sup>12</sup> 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 <sup>13</sup>	-

**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**

<sup>13</sup> 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"<sup>14</sup>, 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.**

---

<sup>14</sup> 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.

<b>Plan</b>	<b>Fecha Publicación del Plan</b>	<b>Tasa del Plan (Mensual)</b>	<b>Tasa Activa Mensual BNA</b>
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%
LEY 26476 y RG 2537	24/12/2008 y 02/02/2009	0.75%, 0.5% y 0.6%	1.55%
RG 2518	11 de Noviembre de 2008	1,5%	1,55%
RG 2727	17 de Diciembre de 2009	0,8%	1,55%
<b>RG 2774</b>	<b>26 de Febrero de 2010</b>	<b>De 2%</b>	<b>1,55%</b>

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 banco 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](http://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](http://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/](http://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](http://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](http://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>

## ASOCIACIONES CIVILES: SU TRATAMIENTO EN LOS IMPUESTOS DE ORIGEN NACIONAL

**Cr. Jorge Héctor Cortez**

Contador Público UNLaR.  
Asesor y consultor.

**Palabras Clave:**

*Asociaciones Civiles,  
normas impositivas,  
exenciones.*

**Key Words:**

*The Civil Associations,  
taxasables rules,  
exemptions.*

### Resumen

Las normas impositivas vigentes en el orden nacional referidas a los impuestos a las ganancias, ganancia mínima presunta, al valor agregado y el establecido por la Ley N° 25.413 consideran a las asociaciones civiles como sujetos pasivos de dichos impuestos respecto de los hechos imposables establecidos en cada una de ellas.

No obstante ello el legislador ha querido que cuando las asociaciones civiles cumplan con determinadas condiciones eximir las del pago de los mismos o reducir la alícuota a la que se encuentran gravadas.

## ABSTRAC

Taxables rules in force in the nacional ambit related to profits tax, minimum presumed profits tax, value added and that fixed trough law N° 25.413, consider the civil associations as tax payers of those duties refered to the taxable Facuss settled in each of them.

Nevertheless, the legislador has wished that when the civil associations carry out whit stipulated conditions, to exempt them of the payment of those obligations or to reduce the aliquot that are taxed.

## INTRODUCCION

Las asociaciones civiles tienen su origen en el art. 14º de la Constitución Nacional en cuanto expresa que "todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio a saber: **de asociarse con fines útiles**".

Develado su origen podemos conceptualizarlas como **una persona jurídica de carácter privado, constituida por un grupo de personas físicas que tienen por objeto llevar adelante una o varias actividades que tiendan al bien común y que tiene las siguientes características:**

- **Deben ser capaces de adquirir derechos y contraer obligaciones.**
- **Su objetivo principal debe ser el bien común.**
- **Poseer patrimonio propio.**
- **No subsistir exclusivamente de las asignaciones del Estado.**
- **Tener autorización para funcionar.**

## SU TRATAMIENTO IMPOSITIVO

El art. 5º de la Ley de Procedimiento Fiscal establece que "están obligados a pagar el tributo al fisco en la forma y oportunidad debidas personalmente o por de medio de sus representantes legales, como responsables del cumplimiento de sus deudas tributarias: **los que sean contribuyentes según las leyes respectivas**. Son contribuyentes, en tanto se verifique el hecho imponible que les atribuyen las respectivas leyes tributarias:

**Inc b) Las personas jurídicas del Código Civil".**

Por su parte el art. 6º del mismo texto normativo señala "que están obligados a pagar el tributo al fisco, con los recursos que administran, perciben o disponen, **como responsable de las deudas tributarias de sus representados, en la forma y oportunidad que rijan para aquellos o que especialmente se fijan para tales responsables bajo pena de las sanciones de esta ley:**

**Inc d) Los directores, gerentes y demás representantes de las personas jurídicas".**

## EN EL IMPUESTO A LAS GANANCIAS

Este impuesto grava las ganancias obtenidas por las personas de existencia visible (art. 51º del Código Civil) o ideal (art. 32º del Código Civil).

Los sujetos mencionados en el párrafo anterior residentes en el país tributan sobre la totalidad de sus ganancias obtenidas en el país o en el exterior, mientras que los sujetos referenciados residentes en el extranjero tributan por sus ganancias de fuente argentina.

La definición de ganancia la encontramos en el art. 2º de la ley el cual establece que "a los efectos de esta ley son ganancias, sin perjuicio de lo dispuesto en cada categoría y aún cuando no se indiquen en ellas:

Inc a) Los rendimientos, rentas o enriquecimientos susceptibles de una periodicidad que implique la permanencia de la fuente que los produce y su habilitación".

Definición esta de ganancias conforme a la teoría de la fuente o de la renta-producto y aplicable a las personas físicas y sucesiones indivisas.

Inc b) "Los rendimientos, rentas, beneficios o enriquecimientos que cumplan o no con las condiciones del apartado anterior obtenidas por los responsables comprendidos en el art. 69º y todos los que deriven de las demás sociedades o de empresas o explotaciones unipersonales"

Definición esta conforme a la teoría del balance.

Para esta teoría "la renta comprende todo beneficio o ingreso que pone de manifiesto un acrecentamiento de capital o un aumento de riqueza disponible para gastos de consumo, incluyendo no solo las ganancias periódicas sino también eventuales, principal elemento diferenciador respecto" de la teoría de la fuente.<sup>1</sup>

Entre los responsables comprendidos en el mencionado artículo encontramos a las **asociaciones civiles** (art. 69º inc a apart 3).

Por su parte el art. 49 º de la ley establece que "constituyen ganancias de la tercera categoría:

- a) Las obtenidas por los responsables incluidos en el artículo 69º".

Por lo tanto a modo de resumen podemos decir:

- 1) Que las asociaciones civiles son **sujetos pasivos del impuesto a las ganancias**.
- 2) Que sus ganancias se encuentran entre las de tercera categoría.
- 3) La alícuota a la que sus ganancias están gravadas es del 35% (art. 69º inc a).

Ahora bien, artículo 20º del impuesto a las ganancias a referirse a las exenciones en su inc f) establece que están exentas del gravamen las ganancias de las **asociaciones**, fundaciones y entidades civiles:

---

<sup>1</sup> MANASSERO CARLOS J. y otros- Impuesto a las Ganancias- Legislación y Técnica Fiscal I- Facultad de Ciencias Económicas- Universidad Nacional de Cordoba. p. 15.

a) De asistencia social, salud pública, caridad, beneficencia, educación e instrucción, científicas, literarias, artísticas, gremiales y las de cultura física e intelectual.

b) Siempre que tales **ganancias y su patrimonio** se destinen a los fines de su creación y en ningún caso se distribuyan directa o indirectamente entre los socios.

De la lectura de lo arriba señalado pareciera que aquellas asociaciones que no tengan por objeto las actividades allí indicadas no encuadrarían en el ámbito de las exenciones que menciona el artículo señalado, por lo que sus resultados positivos quedarían gravados con una alícuota del 35%.

Fue la Resolución General (D.G.I.) Nº 1432/1971 la que se encargó de despejar las dudas al explicar el alcance del art. 19º inc f) de la ley del impuesto a los réditos (antecesor del impuesto a las ganancias) cuando en el segundo de sus considerandos sostiene, haciendo mención a un dictamen de la Procuración General del Tesoro de la Nación, que "el inc f) del referido art. 19º **no reviste carácter taxativo**, ya que su sentido es el de explicitar el concepto de **beneficio público** por vía ejemplificativa, vale decir que aun cuando los objetivos societarios de la asociación o entidad civil no sean de aquellos expresamente mencionados, igualmente estará alcanzada por la exención si sus fines específicos tienden al **bien público**".

En el tercer considerando continua diciendo que "el concepto de sociedades o asociaciones de beneficio público, como extremo necesario para el encuadramiento en los beneficios exentivos, **consistente en la organización asociativa con el propósito de alcanzar una finalidad socialmente útil**, siendo indiferente, a tales efectos, que se limiten los beneficios a los asociados o se extiendan a terceros".

La Dirección de Asesoría Legal de la Dirección General Impositiva por medio del Dictamen Nº 38/1996, al referirse a la Resolución General (D.G.I.) Nº 1432/1971, en sus considerandos expreso que:

- "Del análisis de dicha norma, la doctrina a dicho que tanto sus fundamentos como la parte resolutive **llevan a la conclusión de que cualquier tipo de asociación y entidad civil que no persiga finalidad lucrativa utilitaria para sus asociados, se proponga el bien común, al no atentar contra la moral, las buenas costumbres y el orden público, se encontrara perfectamente encuadrada dentro de la norma del art. 20º inc f, de la ley del impuesto a las ganancias.** (cfr. C.M. GIULLIANI FONROUGE- S.C. NAVARRINE. IMPUESTO A LAS GANANCIAS. Segunda edición. 1980- pag 231).

- A los efectos de otorgar un reconocimiento de exención, no es suficiente el análisis puramente jurídico formal del caso, sino que necesariamente debe integrarse con una valoración de su realidad económica". Continua diciendo "que **si bien los conceptos jurídicos empleados por la Resolución General Nº 1432 dan un marco de interpretación sumamente amplio, es la propia norma la que lo restringe por medio de su art. 2º, que indica que esa actividad interpretativa debe llevarse a cabo a la luz del principio de realidad económica legislado**" en los actuales arts. 1º y 2º de la Ley Nº 11.683 t.o. mediante Decreto Nº 821/1998 y "es por ello que no puede reconocerse la exención a quien debió adoptar una figura asociativa mas adecuada.

- Es requisito que la benefactora este caracterizada **por una actividad en cierta forma desinteresada** que la diferencia de cualquier otra empresa con fines comerciales o interesados".

Por lo que tenemos que cualquier asociación civil sin fines de lucro, que tenga por objeto el bien común y sus ingresos y patrimonio se destinen a los fines de su creación y no se distribuya directa o indirectamente entre los socios se encontraría encuadrada en las previsiones del art. 20º inc f):

No obstante ello si la Administración Federal de Ingresos Públicos del análisis de los estatutos y de las actividades desarrolladas por la asociación determinará que la forma jurídica adoptada es atípica o inadecuada para la obtención del objetivo que se pretende lograr podrá denegar la solicitud de exención.

Con relación a que las ganancias y el patrimonio no se distribuyan directa o indirectamente entre los socios el citado dictamen haciendo mención a las instrucciones

D.P.N.F. de fechas 30/08/72 y 25/09/73 expreso:

- "En los estatutos debe figurar como **requisito indispensable** para que la exención prospere, que en caso de disolución de la entidad los bienes que integran el patrimonio deben pasar a otra entidad exenta reconocida por la Dirección General Impositiva o a poder de la Nación, Provincias y Municipios.

- No es obstáculo para el reconocimiento de la exención (cuando se trata de personas jurídicas), el silencio de los estatutos sobre el destino de los bienes en caso de disolución, por cuanto es de aplicación, en tal supuesto el art. 50º del Código Civil".

Se excluyen de esta exención a aquellas entidades que obtienen sus recursos en todo o en parte, de la explotación de espectáculos públicos, juegos de azar, carreras de caballos y entidades similares como así también cuando desarrollan actividades industriales o comerciales..

Tampoco corresponde la exención prevista en aquellos casos en donde se abonen a sus elencos directivos o de contralor un importe por todo concepto superior al 50% del promedio anual de las tres mejores remuneraciones del personal administrativo o cuando dicha situación estuviera expresamente vedada en las normas que rijan su constitución y funcionamiento.

La exención se otorga a pedido de parte de parte interesada (art. 34º del Decreto Reglamentario) y el procedimiento para la solicitud esta establecido en la Resolución General (A.F.I.P.) Nº 2.861.

## **EN EL IMPUESTO A LA GANANCIA MINIMA PRESUNTA**

Como regla general las asociaciones civiles domiciliadas en el país son sujetos pasivos del impuesto a la ganancia presunta siempre que los bienes del activo gravado determinado de acuerdo con las disposiciones de la ley sea igual o superior a PESOS DOSCIENTOS MIL (\$ 200.000).

Pero si la asociación civil es una de las incluidas en el inc f) del art. 20º de la ley del impuesto a las ganancias sus bienes se encuentran exentos en este impuesto aún cuando el valor de los mismos valuado conforme a la disposiciones de la ley sea igual o superior al monto al que hace referencia el párrafo anterior.

## **EN EL IMPUESTO SOBRE LOS DEBITOS Y CREDITOS EN CUENTA (LEY 25.413)**

Este impuesto grava entre otros hechos imposables, los debitos y créditos en cuentas abiertas en entidades regidas por la ley de entidades financieras con una alícuota máxima del SEIS POR MIL.

El Decreto Nº 380/2001 en su art. 7º establece una alícuota general del SEIS POR MIL para los debitos y del SEIS POR MIL para los créditos.

La alícuota mencionada disminuye al DOS CON CINCUENTA CENTESIMOS POR MIL para los debitos e igual alícuota para los créditos de aquellos sujetos que se encuentren exentos en el impuesto a las ganancias, que seria el caso de aquellas asociaciones comprendidas en el art. 20º inc f) ya comentado.

## EN EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

El art. 7º de la ley del impuesto al valor agregado establece que están exentas del impuesto las locaciones y prestaciones de servicios comprendidas en el apartado 21 inc e) del art. 3º que se indican a continuación:

- Los **servicios prestados** por asociaciones y entidades comprendidas en el inc f) de la ley del impuesto a las ganancias cuando tales servicios se relacionen con sus fines específicos.

El apartado 21 inc e) del art. 3º hace mención a "las restantes locaciones y prestaciones realizadas sin relación de dependencia y a título oneroso, con independencia del encuadre jurídico que les resulte aplicable o que corresponda al contrato que las origina".

El alcance de esta exención fue establecido en la causa caratulada "INSTITUTO DE APOYO A LA ACTIVIDAD CULTURAL DE LA MANZANA DE LAS LUCES s/ recurso de apelación- Impuesto al Valor Agregado" que se tramita ante el Tribunal Fiscal de la Nación.

En este caso la asociación Instituto de Apoyo a la Actividad Cultural de la Manzana de las Luces había sido reconocida como exenta en el impuesto a las ganancias y en el impuesto al valor agregado por la Dirección General Impositiva.

No obstante ello el organismo fiscal le determinó de oficio el impuesto al valor agregado correspondiente al determinado período de tiempo por considerar que la explotación de la playa de estacionamiento central de la mencionada manzana constituía una actividad comercial y por lo tanto encuadrada en el apartado 16º inc e) del art. 3º.

El Tribunal Fiscal de la Nación en sus considerandos expuso:

- "Que a fin de analizar la procedencia del beneficio invocado por la actora debe tenerse en cuenta que las exenciones impositivas deben resultar de la letra de la ley, la indudable intención del legislador, en cuanto tal, o de la necesaria implicancia de la norma que la establezca, quedando así abandonada la aplicación de la interpretación restrictiva en materia de

exenciones tributarias, lo que ya se había sostenido al considerar que dicho principio no alcanza para excluir de la franquicia a los casos que caben precisamente en sus términos o los que aquella comprenda.

- Para que una institución, entidad o asociación se encuentre exenta de IVA, conforme a la norma pre-transcripta, deben concurrir tres requisitos: 1) encontrarse sus servicios entre los gravados por el art. 3º inc e) de la ley del impuesto, 2) estar los mismos relacionados en forma directa con los fines específicos de dicho ente, 3) hallarse este último comprendido en alguno de los inc f), g) o m) del art. 20º de la ley del impuesto a las ganancias.
- La gravabilidad de la prestación que aquí se juzga surge del texto legal referenciado, por lo que el primero de los requisitos concurrentes a que se refiere el párrafo anterior, queda cumplimentado.
- Los ingresos provenientes de la explotación de la playa de estacionamiento para vehículos en el periodo abarcado por la litis, son menores al total de egresos de la entidad en el mismo periodo, lo que indica claramente que los fondos recaudados en dicha actividad han sido afectados íntegramente al funcionamiento de la misma. Por lo tanto todo su accionar se encuentra relacionado en forma directa con sus fines específicos y de ello se deduce que cumple también el segundo requisito de exención.
- En cuanto al tercer requisito también se haya justificado su cumplimiento" en razón de haber sido reconocida como exenta en el impuesto a las ganancias mediante resolución de la Dirección General Impositiva.

El Tribunal Fiscal resolvió revocar la resolución que determino de oficio el impuesto al valor agregado en todas sus partes e impuso costas a la vencida, en este caso el organismo fiscal.

La A.F.I.P. presento recurso de apelación ante la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal contra la resolución del Tribunal Fiscal.

En su apelación la A.F.I.P. "se quejo sosteniendo que en los términos de los art. 7, inc h) y 3º inc e) punto 16 de la ley de IVA, la actividad de la actora excede el marco en el que funciona la liberalidad de las actividades culturales.

Agrego que ello no se altera por los fondos que recauda en su giro comercial, por cuanto la playa de estacionamiento funciona comercialmente como cualquier otra similar que no pertenezca a una entidad civil.

Destacó el carácter restrictivo con que deben interpretarse las exenciones tributarias, la imposibilidad de aplicar la analogía por el principio de legalidad impositiva.

Concluyo que el caso no encuadra en el art. 7º inc h) punto 6 de la ley del impuesto al valor agregado por lo que no corresponde considerarlo exento del tributo en cuestión".

La Sala II de la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal sostuvo:

- En sentido contrario al sostenido por el Fisco Nacional el destino de los fondos recaudados por la actividad desarrollada adquiere particular relevancia para decidir la cuestión, toda vez que de allí puede resultar su vinculación con los mentados fines.

- En efecto teniendo en cuenta que el producido de la actividad debe ser utilizado para el financiamiento de los fines y propósitos establecidos en el acto de creación del Instituto, sin que se hubiera cuestionado su cumplimiento, no puede desconocerse la vinculación directa de ese servicio con los objetivos del estatuto social.

- De tal modo, acreditado el carácter de asociación civil sin fines de lucro de la actora y la circunstancia que la actividad que desarrolla se vincula directamente con los fines para su creación, no en cuanto a su práctica ya que la explotación de un estacionamiento no es un acto cultural, sino como medio de cumplir con aquellos fines culturales, el encuadre del caso en la exención referida resulta ajustada a derecho".

## CONCLUSION

Las asociaciones civiles son sujetos pasivos de los impuestos conforme lo determinen las respectivas leyes impositivas, no obstante ello si tienen por objeto una finalidad de bien público y sus ingresos y patrimonio se destinan a los fines de su creación, el legislador decidió eximirlos del pago de los impuestos que las gravan.

El objetivo de estas exenciones fue expresado por el Tribunal Fiscal de la Nación en la causa Fundación Universidad Nacional de Córdoba al sostener "que las franquicias, se apoyan en la idea en que las fundaciones colaboran con la actividad estatal en la consecución del bien común, por lo que no resulta acertado detraerle a estas entidades sumas en concepto de impuestos para ser aplicadas, en definitiva a las necesidades públicas, cuando estas entidades satisfacen en forma más directa, alguno de estos requerimientos".

Por último y para finalizar no debemos olvidar que la exención obtenida en el marco del impuesto a las ganancias se extiende hacia los otros impuestos tratados en el presente trabajo.

## Bibliografía

- Manassero Carlos y otros, "Impuesto a las Ganancias", Legislación y Técnica.
- Impositiva I, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba 2008.
- Código Civil de la República Argentina, Editorial ERREPAR, 2009.
- Dictamen Nº 38/1996 de la Dirección de Asesoría Legal de la Dirección General Impositiva/AFIP.
- Fallos del Tribunal Fiscal de la Nación en las causas: "Instituto de Apoyo a la Actividad Cultural de la Manzana de las Luces" y "Fundación Universidad Nacional de Córdoba".

- Fallo de la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal en la causa "Instituto de Apoyo a la Actividad Cultural de la Manzana de las Luces c/ DGI".
- Ley Nº 11.683 de Procedimiento Fiscal.
- Ley Nº 20.638 del Impuesto a las Ganancias.
- Ley Nº 20.631 del Impuesto al Valor Agregado.
- Ley Nº 20.063, parte pertinente, del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta.
- Ley Nº 25.413 del Impuesto a los Débitos y Créditos en Cuenta.
- Decreto Nº 380/2001 reglamentario de la Ley Nº 25.413.
- Resolución General (DGI) Nº 1.432/1971.

***Cita de este artículo:***

CORTEZ, J (2011) "Asociaciones Civiles: Su tratamiento en los impuestos de origen nacional" *Revista OIKONOMOS [en línea] 12 de Septiembre 2011, Año 1, Vol. 2.* pp.85-97. Recuperado (Fecha de acceso), de <http://oikonomos.unlar.edu.ar>

## PARAÍOS FISCALES: UNA APROXIMACIÓN A ESCALA GLOBAL

**Lic. Efraín Molina**  
**Cra. María Antonia Pedraza**

Centro de Investigaciones Sociales, Políticas  
y Económicas (CISPE).  
Instituto Técnico de Investigaciones  
Tributarias (ITIT).  
Universidad Nacional de La Rioja.  
Argentina.

**Palabras Clave:**

*paraísos fiscales;  
evasión impositiva;  
impacto económico*

**Key Words:**

*tax heaven; tax evasion;  
economic impact*

### Resumen

Una rama del sector financiero internacional considera que los paraísos fiscales producen beneficios significativos para el mercado global mientras que otras perspectivas asumen una postura diametralmente opuesta. Entre estas últimas, se encuadran las posiciones fundamentadas en la generación de una conducta de evasión de Estado, en donde se facilita el ocultamiento de rentas que correspondería fuesen gravadas en otras jurisdicciones. Entre las primeras, el criterio de apoyo se sustenta en que actualmente existe un escenario impositivo y monetario internacional cambiante, con marcadas diferencias entre países, por lo que los grandes flujos financieros que se invierten en la economía mundial necesitan de los paraísos fiscales para tener un margen que permita analizar y decidir acciones para la colocación de inversiones.

## Abstract

A branch of international financial sector considers that the tax havens produce significant benefits for the global market whereas other perspective assumes another position. Between these last ones the positions based on the generation of a conduct of evasion of state, in where the concealment of rents is facilitated that would correspond were taxed in other jurisdictions. Between first, the support criterion is sustained in which at the moment a tax and monetary scene exists international money changer, with noticeable differences between countries, reason why the great financial flows need the tax havens to have a margin that allows to analyze and to decide actions for the positioning of investments.

## Introducción

El proceso de globalización acompañado de la paulatina desaparición de la política de bloques, propició durante la década de los ochenta, la aparición de nuevos negocios basados en la gestión de flujos financieros. A su vez, el desarrollo de las nuevas tecnologías de comunicación e información y la liberalización creciente de los mercados, potenció la necesidad de agilizar volúmenes de transacciones en forma segura para capitalizar las ventajas emergentes a escala mundial; dando por resultado, una mayor movilidad del comercio y un aumento significativo de la operatoria global de las empresas multinacionales.

Este proceso se ha visto retroalimentado y reforzado, en un mundo moderno en el cual el crecimiento económico es altamente dependiente de la inversión de capitales, por la existencia de los denominados centros offshore o conocidos usualmente como paraísos fiscales.

## Paraísos fiscales: definición y características

La evolución histórica de los paraísos fiscales encuentra su origen, hacia la segunda mitad del siglo pasado. Su auge responde principalmente al desarrollo industrial y económico de los años sucesivos de la posguerra como así también al proceso de descolonización paulatina de estados y territorios pertenecientes otrora, a las principales potencias europeas.

De esta forma, motivados por muy diferentes circunstancias, algunos de estos estados y territorios diseñaron sus propios sistemas fiscales orientados a la atracción y captación de capitales extranjeros, utilizando una amplia y variada gama de estructuras jurídico-fiscales<sup>1</sup>.

La Tax Justice Network (Red de Justicia Fiscal, 2005), es quién ha presentado una definición clara y concreta para referirse a los paraísos fiscales: *"países o territorios cuyas leyes pueden ser utilizadas para evadir o eludir los impuestos que deben pagarse en otro país bajo las leyes de este último"*.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), ya en el año 1987 consideraba que un país o territorio desempeña el papel de paraíso fiscal, cuando encuadraba sus actividades como prácticas fiscales perjudiciales por la competencia que suponen para otros sistemas fiscales estatales. En este sentido trazaba una distinción discutible, entre paraísos fiscales, por un lado, y regímenes tributarios preferenciales nocivos en países que no son paraísos fiscales, por el otro.

En los paraísos fiscales todo el sistema está establecido para ofrecer una estructura tributaria baja o inexistente sobre el capital móvil geográficamente, mientras que los regímenes tributarios preferenciales existen cuando un país con sistema tributario considerado "normal" ofrece un tratamiento especial a determinadas categorías de capital entrante.

---

1

Badenes Pla, Nuria y otros, (1994) "Elusión fiscal internacional", Actualidad Financiera, Tomo II, pág.305

Entre las características sobresalientes que identifican a un paraíso fiscal, se cita a que estos se constituyen en jurisdicciones donde los no residentes que conducen actividades no se les exige requisitos de actividad local alguna (de hecho, a algunas corporaciones hasta se les prohíbe realizar negocios en la jurisdicción a la que se incorporan), además pagan escasos o nulos impuestos y por lo general no se manifiesta un intercambio efectivo de información fiscal con las administraciones tributarias de otros países.

En el año 1998, el G-7 solicita a la OCDE la preparación de un reporte en el cual se determinarían las características principales de las jurisdicciones preferentes o paraísos fiscales y una lista explícita<sup>2</sup> de estos territorios. Esta situación fundamentó el informe "*Prácticas Fiscales Nocivas*", en el que se cita como punto sobresaliente, que estos territorios generan una conducta de evasión de Estado, en donde se facilita el ocultamiento de rentas gravables en otras jurisdicciones.

Al determinar los elementos característicos que podrían corresponderle a un territorio para ser considerado como paraíso fiscal, se establecen los siguientes:

- a) Ausencia de impuestos o impuestos nominales para las rentas generadas por las actividades económicas.
- b) Falta de intercambio efectivo de información en base a una legislación y prácticas administrativas que permite a las empresas y particulares beneficiarse con normas basadas en el secreto frente a la fiscalización de las respectivas autoridades, que impiden el intercambio de información de sus contribuyentes con otros países.

---

<sup>2</sup> Los paraísos fiscales reconocidos como tales por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) son: Anguila, Antigua y Barbuda, Antillas Neerlandesas, Aruba, Bahamas, Bahrein, Bermudas, Belice, Chipre, Dominica, Gibraltar, Granada, Guernesey, Isla de Jersey, Isla de Man, Islas Caimán, Islas Cook, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Malta, Mauricio, Montserrat, Nauru, Panamá, Samoa, San Cristóbal y Nieves, San Marino, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Seychelles y Vanuatu. También son considerados paraísos fiscales por otras fuentes: Andorra, Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Fiji, Hong Kong, Islas Marianas, Jamaica, Jordania, Líbano, Liberia, Liechtenstein, Luxemburgo, Omán, Reino Unido, Suiza y Uruguay.

- c) Ausencia de transparencia en la aplicación de las normas administrativas o legislativas.
- d) La no exigencia de actividad real a particulares o a empresas domiciliadas en esa jurisdicción fiscal, por el hecho de que sólo quieren atraer inversiones que acuden a esos lugares por razones simplemente tributarias.

## **Criterio de Territorialidad vs. Deslocalización de la Residencia Fiscal**

El criterio fiscal utilizado por gran parte de los sistemas contemporáneos es el denominado criterio de territorialidad. Este criterio, establece básicamente una afectación tanto a residentes nacionales como a los extranjeros que se encuentren en el Estado, ya sea en virtud de una relación personal o económica. Son estas mismas relaciones, la que luego son determinadas por cada uno de los impuestos que integran y rigen el sistema tributario de referencia.

La deslocalización de la residencia fiscal, se presenta cuando un contribuyente que es considerado residente (fiscal) de un determinado territorio y por ende sujeto en un régimen de obligación personal, cambia su residencia, con la intencionalidad de modificar su régimen fiscal al de obligación real en su territorio de origen y de obligación personal en el centro off shore o en algún otro territorio que contenga una menor tributación<sup>3</sup>.

De esta forma si a un contribuyente se lo considera residente, con base en la legislación de un determinado tributo, la obligación de contribuir será de índole personal gravando la renta mundial por él producida con prescindencia del lugar de generación de la misma.

El contribuyente que no sea considerado como residente, también estará sujeto a las obligaciones fiscales que resulten de su capacidad económica dentro

---

<sup>3</sup> Sainz de Bujanda, F (1993), *Lecciones de Derecho Financiero*, UCM, pág.54.

de un territorio determinado, pero únicamente en relación con las situaciones concretas allí ocurridas y por lo tanto, solo se considerará renta gravable a la generada dentro del territorio.

En el caso de Argentina, para los no residentes, la legislación aplica como vínculo jurisdiccional la localización territorial de la renta, haciendo tributar el gravamen a aquellas rentas que se originaron dentro de las fronteras del país. (Ley de Impuestos a las Ganancias -Ley 20628- Título V, Beneficiarios del Exterior, Art. 91,92 y 93)

Se fija entonces que son ganancias de fuente, aquellas que provienen de bienes situados, colocados o utilizados económicamente en la república, de la realización en el territorio de la nación de cualquier acto o actividad susceptible de producir beneficios, o de hechos ocurridos dentro del límite de la misma. De igual modo se destaca la prescindencia, a los fines de la aplicación de estos principios de la nacionalidad, domicilio o residencia del titular o de las partes que intervengan en las operaciones, restando significación al lugar de celebración de contratos.

En la mayoría de los casos, las actividades que pueden ser consideradas "sospechosas" se realizan a través de empresas filiales llamadas *Special Purpose Vehicles* (SPVs) o Sociedad Vehículo de Proyectos localizadas en estos centros offshore. En forma frecuente, estas empresas son propiedad de un fideicomiso establecido en un centro extraterritorial en una jurisdicción distinta a la de la empresa offshore, por lo que determinar las identidades de quienes han establecido el fideicomiso (fiduciantes) y de sus beneficiarios es una tarea dificultosa desde el punto de vista jurídico y también administrativo.

## Impacto Económico

Por cada dólar de ayuda que ingresa a los países en desarrollo, salen diez dólares en la forma de fuga de capitales. La renta anual mundial obtenida sobre bienes no declarados es probablemente de unos USD 860.000 millones<sup>4</sup>. Suponiendo como válida esta aproximación, y que se pudiese aplicar un impuesto a estas ganancias del 30%, se produciría un volumen cercano a los USD 260.000 millones anuales.<sup>5</sup> De este total, 20% (aproximadamente USD 50.000 millones), correspondería a los países del Hemisferio Sur<sup>6</sup>.

Esta aproximación de Alex Cobham (2005), se fundamenta en la pérdida de recaudación fiscal por fortunas individuales colocadas en centros off-shore y por ganancias empresariales contablemente desviadas fuera de sus fronteras; considerando también una pérdida en recaudación por evasión impositiva debido a las economías informales.

Los economistas James Boyce y Leoncé Ndikumana (2002) de la Universidad de Amherst, estimaron que entre 1970 y 1996, la fuga acumulada de capitales privados (vía paraísos fiscales) desde 30 países seriamente endeudados al sur del Sahara representaba el 170% del PBI de la región. Esta situación, se enumera como la principal causa de destrucción de la inversión doméstica, abrupta caída de sus niveles de crecimiento y la recaudación impositiva en el continente africano.

---

4 En el mundo existen casi 9 millones de personas con fortunas individuales que superan el millón de dólares. Representan el 6,5% de la población, generan un volumen que equivale al 75% del PBI mundial, al 95% de lo que producen los países más ricos agrupados en la OCDE, y 13 veces lo que corresponde a América Latina y el Caribe.

5La Organización de las Naciones Unidas (ONU) estimó en el año 2005 que cumplir con todos los Objetivos de Desarrollo del Milenio requeriría unos USD 135.000 millones en ayuda oficial al desarrollo por parte de los países ricos; suma que se elevaría hasta la meta de los USD 195.000 millones para el año 2015.

6Más del 50% del efectivo y capitales de los individuos ricos de América Latina se encuentran depositados en bancos offshore (Boston Consulting Group, 2003).

Considerando esta tasa de fuga de capital, Ndikumana sostiene que África puede en cierta manera interpretarse como un prestamista neto para el resto del mundo. En el año 1999, The Economist estimó que solamente los líderes africanos poseían USD 20.000 millones en cuentas bancarias en un solo paraíso fiscal: Suiza. Una cifra superior en más del 30% al monto que los países de África Subsahariana pagaban anualmente por su deuda externa (Owuso, Garrett y Croft, 2000).

En las Islas Vírgenes Británicas, donde viven aproximadamente 21.000 habitantes, se encontraban registradas en el año 2003 cerca de 350.000 compañías off shore entre cuyas particularidades, además de la exención fiscal, está también la falta de obligación de identificar a sus accionistas. En el transcurso del mismo año, las tasas de registro de estas compañías rondaba el 55% del total del Producto Bruto Interno de las islas, donde se concentra el 45% del mercado mundial *off shore*. Las Islas Caimán contabilizaban en el año 2005, más de 500 bancos, 71.000 fondos de inversión y 727 aseguradoras.

Los cálculos de la Tax Justice Network, (2005, p. 34) sugieren que alrededor de USD 11,5 billones de las fortunas privadas únicamente de los "Individuos de Alto Valor Neto" se encuentran depositados en paraísos fiscales, en su mayor parte no declarados, y por lo tanto libres de contribución impositiva, en sus propios países de residencia.

## Efectos Económicos

La evasión como tal, propicia la generación de capitales, utilidades y excedentes que resultan difíciles en muchos casos de ser canalizados internamente. La reinversión o reutilización local de estos fondos con fines productivos se dificulta, en la medida que esta acción coloca al evasor frente a la posibilidad directa de un control impositivo por parte de las administraciones locales. Esto explica, el por qué la evasión termina, en gran parte de los casos, vinculada directamente a la fuga de fondos hacia el exterior.

Al producirse limitantes a la actividad productiva local, se genera un encadenamiento de sucesos nocivos para la economía con implicancias altamente negativas, entre otros, en la faz social y distributiva. Sin embargo, también se debe tener en cuenta que la evasión de impuestos, en gran o pequeña escala, permite al evasor gozar de claras ventajas competitivas en el mercado que le compensan ya sea su ineficiencia o, en forma complementaria, le generan utilidades que no tributan gravamen alguno.

Los consumidores se ven perjudicados por los paraísos fiscales en la medida que estos contribuyen a falsear la competencia en el mercado. Las empresas transnacionales pueden, mediante transferencia de precios, declarar sus beneficios en la jurisdicción en que se exija pagar menos impuestos y así disponer de más capital para acelerar su expansión. De esta manera, logran recursos importantes que les permiten competir con ventaja en los mercados locales contra las pequeñas empresas (que por lo general no cuentan con los medios ni posibilidades adecuadas para tener acceso a estos paraísos), y a su vez toman beneficio de obras de infraestructuras públicas, que utilizan en sus actividades pero que no financian con el pago de sus impuestos.

Reos, O. (2002), sostiene que unos de los efectos fundamentales de la evasión de impuestos es una disminución en los recursos del Estado con relación a lo que la legislación autoriza y los órganos de ejecución del presupuesto han previsto obtener en un determinado período de tiempo.

Se conoce que las leyes fundamentales de presupuesto de un país, tienen la característica de autorizar un máximo en el monto de los gastos del Estado y estimar un valor de lo que se espera recaudar conforme a la legislación impositiva vigente y el nivel de actividad económica proyectado. De este modo, mientras que la proyección de la recaudación depende de variables estadísticas y del comportamiento de la economía del país, la autorización de los gastos es efectiva y esta parte del presupuesto es generalmente alcanzada.

De esta manera, cuando las administraciones tributarias y entes encargados de la recaudación no cumplen sus metas, el Estado en su conjunto se ve inmerso en un desbalance entre sus ingresos y erogaciones.

La presencia de un déficit fiscal, atribuible a una menor recaudación impositiva producto de la evasión, impele al estado a buscar vías alternativas de solución como lo es por ejemplo, el endeudamiento. Con esta modalidad, se adquieren obligaciones para futuros presupuestos que tienen implícito un creciente costo financiero proyectado en el transcurso del tiempo y cuya carga deberá ser afrontada por la sociedad en su conjunto. Se genera entonces, que altas tasas de evasión y la elusión propician que grupos con ingresos más altos paguen una menor tasa efectiva de impuestos.

## **Conclusiones**

Una rama del sector financiero internacional considera que los paraísos fiscales producen beneficios significativos para el mercado global mientras que otras perspectivas asumen una postura diametralmente opuesta.

Entre estas últimas se encuadran las posiciones fundamentadas en la generación de una conducta de evasión de Estado, en donde se facilita el ocultamiento de rentas que correspondería fuesen gravadas en otras jurisdicciones. Entre las primeras, el criterio de apoyo se sustenta en que actualmente existe un escenario impositivo y monetario internacional cambiante, con marcadas diferencias entre países, por lo que los grandes flujos financieros que se invierten en la economía mundial necesitan de los paraísos fiscales para tener un margen que permita analizar y decidir acciones y lugares inherentes para la colocación de inversiones.

De igual modo, con su existencia, se logra neutralizar las desventajas impositivas de ciertos países, consiguiendo así mantener las inversiones productivas en los mismos.

En lo referido a los grandes capitales particulares, los impuestos que se aplican sobre los intereses sin deflactar que producen los que se destinan al ahorro, reducen de forma importante su rentabilidad neta, motivo por el cual se justifica la existencia de centros con una fiscalidad más neutra que permitan el fomento del ahorro internacional a mayor escala.

Los impuestos contribuyen, entre otros fines, a financiar los servicios públicos. Por lo tanto la fuga de capitales como la evasión fiscal reducen la capacidad de un estado para financiar servicios e infraestructuras necesarias, lo cual genera un severo perjuicio a los ciudadanos al trasladar la carga fiscal hacia los colectivos que no pueden gozar de la movilidad internacional y por extensión no pueden escapar de las medidas compensatorias que los gobiernos deben adoptar para mantener el bienestar social generalizado.

De esta forma, cuando no es posible compensar el déficit generado por la salida de capitales mediante los tributos correspondientes, los gobiernos no suelen tener otra alternativa que recortar el gasto público en servicios esenciales como, salud y/o la educación; perjudicando a quienes más utilizan estos servicios, e incrementando por ende las brechas sociales.

En lo referido al movimiento de fondos y su canalización a los países emergentes<sup>7</sup>, los mismos aprendieron de la experiencia de la década de los noventa. Como postula Sturzenegger, F. (2006) la solución no aparece como

---

<sup>7</sup>**División considerada por el Instituto de Finanzas Internacionales. Asia/Pacífico:** China, India, Indonesia, Malasia, Filipinas, Corea del Sur y Tailandia. **Europa:** Bulgaria, República Checa, Hungría, Polonia, Rumania, Federación Rusa, Eslovaquia, Turquía, y Ucrania. **América Latina:** Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay, Venezuela. **África/Medio Oriente:** Argelia, Egipto, Marruecos y Sudáfrica.

sencilla en lo inmediato. La teoría impositiva plantea en forma simple, por ejemplo, que las tasas impositivas sean inversamente proporcionales a las elasticidades de demanda de cada producto (Regla de Ramsey<sup>8</sup>). Esta regla, propicia gravar más fuertemente a los bienes que tienen menores elasticidades, sin generar mayores distorsiones en las cantidades producidas. En un modelo donde los bienes son similares en términos de su elasticidad precio, la regla sugiere tasas homogéneas, porque en ese caso el objetivo es no distorsionar los precios relativos de mercado.

El problema surge cuando un sector tiene una mayor capacidad para evadir impuestos que otros. En ese caso, aún cuando las tasas sean homogéneas en apariencia, no lo son en realidad, ya que un sector evade y el otro no. Así, una estructura impositiva que parecería óptima, en la realidad deja de serlo producto de la evasión.

Como sostiene De Simone, C. (2002), gran parte de los analistas, coinciden en que es necesario simplificar el sistema tributario para reducir los costos de cumplimiento de los contribuyentes, así como realizar algún tipo de reforma del sistema judicial.

En el apartado tercero, citamos que por cada dólar de ayuda que ingresa a los países en desarrollo, salen diez dólares en la forma de fuga de capitales. La renta anual mundial obtenida sobre bienes no declarados es probablemente de unos USD 860.000 millones. Suponiendo como válida esta aproximación, y que se pudiese aplicar un impuesto a estas ganancias del 30%, se produciría un

---

<sup>8</sup>Según la Regla de Ramsey, las tasas de tributación deben escogerse de modo que se obtenga una reducción proporcional igual en las demandas compensadas de todos los bienes. Este criterio sería estrictamente de *eficiencia*. Al introducir consideraciones de *equidad* en el análisis, la regla establece que los bienes consumidos por las personas cuyo bienestar recibe una elevada ponderación social deben ser gravados a tasas inferiores.

volumen cercano a los USD 260.000 millones anuales. De este total, 20% (aproximadamente USD 50.000 millones), correspondería a los países del Hemisferio Sur.

Solamente este último monto resulta equivalente a:

- Atender la alimentación de 45, 1 millones de personas en condiciones de pobreza, que viven con 1, 25 dólares al día en Latinoamérica y el Caribe.
- La pérdida en productividad de los países en desarrollo por muerte e incapacidad debido a problemas nutricionales.
- El gasto militar combinado total de los doce países de América del Sur.
- Las remesas que los latinoamericanos envían a sus países anualmente.
- La mitad de las reservas internacionales de Brasil y un tercio de sus exportaciones.
- Las reservas internacionales de Argentina y un tercio de la deuda externa.

## Referencias Bibliográficas:

- Armstrong, J. Scott (de.) (2001). Principles of Forecasting. A Handbook for Researchers and Practitioners. Norwell, MA. Kluwer Academic Publishers.
- Auerbach, A..(1999). On the Performance and Use of Government Revenue Forecasts. Berkeley Program in Law & Economics, Working Paper Series. Paper 2.University of California.
- Badenes Pla, N. y otros, (1994). "Elusión fiscal internacional", Actualidad Financiera, Tomo II, pág.305
- Boston Consulting Group (2003). Global Wealth Report 2003.
- Boyce, J.K. y Ndikumana, L. (2002). Public debts and private assets: explaining capital flight from sub-Saharan African Countries. Universidad de Massachusetts, Departamento de Economía e Instituto de Investigación de Economía Política. Documento de trabajo N° 32.
- Cobham, A. (2005). Tax Evasion, Tax Avoidance and Development Finance. Queen Elizabeth House, Serie Documentos de Trabajo N° 129, Oxford.
- De Simone, C, (2002). Evasión impositiva en Argentina. Cambio Cultural, Buenos Aires, Argentina.
- Friedman, E. (2000) "Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activities in 69 Countries". Journal of Public Economics, Vol. 76.
- Hendry, D. and Ericsson, N.(2003). Understanding Economic Forecasts. The MIT press.
- Johnson, S. y Kaufmann, D. y Zoido-Lobaton P. (1998). "Regulatory Discretion and the Unofficial Economy". American Economic Review.
- Martner,R. (2006). Sistemas Tributarios y Reformas en América Latina, CEPAL

- OCDE (2004). Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector Development.
- Offshore Company Formation, (2006). Por qué Off Shore?
- Owuso, K., Garrett, J. y Croft, S. (2000). Eye of the Needle: Africa debt report. Jubilee 2000.
- Oxfam GB (2000). Tax Havens: Releasing the Hidden Billions for Poverty Eradication. Oxfam Policy Paper.
- Petras, James (2006). *The Power of Israel in the United States* . Tercera Edition
- Reos, O. (2002). "Efectos Económicos de la Corrupción". Documento de la División de Programas de Estado y Sociedad Civil. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sturzenegger, F. (2006). Justificando una estructura impositiva "distorsiva". Indicadores de Coyuntura Nº 464, Abril de 2006, FIEL.
- Tanzi, V. (2000). Policies, Institutions and the Dark Side of Economics. Chetenham. Edward Elgar.
- Tax Justice Network (2005). Informe Tax Us If You Can
- Wei, S. (2000) "Local Corruption and Global Capital Flows". Working Papers on Economic Activity, Vol. 2.

***Cita de este artículo:***

MOLINA, E. y PEDRAZA, M. A. (2011) "Paraísos Fiscales: Una aproximación a escala global" *Revista OIKONOMOS [en línea] 12 de Septiembre 2011, Año 1, Vol. 2.* pp.98-111.  
Recuperado (Fecha de acceso), de  
<http://oikonomos.unlar.edu.ar>

## LOS RECURSOS TRIBUTARIOS APLICADOS A UNA POLÍTICA PÚBLICA: PROGRAMA CONECTAR IGUALDAD Y LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA RIOJA

### **Cra. Leila Mary Waidatt**

Contadora Pública Nacional  
Profesora de Ciencias Económicas  
Especialista en Administración de Negocios  
Doctoranda en Problemas Contemporáneos  
en la Sociedad de la Información.  
Profesora Titular Interina Univ. Nacional de La Rioja.  
Miembro Titular de la Comisión de Educación  
de la FACPCE. Argentina.

#### **Palabras Clave:**

*políticas públicas;  
financiamiento de  
programas educativos;  
tecnologías de la  
información; actores*

#### **Key Words:**

*public policies; financing  
of educative programs;  
technologies of the  
information; actors*

### **Resumen**

El análisis corresponde a un innovador programa de política pública de nuestro país, que utiliza parte de los fondos recaudados por las ex AFJP, derogadas por Ley Nacional durante el año 2008 (creando el nuevo Sistema Integrado Previsional Argentino-SIPA-), y administrados por la ANSeS. Este último organismo del Estado Nacional, es quién tiene a su cargo redireccionar éstos recursos y destinarlos, como es éste caso, hacia el cambio del modelo de enseñanza aplicado a partir de la incorporación de las nuevas Tecnologías de Comunicación (TIC) en los planes de estudio de las escuelas primarias y

secundarias de la República Argentina y luego de la aprobación en el año 2006, de la Nueva Ley Nacional de Educación N ° 26.206.

Para éste trabajo se ha recopilado la información provista básicamente por el Ministerio de Educación de la Nación y la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS).

Asimismo, se ha calificado recientemente a la Universidad Nacional de La Rioja, como un actor imprescindible en la ejecución del Programa Nacional Conectar Igualdad en La Rioja, por cuanto han sido seleccionados para su financiamiento, 11 proyectos presentados en el marco del Programa de Voluntariado Universitario y la Convocatoria Extraordinaria "La Universidad se Conecta con la Igualdad".-

## Abstract

The analysis corresponds to a program of public policy of our country, that uses the bottoms collected by the ex- AFJP, countermanded recently and administered by the ANSeS. This last organism of the national state, is who must to its position redirect these resources and destine them towards the change of the model of education applied from the incorporation of new technologies of communication (TIC) in the curricula of the primary and secondary schools of the Argentine Republic and after approval in 2006, of thof the New National Law of Education N ° 26.206.

For this one work the information provided basically by the Ministry of Education of the Nation and the National Administration of Social Security (ANSeS) .

Also, it has been described recently to the National University of the La Rioja, like an actor essential in the execution of the National Program To connect Equality in the La Rioja, inasmuch as 11 projects presented/displayed within the framework of the Program of University Voluntary military service have been selected and the Extraordinary Call "The University Is connected with the Equality". -

## 1-PRESENTACION DEL PROGRAMA "CONECTAR IGUALDAD"

En la Argentina, la nueva Ley Nacional de Educación N ° 26.206 de Diciembre de 2006, que fuera promulgada durante la Presidencia del Dr. Néstor Kirchner y siendo Ministro de Educación de la Nación, el Lic. Daniel Filmus, instituye el marco legal al derecho de enseñar y aprender; a la vez que establece como uno de los fines y objetivos de la Política Educativa Nacional, el desarrollo de las competencias necesarias para el manejo de los nuevos lenguajes producidos por las Tecnologías de la Información y la Comunicación.

El Programa "Conectar Igualdad" nace en Abril de 2010 como respuesta a éstos requerimientos, ya que propone el desarrollo de contenidos digitales que puedan utilizarse en proposiciones didácticas, las cuales apuntan a transformar los modelos de enseñanza y a dinamizar nuevos procesos de aprendizaje.

En la sociedad actual, caracterizada por procesos de cambio permanente y demanda cada vez mayor de conocimientos sobre nuevas tecnologías, se hace necesario la incorporación, integración y aprovechamiento pedagógico de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en el Sistema Educativo.

El empleo de las TIC, debe ocupar un lugar estratégico en la agenda educativa, para lograr aprendizajes significativos en el marco de la sociedad de la información. En este contexto, el Programa supone un gran desafío, además de una oportunidad para todos los argentinos escolarizados quienes a través de ésta modalidad se les permitirán el acceso a equipos personales. (1)

Con éstas políticas públicas, es de preveer que se profundicen las estrategias que el Ministerio de Educación de la Nación viene llevando adelante respecto de las TIC, buscando reducir las brechas sociales, digitales y educativas, garantizando la igualdad de oportunidades de acceso y uso de estas tecnologías y propiciando mayores y mejores caminos a la información.-

(1) [www.conectarigualdad.com.ar](http://www.conectarigualdad.com.ar)

## 2- IDENTIFICACION DEL PROBLEMA:

En las últimas décadas, las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) han modificado sustancialmente las relaciones sociales en todos sus aspectos, llegando a redefinir la manera de interactuar con el medio. Formar parte de esta nueva sociedad, no estar excluido, implica cada vez más poder participar activamente a través de las nuevas tecnologías. En una sociedad con fuertes desigualdades, se entiende que la escuela es el medio privilegiado para que el acceso al conocimiento pueda democratizarse. Esta situación le otorga al Estado una nueva responsabilidad, la de preparar al sistema educativo para que forme a sus estudiantes en la utilización comprensiva y crítica de las nuevas tecnologías. Educación con TIC no es solamente el uso instrumental de las nuevas tecnologías sino que implica el aprendizaje de competencias de gestión de información, comunicación, intercambio con otros en un mundo global, capacidad de innovación y actualización permanente. Estos objetivos exceden, aunque incluyen, las habilidades informáticas.

Como ejemplo de este tipo de proyectos podemos ver lo realizado en países como Chile a través del denominado Centro de Educación y Tecnología de Enlace, creado en el año 2005 el cual ha llegado al 95% de los alumnos en escuelas equipadas con computadoras, y el 75% de las cuales cuentan con conexión de banda ancha. También se puede tomar como ejemplo a Uruguay con el denominado Plan CEIBAL (señalado por algunos como uno de los mejores ejemplos a nivel regional de incorporación de tecnologías en las aulas). CEIBAL es un proyecto socioeducativo que ha contado con fuerte impulso desde la Presidencia de ese país. Los principales destinatarios del programa son los alumnos de 1º a 6º año de las escuelas primarias estatales, a quienes se les ha otorgado una computadora portátil XO diseñadas por el proyecto OLPC (One laptop per Child) impulsado por Nicholas Negroponte (año 2005, Davos, Suiza). Asimismo, el programa permitió la extensión de la red de conectividad, lo que se ha hecho privilegiando la modalidad inalámbrica, sobre todo en las áreas rurales.

Con estos precedentes y ante la necesidad del Estado Nacional de brindar una respuesta efectiva para abordar el uso y conocimientos de las TIC, es que se crea el Programa Conectar Igualdad, el cual tiene como objetivo proporcionar una computadora a alumnos y docentes de educación secundaria de escuelas públicas, de educación especial y de Institutos de Formación Docente de todo el país; capacitar a los docentes en el uso de dicha herramienta y elaborar propuestas educativas con el objeto de favorecer la incorporación de las mismas en los procesos de enseñanza y aprendizaje. De esta manera se busca reducir la brecha digital existente, introduciendo nuevas tecnologías como así también los métodos para aplicarlas en el contexto escolar, creando la posibilidad de inserción tanto del estudiantado como de la comunidad en el conocimiento de las TIC, promoviendo valores tales como integración e inclusión social.-

### 3-DEFINICION DEL PROBLEMA:

Una de las cuestiones que resulta harto evidente, es que la irrupción de las TIC no se produjo de manera impertérrita, hubo una previa movilización que no debe entenderse como transformación. De su mano conquistaron el territorio escolar nuevos y renovados desafíos. Tal suceso determinó que las políticas de Estado sobre la materia debieran, con aciertos o desaciertos, impericia o atino, no poder hacer caso omiso a la realidad demandante. Muchas dimensiones y aspectos relacionados a su incorporación quedan aún por abordar. Sin embargo es posible vislumbrar un importante avance, necesario, pero insuficiente aún. De un estadio inaugural, caracterizado por una preocupación centrada principalmente en el aprovisionamiento de recursos informáticos a las escuelas, se avanzó a otro caracterizado por la búsqueda del sentido, del para qué de su incorporación y dominio. Y las respuestas a tales interrogantes bien pudieron divisarse en numerosos fragmentos citados de la nueva Ley de Educación.

Pero algunas cuestiones que no parecen tenerse demasiado en cuenta en esta búsqueda de sentido, deberían estar presentes; aspectos preeminentes,

enriquecedores del análisis y la reflexión. Entre ellos, y como objetivo prioritario, ¿cuál es el lugar del hombre, dentro del paradigma del conocimiento? Si las TIC constituyen un medio de acceso a la sociedad de la información, los países de América Latina se hallan envueltos en situación no sólo adversa, sino riesgosa a la vez. Está en juego no sólo su incorporación o exclusión, dentro de la aldea global, sino con ello la desintegración o no de sus identidades nacionales y por ende individuales, en una lucha exasperada por ser, que es a la vez una lucha por existir.

Resulta importante tener presente que estas políticas constituyen parte del complejo proceso de constitución de subjetividades, es decir, que su fin es la persona humana, su constitución y proceso de integración a la sociedad del conocimiento, y no la sociedad del conocimiento en sí misma.

Esto conlleva un gran riesgo para las sociedades latinoamericanas, frente a la dificultad de incorporarse adecuadamente a la sociedad de redes, pudiendo, como contra efecto, quedar sumidas en la sociedad del des-conocimiento y el consiguiente desgaste del perfil identitario dentro del mapa global mundial. La amenaza a la identidad nacional se traduce en ultimátum a la subjetividad individual. La identidad era sinónimo de raíces. Los procesos de desenclave, provocados por la globalización, introducen la metáfora de las raíces en movimiento. Estas políticas deben contemplar el lugar del hombre en este proceso de constitución individual y colectivo, por lo cual deben promover la reivindicación cultural local. La cultura, como sublime expresión humana, representada por un acervo patrimonial que identifica, con rasgos idiosincrásicos, a una determinada comunidad humana; sus costumbres, creencias, tradiciones, leyes, etc. La globalización enarbola la bandera de la información, lo que implica aniquilar uno de los componentes siempre aliados de la cultura, su diversidad. Este postulado, que en su apariencia se manifiesta inocente, podría encubrir un camuflado proceso de aculturación, precedido por una primera fase de transculturación. Tales políticas deben articular los procesos de constitución e integración no descuidando el lugar de lo local en el contexto global porque en su interior está siempre el hombre.

Por tal motivo, la búsqueda del sentido de las TIC desde una perspectiva política, debe necesariamente orientarse, no desde el conocimiento de la sociedad del conocimiento o desde la integración a la sociedad global, sino desde el hombre mismo, desde el sentido de la existencia humana. Podemos hablar de identidades más o menos integradas, más o menos globalizadas, más o menos interconectadas. Pero no de una humanidad des-humanizada.-

#### 4-ACTORES. REDES DE ACTORES. MAPAS DE ACTORES:

El Programa Conectar Igualdad tiene como objetivo repartir tres millones de netbooks entre los alumnos de colegios secundarios públicos, de educación especial y de Institutos de Formación Docente de todo el país y doscientas mil netbooks para sus Docentes.-

Es por eso que Conectar Igualdad necesita del compromiso activo de todos los actores del sistema educativo: alumnos, docentes, padres y directivos. Busca promover una participación comprometida en torno al programa. Necesita promotores entusiastas, voluntarios familiarizados con la tecnología para colaborar con los que recién empiezan. Quiere que los que ya están capacitados acompañen a los demás.

Asimismo se facilitará la suscripción entre el Comité Ejecutivo del Programa Conectar Igualdad y las Universidades miembros del CIN de protocolos específicos para que el programa se desarrolle en los colegios preuniversitarios pertenecientes a las casas de altos estudios.

Para ello, el Programa de Voluntariado Universitario convocó a las Universidades de todo el país a generar proyectos que fortalezcan las capacidades de las instituciones secundarias sobre ejes temáticos como alfabetización digital, producción de contenidos en el aula, fortalecimiento de equipos técnicos, herramientas multimediales y registro y sistematización de experiencias.

El enfoque integrador del Programa, permite reconocer múltiples beneficiarios tanto en la comunidad como en las familias de los alumnos que reciban las netbook.

En esta compleja red de actores que presenta el programa se presenta en Conectar Igualdad, el Estado tiene un rol fundamental ya que desea alcanzar los siguientes propósitos:

- \*Recuperar y valorizar la escuela pública.
- \*Reducir las brechas digitales, educativas y sociales, contribuyendo a mejorar los indicadores de desarrollo de nuestro país.
- \*Construir una política universal de inclusión digital de alcance federal, incorporando equipamiento tecnológico y conectividad.
- \*Garantizar la inclusión social y el acceso de todos a los mejores recursos tecnológicos y a la información.
- \*Impactar en la vida de las familias.
- \*Mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje a través de la modificación de las formas de trabajo en el aula y en la escuela.
- \*Acercamiento a los intereses, necesidades y demandas de los alumnos.
- \*Mejorar la calidad educativa de la educación secundaria, incentivando los procesos de transformación institucional, pedagógica y cultural necesarios para el mayor aprovechamiento de las TIC en las escuelas.
- \*Mejorar las trayectorias educativas de los alumnos.
- \*Dotar a los alumnos de mayores posibilidades de inserción laboral.
- \*Producir un cambio en las formas de comprender y relacionarse con el mundo.
- \*Promover el fortalecimiento de la formación de los docentes para el aprovechamiento de las TIC en el aula.

Asimismo conviene señalar como una cuestión no menor, y a pesar de que no responde a los propósitos u objetivos directos del Programa, el fuerte impacto en la Industria Nacional (2) que traerá aparejado para el año 2011 éste Programa, ya que está previsto que una importante cantidad de netbook (1.000.000 de unidades) sean ensambladas en Argentina, o tendrán componentes locales.-

(2) El efecto multiplicador que la puesta en marcha del Programa Conectar Igualdad ya ha producido, se plasma en el hecho de que aún sin haber llamado a licitación, se ha presentado hasta la fecha, 25 ofertas de Empresas argentinas (otros nuevos actores del programa) dispuestas a proveer tanto software como hardware de calidad.

## 5- EL PAPEL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN:

Desde el lanzamiento del programa Conectar Igualdad, el 6 de Abril de 2010, los medios de comunicación escritos, radiales y televisivos, en su mayoría, han tenido un papel marcadamente contrario, debido a la oposición al Gobierno actual, y como en otros casos, recurrieron a una campaña de desinformación.

De esta manera, según los medios de comunicación antagónicos, el sistema educativo invierte dinero público en asistir a ciertas empresas para mantener alta la barrera a la entrada de la competencia, y así preservar su posición monopólica en el mercado.

Sin embargo en la práctica, se ha comprobado que tanto el hardware como el software del programa Conectar Igualdad, rompen con estos argumentos, ya que lo que se busca a través de ésta política educativa, es formar alumnos que en virtud de un conocimiento funcional y no meramente operativo puedan adaptarse rápidamente a programas privativos si fuera necesario, pero también puedan llevar programas libres a las empresas y organizaciones e incorporarlos en sus propios consumos culturales.

Por otra parte, los canales de TV oficial, así como también la prensa alineada al Gobierno Nacional, muestran permanentemente spot publicitarios y noticias acerca de la marcha del programa y sus beneficios.-

## 6- LA IMPLEMENTACION:

El programa tiene previsto una implementación progresiva y por etapas a concretarse en menos de 3 (tres años). Su carácter Federal, hace que el mismo sea desarrollado por el Poder Ejecutivo Nacional en las 24 provincias argentinas. Creado por el Decreto 459/10, Conectar Igualdad es una política del Gobierno nacional, implementada en conjunto por ANSES, el Ministerio de Educación de la Nación, la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Ministerio de Planificación Federal de Inversión Pública y Servicios. El PEN, a través del Decreto 459/10 en sus artículos 8º, 9º y 10º fija el financiamiento y la adecuación de las partidas

presupuestarias necesarias que corresponden a la puesta en marcha de éste programa.

En la provincia de La Rioja, se está trabajando a la par de la Nación para que el programa sea ejecutado de acuerdo al proyecto previamente aprobado por la Nación. Al momento, la implementación se realiza a través de la Unidad Provincial de Tecnologías de la Información creada al efecto y que ya está entregando las netbook en las escuelas secundarias de Capital y del interior. Por otra parte, también se hizo entrega de las netbook en los dos últimos años de las escuelas técnicas, tanto de Capital como del interior provincial.

Para la implementación del programa Conectar Igualdad.com.ar, desde el Ministerio de Educación de la Nación, se formuló previamente un plan estratégico que contempla:

- \*La Presupuestación del proyecto y la Determinación de las Especificaciones Técnicas y Educativas de las netbooks
- \*El Desarrollo del Pliego y la Licitación de Equipamiento (Netbooks Educativas)
- \*La Contratación y Compra de Materiales de "Piso Tecnológico" (Servidores, cableado, switches, routers y access point)
- \*La Contratación de Logística de Instalación de "Piso Tecnológico" en Escuelas
- \*La Instalación de Piso Tecnológico en escuelas
- \*La Adquisición de netbooks
- \*La Contratación del Servicio de Entrega y Distribución a Nivel Nacional
- \*La Distribución por Alumno y por Escuela de las Laptops educativas
- \*El Desarrollo de Documentación (Convenios con provincias, comodato con los Padres, responsabilidades patrimoniales)
- \*El Desarrollo de aplicativos de carga de Alumnos para la seguridad de entrega de las mismas
- \*El Desarrollo de Programa de Capacitación para Docentes, Padres y Alumnos.

Cada una de las netbook tiene un costo de alrededor de los mil pesos (menos de 300 dólares), contra los 2 mil pesos promedio que se observan en el mercado. La inversión en computadoras -con garantía y servicio técnico-capacitación Docente y adaptación en los establecimientos educativos, supone

una inversión de alrededor de 750 millones de dólares. El 70% de ese monto se solventará con un préstamo al Tesoro Nacional del Fondo de Garantía de Sustentabilidad de las Jubilaciones, administrado por la ANSeS y el restante 30% de lo presupuestado, estará a cargo del Ministerio de Educación de la Nación.

El nivel de ésta inversión económica, necesaria para la puesta en marcha del Programa, implica la mayor apuesta en términos de compromiso económico que ha realizado el actual Gobierno, dado que no se conoce ninguna iniciativa de ésta magnitud a nivel de Educación en nuestro país.-

## 7- LA EVALUACIÓN:

El programa Conectar Igualdad fue lanzado casi al mismo tiempo que la Asignación Universal por Hijo, programa que también es administrado en el ámbito de la Administración Nacional de Seguridad Social(ANSeS), y que hasta la fecha, y por efecto de ambos desde su puesta en marcha, han producido un incremento en la matrícula de alumnos del 25%.

La Presidente de la Nación ha anunciado y ya se está ejecutando, el Plan Quinquenal "Argentina Conectada", que implica un desafío tecnológico aún mayor al incorporar fibra óptica a todo el país, proveyendo de WiFi en todos los rincones de la considerable geografía argentina.

En éste sentido se busca asegurar la universalización del uso de las computadoras en todas las escuelas a lo largo y ancho de nuestra república, ya que al decir de un funcionario de alto rango en el Ministerio de Educación: "el peligro mayor no es que las computadoras no lleguen a las escuelas, sino que no se usen".

Asimismo, la puesta en marcha del programa Conectar Igualdad se está ejecutando sin mayores dificultades a pesar del complejo entramado que representa su implementación. Esto se debe a que las facultades, responsabilidades y los objetivos de la implementación del Programa se encuentran perfectamente divididas. Así, el Ministerio de Educación de la Nación coordinará la Formación Docente, los contenidos y el Mapa de distribución. La

ANSES hará lo suyo en lo referido a Hardware, Software y al pliego de contratación. Será responsabilidad de la Secretaría de Tecnologías de Gestión, dependiente de la Jefatura General de Ministerios la seguridad lógica y física del Sistema; y el Diseño y la Contratación de Conectividad quedará en manos del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.-

La UNESCO ha reconocido que el uso de las TIC ha demostrado ser un motivador clave y creativo para la alfabetización de los jóvenes y una herramienta que promueve la no-violencia.-

Es significativo destacar que en las últimas encuestas relevadas entre las familias de todo el país, el Programa presenta un 76.5% de aceptación.-

## 8- CONCLUSIONES:

El dominio de la computadora, hoy indispensable, permitirá eliminar la inequidad social, la brecha digital con los sectores más pobres cuyo acceso se limita a un cyber donde no se aprovechan de manera educativa. Cuando los Docentes se apropien de éste instrumento para usarlo pedagógicamente y les permita reemplazar el tiempo que destinan a transmitir información en orientar al estudiante en sus estudios y ayudarlo en sus problemas de aprendizaje, podemos imaginar que se podrá reflejar éstos cambios en los resultados esperados en la educación secundaria. En tal sentido, el programa desarrollado a través del Voluntariado Universitario busca apoyar la labor pedagógica necesaria para alcanzar los resultados deseables.

La posibilidad de tener un ordenador es una mejora, pero me resisto al pensamiento simplista de que los estudiantes pueden incorporar los mismos conocimientos por alcanzar la misma información. No tengo duda de que tomará otro sentido la búsqueda de bibliografía, las clases, los trabajos grupales, pero si un Docente no está preparado para entender los problemas que los chicos llevan a la escuela, es muy difícil que solo con una computadora lo logre.

El plan es un cambio fundacional en Argentina. Lo fundamental de este avance es que en el país se puede comenzar a acortar la brecha digital entre quienes

tienen acceso a las nuevas tecnologías y quienes no. Seguro, ningún estudiante va a ser dañado por el acceso a Internet; en cualquier caso, el plan mejorará la calidad de vida. Por eso, este programa significa empezar a saldar una deuda de inclusión educativa y social, garantizada en nuestra Constitución Nacional y plasmada en los artículos 14º y 75º.-

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA:

- \*Ley 26.026/2006 Nacional de Educación
- \*[www.conectarigualdad.com.ar](http://www.conectarigualdad.com.ar)
- \*Apuntes del Dr. Francisco Parra, Asignatura Políticas Públicas, Unlar 2010
- \*[www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar)
- \*[www.anses.gov.ar](http://www.anses.gov.ar)
- \*[www.unlar.edu.ar](http://www.unlar.edu.ar)
- \*[www.larioja.gov.ar](http://www.larioja.gov.ar)
- \*[www.educacionlarioja.gov.ar](http://www.educacionlarioja.gov.ar)
- \*[www.inclusiondigital.gov.ar](http://www.inclusiondigital.gov.ar)
- \*[www.unesco.org](http://www.unesco.org)
- \*[www.portal.educ.ar](http://www.portal.educ.ar)

### ***Cita de este artículo:***

WAIDATT, L. M. (2011) "Los recursos tributarios aplicados a una política pública" *Revista OIKONOMOS [en línea] 12 de Septiembre 2011, Año 1, Vol. 2. pp.112-124*  
Recuperado (Fecha de acceso), de  
<http://oikonomos.unlar.edu.ar>

## ESTRUCTURAS TRIBUTARIAS Y DESIGUALDAD SOCIAL. AMÉRICA LATINA 1990-2003

### **Cra. Isabel Manassero**

Investigador del Instituto Técnico de  
Investigaciones Tributarias-UNLaR.  
Profesor Titular por concurso Universidad  
Nacional de La Rioja.  
Profesor Adjunto por concurso Universidad  
Nacional de Córdoba.

#### **Palabras Clave:**

*impuestos; reformas  
neoliberales, desigualdad  
social; sistemas  
tributarios regresivos.*

#### **Key Words:**

*taxes, social inequality;  
tributary regressive  
systems*

### **Resumen**

A partir de la aplicación de las prescripciones del Consenso de Washington, la década del 90 estuvo marcada en América Latina por la puesta en marcha de un nuevo modo de regulación económica, cuyo efecto fue la agudización de los procesos de desigualdad social y la conformación de una sociedad excluyente.

Utilizando fuentes de información secundaria en el presente trabajo me propongo exponer algunos rasgos que terminaron de consolidar las estructuras tributarias latinoamericanas en el marco de las reformas neoliberales, a efectos de poder explicar por que el pago de los impuestos en América Latina actúa como un principio de reproducción de las desigualdades sociales.

## Abstract

Since the application of the prescriptions of the Washington Consensus, the 90's were characterized in America Latin for the use of a new way of economic regulation that caused the growth of the social inequality processes.

Using secondary information, in the present job I propose show some characteristics that consolidated the tributary structures of America Latin in the context of the neoliberals' reforms, in effects to can explain why the payment of the taxes in America Latin acts as a element of reproduction about social inequalities.

## Introducción

En un contexto signado por la adhesión de los gobiernos latinoamericanos a los lineamientos del Consenso de Washington (1989) se producen en América Latina, durante la década de 1990, un amplio programa de reformas estructurales dirigidos al mejoramiento y "modernización" de las variables económicas, entre las que podemos mencionar: privatización de empresas estatales y de servicios públicos, apertura de la economía al mercado y a las inversiones extranjeras, desregularización de los mercados y planes de ajuste fiscal tendientes a reducir el gasto público mediante la disminución del empleo estatal y de prestaciones sociales en áreas como salud, seguridad social, educación.

En medio de hechos de corrupción estas medidas, aplicadas de forma ortodoxa por presidentes que toman como propio el programa neoliberal y que paradójicamente llegan al poder con un discurso cargado de críticas "moralistas" contra políticos y burócratas profesionales y/o por una trayectoria partidaria que por su carácter populista y estatizante presuponía un rechazo a las propuestas de transformación del Estado y la sociedad, llevaron mediante nuevas formas de legitimación al desmantelamiento del Estado de compromiso social y a un proceso de reestructuración económica que condujo a una sociedad cada vez más excluyente.

Contrariamente a la lógica de pensamiento que encierra este modelo que, a partir del llamado "efecto derrame", predica que los ingresos creados como resultado del crecimiento económico de forma automática y espontánea se dispersarían en el conjunto de la población produciendo un aumento del bienestar total y una reducción de la desigualdad, la secuela fue el incremento de la pobreza y la concentración de la riqueza. Al respecto Waldo Ansaldi señala:

*América Latina es hoy la región más desigual del mundo, siendo el promedio de diferencias entre el quintil más rico y el más pobre del orden de las 27 veces, en 2001. El 40% de los hogares recibe, al comenzar el nuevo siglo, apenas el 15% de los recursos totales (2006: 101).*

Mapa de pobreza que tiene un correlato con el mapa racial y étnico y que el mencionado autor describe del siguiente modo:

*La pobreza se agrava en los casos indígenas y afroamericanos, que constituyen el 40% del total de la población latinoamericana. En países de alta proporción de unos u otros, como Bolivia, Brasil, Guatemala y México, ellos son el 60% de los pobres (Ansaldi 2006: 101,102).*

Esta realidad objetiva se corresponde con una alta percepción de injusticia en la distribución del ingreso entre los habitantes de la región. Los resultados de las encuestas de opinión realizados en el 2001 en diecisiete (17) países por Latinobarómetro (2002) indican que, a excepción de Venezuela, en promedio el 80% de los latinoamericanos consideran que la distribución de los ingresos de su país es injusta o muy injusta.

En este reinado de las políticas neoliberales y de acuerdo con el paquete de medidas económicas consideradas durante los años '90 por los organismos financieros internacionales con sede en Washington como esenciales para acompañar la liberalización comercial y lograr el equilibrio de las finanzas públicas, se ponen también en marcha con diferentes formas, intensidades y resultados reformas tributarias (Cosulich Ayala, 1999), que profundizaron

algunos rasgos que los sistemas tributarios venían tomando desde mediados de los años 70; tendieron a la concentración de la recaudación en pocos impuestos y a la eliminación de los gravámenes que distorsionen las decisiones de inversión y producción.

Dejando de lado el efecto distributivo que la política fiscal puede tener a través del gasto público, estas modificaciones que priorizaron el objetivo de eficiencia recaudatoria sobre el equidad y elevaron el nivel de los ingresos tributarios recaudados por los gobiernos latinoamericanos (sin las contribuciones a la seguridad social) de un 10,1% del PBI en 1990, a un 11,9% en 1995, un 12,8% en el 2000 y un 14,7% en el 2005 (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2007)<sup>1</sup>, en un contexto de marcada concentración del ingreso reproducen, luego del pago de los impuestos, las relaciones de desigualdad social.

El coeficiente GINI, que mide el grado de desigualdad en la distribución del ingreso (siendo 0 igualdad absoluta y 1 total desigualdad), según la CEPAL en América Latina tuvo un promedio regional de 0,532 en 1990 y de 0,546 en 2003 (Velasco, 2006). Para el mismo organismo los cálculos de incidencia arrojan en los países latinoamericanos estudiados que, en términos porcentuales, el coeficiente de GINI después del pago de los impuestos (GPOST), con excepción de Costa Rica y Brasil que muestran efectos más bien nulos, es mayor en todos los casos que antes del pago de los mismos (GPRES) (Cuadro 1)<sup>2</sup>. En los países

---

<sup>1</sup> Eduardo Lora (2006) señala que a primera vista los resultados de estas reformas no son muy alentadores, ya que los ingresos tributarios (sin incluir seguridad social) escasamente alcanzaron un promedio de 15,3% del PIB en toda la región de América Latina en los primeros años del siglo XXI, en tanto que en la segunda mitad de los años ochenta la cifra fue del 14,4% y el promedio en los países desarrollados es de alrededor del 30%.

Según el autor de todos los países de la región, solamente Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y República Dominicana han tenido éxito en elevar la recaudación en más de tres puntos porcentuales del PIB. La mayor parte de los países ha podido lograr sólo modestos aumentos, y seis países han experimentado reducciones.

<sup>2</sup> En América Latina la función de la política tributaria, por sí misma, es limitada en lo que respecta a la distribución. Su importancia primordial radica más bien en generar suficientes ingresos con los que el gobierno pueda abordar la desigualdad y la pobreza por medio de políticas de gastos. Dicho, de otro modo, el gasto social público produce una redistribución del ingreso hacia los sectores más pobres.

En Chile por ejemplo, entre 1990 y 2000, la política social contribuyó a mejorar la distribución del ingreso. Al incluir los subsidios monetarios que otorga el Estado (pensiones asistenciales, subsidios de cesantía, subsidios únicos familiares, subsidios de agua potable, etc.), el ingreso promedio del 20% más rico de la población en relación con el 20% más pobre pasó de 15,3 a 13,2 veces (Arena de Mesa y Guzmán Cox, 2003).

En esta línea de análisis se plantea que la progresividad de una estructura impositiva (la incidencia de los impuestos según los niveles de ingreso), no debe confundirse con su capacidad de redistribución, pues esta última depende no sólo de la incidencia sino sobre todo del tamaño del gasto público financiado con ingresos impositivos (Lora, 2006).

económicamente desarrollados si bien encontramos altos coeficientes de concentración de ingresos antes del pago de los impuestos (equiparables a los de países latinoamericanos que gozan de la mejor distribución del ingreso como Uruguay), se advierte una reducción del índice de GINI luego de la cancelación de los tributos (Cuadro 2); lo que estaría poniendo de relieve el papel del estado vía política impositiva.

Utilizando fuentes de información secundaria en el presente trabajo me propongo exponer, a partir de las reformas implementadas en el decenio del '90, algunos rasgos que terminaron de consolidar las estructuras tributarias latinoamericanas, a efectos de poder explicar por que el pago de los impuestos en América Latina actúa como un principio de reproducción de las desigualdades sociales.

## Aranceles al comercio y las transacciones internacionales.

A partir de las reformas impositivas implementadas en los años '90 por los gobiernos de los países latinoamericanos, las estructuras tributarias han "alterado la base territorial de los impuestos, de los de comercio exterior hacia los tributos internos, y de los impuestos directos hacia los indirectos" (CEPAL, 1998: 15), consolidando como señalara precedentemente ciertos rasgos que los sistemas tributarios venían tomando desde mediados de los años 70.

Para el conjunto de los países latinoamericanos la nueva política arancelaria, llevó a que el papel de los *impuestos aplicados al comercio y transacciones internacionales* en el financiamiento estatal se redujera de un 18% en el año 1990 a cerca de un 11% en el 2003; en tanto los "impuestos internos" aumentaron de un 81,9% a un 89,3%.

Y esto por que en el marco de los procesos de globalización, de regionalización comercial y de abandono del paradigma de sustitución de importaciones que, durante más de cinco décadas, había sustentando la dinámica y las estrategias de desarrollo en América Latina se produce la

eliminación de los aranceles aplicados a las exportaciones<sup>3</sup> y la reducción o la anulación de las tarifas correspondientes a las importaciones.

Con la excepción de Brasil "*donde las políticas del consenso de Washington se aplicaron más moderadamente*" (Ansaldi, 2003: 71) e hicieron que este país haya sido en los '90 en el concierto de naciones latinoamericanas "*el más prudente a la hora de abrir su economía*" (Gómez Sabaini, 2006: 61), las tasas de los aranceles

*"...cayeron de un promedio de 49% antes de las reformas, a cerca de 13% a mitad de los años noventa, y la dispersión se redujo en forma significativa. Hacia 1995 todos los países tenían tasas de promedios de aranceles de menos de 20%. Estos recortes en los aranceles fueron mayores para los productos industriales que para los agrarios, que muchos países todavía protegen con aranceles altos, o variables dependiendo de las condiciones de los precios. Con todo, los altos aranceles a los productos agrícolas no son una fuente significativa de ingresos tributarios, pues son esencialmente proteccionistas"* (Lora, 2006: 213).

La nueva política arancelaria, a diferencia de las otras reformas tributarias en la mayoría de los casos responsabilidad de la rama ejecutiva de gobierno (Lora, 2006), tuvo connotaciones importantes para las economías y, evidentemente, las sociedades latinoamericanas. En el caso de Argentina la liberalización comercial terminó de arrasar con el sector industrial que desde mediados de los años 70, con la dictadura militar, asistía ya a un proceso de devastación. El peso relativo del sector industrial en porcentajes del PBI en el total del país descendió de un 28,28 en el período 1960 - 1969 a un 17,16 entre 1993 - 1998 (Kosacoff, 2007). Las consecuencias sobre los niveles de población ocupada en el sector se hicieron sentir inexorablemente; según datos proporcionados por la Encuesta

---

<sup>3</sup> Con respecto a la eliminación de los aranceles aplicados a las exportaciones desde el 2002 Argentina es la excepción. Ante una contracción general de la actividad económica en la región desde mediados del '90, que implicó un retroceso de los ingresos fiscales de alrededor del 20% en términos reales (CEPAL, 2002) y culminó en el caso de Argentina con la crisis del 2001-2002, el gobierno buscó compensar la caída de la recaudación mediante la implementación de las retenciones diferenciadas a las exportaciones.

Permanente de Hogares esta pasó de un 41,3% en 1974, a un 29,5% en 1980, 23,3% en 1990 y al 13,8% en el 2001 (onda octubre) (INDEC).

Desde el punto de vista de los ingresos estatales preocupan las secuelas que pueden tener en los países más pequeños y abiertos la disminución de los recursos nacionales, provocados por la liberalización comercial, en el financiamiento de programas de erradicación de la pobreza y de desarrollo (Gómez Sabaini, 2006). El estudio de Barreix, Roca y Villela<sup>4</sup> indica para los países del Mercado Común Centroamericano (MCCA) que las pérdidas recaudatorias, aunadas al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), a corto plazo representarían en promedio 0,4% del PBI y en el mediano plazo, a medida que las importaciones del principal socio comercial (Estados Unidos) se vayan desgravando en forma completa, ascenderían a 0,7% del PBI.

## Impuestos Indirectos

La reducción de ingresos provenientes del comercio exterior se contrarrestó con el aumento de las bases imponibles internas. Sin embargo y como señala Gómez Sabaini (2006), como la participación de los ingresos tributarios directos ha permanecido estable en el período, la pérdida de recursos procedentes del comercio exterior se compensó especialmente con un aumento de los *impuestos generales al consumo de bienes y servicios (Impuesto al Valor Agregado)*.

La participación del IVA en el total de los recursos tributarios pasó de un 21,1% en 1990 al 33,4% en el 2003 (Cuadro 3); mientras que su contribución como porcentaje del PBI de la región creció de un 2,9% a un 5,3% (Cuadro 4). Si bien en Brasil, Chile, Uruguay y Argentina el IVA tiene en el 2000 - 2003 una representación en el PBI de alrededor del 8%; en el período 1990 - 2003 donde

---

<sup>4</sup> A. Barreix, J. Roca y L. Villela ("Integración y comercio en América. Impacto fiscal de la liberalización comercial en América", 2004), citado por Agosin Manuel, Barreix Alberto, Gómez Sabaini Juan Carlos y Machado Roberto (2005).

más aumentó (supera los 3,5 puntos de crecimiento) fue en Venezuela y Honduras (Cuadro 7).

El Impuesto al Valor Agregado (IVA), que fue instaurado en la mayoría de los países latinoamericanos en la década del 70 sobre bienes y algunos servicios con el objetivo de mejorar o recuperar el nivel de ingresos tributarios, se incorporó en los '80 y principios de los '90 en las estructuras impositivas de todos los países latinoamericanos (Cuadro 6)<sup>5</sup>. Los últimos en implementarlo fueron Paraguay y el Salvador (1992) y la República Bolivariana de Venezuela (1993).

Sin embargo, su conversión desde fines de los '80 y principios de los '90 en la principal fuente de recaudación se explica por un cambio sustancial en la forma de estructurar el gravamen, respondiendo a los criterios de la Sexta Directiva de la Comunidad Económica Europea aprobados el 17 de mayo de 1977, entre lo que podemos mencionar:

- ✓ El remplazo de los impuestos a las ventas por el IVA y la generalización progresiva de su base imponible a todos los bienes y servicios, exceptuando algunas exenciones, entre otras: servicios de salud<sup>6</sup>, educación y financieros.
- ✓ El aumento de sus tasas. La tasa general media en la región que era del 10% hasta finales de los años '80, a partir de varias reformas en los noventas se elevó a un 15%.

Si se coteja la alícuota general del IVA en el año de introducción del impuesto con la vigente en el 2004 se aprecia que, salvo Paraguay y Panamá que mantuvieron estables sus tasas impositivas (10% y 5% respectivamente) y Chile y Perú con las tasas iniciales más altas en la región descendieron un punto (20% a 19%), en el resto de los países éstas se elevan. Comparativamente si bien las alícuotas más altas las alcanzan Uruguay (23%), Argentina (21%), Brasil (20,48%), Perú y Chile (19%), los incrementos más vertiginosos (entre 9 y 10 puntos porcentuales) se advierten en Honduras, Nicaragua y República Dominicana (Cuadro 5).

---

<sup>5</sup> Para el año 2001 sobre un total mundial de 180 países, 117 aplicaban el IVA

<sup>6</sup> En Argentina a partir de diciembre de 1999 se eliminan la exención a los servicios médicos y al transporte público de pasajeros.

- ✓ Generación de programas de control de la evasión y la elusión del tributo por parte de las Administraciones Tributarias.

Dado que este impuesto se traslada al consumidor final y que todos los bienes están sujetos al pago del IVA (incluidos los productos de la canasta familiar eximidos en los orígenes del impuesto), se reconoce que el efecto de este impuesto sobre el ingreso es regresivo (Agosín, Barreix y otros, 2005)<sup>7</sup>, al tener la carga tributaria proporcionalmente un impacto económico mayor en los sectores de menores recursos. Mientras estos no tienen capacidad de ahorro y consumen la totalidad de sus ingresos; los más ricos que consumen un porcentaje significativamente menor de su ingreso, no tributan por la parte que no consumen y pueden ahorrar. A esto Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía del 2001, agrega "Y como los muy acaudalados suelen gastar montos importantes en el exterior, ni siquiera representa un impuesto proporcional sobre el consumo" (2003:34)<sup>8</sup>.

A diferencia del IVA, otros impuestos indirectos han perdido importancia como fuentes de ingresos. Con respecto a los *impuestos específicos o selectivos al consumo* (originariamente aplicados con el objetivo de mejorar el efecto distributivo de los sistemas tributarios en su conjunto al gravar bienes y servicios

---

<sup>7</sup> El postulado acerca del efecto regresivo del IVA es puesto en cuestión a partir de dos proposiciones:

- ✓ Houghton ("An assessment of tax and expenditure incident in Peru", 2004) y Jenkins y Kuo ("Is the VAT regressive in the Dominican Republic?", 2004), citados por Agosín, Barreix y otros (2005), argumentan que en los países de menor desarrollo el sector informal es muy extendido y los productos que se transan en el mercado informal no son alcanzados por el IVA. Al mismo tiempo, los segmentos más pobres de la población hacen un elevado porcentaje de sus compras en ese mercado (o producen para el autoconsumo), por lo tanto una parte importante de su consumo no es alcanzado por el tributo. Mientras la totalidad del consumo de los sectores de mayores ingresos queda sujeta al IVA en tanto hacen sus compras en el sector formal de la economía.
- ✓ Engel, Galetovic y Raddatz ("Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic", 1997), citado por Lora (2006) sostiene que si el gasto público es progresivo los impuestos al consumo pueden constituir un mecanismo eficaz de redistribución, en la medida en que aumentan la capacidad fiscal del Estado. Para los autores el potencial de redistribución del IVA es significativamente mayor que el impuesto sobre las ganancias, lo que se debe claramente al hecho de que con el IVA se recaudan mayores ingresos.

<sup>8</sup> Para el autor el IVA no sólo es un impuesto inequitativo, sino también en la mayoría de los países en desarrollo no es compatible con la eficiencia económica ni promueve el crecimiento, por que es un tributo que grava el sector formal, que es el sector que debería promoverse en el proceso de desarrollo. (Stiglitz, 2003).

denominados "suntuarios"), tuvieron en el total de los ingresos impositivos de la región un descenso del 15,4% al 11,7 entre 1990 y 2003 (Cuadro 3).

Descenso en el nivel de participación que se explica, porque con el propósito de mejorar la eficiencia administrativa mediante la simplificación de las estructuras tributarias, los impuestos selectivos (con tasas ad valorem o tasas específicas según los países) desde los primeros años de la década del '90 se han ido concentrando en gravar productos y servicios que tienen un elevado volumen de ventas (tabacos, bebidas alcohólicas y gasificadas, vehículos, servicios de telecomunicaciones y especialmente combustibles) y, por lo tanto, generan significativos ingresos. Al mismo tiempo se han derogado gravámenes sobre bienes de lujo.

Restándole efectividad a las consecuencias positivas que en términos distributivos pueden tener los tributos, la derogación de los gravámenes sobre bienes de lujo evidentemente impacta favorablemente sobre los ingresos de los estratos de rentas mayores; al mismo tiempo que algunos de los consumos gravados en materia de imposición selectiva (kerosén o gas licuado de uso generalizado en los hogares pobres), tienen una fuerte incidencia negativa sobre los ingresos de los sectores de menores recursos.

## Impuestos directos.

En contraste con el IVA la participación de *la imposición directa* en general en el monto de recaudación de América Latina no tuvo cambios significativos entre 1990 y el 2003, pasando del 22,6% y 26,1% de la recaudación de la región (Cuadro 3); en la OCDE el 65% de la recaudación corresponde a impuestos directos. Esta situación lleva a los analistas de la CEPAL a afirmar que "*el abandono de los impuestos directos como mecanismos de recaudación ha avanzado más de lo deseable en América Latina*". (CEPAL, 1998: 15).

Por un lado la importancia de los *impuestos al patrimonio* (que junto al impuesto a la renta de las personas físicas tiene el máximo potencial de progresividad en tanto no pueden trasladarse al consumidor final), es sumamente escasa y se ha mantenido constante en el período de tiempo

analizado en cerca de un 4% de participación en la estructura recaudatoria (Cuadro 3), que en términos del PBI implica un promedio de medio punto (0,5) desde los años '90 (Cuadro 4). Según Cetrángolo (2008) la representación en el PBI del impuesto a la propiedad en el 2005 era de 2,0% en la OCDE, 2,1% en la UE, 3,0% en EEUU y 2,6% en Japón.

La baja participación de la imposición patrimonial en la estructura recaudatoria de América Latina se puede explicar porque:

- ✓ su cobertura es reducida;
- ✓ los avalúos en el caso de los bienes inmuebles no concuerdan con los valores de mercado;
- ✓ los impuestos al patrimonio personal han sido utilizados por pocos países. Efectivamente para el 2000 no presentaban recaudación por impuestos a la propiedad: Haití, Guatemala, Perú, Paraguay y Nicaragua; en otros casos si lo presentan su producto esta por debajo de la media regional (El Salvador, República Dominicana, Honduras y México, Ecuador, Costa Rica) o apenas supera esa cifra; (Venezuela, Panamá y Chile). Los porcentuales más altos en términos del PBI se dan en Argentina con un 2,5%, seguida por Bolivia, Uruguay, Colombia, Brasil con un promedio entre 2,0% y 1,4%. (Cuadro 7).

Cabe aclarar que en Argentina la imposición patrimonial<sup>9</sup>, cuya potestad tributaria se encuentra como en otros estados federales en parte en manos provinciales, incluye impuestos sobre bienes raíces, tenencia de automóviles y gravámenes a las transacciones financieras y de capital lo que explica en relación a otros países su mayor representación tributaria. En Uruguay los impuestos al

---

<sup>9</sup> En Argentina esta forma de imposición surge en el año 1951, con el impuesto sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes. En diciembre de 1973, se creó el Impuesto sobre Capitales y Patrimonios, fundado en la capacidad contributiva exteriorizada por el patrimonio neto de los entes jurídicos y de las personas físicas y sucesiones indivisas.

A partir de 1976 comenzó a regir el Impuesto sobre los Capitales, establecido por el término de diez años y luego prorrogado, hasta que se derogó en el año 1989, en que se lo reemplazó por el Impuesto sobre los Activos, que rigió hasta el año 1995 en que se lo deroga por decreto.

A partir del año 1991 entra en vigencia el Impuesto a los Bienes Personales por el que los contribuyentes deben ingresar al fisco un 1% sobre el total de bienes, cuando este total supere un determinado importe. Desde 1995 la alícuota disminuye al 0,50% y en 1999 se establece una alícuota del 0,50% para los bienes de hasta 200.000 pesos y para los que superen esa cifra del 0,75%.

patrimonio provienen de las personas jurídicas y de empresas financieras (Gómez Sabaini, 2006); no existe imposición patrimonial sobre las personas lo que quita progresividad al impuesto.

Por la incorporación de nuevos contribuyentes en la base de los *impuestos sobre la renta*, a pesar de la reducción de sus tasas, el aporte de este impuesto en la región ha subido levemente en la estructura recaudatoria de un 23% en 1990 a 25,6% en el 2003, mientras que en el PBI de 2,1% en 1990 a un 3,4% en el 2003 (Cuadros 3 y 4).

La comparación entre países latinoamericanos en el período 1990 – 2003 revela situaciones heterogéneas y crecimientos disímiles. Mientras México mantiene, desde los años 90, una recaudación de 5 puntos del producto por concepto del impuesto a la renta, Brasil y Colombia la elevan de 4 puntos a 5,8 y 5,1% respectivamente. Chile del 3,6 al 4,4, y Argentina del 1,6 al 3,8. Porcentuales por debajo del promedio regional lo tienen Guatemala, Nicaragua, Bolivia, Uruguay, Paraguay, Venezuela y Haití (Cuadro 7).

Estas referencias difieren considerablemente de la existente en los países económicamente desarrollados donde la participación de las rentas y ganancias de capital en el Producto Bruto Interno en el 2002 alcanzaba: 13,6% en EEUU y Canadá; 14,2% Unión Europea; 12% Australia; 15% Nueva Zelanda y 26% Dinamarca. (Gómez Sabaini, 2006)<sup>10</sup>.

Pese a los avances registrados en algunos países latinoamericanos en relación al impuesto a la renta (como la adopción del principio de renta mundial sobre el de renta territorial<sup>11</sup>), la estructuración o diseño del gravamen presenta rasgos que atentan contra los principios de equidad.

---

<sup>10</sup> Como principio de explicación de estas diferencias se argumenta, entre otros motivos, que la alta proporción de empleados formales en los países más avanzados hace que sea más sencillo recaudar impuestos a las ganancias y contribuciones a la Seguridad Social. Por el contrario, en los países con economías informales más marcadas, resulta más sencillo recaudar impuestos al consumo y al comercio exterior.

<sup>11</sup> Frente al llamado "principio de la fuente" por medio del cual se gravan sólo las rentas obtenidas dentro de los límites geográficos de un país, el "principio de renta mundial" permite gravar tanto las rentas generadas en el país del contribuyente como en el exterior limitando de esta manera los caminos de evasión. En el año 1992 la República Argentina modifica el criterio de vinculación establecido en el gravamen para sus residentes en el país, sustituyendo el principio de la fuente por el principio de renta mundial.

- ✓ En primer término, los mayores ingresos procedentes del impuesto a la renta no están relacionados con la capacidad contributiva de las personas físicas sino con los beneficios empresariales; pudiendo uno aquí preguntarse (como en el caso de los impuestos al comercio exterior) quien soporta efectivamente la carga del impuesto a la renta empresarial, es decir, si este impuesto se traslada o no a los precios, o si el mismo incide directamente sobre la renta de los dueños o los accionistas de las empresas.

Efectivamente entre 60% y 70% del mencionado gravamen proviene básicamente de los pagos que efectúan las empresas y sociedades<sup>12</sup>; a lo que cabe agregar que en el período 1990 -2003 el impuesto a la renta personal y a las empresas, en el total de los ingresos tributarios de América Latina, descendieron y ascendieron respectivamente en un 10%. Para el 2002 en América Latina el impuesto a la renta personal representaba el 0,9% del PBI y el de las sociedades el 2,0%.

Estos resultados contrastan con los encontrados en Estados Unidos y Canadá, la Unión Europea y la OCDE, donde el mayor peso recae en las contribuciones de las personas físicas (entre un 9,8% y un 11% del PBI frente a 2,6 y 3,4 del impuesto a la renta a las sociedades. Ver cuadro 6).

Cabe destacar además que en la región mientras algunos países (Argentina, Brasil) tienen un esquema que grava tanto a las empresas como a las personas físicas, en otros (por ejemplo, Paraguay y Uruguay) sólo gravan las rentas de las empresas.

- ✓ En segundo lugar podemos señalar que mientras en el IVA se dio, en general, un aumento de la tasas del gravamen como lo destacábamos anteriormente, en el impuesto a la renta con el objetivo de eliminar parte de los incentivos a la evasión se han reducido las tasas marginales máximas (que otorgan progresividad al impuesto).

Las tasas marginales del impuesto a las personas en promedio se redujeron desde un 47% a un 28% y a las empresas de un 43% a 35%; al tiempo que

---

<sup>12</sup> Dentro de este análisis y para el caso de Argentina se puede recuperar a Cetrángolo y Gómez Sabaini (2007 a), quienes resaltan que una parte sustancial del incremento del Impuesto a las Ganancias registrado a partir de la década del noventa tiene su origen en los ingresos provenientes de las empresas privatizadas.

se registra un aumento poco significativo (de un promedio de 7,3 a 9,1) de las mínimas (que establecen el piso de recaudación del gravamen). Lo que trae como consecuencia lógica que la progresividad del impuesto se ha reducido en términos formales.

En la región Chile mantiene sobre las rentas de las personas físicas la tasa más alta con un 40%, con una mínima del 5% logrando el mayor nivel diferencial de tasas. Paraguay ha mantenido una tasa estable del 13%, lo que le ha restado al impuesto parte de su progresividad.

Cabe acotar que el nivel de las tasas vigentes en América Latina es menor al de cualquier otra región del planeta; así por ejemplo en los países de la OCDE el promedio de las tasas máximas bajo del 53% al 43% (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2007 b).

- ✓ En tercer lugar mientras que en el IVA se efectuó, como decíamos, una extensión progresiva de su base imponible a todos los bienes y servicios, en el impuesto a las ganancias se produjo en comparación con otras regiones significativas *exenciones en fuentes de renta no asalariada* (ejemplo: rentas financieras, colocaciones de títulos o bonos públicos). Así se encuentra que:

*"... para los países sudamericanos (el valor de los niveles de exenciones personales y mínimos no imponibles) aumentó del 0,46% del PIB Per cápita en 1985 al 1,37% en 1997, mientras que para los países centroamericanos el incremento fue del 0,83% al 2,74%"*  
(Gómez Sabaini, 2006: 83).

Esto determina que el papel relativo de la imposición a la renta personal en los ingresos tributarios sea bajo y que el peso de la recaudación de este impuesto recaiga, vía retención en la fuente, sobre los salarios de los trabajadores en relación de dependencia que en su gran mayoría se encuentran fuera de los tramos más elevados de la distribución de ingresos<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Esta afirmación es difícil de cuantificar por falta de información disponible y por que los datos presentan una gran variabilidad en cada lugar y cada momento de acuerdo a los montos del mínimo no imponible y de las deducciones personales. Aumento o congelamiento de los montos que dependen, entre otros, de necesidades recaudatorias, campañas políticas en vísperas de procesos electorales, procesos inflacionarios.

A lo que hay que sumarle la incidencia de los aportes y contribuciones para el financiamiento de la seguridad social que los asalariados efectúan, especialmente altos en Argentina, Uruguay y Brasil.

Finalmente, con el objetivo de incrementar los ingresos tributarios y llegar a un mínimo de participación de la imposición directa, cabe mencionar que desde comienzos del nuevo siglo varios países (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), han recurrido a nuevos impuestos aplicados sobre bases extraordinarias, como débitos y créditos bancarios, gravámenes a las operaciones financieras

## En síntesis

A partir de la aplicación de las prescripciones del Consenso de Washington, la década del 90 estuvo marcada en América Latina por la puesta en marcha de un nuevo modo de regulación económica, cuyo efecto fue la agudización de los procesos de desigualdad social y la conformación de una sociedad excluyente.

Situación de desigualdad que reprodujo la política impositiva en América Latina porque las modificaciones tributarias operadas en el decenio del '90, en contraste con lo que sucede en países económicamente desarrollado, diseñaron sistemas impositivos con un impacto distributivo regresivo (en tanto la distribución del ingreso empeora una vez deducidos los impuestos), donde *"el principal mecanismo tributario de corrección de las desigualdades incide en los estratos medios y no en los altos"* (Gómez Sabaini, 2006: 102).

En este sentido y de manera sintética señalamos que los sistemas tributarios a lo largo del decenio del 90, como respuesta a lo globalización y la necesidad de obtener mayores ingresos, acusaron:

- una reducción del peso de los impuestos al comercio exterior (al eliminarse las retenciones a las exportaciones y reducirse los impuestos a las importaciones).
- un aumento significativo de la carga sobre el consumo al concentrarse la estructura recaudatoria en el IVA. Convertido en el impuesto número uno en la agenda de reformas que se extendió progresivamente a todos los bienes y servicios, incrementó sus alícuotas y eliminó la mayoría de las exenciones.

- una caída en la participación de imposición selectiva en los impuestos generales.
- un leve aumento de la participación de los impuestos directos, especialmente los impuestos sobre las rentas de los negocios y las personas. No obstante, el papel de estos impuestos más progresivos en la estructura recaudatoria sigue siendo bajo.
- que el peso de la recaudación de los gravámenes a la renta recae especialmente en las empresas y en los salarios de los trabajadores en relación de dependencia.

## Referencias bibliográficas

- ✓ Agosín Manuel, Barreix Alberto, Gómez Sabaine Juan Carlos y Machado Roberto, "Reforma tributaria para el desarrollo humano en Centroamérica" en: *Revista de la CEPAL*, número 87, Santiago de Chile, diciembre de 2005, pp. 79 – 96. Disponible en línea: [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones).
- ✓ Arena de Mesa Alberto y Guzmán Cox Julio, "Política fiscal y protección social en Chile", en *Revista de la CEPAL*, número 81, Santiago de Chile, diciembre de 2003, pp. 123 – 141. Disponible en línea: [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones).
- ✓ Ansaldi, Waldo, "Democracias de pobres, democracias pobres, pobres democracias", en *Contribuciones para el estudio de las democracias en América Latina*, Documento de Trabajo 8, Serie 3, 2003, Udishal, Buenos Aires.
- ✓ Ansaldi, Waldo, "La democracia en América Latina, un barco a la deriva, tocado en la línea de flotación y con piratas a estribor. Una explicación de larga duración", en Ansaldi, Waldo (director), *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 53-130.
- ✓ Cetrángolo Oscar, "Situación y tendencias de la tributación en América Latina", presentado en *Encuentro de "Policy Makers", Equidad fiscal y tendencias tributarias*, La Antigua, 22 y 23 de julio de 2008. Disponible en: [www.eclac.cl/argentina/noticias/noticias/9/33639/presentaci%C3%B3nOC.pdf](http://www.eclac.cl/argentina/noticias/noticias/9/33639/presentaci%C3%B3nOC.pdf)
- ✓ Cetrángolo, O y Gómez Sabaini, JC. "Política tributaria en Argentina. Entre la solvencia y la emergencia", *Serie Estudios y Perspectivas 38*, Buenos Aires, CEPAL, Junio 2007 a).
- ✓ Cetrángolo, O y Gómez Sabaini, JC. "La Tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta", *CEPAL - Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 60*, Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2007 b).

- ✓ CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades y desafíos. Síntesis*. Santiago de Chile, 1998. Disponible en línea: [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)
- ✓ CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2002*, Santiago de Chile, 2002. Disponible en línea: [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)
- ✓ Cosulich Ayala, Jorge, "Reforma de las administraciones tributarias en los países miembros del CIAT de América Latina y el Caribe: lecciones aprendidas y temas pendientes", en: AFIP, *Boletín Impositivo*, Volumen 5, N° 29, Diciembre de 1999, Buenos Aires, La Ley, pp. 2091- 1107.
- ✓ Corporación Latinobarómetro, "Informe de Prensa. Encuesta Latinobarómetro 2002", Santiago de Chile, 2002 en: Udishal, Unidad de Docencia e Investigación sociohistórica de América Latina, *América Latina al alcance del ratón*, Colección del Nuevo Siglo, Serie Libros Digitales, DVD Volumen 0/1, Buenos Aires, 2009. Material para el uso exclusivo de alumnos y docentes de Historia Social Latinoamericana. Edición fuera de comercio.
- ✓ Di Gresia, Luciano. "Impuesto sobre los Ingresos Brutos. Análisis Comparativo de su Evolución y Perspectivas". Documento de Federalismo Fiscal N° 7, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, Agosto 2003. Disponible en: [www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/pdf/docfed7.pdf](http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/pdf/docfed7.pdf).
- ✓ INDEC, *Encuesta Permanente de Hogares*, onda octubre 1974, 1980, 1990 y 2001. Encuesta 2001, Disponible en: [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar).
- ✓ Gómez Sabaini, Juan, "Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una serie de temas para la discusión", en CEPAL, *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*, Libros de la CEPAL 93, Santiago de Chile, diciembre 2006, pp. 39 - 130. Disponible en línea: [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)
- ✓ Kosacoff, Bernardo. *Hacia un nuevo modelo industrial*, Buenos Aires, Editorial Capital Intelectual, 2007.
- ✓ Lora, Eduardo, "Tendencias y resultados de las reformas tributarias" en: Lora Eduardo (Editor) *El Estado de las reformas del Estado en América Latina*, Mayol Ediciones, Madrid, 2006. Disponible en línea: <http://www.iadb.org/research/books/b-616/files/cap6.pdf>
- ✓ Stiglitz, Joseph, "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina", *Revista de la Cepal*, número 80, Santiago de Chile, Naciones Unidas, agosto 2003, pp. 7 - 40.
- ✓ Velasco, José Luis, "Democratización y conflictos distributivos en América Latina" en Ansaldi, Waldo (director), *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 131-175.

## ANEXO

Cuadro 1

### EFFECTOS DISTRIBUTIVOS DE LA POLÍTICA FISCAL EN PAÍSES LATINOAMERICANOS GINI ANTES Y DESPUÉS DE APLICAR IMPUESTOS

País	Año	GPRES	GPOST
Argentina	1997	0,548	0,567
Brasil	2000/01	0,581	0,579
Chile	1996	0,488	0,496
Costa Rica	2000	0,482	0,483
Ecuador	1998/99	0,663	0,670
El Salvador	2000	0,502	0,517
Honduras	2000	0,543	0,571
México	1989	0,506	0,550
Nicaragua	2000	0,510	0,692
Panamá	2003	0,564	0,583
Bolivia	2000	0,559	---
Colombia	2000	0,558	---
Uruguay	2000	0,425	---
Perú	2002	0,498	---
Venezuela	---	---	---
Guatemala	---	---	---

Fuente: Cetrángolo Oscar, "Situación y tendencias de la tributación en América Latina", presentado en *Encuentro de "Policy Makers", Equidad fiscal y tendencias tributarias*, La Antigua, 22 y 23 de julio 2008.  
[www.eurosocialfiscal.org/.../20080723\\_010729\\_Situacion\\_y\\_tendencias\\_de\\_la\\_tributacion\\_en\\_America\\_Latina.ppt](http://www.eurosocialfiscal.org/.../20080723_010729_Situacion_y_tendencias_de_la_tributacion_en_America_Latina.ppt)

Cuadro 2

### EFFECTOS DISTRIBUTIVOS DE LA POLÍTICA FISCAL EN PAÍSES DE LA OCDE GINI ANTES Y DESPUÉS DE APLICAR IMPUESTOS

País	Año	GPRES	GPOST
Dinamarca	***	0,420	0,217
Suecia	***	0,487	0,230
Finlandia	***	0,392	0,231
Holanda	***	0,421	0,253
Japón	***	0,340	0,265
Bélgica	***	0,527	0,272
Alemania	***	0,436	0,282
Estados Unidos	***	0,455	0,344
Australia	***	0,463	0,306
Italia		0,510	0,345

Fuente: Cetrángolo Oscar, "Situación y tendencias de la tributación en América Latina", presentado en *Encuentro de "Policy Makers", Equidad fiscal y tendencias tributarias*, La Antigua, 22 y 23 de julio 2008.  
[www.eurosocialfiscal.org/.../20080723\\_010729\\_Situacion\\_y\\_tendencias\\_de\\_la\\_tributacion\\_en\\_America\\_Latina.ppt](http://www.eurosocialfiscal.org/.../20080723_010729_Situacion_y_tendencias_de_la_tributacion_en_America_Latina.ppt)

\*\*\* El cálculo el autor lo hace en base a datos de un trabajo del año 2004 de David de Ferranti y otros, *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la historia?*, Washington, D.C., Banco Mundial.

Cuadro 3

**AMERICA LATINA: INGRESOS TRIBUTARIOS POR TIPOS DE IMPUESTOS  
(en porcentajes de recaudación)**

Impuestos	1990	2003
Impuestos directos	22,6	26,1
✓ Renta y Ganancia de capital	18,2	21,3
- Personas físicas	42,0	32,0
- Sociedades, empresas	58,0	68,0
✓ Patrimonio	3,9	4,3
✓ Otros directos	0,4	0,5
Impuestos indirectos	61,8	58,2
✓ Generales sobre bienes y servicios	21,1	33,4
✓ Específicos sobre bienes y servicios	15,4	11,7
✓ Otros indirectos	7,3	2,5
✓ Comercio y transacciones internacionales	18,1	10,6
Seguridad Social	15,6	15,6

Elaboración propia en base a datos tomados de Gómez Sabaini, Juan, "Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una serie de temas para la discusión", en CEPAL, *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*, Libros de la CEPAL 93, Santiago de Chile, diciembre 2006. Disponible en línea: [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

Cuadro 4

**AMÉRICA LATINA: RECAUDACIÓN POR TIPOS DE IMPUESTOS (% del PBI)**

Impuestos	1990	2003
Impuestos directos	2,8	4,3
✓ Renta y Ganancia de capital	2,1	3,4
✓ Patrimonio	0,6	0,8
✓ Otros directos	0,4	0,6
Impuestos indirectos	7,4	9,1
✓ Generales sobre bienes y servicios	2,9	5,3
✓ Específicos sobre bienes y servicios	1,8	1,9
✓ Otros indirectos	0,7	0,3
✓ Comercio y transacciones internacionales	2,0	1,6
Seguridad Social	2,4	3,0

Fuente: Gómez Sabaini, Juan, "Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una serie de temas para la discusión", en CEPAL, *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*, Libros de la CEPAL 93, Santiago de Chile, diciembre 2006. Disponible en línea: [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

Cuadro 5

**AMÉRICA LATINA: ALÍCUOTAS GENERAL DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO**

País	Instauración	Tasa Inicial	Tasa 1992	Tasa 2004
Argentina *	1975	13 – 21	18	21
Bolivia	1973	10	14,92	13
Brasil	1967	15	20,48	20,48
Colombia	1975	10	12	16
Chile	1975	20	18	19
Ecuador	1970	10	10	12
Paraguay	1992	10	10	10
Perú	1976	20	18	19
Uruguay	1987	21	22	23
Venezuela	1993	10	--	16
México	1980	10	10	15
Costa Rica	1975	10	8	13
El Salvador	1992	10	--	13
Guatemala	1983	7	10	12
Honduras	1976	3	7	12
Nicaragua	1975	6	10	15
Panamá	1977	5	5	5
Rep. Dominicana	1982	6	6	16
Haití	1985	7	10	10
Promedio América Latina		10,8	12,1	14,8

Fuente: Gómez Sabaini, Juan, "Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una serie de temas para la discusión", en CEPAL, *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*, Libros de la CEPAL 93, Santiago de Chile, diciembre 2006. Disponible en línea: [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

\* Las modificaciones sufridas por las alícuotas del IVA en Argentina desde 1975 hasta 1996 y las normas que decretaron los sucesivos cambios, se puede ver en Di Gresia (2003)

Cuadro 6

**COMPARACION INTERNACIONAL DE LA ESTRUCTURA DEL IMPUESTO A LA RENTA  
(% del PBI – Año 2002)**

Región y países	Impuesto a la renta a las personas físicas	Impuesto a la renta a las sociedades
América Latina	0,9	2,0
Unión Europea	10,8	3,4
OCDE	9,8	3,4
Estados Unidos y Canadá	11,0	2,6

Fuente: Gómez Sabaini, Juan, "Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una serie de temas para la discusión", en CEPAL, *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*, Libros de la CEPAL 93, Santiago de Chile, diciembre 2006. Disponible en línea: [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

País	Impuesto a la Renta		Impuesto al Patrimonio		Imp. Generales a los consumos	
	Promedio 1990-1994	Promedio 2000-2003	Promedio 1990-1994	Promedio 2000-2003	Promedio 1990-1994	Promedio 2000-2003
Argentina	1,6	3,8	1,8	2,5	6,7	7,8
Bolivia	1,0	2,4	1,2	2,0	3,4	6,0
Brasil	4,1	5,8	1,6	1,4	7,5	8,3
Colombia	4,1	5,1	0,0	1,0	3,2	5,3
Chile	3,6	4,4	0,5	0,7	7,6	8,0
Ecuador	2,2	3,2	0,2	0,4	3,1	6,0
Paraguay	1,4	1,7	0,2	0,0	1,7	4,2
Perú	1,6	3,1	0,5	0,0	3,6	4,9
Uruguay	1,4	2,1	1,3	1,7	7,1	8,0
Venezuela	1,7	1,9	0,3	0,9	0,5	4,2
México	5,0	5,0	0,2	0,2	3,0	3,6
Costa Rica	2,7	3,5	0,4	0,5	4,0	4,8
El Salvador	2,2	3,2	0,5	0,1	3,8	6,0
Guatemala	1,9	2,5	0,1	0,0	2,5	4,5
Honduras	3,9	3,5	0,2	0,2	2,9	5,5
Nicaragua	1,7	2,9	0,2	0,0	1,5	2,7
Panamá	4,2	3,7	0,8	0,6	1,6	1,4
R. Dominicana	2,7	3,9	0,2	0,2	2,1	3,7
Haití	0,8	1,6	0,0	0,0	1,0	2,5
Promedio América Latina	2,4	3,2	0,5	0,6	3,5	5,1

Cuadro 7

**AMERICA LATINA: IMPUESTO A LA RENTA, AL PATRIMONIO  
Y A LOS CONSUMOS GENERALES (%PBI)**

Fuente: Gómez Sabaini, Juan, "Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una serie de temas para la discusión", en CEPAL, *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*, Libros de la CEPAL 93, Santiago de Chile, diciembre 2006. Disponible en línea: [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

***Cita de este artículo:***

MANASSERO, I. (2011) "Estructuras tributarias y desigualdad social. América Latina 1990-2003" *Revista OIKONOMOS [en línea] 12 de Septiembre 2011, Año 1, Vol. 2.* pp.125-145. Recuperado (Fecha de acceso), de <http://oikonomos.unlar.edu.ar>

## FACTORES DE LA EVASIÓN FISCAL

### Cra. Estela del Valle Santander

Investigadora del Instituto Técnico de  
Investigaciones Tributarias-UNLaR.  
Profesora del Departamento Académico de  
Ciencias Sociales, Jurídicas y Económicas.  
Universidad Nacional de La Rioja.

#### **Palabras Clave:**

*Evasión Fiscal;  
Conciencia Tributaria;  
Sistema Tributario;  
Administración Tributaria  
tributarios regresivos.*

#### **Key Words:**

*tax evasion, tax paying  
awareness, taxation  
system, tax  
administration authority*

### Resumen

El presente trabajo es una recopilación de información, sobre lo que se considera que son los factores que influyen a evadir; y se complementa con investigaciones realizadas por otros integrantes del ITIT. Podemos mencionar como factores que dan origen a la evasión fiscal a la Carencia de Conciencia Tributaria (falta de conciencia de la importancia de que cumplamos con nuestras obligaciones tributarias, para que el Estado, pueda prestar los servicios esenciales que la sociedad demanda como salud, educación, seguridad, justicia, etc.); a los Sistema Tributario poco transparente (problema normativo que existe con la legislación tributaria, a la falta de claridad en las leyes, resoluciones o decretos); a la Administración Tributaria poco flexibles (poca flexibilidad que existe en la administración con respecto a la situación que se esta viviendo en el país); al Bajo riesgo de ser detectado (El organismo recaudador debe exteriorizar

en la sociedad la imagen de que el riesgo de ser detectado es muy elevado, y de que el costo de no cumplir correctamente sus obligaciones fiscales por parte del contribuyente podrá ser excesivamente oneroso). En la investigación hemos pretendidos analizar algunos factores que la originan y lo se esta haciendo o podría hacerse para evitar una menor evasión en los contribuyentes.

## ABSTRAC

This project aims at generating a body of information, additional to the one produced by other Tax Research Technical Institute researchers, on the reasons for which tax evasion occurs. Some of the causes for tax evasion are: lack of tax-paying awareness (citizens are unaware of the relevance tied to paying taxes as the means for the State to fulfil the basic duties demanded by society, such as health care, education, safety, justice, etc.), unclear taxation system (tax related acts, decrees or resolutions are not straightforward), lack of flexibility in tax administration (the tax administration authority lacks flexibility to adapt to strenuous economic situations in the country) and low detection risk (tax administration authorities fail to use their resources to enforce tax legislation: they should project the idea that tax evasion will be detected and prosecuted, and that the costs of not paying taxes are far higher than those of paying them). These reasons are analyzed and actions geared towards lowering tax evasion among taxpayers are suggested.

## INTRODUCCIÓN

La ***Evasión Tributaria*** se presenta como un fenómeno complejo, que no se origina en un solo factor o causa, sino que existen varios factores que tienden a que el contribuyente evada.

Lo necesario es inculcar, a la sociedad, la toma de conciencia del daño que se realiza al País, el evadir las obligaciones tributarias.

La evasión fiscal no es un fenómeno desarrollado únicamente en la Argentina, sino mas bien un flagelo que preocupa a todas las Administraciones

Tributarias; una problemática que podríamos definir de nivel internacional (Zeitoune, Pazo, 2001: 3) y ha dejado de ser considerado un problema de los países subdesarrollados, o que se circunscriben solo a la empresa mediana, pequeña o familiar (Tacchi)

Se entiende por ***evasión impositiva*** a la intención de no cumplir con una obligación impositiva, emergente de la normativa existente, con una clara intención dolosa de la obligación tributaria (Zeitoune, Pazo, 2001: 8), en cambio, ***elusión*** es la reducción de la obligación impositiva, a través de un ordenamiento particular de la situación (Zeitoune, Pazo, 2001:8).

En muchos casos la causa generadora de la evasión, bajo análisis, tiene su correlación en la falta de responsabilidad y solidaridad de los contribuyentes, pero en otros casos; se produce como consecuencia de la falta de reacción oportuna, por parte de las Administraciones Tributarias, para adaptar los sistemas tributarios, las estructuras, las normativas, etc. a los constantes cambios planteados, por los distintos mercados intervinientes en las relaciones básicamente comerciales desarrolladas en todo el mundo.

Hay distintos motivos por los cuales los contribuyentes evaden, entre los cuales se encuentran razones de orden económico, psicológico, políticos, administrativos, técnicos, legales, culturales, etc. Ante un ejercicio propuesto por el Dr. Vazquéz Caro, Jaime (Zeitoune, Pazo, 2001), se señala que a la pregunta de ¿Por qué no quiero pagar? Se encontraron repuestas como:

> **No pago porque no me beneficio:** esta ligada con la disconformidad del contribuyente con el destino dado a los impuestos por él pagado. Es una razón de orden político, administrativo o económico?

> **No pago porque los demás no pagan:** es una razón de equidad? Que uno realiza "por mano propia" o es "inequidad". La repuesta la encontramos en la presión desigual que se genera y deben soportar contribuyentes con la misma capacidad contributiva o bien en la aplicación desigual de los poderes de la Administración Tributaria.

> **No pago porque es mucho:** es una razón económica, para muchos contribuyentes resulta excesivo los montos de impuesto que tiene que pagar, por eso muchos comerciantes tienen que cerrar sus puertas; resulta antieconómico.

> **No pago porque nos se que se hace con el dinero:** esta repuesta repudia el manejo de los fondos públicos, y es un problema que supera al propio administrador tributario.

> **No pago porque no se como hacerlo:** esta repuesta se encuentra ligada con la dificultad que encuentran los contribuyentes al momento de querer cumplir, ya sea por la desprolijidad normativa de los procedimientos, de las exigencias, etc.

> **No pago porque si me agarran de alguna forma soluciono el problema:** Esta repuesta indica el reconocimiento social de la corrupción en la Administración Tributaria y en algunos casos este fenómeno se dio a consecuencia de varios factores como, por ejemplo, los tratamientos preferenciales, definiciones inadecuadas de determinados procedimientos, bajos salarios, etc. Este problema constituye sin lugar a dudas uno de los grandes factores de desmoralización de los contribuyentes cumplidores.

> **No pago porque no pasa nada si no pago:** Se debe a una sensación de impunidad o tolerancia por parte de la Administración Tributaria. Esta situación planteada esta vinculado con la falta de conciencia penal tributaria y reconocer que la Administración misma sea capaz de crear "sensación de riesgo"

Algunos **factores** que se consideran que dan origen a la evasión, son:

**1- Carencia de Conciencia Tributaria**

**2- Sistema Tributario poco transparente**

**3- Administración Tributaria poco flexibles**

**4- Bajo riesgo de ser detectado**

**5- Altas alícuotas.**

**6- La inflación**

Explicaremos a continuación algunas de ellas:

**1- Carencia de Conciencia Tributaria:** Cuando hablamos de falta de conciencia tributaria, nos referimos, a que la mayoría de los individuos, no toma conciencia de lo importante que es, que todos realicemos o cumplamos con nuestras obligaciones tributarias, en tiempo y forma, para que el Estado pueda

prestar con mayor eficiencia los servicios esenciales, que la sociedad demanda como salud, educación, seguridad, justicia, etc. Decimos que se asienta sobre dos pilares. Uno de ellos es la importancia que el individuo, como integrante de la sociedad, le otorga al impuesto que paga para satisfacer las necesidades de la colectividad que forma parte. Y el segundo es que el individuo, debe priorizar lo social sobre lo individual y considerar al que evade como un individuo antisocial. Hoy en día se observa un alto grado de incumplimiento y se considera que aquel que actúa de esa

manera antisocial, de no ingresar sus impuestos, es una persona hábil, y el que paga no lo es, es decir que el mal ciudadano es tomado equívocamente como un ejemplo a imitar.

La formación de la conciencia tributaria en una persona debe iniciarse desde su niñez (desde las escuelas primarias y acompañado por sus familias en el hogar). Actualmente AFIP realiza educación tributaria en los niños de escuela primaria, a través de juegos, cuyos resultados se verán en el futuro, para que crezcan sabiendo, que forman, como individuo parte del Estado y que los impuestos que se pagan como aportes justos, necesarios y útiles, sirven para satisfacer las necesidades de la sociedad a la que pertenece.

Entre las razones de la falta de conciencia podemos citar ( Aquino: 3):

a) Falta de Educación: los individuos como personas, deben tener incorporados desde la niñez, los valores de la ética y la moral como pilares fundamentales en su vida, e inculcarle el rol y función del Estado en la sociedad, y su participación en el pago de los distintos tributos, en tiempo y forma, para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones.

b) Falta de solidaridad: esta relacionado con el punto anterior, el Estado con los recursos que le ingresan de los sectores que están en condiciones de contribuir, debe prestar servicios, a los sectores de menores ingresos. Por lo tanto uno con el pago de sus impuestos, es solidario, para que los que menos tienen reciban los servicios que el Estado brinda, por ejemplo en el área de la Salud, que los Hospitales Públicos brinden buenas atenciones, etc.

c) Razones de historia económica: Nuestro país en los últimos tiempos comenzó a dar un giro en cuanto a su política económica, a nivel del sector empresario, una forma de incrementar sus ingresos era precisamente a través del aumento de nivel de precios, y en los aspectos financieros los déficit fiscales se cubrían permanentemente con el uso del crédito público y de la inflación. Luego en una etapa posterior, con el advenimiento de la estabilidad económica, la globalización, el incremento de la competitividad, etc., se produjo un cambio de actitud comercial, se impuso la necesidad de competir, ya sea con calidad, prestación de servicios y fundamentalmente con un nivel de precios adecuado a los ingresos de los potenciales consumidores. Esta situación, sumado al alto nivel del costo financiero, la existencia de una relación dólar-peso igual a uno, la desventaja competitiva con respecto al sector externo, y agravado todo ello por la profunda recesión que nos aqueja, produce que el contribuyente tienda a buscar diferentes maneras de obtener mayores ingresos y uno de los canales es a través de la omisión del ingreso de tributos (Aquino, 5)

d) Idiosincrasia del pueblo: este es un rasgo que esta muy arraigado en la falta de conciencia tributaria, que esta relacionado con la falta de solidaridad, la cultura facilista, de "que todo se puede arreglar", "de que las fechas de vencimiento pueden ser prolongadas" "de que sino pago no importa, porque seguro sale una moratoria" y lamentablemente, los ejemplos que se fueron viendo de las clases políticas no son las mejores, entonces el ciudadano común reacciona de esta manera inadecuada. En la Argentina por razones de índole recaudatorio tanto Municipal, Provincial y Nacional se recurre con determinada asiduidad a distintos tipos de medidas tendientes a facilitar el ingreso del tributo adeudados al fisco, por contribuyentes que por distintas razones no han podido cumplir en tiempo y forma o bien por aquellos que directamente no habían expuesto la materia sujeta a imposición por la que debían ingresar los tributos correspondiente. Este tipo de políticas tributarias no sirven para corregir las distintas actitudes adoptadas por los incumplidores frente a su obligación de tributar, lo que hace es provocar escepticismo, descreimiento, desaliento y hasta genera indignación en aquellos contribuyentes que cumplen y a su vez deteriora

la imagen de eficacia que todo ente recaudador debe reflejar. El abuso de estas medidas impactan negativamente sobre el comportamiento contributivo de la sociedad, incentivando la cultura del "después tendré nuevas oportunidades y quizás más económicas para cumplir" (Zeitoune, Pazo, 2001:17)

e) Falta de claridad del destino del gasto público: la poca transparencia del uso de los recursos, que le ingresan al Estado, y la sensación del ciudadano que no recibe una adecuada prestación de los servicios, que están a cargo del Estado, por ejemplo: Salud, Educación y Seguridad, hace que el ciudadano no cumpla con sus obligaciones. En este punto juega un papel muy importante el presupuesto público de un país, donde se encuentra plasmado como se aplicarán los recursos generados a través de la recaudación, no solo las partidas asignadas para cada una de las áreas que el estado debe cubrir (salud, educación, justicia, etc.) sino también la actividad fiscalizadora para el cumplimiento del mismo. El convencimiento del contribuyente se alcanza cuando la masa de contribuyentes compruebe la eficiencia del gasto y el estado sea transparente en cuanto a que informe lo que se hace y su costo, es decir que los ciudadanos deben conocer el destino de cada peso que pagan por tributos.

Como una de las vías para poner en marcha este proceso de culturización tributaria, es imprescindible utilizar todas las herramientas al alcance del Estado, como ejemplo podemos citar (Aquino: 7):

- ▶ Publicidad Masiva
- ▶ Participación de los Consejos Profesionales
- ▶ Difusión Tributaria
- ▶ Inclusión en planes de estudios integrales

**2- Sistema Tributario poco transparente:** Esta es una causa pero no la principal y exclusiva. Si el tipo de sistema tributario que exista en el país es poco claro, va a contribuir a una mayor evasión. Para ello debemos tener leyes tributarias, reglamentos, decretos, etc., que sean precisos y concisos en cuanto a quienes están alcanzados por las leyes para los diferentes impuestos y no se dejen vacíos en la interpretación de las mismas porque da pie a que el contribuyente busque la manera de eludir impuesto.

En las normativas que regula la relación fisco –contribuyente, encontramos varias falencias en el dictado de nuestra legislación que impide interpretar en forma correcta cuál es el tratamiento a dar a una determinada situación y permite en el caso de normas poco claras forzar el razonamiento a favor del contribuyente; esto conlleva a frecuentes discusiones administrativas y judiciales, que lleva implícito su costo.

En Argentina con respecto a otros países, la velocidad a la que se producen los cambios en nuestro sistemas tributarios atenta contra el correcto cumplimiento del mismo.

La Administración fiscal en el mejoramiento de su sistema tributario debe propender a (Aquino: 8)

- ▶ Respetar los principios de equidad, tanto vertical como horizontal (Equidad horizontal: los iguales deben ser tratados de igual manera. CN art. 4 equidad y CN art. 16 igualdad). Exenciones y evasión y Equidad vertical: si A gana lo mismo B no hay problema, pero si gana el doble, debe pagar doble, más o menos).

- ▶ Que las leyes tributarias respeten los principios de proporcionalidad, igualdad, transparencia, no confiscatoriedad, etc.

- ▶ Observar principios constitucionales que apuntalan un sistema respetuoso de los derechos y garantías.

- ▶ Respetar el principio de economicidad de los impuestos.

**3- Administración Tributaria poco flexible:** Cuando hablamos de Administración Tributaria nos lleva a tratar el sistema tributario y unos de los aspectos a tener en cuenta es su simplicidad y, por ende, su flexibilidad a la situación que se esta viviendo en el país por cambios económicos, sociales y políticos que atraviesa el país, logrando así que el ciudadano no quiera evadir impuesto.

Uno de los grandes inconvenientes que se nos plantea, es que en la medida que el sistema tributario busca la equidad y el logro de una variedad de objetivos sociales y económicos, la simplicidad de las leyes impositivas es una meta difícil de lograr.

**4- Bajo riesgo de ser detectados:** Esta es también una causa por la que el contribuyente evade, ya que no existe una difusión o una presencia eficaz de las consecuencias que puede el contribuyente sufrir si se lo detecta evadiendo. El organismo de recaudación debe marcar una adecuada presencia a través de una utilización correcta de la información (Hoy en día entrecruzamiento de información entre distintos organismos de recaudación; AFIP, DGIP, etc.); exteriorizando en la sociedad la imagen de que el riesgo de ser detectado es muy elevado, y de que el costo de no cumplir correctamente sus obligaciones fiscales por parte del contribuyente podrá ser excesivamente oneroso.

**5- Altas Alícuotas:** Esta es una de las causas de la evasión en nuestro país, ya que tenemos alícuotas muy altas que debemos pagar al fisco, por lo tanto los contribuyentes declaran menos ingresos para que la contribución al fisco sea menor y no absorba toda su ganancia. Es decir es una tentación a evadir. También cuando se presentan distorsiones, por ej. Sistemas tributarios que elevan demasiado los impuestos directos (Gravamen que pagan los contribuyentes según el nivel de ingreso y riqueza, cuya recaudación es realizada directamente por la autoridad tributaria), se produce consecuencias evasivas como la emigración de capitales a otros países.

Pienso que el aumento de tasas para el fisco es una manera de que con los contribuyentes que pagan se trate de recaudar más y así poder el Estado cumplir con sus obligaciones, de tal forma que no se note tanto la evasión existente en el país.

El CAME (Confederación Argentina de la Mediana Empresa), en un comunicado de prensa de Junio del 2005 dice que esta: *"Argentina, entre los países que más grava con IVA los alimentos"*

En Estudio realizados se observa que Argentina es uno de los países del mundo donde más se grava con IVA a los alimentos y medicamentos. En Argentina casi todos los alimentos están gravados con una tasa de 21%. Esa alícuota supera ampliamente a la aplicada en los países desarrollados donde el IVA para alimentos y medicamentos suele no superar al 10%. (CAME, 2005)

En el cuadro siguiente se observa la Tasa General para distintos países y la tasa que se aplica para alimentos

El IVA en el mundo

País	Tasa general	Tasa para alimentos
Canadá	15%	0 y 7%
Inglaterra	17%	0 y 5%
Suecia	25%	0 y 6%
Alemania	18%	7%
España	18%	4 y 7%
Francia	19,8%	5,5%

La reducción del IVA a productos socialmente sensibles como alimentos y medicamentos es parte de la política social y de ingresos que aplican la mayoría de los países desarrollados.

El gráfico siguiente se muestra la Tasa del IVA que se aplica en los Países de Latinoamérica



Según datos del FMI, Argentina con 21% y Uruguay con 23% tienen las alícuotas más altas de Latinoamérica, seguidos por Chile (19%), Venezuela (16%) y México (15%). En la otra punta hay países como Costa Rica y El Salvador que gravan un 13% los alimentos, Ecuador y Honduras con 12% y Paraguay 10%.

**7- Inflación:** "Cualquiera que sea su origen, la inflación distorsiona de tal manera la actividad económica que podría alcanzar hasta su paralización total. De ella sólo se pueden esperar efectos negativos. A fin de que tales efectos en el ámbito de la tributación sean menores y no generen como consecuencia evasión endógena<sup>1</sup>, se adoptan en las legislaciones una serie de técnicas que pretenden controlarlos. Sin embargo, y a pesar de estos correctivos (Ajuste por Inflación)<sup>2</sup>,

<sup>1</sup> Endógena: que se origina en virtud de causas internas

<sup>2</sup> Ajuste por Inflación: diferencia entre activos y pasivos monetarios existentes al inicio del ejercicio que se liquida, al que se aplica la variación en el índice de precios al por mayor, nivel general, operada entre el mes de cierre de dicho ejercicio y el del cierre del ejercicio anterior. (Ley N: 21894). Denominado ajuste estático, porque no consideraba la variación operada en el patrimonio ajustable durante el ejercicio. La Ley N: 23260 introduce el concepto de ajuste dinámico, a los fines de complementar el ajuste estático con las modificaciones en el patrimonio producidas durante el ejercicio que se liquida. El art. 39 de la Ley N: 24073 estableció que deja de tener aplicación práctica el ajuste por inflación, en periodos posteriores al 31/03/1992. No obstante ello, el Tribunal fiscal de la Nación (Roberto J. Azcoitia y Cia. SRL, Sala D, 25/02/2002) ha sostenido

este verdadero flagelo, a su vez incentiva el emisionismo monetario y convierte a la inflación en otra fuente de ingreso, esto es, en un verdadero impuesto. Como se decía antes y se repite ahora, el más perverso." (Carlos M. Tacchi, 33)

## CONCLUSIONES

Todos los Factores de la Evasión que se enuncian son indicadores que el Estado debe considerar para combatir la Evasión. Y AFIP como ente recaudador, debe convertirse en la Empresa más eficiente, para ello necesita:

- \* Erradicar políticas tributarias como blanqueos, plan de pagos, moratorias, etc., para convertir al sistema tributario en un sistema más justo y equitativo e incentivar al cumplimiento en tiempo y forma.

- \* Que la Justicia actual que cuenta con miles de causas tributarias de evasión se expida en forma rápida y justa sobre las mismas, dando a conocer las consecuencias sufridas por quienes evaden.

- \* Que se realice un reordenamiento normativo de las Leyes Tributarias, Decretos, Resoluciones, Dictámenes, etc., quedando pocas con respecto a las que existen en la actualidad, pero que sean claras y precisas, como así también los programas que se aplican para la presentación de los distintos impuestos.

## BIBLIOGRAFIA

- \* Miguel A. Aquino. La Evasión Fiscal: Origen y Medidas de Acción para Combatirlas.
- \* Zeitoune, (Jaime) y Pazo, (H. Gonzalo), 2001. Tesis Final Evasión Impositiva en la Argentina. Universidad del CEMA

---

que la Ley de Convertibilidad N: 23928 no suspende ni deroga el mecanismo establecido en el título VI de la Ley del Impuesto a las Ganancias, sino que simplemente lo torna neutro. Actualmente el ajuste impositivo por inflación no ha sido puesto nuevamente en vigencia efectiva, sino que se ha elaborado una serie de proyectos para su reimplantación. (Manassero Carlos, 2008)

**OIKONOMOS**

**156**

**A1. V2. / 09/2011 / Revista Científica de Ciencias Económicas /  
ISSN 1853-5690 / Av. Luis M. de la Fuente s/n. La Rioja. Argentina. /  
<http://oikonomos.unlar.edu.ar>**

- \* Monografías.com, Pág. <http://www.monografias.com/trabajos6/efis/efis2.shtml>  
- realizado en base al trabajo presentado por La evasión tributaria. [Monografía](#) de Administración Tributaria. Lic. Miguel A. Aquino, Malich Daniel y Zalazar R. - UNNE. 1998
- \* Tacchi, (Carlos Miguel). Evasión Tributaria. Ponencia de Postgrado
- \* Jeffery, Ramón J., "Evasión y Elusión Impositiva Internacional con Especial Referencias al "Treaty Shopping" y a la Imposición Extraterritorial de Leyes Tributarias", VII Congreso Tributario, San Martín de los Andes, 1999
- \* Confederación Argentina de la Mediana Empresa.  
<http://redcame.org.ar/comunicado.php3?id=395>
- \* Manassero, (Carlos J.), 2008, Legislación y Técnica Fiscal I - Impuesto a las Ganancias, Asociación Cooperadora de la Facultad de Ciencias Económicas, Córdoba.

***Cita de este artículo:***

SANTANDER, E. (2011) "Factores de la evasión fiscal"  
*Revista OIKONOMOS [en línea] 12 de Septiembre 2011, Año 1, Vol. 2. pp.146-157* Recuperado (Fecha de acceso), de <http://oikonomos.unlar.edu.ar>

## HERRAMIENTAS ANTIEVASIÓN UTILIZADAS POR EL FISCO NACIONAL

**Cra. Daniela Peña Pollastri**

Investigadora del Instituto Técnico de  
Investigaciones Tributarias-UNLaR.  
Profesora del Departamento Académico de  
Ciencias Sociales, Jurídicas y Económicas.  
Universidad Nacional de La Rioja.

**Palabras Clave:**

*Herramientas  
antievasión; control  
fiscal; presión fiscal.*

**Key Words:**

*Tax evasion control  
tools; taxation control;  
taxation pressure*

### Resumen

Se realizó un análisis de la acción fiscalizadora del fisco nacional a través del tiempo y las herramientas antievasión utilizadas, partiendo de la definición de éstas y de su clasificación. Se examinaron en detalle las resoluciones generales emitidas en el período Enero 2007 a Diciembre 2008, en base a la clasificación definida previamente, y se estableció la relación entre el aumento cuantitativo y cualitativo de las normas y el crecimiento de los niveles de recaudación. Se concluye en que el aumento en la recaudación tributaria no depende sólo de estas herramientas y que continuar aumentando la presión sobre los contribuyentes con formalismos o exigencias excesivas puede generar un efecto opuesto al buscado. Finalmente, se proponen sugerencias a fin de reducir los efectos negativos que ellas generan en los sujetos.

## Abstract

Argentine federal taxation administration (i.e. its agencies) action was analyzed across time and also tax evasion control tools were scrutinized according to their definition and classification. General regulations issued between January 2007 and December 2008 were analyzed on the basis of a previously agreed-upon classification and a relationship was drawn between quantitative and qualitative regulation improvements and an increase in tax revenues. It is concluded that tax revenue increases do not only depend on the tools used for collection and that taxpayer pressure increase on the basis of formalities or excessive demands may trigger just an opposite reaction from the taxpayer. Finally, some suggestions are made to mitigate the negative effect that tax-related demands may have on the taxpayer.

## Introducción

El accionar desarrollado por el fisco nacional para combatir la evasión fue evolucionando a través del tiempo, desde grandes operativos de fiscalización en el domicilio del contribuyente hasta un sistema de control informático, donde la carga de la información recae sobre el propio contribuyente, con los costos derivados de esa situación.

El análisis de esta situación se realiza considerando los efectos positivos y negativos de las medidas adoptadas y su eficacia en la lucha contra la evasión.

## Objetivos

1. Analizar el accionar del fisco nacional vinculado al control del cumplimiento de las obligaciones materiales y formales por parte de los contribuyentes.
2. Definir y clasificar las medidas antievasión aplicadas.

3. Determinar la significatividad cuantitativa y cualitativa de las medidas utilizadas.
4. Examinar el impacto de las medidas a nivel recaudación.
5. Considerar cómo afectan estas medidas a los contribuyentes.

## **Metodología**

Se analizaron las resoluciones generales emitidas por la Administración Federal de Ingresos Públicos AFIP durante el período Enero 2007 a Diciembre 2008, determinado cuáles se encuentran vinculadas a medidas antievasión. También se tuvieron en cuenta otras disposiciones formuladas durante dicho periodo, tales como los acuerdos firmados entre la AFIP y otros organismos públicos y privados del país y del exterior.

Para el análisis del impacto sobre la recaudación, se tuvieron en cuenta los datos oficiales publicados en su página de internet por la Subsecretaría de Ingresos Públicos, dependiente de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

## **Accionar del fisco a través del tiempo**

Hasta hace unos años, el fisco centralizaba su lucha contra la evasión en el accionar de los inspectores, que a través de una auditoría fiscal relevaban el cumplimiento de la normativa tributaria por parte de los contribuyentes.

Esta estrategia se basaba principalmente en la utilización del recurso humano, demandaba un mayor o menor lapso de tiempo en función a la profundidad que se le diera a la inspección y se consideraba exitosa en la medida en que lograran determinar ajustes a los tributos exteriorizados o no por el contribuyente. No siempre esta función de fiscalización tenía su continuidad en una acción de cobro efectivo de esos ajustes.

Por otra parte, la "sensación o percepción del riesgo" por parte de los contribuyentes era más remota, no resultando tan efectiva como medida para promover el cumplimiento voluntario.

En la actualidad, esta situación ha sido superada, ayudada por el desarrollo tecnológico e informático. Sin lugar a dudas, ambos elementos han sido el soporte principal para que el fisco redefina sus estrategias.

Partiendo de la unificación de los organismos de control a través de la Administración Federal de Ingresos Públicos AFIP -integrada por la Dirección General de Aduanas DGA, la Dirección General Impositiva DGI y la Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social DGRSS- se han generado enormes bases de datos que se nutren con información proveniente de fuentes diversas, tales como el propio contribuyente, registros públicos y privados, entidades financieras, terceros vinculados y fiscos provinciales, entre otras.

Cada sector del organismo de control tiene acceso a las mismas, permitiendo así verificar la consistencia de lo manifestado por el contribuyente en sus distintas actividades. Un caso típico es la interrelación directa entre las áreas operativas aduanera e impositiva.

Como consecuencia directa puede señalarse que esta situación aumenta sustancialmente la percepción del riesgo por parte del contribuyente. Por ejemplo, resulta poco probable que hoy no se emita el comprobante correspondiente cuando se realiza una venta utilizando como medio de cobro el sistema de tarjetas de débito o crédito, ya que las mismas pueden ser objeto de un cruzamiento informático muy sencillo.

Otro aspecto fundamental es el crecimiento de Internet, que permite un seguimiento en tiempo real de los contribuyentes.

Se cuenta entonces con tres pilares básicos: tecnología, informática e Internet, sobre los cuales el fisco ha ido desarrollando una serie de medidas antievasión, que cubren un universo impensable algunos años atrás.

A esas medidas se suma un programa de educación tributaria y una acción efectiva y ejecutiva de cobro, aprovechando los mismos pilares mencionados antes, con lo cual se completa el círculo.

## Definición de medidas antievasión

Puede definirse a las medidas antievasión como aquellas herramientas utilizadas por el fisco que permiten cubrir tres objetivos principales:

- a) Prevenir conductas de evasión fiscal
- b) Controlar el cumplimiento adecuado de la normativa vigente
- c) Combatir y penalizar acciones fraudulentas

Su finalidad es clara, ya que no tienden a incrementar la presión tributaria mediante el aumento de los impuestos a cargo de los contribuyentes, sino que procuran optimizar la función de la administración tributaria en sus tres aspectos básicos: prevención, control y sanción.

Sin lugar a dudas, por la publicidad que se les dió y los debates que se generaron a partir de ellas, las llamadas leyes antievasión han dejado su marca.

La Ley 25345 del 19/10/2000 (B.O. 17/11/2000) establece una fuerte limitación a las transacciones en dinero en efectivo. Abarca también disposiciones en materia previsional vinculadas a las relaciones laborales y el empleo no registrado. Un fallo muy importante que declara la inconstitucionalidad del artículo 2, párrafo 1 "in fine" de esta ley fue emitido con fecha 14/11/2006 por la Cámara Federal de Paraná en la causa caratulada "Epuyén S.A. c/AFIP-DGI s/acción de inconstitucionalidad".

A través de la Ley 25795 del 29/10/2003 (B.O. 17/11/2003), entre otros puntos, se extendió la responsabilidad solidaria, se incorporaron presunciones que permiten determinar de oficio la materia imponible, se condicionó el cómputo de deducciones y créditos a la utilización de determinados medios de pago u otras formas de comprobación de las operaciones, se estableció la obligatoriedad de constatar que las facturas recibidas de los proveedores se encuentren debidamente autorizadas por la AFIP y se dio el carácter de infracción a la resistencia a la fiscalización y al cumplimiento parcial de la

obligación de actuar como agente de información en los casos en que esta conducta dificulte o impida las funciones de determinación, verificación o fiscalización.

La Ley 26044 del 08/06/2005 (B.O. 06/07/2005) otorgó facultades especiales a la AFIP, tales como la posibilidad de determinar un domicilio fiscal alternativo válido, incluyendo al domicilio fiscal electrónico. Fija también una serie de presunciones en materia impositiva y autoriza a los inspectores fiscales, previa orden de juez administrativo, a actuar como compradores de bienes o locatarios de obras o servicios para constatar el cumplimiento, por parte de los vendedores o locadores, de la obligación de emitir y entregar facturas o comprobantes equivalentes.

En el área previsional, la Ley 26063 del 09/11/2005 (B.O. 09/12/2005) dictó normas para combatir el empleo de personal en relación de dependencia no registrado o contratado a través de figuras que busquen evadir el pago de los recursos la seguridad social, estableciendo distintas presunciones y fijando un fuerte régimen sancionatorio; también determinó incentivos para la regularización de los trabajadores del servicio doméstico, posibilitando su deducción en el impuesto a las ganancias.

A estas leyes, se suman otras normas que definen y reglamentan distintas situaciones, siempre procurando cubrir los objetivos básicos planteados al comienzo.

## **Clasificación de las medidas antievasión**

Pueden agruparse las distintas medidas antievasión de la siguiente manera<sup>1-2</sup>:

**A. Normas que permiten conocer e identificar adecuadamente a los contribuyentes, a fin de reducir la posibilidad de crear "empresas fantasma".**

---

<sup>1</sup> Clasificación realizada en base al trabajo "Lucha contra la evasión tributaria", Costa (Marcelo Pablo), 2007, Boletín AFIP N° 114.

<sup>2</sup> En el Anexo I se detallan algunas resoluciones vinculadas a cada tipo de medida definido.

Dentro de éstas se incluyen las vinculadas a la obtención de la clave fiscal, elemento indispensable para dar cumplimiento a las obligaciones de presentación de declaraciones juradas, las relativas al domicilio fiscal y las que procuran una identificación positiva y cierta del contribuyente.

### **B. Regímenes de retención, percepción y pagos a cuenta.**

Los numerosos regímenes vigentes persiguen un doble objetivo, ya que no sólo obligan a exteriorizar los ingresos pasibles de las mismas, sino que también proporcionan información útil para el control de las operaciones involucradas.

### **C. Regímenes de información y creación de registros.**

Estos registros han tenido un gran crecimiento y son importantes generadores de datos para uso estadístico o puntual. Al concentrar información referida a contribuyentes que desarrollan un mismo tipo de actividades, es posible determinar patrones de conducta y seleccionar los casos que se aparten de ellos.

### **D. Intercambio de información.**

El aporte de datos que realizan los registros inmobiliarios o catastrales, automotor, de personas jurídicas y las direcciones de rentas provinciales y municipales generan un llamado de atención casi automático cuando el contribuyente omite declarar operaciones en alguno de ellos. Como ejemplo, pueden mencionarse los requerimientos generados en forma directa por el sistema informático de la AFIP cuando se omite la declaración de un inmueble u otro bien registrable en la base de determinación del impuesto sobre los bienes personales.

Por su parte, las direcciones de rentas provinciales y municipales pueden controlar las manifestaciones de los contribuyentes mediante el cruzamiento de

los datos de operaciones y bienes existentes en la AFIP. Esto permite la determinación de ajustes de bases, por ejemplo en el caso de los ingresos, sin necesidad de realizar una acción directa por parte del organismo provincial.

Resulta entonces de gran importancia la interrelación entre la administración nacional y las administraciones provinciales, de la cual resulta un fortalecimiento de la acción fiscalizadora de ambas.

También esta acción de intercambio de información puede darse a nivel internacional.

La AFIP ha firmado diversos convenios de cooperación con jurisdicciones provinciales, con organismos públicos o privados del país y con organismos fiscales de otros países<sup>3</sup>.

### **E. Análisis del riesgo**

Las normas que se dictan en este sentido buscan hacer sentir una presencia efectiva y permanente sobre el contribuyente, que lo induzca a evitar conductas evasivas. Dentro de éstas se encuentran las que fijan requisitos para autorizar la impresión de comprobantes de venta, los regímenes de retención y percepción diferenciados según el grado de cumplimiento del contribuyente y el SIPER – Sistema de perfil de riesgo.

Este último, el SIPER, establece categorías de contribuyentes y/o responsables, de acuerdo con el grado de cumplimiento de sus obligaciones fiscales formales y/o materiales; se fijan cinco categorías A, B, C, D y E, que indican un orden creciente de riesgo de ser fiscalizado, es decir, la categoría A representa un bajo riesgo de ser fiscalizado y la categoría E indica el más alto riesgo de ser objeto de una fiscalización.

### **F. Utilización de los recursos informáticos e Internet.**

El aumento en la cantidad de los programas aplicativos utilizados para cumplir con las distintas obligaciones de determinación o información y el incremento de

---

<sup>3</sup> En el Anexo II se detallan los principales convenios firmados, conforme a la información brindada por la AFIP a través de su sitio en Internet.

datos que deben reflejarse en ellos ayudan al fisco a contar con datos completos que reflejen la situación del contribuyente.

Se suma a éstos la tendencia a la realización de trámites "on line" a través de la página web de la AFIP, que permiten controles directos sobre la información.

Desde el punto de vista del contribuyente, esta situación es ambivalente. Por un lado tiene la comodidad de realizar trámites, presentaciones y pagos en forma directa, sin más demoras que las lógicas del uso de la red, las que no le impiden continuar con su actividad habitual. Pero como contrapartida, también le genera una cierta resistencia, por la cantidad y consistencia de la información que debe proporcionar, sumado al mayor costo que le insume la elaboración de la misma.

Un buen ejemplo de esto último son los programas aplicativos que deben utilizarse para generar las declaraciones juradas del impuesto a las ganancias, en los que debe volcarse una información completamente desagregada que el pequeño contribuyente no está acostumbrado a proporcionar.

Por otra parte, el uso de Internet ha permitido también que el contribuyente tenga acceso a sus datos incluidos en las bases del fisco, con lo que se busca transparentar las distintas relaciones. Así, el empleado en relación de dependencia puede acceder a "Mis Aportes" y conocer si su empleador cumple correctamente con las obligaciones de los regímenes de seguridad social y de obras sociales. El trabajador autónomo o monotributista puede acceder al estado de su cuenta tributaria y verificar que el fisco registre adecuadamente sus pagos. Los contribuyentes en general, a través de "Mis Retenciones" pueden controlar los créditos a su favor provenientes de las mismas.

Un paso importante en este sentido es el Sistema de Cuentas Tributarias destinado a registrar y brindar información relativa a los créditos y a las deudas que los contribuyentes y responsables mantienen con la AFIP, así como a los medios utilizados para la cancelación de las obligaciones. La información contenida en este sistema está a disposición de los titulares, quienes pueden verificar las registraciones que la AFIP realiza en sus respectivas cuentas individuales, pudiendo efectuar las observaciones y reclamos que consideren pertinentes.

## **G. Educación tributaria.**

El fisco ha desarrollado en los últimos años una tarea creciente en materia de educación tributaria que abarca un amplio abanico de destinatarios.

Una parte de este accionar se dirige a los actuales contribuyentes, poniendo a su alcance cursos a cargo del personal de capacitación del organismo fiscal, que expone sobre temas de interés en distintos ámbitos, tales como consejos profesionales, universidades, etc., sin costo alguno. Adicionalmente, a través de su página web, la AFIP brinda información diversa tanto en materia normativa como en materia jurisprudencial y tiene sistematizadas las respuestas a consultas frecuentes de los contribuyentes.

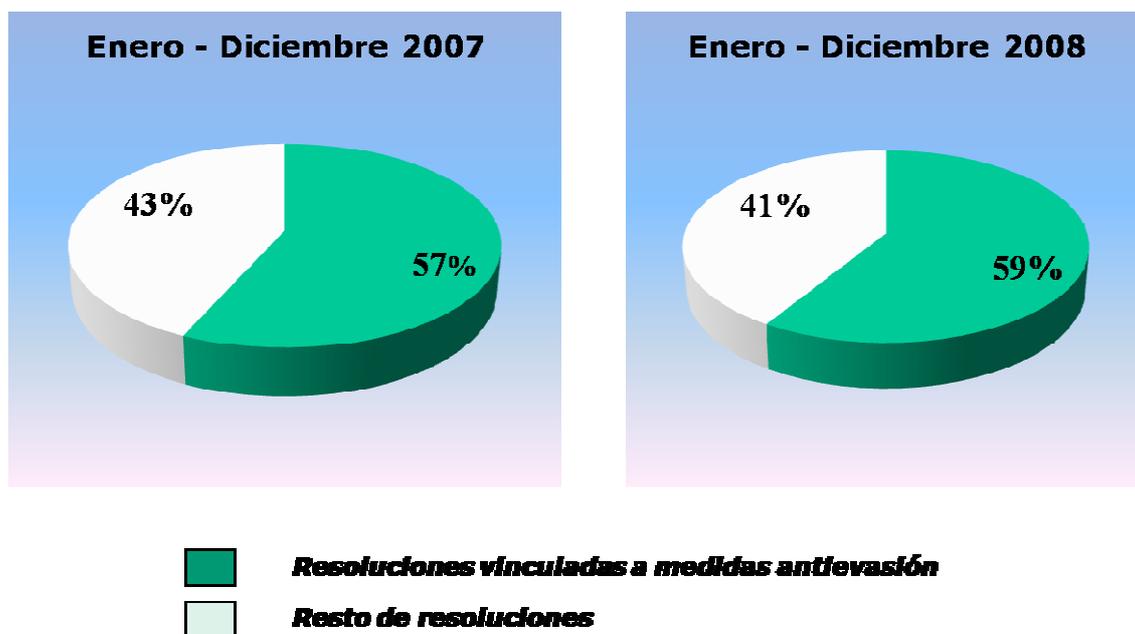
Por otra parte, la educación tributaria está también dirigida a niños y adolescentes, buscando crear "conciencia tributaria". De esta forma se trata de que la población, desde los primeros años de vida, comprenda la importancia de los impuestos como factores de crecimiento colectivo de la sociedad y se fomenta la condena a las conductas fraudulentas que se apartan del sentido de solidaridad social que debiera prevalecer. Se persigue así un doble objetivo: en el corto plazo la población escolar contribuye indirectamente a mejorar el comportamiento tributario de sus mayores y en el largo plazo se posibilita la formación de ciudadanos comprometidos y responsables. Al igual que en el caso anterior, la acción desplegada es de tipo presencial, a través de la participación en actividades escolares, exposiciones y otros eventos, como así también es de tipo virtual, a través de la página web de la AFIP, donde se proponen distintas actividades didácticas de fácil acceso para los niños que van dejando enseñanzas para el futuro contribuyente.

## **Breve análisis de las resoluciones generales dictadas por la AFIP**

Considerando el período Enero 2007 a Diciembre 2008, la AFIP dictó un total de 344 resoluciones generales. Del total de las emitidas en el año 2007, un 57% están vinculadas a alguna o algunas de las medidas antievasión descriptas,

porcentaje éste que se incrementa a un 59% si consideramos las resoluciones emitidas en el año 2008.

En los gráficos siguientes puede apreciarse claramente la incidencia del total de resoluciones emitidas vinculadas a medidas antievasión, que representan más del 50% del total de resoluciones emitidas en cada período.



*Relación entre medidas antievasión y el total de resoluciones emitidas*

De ellas, el mayor porcentaje corresponde a medidas vinculadas a regímenes de retención, percepción y otros pagos a cuenta, que representan un 20% del total de resoluciones dictadas durante el año 2007 y un 23% del total de resoluciones dictadas en el año 2008; le siguen en importancia las vinculadas al uso de medios informáticos e Internet, que alcanzan un 13% y un 19% respectivamente en cada uno de dichos períodos, y las vinculadas a regímenes de información, que representan un 9% en ambos períodos.

El siguiente cuadro muestra la participación porcentual de las distintas resoluciones vinculadas a medidas antievasión con respecto al total de resoluciones emitidas en el período considerado:

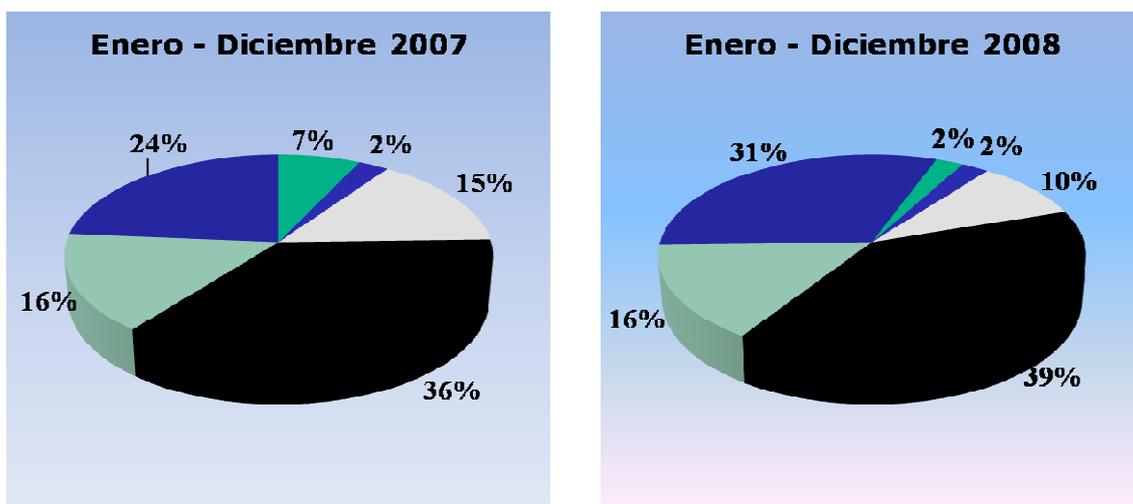
Medida antievasión vinculada a	Período	
	Ene-Dic 2007 %	Ene-Dic 2008 %
Identificación de los contribuyentes	4%	1%
Regímenes de retención, percepción y pagos a cuenta	20%	23%
Regímenes de información	9%	9%
Intercambio de información	2%	1%
Análisis del riesgo	9%	6%
Uso de medios informáticos e internet	13%	19%
<b>Sub-Total</b>	<b>57%</b>	<b>59%</b>
<b>Resto de resoluciones</b>	<b>43%</b>	<b>41%</b>

Al realizar un análisis similar, pero considerando el peso relativo de cada una de las medidas antievasión con respecto al total de resoluciones emitidas vinculadas a dichas medidas, se obtiene el siguiente cuadro:

Medida antievasión vinculada a	Período	
	Ene-Dic 2007 %	Ene-Dic 2008 %
Identificación de los contribuyentes	7%	2%
Regímenes de retención, percepción y pagos a cuenta	36%	39%
Regímenes de información	16%	16%
Intercambio de información	2%	2%
Análisis del riesgo	15%	10%
Uso de medios informáticos e internet	24%	31%

Esto significa que en el año 2007 un 76% de las medidas antievasión dictadas tienen vinculación directa con regímenes de retención, percepción o información y con el uso de medios informáticos, porcentaje éste que aumenta aún más en el año 2008, alcanzando un 86%.

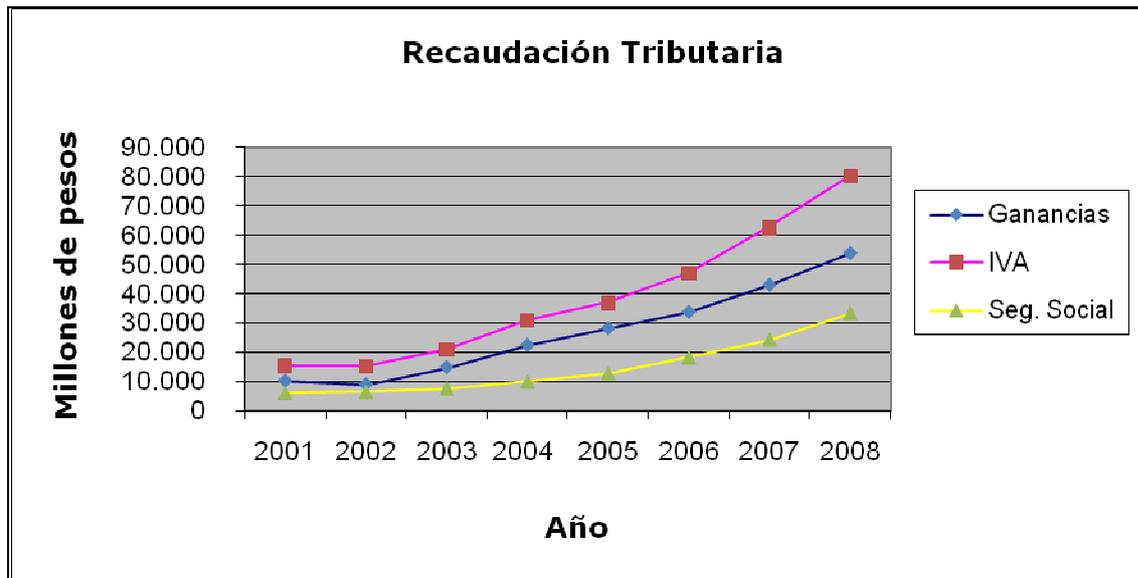
En los gráficos siguientes se puede observar lo expuesto anteriormente.



*Relación entre los tipos de medidas antievasión*

## **Evolución en los niveles de recaudación de los impuestos nacionales**

A efectos de simplificar el análisis, se considerará solamente la evolución en la recaudación de tres ítems: ganancias, IVA y contribuciones de seguridad social, por ser éstos representativos de los tributos determinados por el propio contribuyente, quien además es el sujeto obligado a su ingreso. Implican, por lo tanto, un mayor esfuerzo por parte del fisco para su recaudación y fiscalización.



**Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Subsecretaría de Ingresos Públicos, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas**

Las curvas obtenidas en cada caso muestran una tendencia creciente en los niveles de recaudación a partir del año 2003, que se acentúa a partir del año 2006.

Del análisis de las mismas, podría inferirse que el fisco ha conseguido su objetivo con el dictado de todas las normas antievasión, pero sería demasiado simplista considerar que el aumento en la recaudación provenga únicamente de ellas. Hay muchos factores que inciden en este crecimiento, algunos de ellos vinculados a la política tributaria específicamente, tales como la eliminación de exenciones, el cambio de alícuotas o modificaciones en la base de determinación de algunos tributos; ejemplo de esto sería el incremento en el porcentaje de aportes previsionales para trabajadores en relación de dependencia y los sucesivos aumentos en la remuneración imponible que se utiliza como base para el cálculo de las distintas obligaciones previsionales. Otros factores son externos, pero inciden en forma directa, tales como el crecimiento en los niveles de actividad económica, el aumento en los precios y el incremento en las remuneraciones, lo que genera mayores volúmenes nominales de ventas y ganancias, con su consiguiente impacto en los niveles de recaudación.

## Situación de los contribuyentes

Desde el punto de vista del contribuyente, la situación puede ser muy distinta. Por un lado debe acomodarse a un sinnúmero de normas legales cambiantes en muy cortos períodos y por otra parte debe absorber los costos crecientes que le implican cumplir con sus obligaciones directas como contribuyente y con sus obligaciones indirectas como agente de retención o información.

Considerando que el mayor peso de las medidas antievasión recae en los regímenes de retención, percepción e información, es indudable que un adecuado cumplimiento de los mismos implica una diversidad de costos en tiempo efectivo de trabajo y en soportes técnicos y materiales para llevarlos a la práctica. Cada régimen tiene particularidades que obligan a realizar adecuaciones a los propios sistemas de facturación y gestión, con los costos asociados en la parte informática, de asesoramiento legal específico y de capacitación del personal que los lleve a cabo, además de los gastos propios de todo proceso administrativo. Tampoco debe olvidarse que la falta de cumplimiento en tiempo y forma de estos regímenes es sancionada con la mayor severidad.

Las restantes medidas adoptadas por el fisco también generan costos, en equipamiento y en capacitación, además de las horas adicionales de trabajo que son necesarias para cargar en la base de datos de la AFIP la cantidad de información requerida por éstas.

Toda esta presión puede llevar a un efecto contraproducente, generando una resistencia en el sujeto obligado, mas aún si siente que debe realizar un gran esfuerzo para ayudar al Estado en su tarea de control y recaudación, sin que el mismo se vea recompensado de manera alguna.

Algunos autores<sup>4</sup> consideran que debería retribuirse la tarea realizada por los contribuyentes en este sentido, como una forma de premiar a quienes colaboran con el fisco en su acción recaudadora y de lucha contra la evasión. Un antecedente en este sentido fue el Decreto 1886/93 (B.O. 14/09/93), que establecía una retribución por los gastos administrativos en que deben incurrir

---

<sup>4</sup> Lasala de Schmidt (María Inés), 2006, Revista Impuestos N° 24.

los agentes de información. No obstante, su casi nula aplicación determinó que fuera derogado a partir del 23/09/10 por el Decreto 1277/10 (B.O. 14/09/2010).

## **Conclusiones**

Las herramientas utilizadas por el fisco nacional en su lucha contra la evasión son de muy diversa índole y han tenido una notable evolución en la última década, pasando de los grandes operativos de fiscalización de años atrás a los controles actuales realizados utilizando toda la potencia informática que hoy se dispone.

Con todas estas medidas se busca aumentar la sensación de control sobre los contribuyentes, induciéndolo a regularizar su comportamiento y adecuarlo a la normativa, y se logra una fuerte acción de fiscalización mediante el cruzamiento de datos.

Se suman a ellas las acciones en el plano de la educación tributaria, cuyos resultados objetivos se verán a futuro.

En principio, desde el punto de vista de la recaudación, se han conseguido resultados positivos, no siendo los mismos atribuibles en su totalidad a una mayor eficiencia del organismo de contralor.

Pero para un análisis completo no puede obviarse la situación personal del contribuyente, que como sujeto puede llegar a sentir una presión excesiva por el aumento constante de normas a cumplir, sin que vea un resultado positivo de las mismas en el corto plazo. Y como sujeto que es, puede llegar a desarrollar una postura totalmente contraria, de rechazo a nuevas presiones, que en definitiva resulte contraproducente para el objetivo que se persigue. Si el contribuyente no avizora que su esfuerzo realmente contribuye a una verdadera "lucha contra la evasión", cuyo resultado se vea reflejado en equidad tributaria, en beneficios sociales reales, en un crecimiento global de la economía y en inversiones en obras y estructuras que lo justifiquen, podría llegar a una resistencia generalizada de los contribuyentes, con el perjuicio indudable que esto generaría.

Una postura conveniente sería analizar si resulta adecuado continuar aumentando las exigencias o si se conseguirían resultados mejores a través de un ordenamiento de la normativa actual, eliminando todas aquellas obligaciones o formalismos excesivos que demandan tiempo y costos. El Estado debería encontrar el punto medio entre no caer en excesos y una correcta proporcionalidad en la carga tributaria.

Algunas sugerencias en este sentido son las siguientes:

- a) Evaluar adecuadamente los regímenes de retención e información existentes, a fin de eliminar los innecesarios.
- b) Retribuir la tarea de los agentes de retención e información mediante créditos de impuestos u otros beneficios fiscales.
- c) Regular adecuadamente el régimen sancionatorio, evitando multas aplicadas sin realizar una verdadera evaluación de la situación particular del contribuyente o de los hechos que motivaron su conducta.
- d) Eliminar formalismos excesivos, que muchas veces perjudican al contribuyente y no ayudan a aumentar la recaudación o disminuir la evasión. Por ejemplo, por errores en el sistema de entrega del correo muchas veces se bloquea la inscripción del contribuyente por considerar que no está acreditado el domicilio fiscal, aún en casos en que nunca cambió de domicilio, y se lo obliga a presentar nuevamente toda la documentación, sin contar los inconvenientes que se le generan en su operatoria habitual.
- e) Elaborar tablas de recaudación comparables, considerando los efectos de la inflación, a efectos de poder medir las variaciones reales y hacer análisis adecuados.
- f) Evitar el cambio permanente de normas o la emisión de resoluciones sin un análisis suficiente de sus efectos, lo que determina muchas veces que una disposición sea modificada aún antes de entrar en vigencia.

## Anexo I - Resoluciones Generales AFIP vinculadas a medidas antievasión

R.G. AFIP N°	FECHA	TEMA
<b>a) Vinculadas a la identificación de los contribuyentes</b>		
2204	12/02/2007	Impuesto a las Ganancias. Registro de entidades exentas. Resolución General N° 1815, sus modificatorias y su complementaria. Su modificación.
2239	09/04/2007	Procedimiento. Clave Fiscal. Niveles de seguridad. Sistema de administración de relaciones. Su implementación.
2285	30/07/2007	REGISTRO DE IMPORTADORES Y EXPORTADORES. Requisito de acreditación del domicilio fiscal. Resolución N° 145/93 (ANA) y sus modificaciones. Norma modificatoria y complementaria.
2449	12/05/2008	Sistema de Administración de Relaciones. Resolución General N° 2.239, su modificatoria y complementarias. Norma complementaria.
<b>b) Vinculadas a regímenes de retención, percepción y pagos a cuenta</b>		
2286	30/07/2007	IMPUESTO A LAS GANANCIAS. Actores que perciben sus retribuciones a través de la Asociación Argentina de Actores. Régimen de retención. Resolución General N° 2.050. Norma modificatoria y complementaria.
2287	02/08/2007	Impuesto a las Ganancias. Pagos efectuados a jugadores de fútbol profesional. Reconocimiento especial por trayectoria y cesión onerosa de derechos federativos y económicos. Régimen de retención.
2300	03/09/2007	Impuesto al Valor Agregado. Ley según texto ordenado en 1997 y sus modificaciones. Comercialización de granos no destinados a la siembra -cereales y oleaginosos- y legumbres secas -porotos, arvejas y lentejas-. Régimen de retención. Resolución General N° 2266. Su sustitución.
2393	16/01/2008	IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. Operadores de caña de azúcar. Régimen de retención. Resolución General N° 1.464, su modificatoria y complementarias. Su sustitución.
2394	16/01/2008	IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. Operadores de algodón en bruto y fibra de algodón. Régimen de retención. Requisitos, plazos y condiciones.
2408	05/02/2008	IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. Ley según texto ordenado en 1997 y sus modificaciones. Régimen de percepción. Resolución General N° 3.337 (DGI), sus modificatorias y complementarias. Su sustitución. Texto actualizado.
2502	07/10/2008	IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. - Ley según texto ordenado en 1997 y sus modificaciones. Comercialización de leche fluida sin procesar de ganado bovino. Régimen de retención. Resolución General N° 1.428 y sus modificaciones. Su modificación.

### **c) Vinculadas a regímenes de información**

- 2207 20/02/2007 Procedimiento. Administradores de "countries", clubes de campo, clubes de chacra, barrios cerrados, barrios privados, edificios de propiedad horizontal y otros. Importes en concepto de expensas, contribuciones para gastos y conceptos análogos. Régimen de información. Resolución General N° 2159. Su modificación.
- 2262 31/05/2007 PROCEDIMIENTO. Operaciones de compraventa y/o locación de bienes inmuebles. Agentes que intervienen en el mercado inmobiliario. "Registro de Operaciones Inmobiliarias". Resolución General N° 2.168. Su modificación.
- 2304 06/09/2007 Procedimiento. Operaciones de compra e importación, locaciones y prestaciones. Créditos hipotecarios. Regímenes de información. Cruzamiento informático de transacciones importantes (CITI). Resolución General N° 781, sus modificatorias y complementarias. Su modificación.
- 2385 28/12/2007 PROCEDIMIENTO. Operaciones económicas de cualquier naturaleza concertadas entre residentes del país y representantes de sujetos o entes del exterior. Régimen de información. Resolución General N° 1.375, sus modificatorias y complementarias. Su modificación.
- 2403 22/01/2008 PROCEDIMIENTO. Régimen de información de operaciones de compraventa de vehículos automotores y/o motovehículos usados. Resolución General N° 2.032. Régimen de emisión de comprobantes, registración de operaciones e información. Resolución General N° 1.415, sus modificatorias y complementarias. Sus respectivas modificaciones.
- 2419 03/03/2008 PROCEDIMIENTO. Fideicomisos financieros y no financieros. Régimen de información. Su implementación.
- 2430 28/03/2008 PROCEDIMIENTO. Sistema Informativo de Transacciones Económicas Relevantes (SITER). Resolución General N° 2.386. Su modificación.
- 2506 14/10/2008 PROCEDIMIENTO. Negociación, oferta y transferencia de bienes inmuebles. Régimen de información. Resolución General N° 2.371, sus modificatorias y complementarias. Norma modificatoria y complementaria.

### **d) Vinculadas al intercambio de información**

- 2309 06/09/2007 Transporte Internacional Terrestre. Reconocimiento de precintos aduaneros utilizados por la Aduana Nacional de Bolivia. Resolución N° 2.382 /91 (ANA) y sus modificatorias. Su modificación.
- 2325 22/10/2007 PROCEDIMIENTO REGISTRAL SOCIETARIO - Resolución General 2325 AFIP y 5/2007 IGJ- Establécense procedimientos para la incorporación de la información que conformarán los Registros Nacionales aludidos en el Artículo 1° de la Ley N° 26.047.
- 2379 20/12/2007 SERVICIOS DE RADIODIFUSION - Resolución Conjunta General 2379 (AFIP) y 2140/2007 (COMFER) - Establécese que la Administración Federal de Ingresos Públicos y el Comité Federal de Radiodifusión, coordinarán y cumplirán acciones compartidas de verificación y fiscalización, destinadas al control del universo de contribuyentes y responsables alcanzados por el impuesto a los servicios de radiodifusión. Procedimientos.

- 2389 16/01/2008 MERCADO COMUN DEL SUR - Mercosur. Decisión del Consejo del Mercado Común N° 26/06 (CMC). "Convenio de Cooperación, Intercambio de Información, Consulta de Datos y Asistencia Mutua entre las Administraciones Aduaneras del Mercosur".
- 2495 16/09/2008 MERCOSUR. DECISION DEL CONSEJO DEL MERCADO COMUN N° 1/08 (CMC). Especificación de Características Técnicas de la Infraestructura Informática para el Intercambio Electrónico de Información de Operaciones Aduaneras me diante el Sistema de Intercambio de Información de los Registros Aduaneros (INDIRA).

**e) Vinculadas al análisis del riesgo**

- 2205 13/02/2007 Procedimiento. Comercialización de Granos. Resolución General N° 1593 (AFIP) y Resolución N° 456 (SAGPyA); Resolución General N° 1880 (AFIP), y Resoluciones Nros. 335 (SAGPyA) y 317 (ST) y sus respectivas modificatorias y complementarias. Uso obligatorio de formularios. Código de Autorización de Compra (C.A.C.). Su implementación.
- 2216 20/02/2007 Procedimiento de control de mercaderías con marca de fábrica o de comercio falsificada. Sistema de Asientos de Alerta. Su implementación.
- 2350 21/11/2007 Sistema Aduanero de Operadores Confiables (S.A.O.C.) Procedimiento de desaduanamiento y control de las destinaciones definitivas de exportación para consumo.
- 2499 24/09/2008 IMPUESTOS. Procedimiento. Impuesto al Valor Agregado y a las Ganancias. Emisión de comprobantes con discriminación de gravamen. Factura clase "M". Resolución General N° 1575, sus modificatorias y su complementaria. Su modificación.

**f) Vinculadas al uso de medios informáticos e internet**

- 2192 09/01/2007 SISTEMA UNICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL (SUSS). Empleadores. Procedimiento optativo para la confección vía "Internet" de la declaración jurada determinativa de aportes y contribuciones. Su implementación.
- 2218 23/02/2007 IMPUESTOS A LAS GANANCIAS Y SOBRE LOS BIENES PERSONALES. Personas físicas y sucesiones indivisas. Determinación e ingreso del gravamen. Resoluciones Generales N° 975, sus modificatorias y complementarias y N° 2.151. Programa aplicativo unificado
- 2224 15/03/2007 PROCEDIMIENTO. Régimen especial de emisión y almacenamiento electrónico de comprobantes originales. Resolución General N° 2177. Su modificación.
- 2284 30/07/2007 Sistema Informático MARIA (SIM). Destinaciones, operaciones y demás trámites aduaneros. Aduana con menos papeles. Resolución General N° 2.071. Norma complementaria.
- 2316 26/09/2007 Seguridad Social. Certificación de servicios y remuneraciones. Procedimiento para su generación vía "Internet".
- 2322 08/10/2007 PROCEDIMIENTO. Solicitud de cancelación de inscripción en impuestos, recursos de la seguridad social y regímenes de retención y/o percepción, a través de "Internet". Requisitos y condiciones.
- 2337 14/11/2007 PROCEDIMIENTO. Solicitud de Clave Unica de Identificación Tributaria (C.U.I.T.) y de alta en impuestos de personas jurídicas a través de "Internet". Su implementación.

2381	21/12/2007	PROCEDIMIENTO. IMPUESTOS VARIOS. Sistema de "Cuentas Tributarias". Su implementación.
2391	16/01/2008	EXPORTACION. Informatización de la Declaración de los Elementos Relativos al Valor de Exportación. Primera etapa. Su implementación. Pautas para la declaración del precio y el valor de las mercaderías destinadas a la exportación.
2406	31/01/2008	PROCEDIMIENTO. IMPUESTOS VARIOS. Sistema de "Cuentas Tributarias". Resolución General N° 2.381. Su sustitución.
2407	01/02/2008	SEGURIDAD SOCIAL. Sistema "Su Declaración". Procedimiento para la generación de declaraciones juradas vía "Internet". Resolución General N° 2.192, su modificatoria y complementaria. Su modificación.
2416	27/02/2008	PROCEDIMIENTO. IMPUESTOS VARIOS. Sistemas de consulta e información. Servicios "SMS", "Mi Celular" y "Clave Telefónica". Su implementación.
2513	31/10/2008	IMPUESTO A LAS GANANCIAS. Artículo 77 de la ley del gravamen. Reorganización de empresas. Requisitos, plazos y condiciones. Resoluciones Generales N° 2.245 (DGI) y N° 2.468 y su modificatoria. Su sustitución.

**Fuente: Sitio oficial de la AFIP en Internet: [www.afip.gov.ar](http://www.afip.gov.ar)**

## **Anexo II - Acuerdos relevantes firmados por la AFIP**

### **a) Con jurisdicciones provinciales**

#### **Acuerdo de cooperación entre la provincia de Mendoza y la Administración Federal de Ingresos Públicos**

**15 de Junio de 2007**

Acuerdo firmado con el objeto de mejorar el intercambio de información con fines fiscales entre la AFIP y la provincia de Mendoza.

#### **[Acuerdos de cooperación entre las provincias de Jujuy y Salta y la Administración Federal de Ingresos Públicos](#)**

**28 de Diciembre de 2006**

Acuerdo firmado con el objeto de profundizar y fortalecer el Programa de Educación Tributaria que viene desarrollándose en las provincias de Jujuy y Salta.

#### **[Acuerdo de cooperación entre la provincia de Santa Fe y la Administración Federal de Ingresos Públicos](#)**

**13 de Diciembre de 2006**

Acuerdo firmado con el objeto de realizar las tareas necesarias para incorporar la CUIT, CUIL o CDI en la base de datos del SCIT, de los titulares de los bienes inmuebles de la provincia y facilitar la utilización de los datos contenidos en dicha base a la AFIP.

#### **[Acuerdo de cooperación entre la provincia de Mendoza y la Administración Federal de Ingresos Públicos](#)**

**23 de Noviembre de 2006**

Acuerdo firmado con el objeto de profundizar y fortalecer el programa de Educación Tributaria que viene desarrollándose en la provincia de Mendoza

### **b) Con otros organismos públicos o privados del país**

#### **[Acuerdo específico de servicios firmado con el banco de la provincia de Buenos](#)**

**OIKONOMOS**

**178**

**A1. V2. / 09/2011 / Revista Científica de Ciencias Económicas /  
ISSN 1853-5690 / Av. Luis M. de la Fuente s/n. La Rioja. Argentina. /  
<http://oikonomos.unlar.edu.ar>**

## Aires

**21 de Febrero de 2003**

Establece que la entidad bancaria dará cooperación a la AFIP mediante un programa de asistencia y complementación técnica para la implementación y puesta en marcha de un centro de información telefónica para sus administrados.

## Elementos y dispositivos de medición utilizados para el control de las mercaderías en comercio exterior

**3 de Enero de 2003**

El Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) brindará asistencia técnica inmediata a la AFIP en la realización de tareas relacionadas con los elementos y dispositivos de medición existentes de propiedad de la AFIP, utilizados en la actividad aduanera para el control de las mercaderías objeto de operaciones relacionadas con el comercio exterior, calibración de éstos y aporte de las especificaciones técnicas para la eventual adquisición de los mismos.

### **c) Con organismos fiscales de otros países**

## Acuerdo de intercambio de informaciones tributarias entre Argentina y Chile

**24 de octubre de 2006**

Acuerdo celebrado entre la AFIP y el servicio de impuestos internos de Chile con el fin de prevenir la evasión, la elusión y el fraude, y establecer mejores fuentes de información en materia tributaria.

## Declaración de principios en apoyo de la iniciativa sobre la seguridad de contenedores

**9 de Mayo de 2005**

Firmado por la AFIP y la Oficina de Aduanas y Protección de Fronteras de los Estados Unidos de América con el objetivo de "facilitar el flujo de comercio y garantizar el control y examen de los contenedores que representen riesgo de terrorismo".

## Intercambio de informaciones tributarias y aduaneras entre Argentina y Brasil

**21 de Abril de 2005**

Acuerdo celebrado entre la AFIP y la Receita Federal con el fin de prevenir la evasión, la elusión, el fraude y todo otro ilícito tributario o aduanero y permitir una mejor aplicación de sus sistemas tributarios.

## Cooperación técnica e intercambio de información tributaria y aduanera entre Argentina y Perú

**7 de Octubre de 2004**

Acuerdo suscrito entre las Administraciones Tributarias de Argentina y Perú con los objetivos de prevenir la evasión, la elusión, el fraude tributario y todo otro ilícito tributario o aduanero y permitir una mejor aplicación de sus sistemas tributarios.

## Cooperación técnica e intercambio de información tributaria y aduanera entre Argentina y España

**7 de Mayo de 2004**

Las Administraciones Fiscales de Argentina y España se prestarán asistencia mutua para facilitar el intercambio de información en todas sus modalidades, incluyendo informaciones generales sobre ramos de actividad económica y fiscalizaciones simultáneas, que asegure la precisa determinación, liquidación y recaudación de los tributos comprendidos en el acuerdo, a fin de prevenir y combatir, dentro de sus respectivas jurisdicciones, el fraude, la evasión y la elusión tributarias, y establecer mejores fuentes de información en materia tributaria.

**Fuente: Sitio oficial de la AFIP en Internet: [www.afip.gov.ar](http://www.afip.gov.ar)**

## Referencias Bibliográficas:

Biblioteca electrónica AFIP. Resoluciones generales, 2007-2008.

Baldo (Alberto), 2005. *Constatación de facturas o documentos equivalentes por parte de los contribuyentes*, Editorial La Ley.

Costa (Pablo Marcelo), 2007. *Lucha contra la evasión tributaria*, Boletín AFIP N° 114.

De Soto (Raúl A.), 2007. *Ley antievasión: Su inconstitucionalidad*, Práctica y Actualidad Tributaria N° 582, Editorial Errepar.

Díaz Ortiz (José A.), 2003. *El derecho represivo no sirve para recaudar*, Revista Impuestos 2003-B.

Jarach (Dino), 1983. *Finanzas Públicas y Derecho Tributario*, Editorial Cangallo.

Lamagrande (Alfredo J.), 2003. *Algunas recomendaciones para frenar y reducir la evasión fiscal en la Argentina*, Revista Impuestos 2003-B.

Lasala de Schmidt (María Inés), 2006. *Deber de información como herramienta recaudatoria. La lucha contra la evasión convirtió la relación jurídica tributaria formal en material*, Revista Impuestos 2006-A.

### **Cita de este artículo:**

PEÑA POLLASTRI, D. (2011) "Herramientas antievasión utilizadas por el fisco nacional" *Revista OIKONOMOS [en línea] 12 de Septiembre 2011, Año 1, Vol. 2. pp.158-180*  
Recuperado (Fecha de acceso), de  
<http://oikonomos.unlar.edu.ar>

## NOCIONES BÁSICAS SOBRE EL LAVADO DE DINERO

**Cra. Bárbara Gisela Linares**

Contadora Pública - UNLaR  
Investigadora del Instituto Técnico de  
Investigaciones Tributarias.  
Universidad Nacional de La Rioja.

**Palabras Clave:**

*Lavado de dinero.  
Legislación Argentina.  
Evasión fiscal.*

**Key Words:**

*Money laundering,  
Argentine legislation, tax  
evasion.*

### Resumen

En la vida cotidiana, y desde el sentido común, es frecuente hablar de diferentes fenómenos sin tener conocimiento del significado y/o sentido que encierran los términos involucrados en las distintas problemáticas, como es por ejemplo, el lavado de dinero. La doctrina especializada en la materia coincide en que el lavado de dinero no es un fenómeno moderno. Sin embargo, el tratamiento de este flagelo como delito es bastante reciente. En una primera etapa del artículo se desarrollarán elementos que permitan lograr una definición específica sobre el blanqueo de capitales. En la segunda parte, se planteará la relación que existe con otra figura del campo delictivo como es la evasión fiscal. El objetivo esencial de este trabajo es aproximar al lector una visión más precisa sobre algunos aspectos vinculados al lavado de dinero.

## **Abstract**

Considering that certain terminology is widely used in everyday life without a clear idea of the concepts involved, this project aims, on a first stage, at analyzing the constituent elements related to the meaning of "money laundering". On a second stage, the elements identified will be confronted with those of another crime: tax evasion. This project is geared towards offering readers a clearer and more accurate understanding of certain aspects of money laundering and eradicating some common misconceptions based on mistaken interpretation of terms.

## **Introducción**

El siguiente artículo tiene por objetivo acercar una noción general sobre el lavado de dinero. Para ello, en una primera etapa trataremos de aclarar y precisar algunos aspectos fundamentales que nos permitan acercarnos a una definición científica, produciendo en este sentido una ruptura con las nociones de sentido común. Al respecto se planteará una breve reseña sobre la evolución histórica de este fenómeno para llegar a la concepción actual del blanqueo de capitales y comprensión de su funcionamiento. Además se presentarán las normas en la legislación argentina que tratan de combatir este flagelo internacional.

En una segunda fase se tratará de especificar la relación que existe con otra figura delictiva del campo económico como lo es la evasión fiscal.

## **Caracterización del Lavado de Dinero.**

El Origen Histórico del lavado de dinero.

El lavado de dinero es un fenómeno muy antiguo, no se conoce exactamente cuando comienza, pero lo que sí es moderno es su tratamiento como delito en las normativas de varios países, entre ellos, Argentina. El escritor Rodolfo Uribe

(Uribe 2003) señala que los delitos con dinero, tanto la falsificación como el lavado, han existido paradójicamente, desde antes de que existiera el dinero como lo conocemos hoy. En este sentido, hace una referencia al historiador Sterling Seagrave, quien en su obra *Lord of the Rim*, describe la forma en que los mercaderes chinos ocultaban su dinero hace más de tres mil años, movilizándolo efectivo fuera de la jurisdicción, comerciando a precios inflados, y convirtiendo dinero en bienes muebles para evitar el destierro.

Pero la proliferación del blanqueo de capitales fue en la Edad Media cuando la usura es declarada delito y pecado mortal por la Iglesia. Entre los siglos V y XVIII los mercaderes y prestamistas burlaban las leyes que castigaban esa práctica y encubrían las ganancias obtenidas mediante ingeniosos mecanismos. El objetivo indudablemente era, desaparecer por completo los cobros en concepto de intereses ocultando su existencia, o hacerlos aparentar ser algo que no era, es decir, disfrazando su origen.

El blanqueo de dinero, como se ve, tiene una larga historia pero también lo tienen los refugios financieros que acostumbran a ser una pieza necesaria para esas prácticas. En este sentido, se conoce que han existido puertos que ofrecían su hospitalidad a los piratas para poder disfrutar del dinero que ellos gastaban. Asimismo, una vez que los contrabandistas se retiraban de sus actividades buscaban amparo en ciudades, como Inglaterra y Francia, que competían, para brindarles residencia, a ellos y a su dinero. En el siglo XVI el poderío económico y militar que habían adquirido los piratas era tal que en la población europea y americana creían que las finanzas y el comercio internacional dependían de ellos. Se llegó al punto de que en 1692 Inglaterra ofreció a los bandidos que abandonaran su profesión un perdón incondicional y el derecho a conservar el producto de sus fechorías.

Por otra parte, el vocablo "lavado" tiene su origen en los Estados Unidos en la década de 1920, época en que las mafias norteamericanas crearon una red de lavanderías para esconder la procedencia ilícita del dinero (Tondini). El objetivo era mezclar fondos legales e ilegales y declarar la totalidad de los ingresos como

ganancias de la empresa. Uno de los casos más resonantes en la historia fue el de "Al Capone", "il capi di tutti de capi", controlador de la Magia de Chicago.

En la actualidad muchas personas relacionan el lavado de dinero exclusivamente con el narcotráfico. Ello se debe a que, en la década del '70, los países desarrollados comienzan a darle más importancia a la problemática del blanqueo de capitales pero desde el punto de vista de su relación con el tráfico ilícito de sustancias narcóticas.

No se puede negar que el narcotráfico requiere del lavado de dinero para poder introducir las ganancias en el circuito formal, pero no es la única actividad que precisa de este proceso, cualquier operación de origen ilícito está relacionada con el lavado de activos.

Funcionamiento del lavado de dinero.

El lavado de dinero es el proceso que tiene por objetivo transformar, convertir o transmutar el dinero obtenido de manera ilegal para incorporarlo al sistema económico formal. Para el GAFI<sup>1</sup> (Grupo de Acción Financiera Internacional para el blanqueo de capitales) el lavado de dinero tiene por objetivo permitir el uso legítimo de recursos procedentes de actividades ilícitas manteniendo, en la medida de lo posible, el valor de los activos adquiridos

A través del rastreo bibliográfico<sup>2</sup> podemos establecer que en el concepto de lavado de dinero existen dos dimensiones:

1-Es un proceso, ya que consta de etapas que se van sucediendo en el tiempo;

2-Tiene por objetivo ingresar al sistema formal el dinero o bienes obtenidos de manera ilícita.

Las actividades vinculadas al lavado de dinero son, entre otras, el narcotráfico, el tráfico ilegal de armas, de animales exóticos, de seres humanos o de sus órganos, la corrupción, el juego, el enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos.

---

<sup>1</sup> En ingles Financial Action Task Force on Money Laundering (F.A.T.F.)

<sup>2</sup> Gambina, (Julio C.), 2001 "Lavado de dinero y movimiento de Capitales", en [www.redem.buap.mx/acrobat/gambina8.pdf](http://www.redem.buap.mx/acrobat/gambina8.pdf); Blanco Cordero (Isidro) 1997, "El delito del blanqueo de capitales". p.597. Arazandi; Lamas Puccio (Luis) 2000. "Transacciones Financieras Sospechosas", p.38. Banco Continental. Lima. D'Albora, (Francisco J. (h)). Lavado de dinero "El delito de legitimación de activos provenientes de ilícitos", ED, 180-1085. Prado Saldarriaga, Víctor. "La Criminalidad Internacional de lavado de dinero: sus alcances regionales y nacionales".

En nuestro país, el lavado de dinero es generalmente entendido como aquellos procedimientos llevados a cabo para ocultar el origen delictivo de activos o inversiones o la naturaleza delictiva de una transacción. En consecuencia entendemos por lavado de dinero toda operación comercial o financiera tendiente a legitimar los recursos, bienes y/o servicios provenientes de actividades ilícitas<sup>3</sup>.

Los organismos relacionados en la lucha contra el lavado de dinero, disponen que el proceso del blanqueo de capitales consta de tres etapas: colocación o introducción, estratificación o diversificación, e integración o legitimación. La mayoría de la doctrina está de acuerdo con ello, aunque quizás pueda variar los nombres o los límites de una u otra etapa de acuerdo con el autor.

La colocación es la fase inicial del lavado de dinero, consiste en ubicar el dinero en el sistema financiero y no financiero. Este período tiene como propósito incorporar los fondos a la economía de modo que no se produzcan sospechas, y tratando de minimizar el riesgo de detección.

Las acciones que usualmente se realizan en esta etapa son (Tondini):

- ✓ Contrabando de envío de grandes cantidades de dinero en efectivo sacándolo fuera del país o trasladándolo a zonas altamente comerciales, donde pasen desapercibidos ante grandes y continuos movimientos financieros.
- ✓ Realizar en forma sistemática depósitos de dinero en efectivo por debajo de los límites que obliguen al reporte de las instituciones financieras. Los ingresos de cantidades pequeñas de dinero en cuentas bancarias es una acción conocida como "pitufeo" o "smurfing".
- ✓ Transformar el dinero en efectivo, en cheques de cajero, viajero o en otro tipo de instrumentos negociables a través de bancos e instituciones del sistema financiero, también el cambio de billete de baja denominación por otro de mayor.
- ✓ Depositar dinero en efectivo en diversas cuentas bancarias, en cuentas sencillas y mancomunadas en una o varias instituciones financieras o convertir el dinero en mercancía, que sea fácilmente negociable, tales como metales o piedras preciosas.

---

<sup>3</sup> H. Cámara de Diputados de la Nación Argentina, Comisión Especial Investigadora sobre Hechos Ilícitos Vinculados con el Lavado de Dinero.

- ✓ Utilizar entidades empresariales que debido a su naturaleza, son receptoras de grandes cantidades de efectivo como es el caso de centros nocturnos, restaurantes, casas de cambio, casinos.

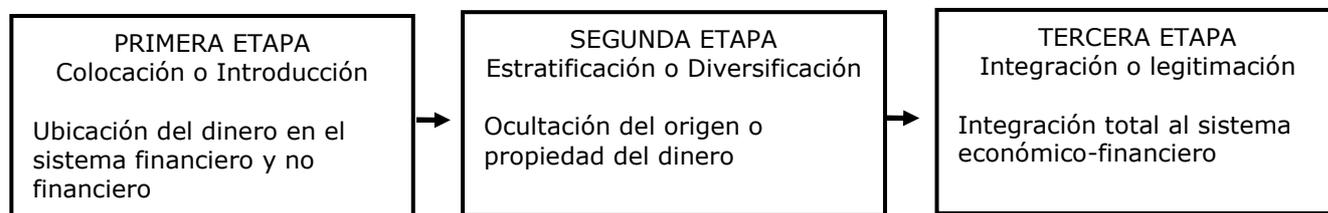
La segunda etapa de este proceso se denomina estratificación o diversificación, en la cual se trata de ocultar aun más el origen o propiedad del dinero. Para ello se realiza una serie de transacciones comerciales con el objetivo de que los fondos se conviertan en otra forma o se coloquen en otro lugar. Es decir que en esta etapa se tiende a quitar cualquier vínculo posible entre el dinero introducido al sistema legal y el origen del mismo.

El modo más común y fácil es mediante transacciones electrónicas, pudiendo mover el dinero rápidamente mediante múltiples cuentas bancarias. Otro método utilizado consiste en enviar los fondos a paraísos fiscales o centros offshore para que circulen por distintas personas físicas o jurídicas.

Una vez finalizada la diversificación los fondos pierden conexión con su origen ilícito, pudiendo integrarse totalmente al sistema económico-financiero. En esta etapa también se utilizan variadas técnicas para mezclar el dinero que proviene de la actividad ilícita con aquel que surge de operaciones lícitas, como por ejemplo (Tondini):

- ✓ Obtención de préstamos o créditos simulados, mediante la utilización de alguna empresa fantasma constituida en una paraíso fiscal, o una entidad extraterritorial que controla el secreto bancario y luego se lo presta a sí mismo.
- ✓ Compra o Venta de Inmuebles.
- ✓ Construcción de hoteles.
- ✓ Simulación de operaciones de importación y exportación de productos.
- ✓ Cobro anticipado de seguros, etc.

Si bien, como se dijo, existe acuerdo en que el proceso de lavado de dinero posee tres etapas no se puede determinar, en la práctica, dónde comienza una fase y termina otra.



El Lavado de Dinero en la legislación Argentina.

Como ya se ha dicho, al comienzo del trabajo, el lavado de dinero es un fenómeno muy antiguo pero su tratamiento como delito en las normativas de varios países, entre ellos, Argentina, es bastante moderno.

La legislación argentina trata al blanqueo de dinero en la ley 25.246 de encubrimiento y lavado de activos de origen delictivo. La referida norma fue sancionada por el Congreso Nacional el 13 de abril del 2000 y promulgada por el Poder Ejecutivo el 5 de mayo del mismo año (Decreto 370/00). Como se puede ver recién en el año 2000 es tratado al lavado de activos en el ordenamiento jurídico argentino.

Con las disposiciones antes mencionadas se crea en el plano preventivo la Unidad de Información Financiera (UIF), encomendándole el análisis, tratamiento y transmisión de información con el objeto de prevenir e impedir el lavado de activos provenientes de una serie de delitos graves. La UIF funciona con autonomía y autarquía financiera en jurisdicción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, y se rige por las disposiciones de la ley.

La ley señala que la Unidad de Información Financiera será la encargada del análisis, el tratamiento y la transmisión de información a los efectos de prevenir e impedir: 1. El delito de lavado de activos (artículo 303 del Código Penal), preferentemente proveniente de la comisión de: a) Delitos relacionados con el tráfico y comercialización ilícita de estupefacientes (ley 23.737); b) Delitos de contrabando de armas y contrabando de estupefacientes (ley 22.415); c) Delitos

relacionados con las actividades de una asociación ilícita calificada en los términos del artículo 210 bis del Código Penal o de una asociación ilícita terrorista en los términos del artículo 213 ter del Código Penal; d) Delitos cometidos por asociaciones ilícitas (artículo 210 del Código Penal) organizadas para cometer delitos por fines políticos o raciales; e) Delitos de fraude contra la administración pública (artículo 174, inciso 5, del Código Penal); f) Delitos contra la Administración Pública previstos en los capítulos VI, VII, IX y IX bis del título XI del Libro Segundo del Código Penal; g) Delitos de prostitución de menores y pornografía infantil, previstos en los artículos 125, 125 bis, 127 bis y 128 del Código Penal; h) Delitos de financiación del terrorismo (artículo 213 quáter del Código Penal); i) Extorsión (artículo 168 del Código Penal); j) Delitos previstos en la ley 24.769; k) Trata de personas. 2. El delito de financiación del terrorismo (artículo 213 quáter del Código Penal).

La aludida Unidad de Información Financiera está integrada por un presidente, un vicepresidente, y un consejo asesor de siete vocales conformado por funcionarios representantes de distintas instituciones<sup>4</sup>.

Con la ley 26.268 que trata sobre las asociaciones ilícitas terroristas y financiación del terrorismo, sancionada por el Congreso Nacional el 13 de junio de 2007 y promulgada por el Poder Ejecutivo Nacional el 4 de julio del mismo año, se modificó la ley 25.246 extendiendo el mandato de la Unidad de Información Financiera al análisis de operaciones sospechosas de financiamiento del terrorismo.

Por último, la ley 26.683 sancionada el 01 de junio de 2011 y promulgada parcialmente el 17 de junio de 2011, modifica la ley 25.246 y permite adecuar la legislación del país a las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional. Con esta última modificación se tipifica al lavado de activos como un delito autónomo, con lo cual elimina la restricción que une esa figura al acto de encubrir delitos ejecutados por otros, se fijan los mecanismos para el decomiso de bienes de procedencia ilícita, amplía las facultades de la Unidad de

---

<sup>4</sup> Los funcionarios pertenecen a los siguientes organismos: Banco Central de la República Argentina, Administración Federal de Ingresos públicos, Comisión Nacional de Valores, Secretaría de programación para la Prevención de la Drogadicción y la lucha contra el Narcotráfico, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Economía y Producción, y Ministerio del Interior.

Información Financiera y modifica las sanciones por maniobras de reciclado de fondos o financiación del terrorismo.

El lavado de dinero y la Evasión Fiscal.

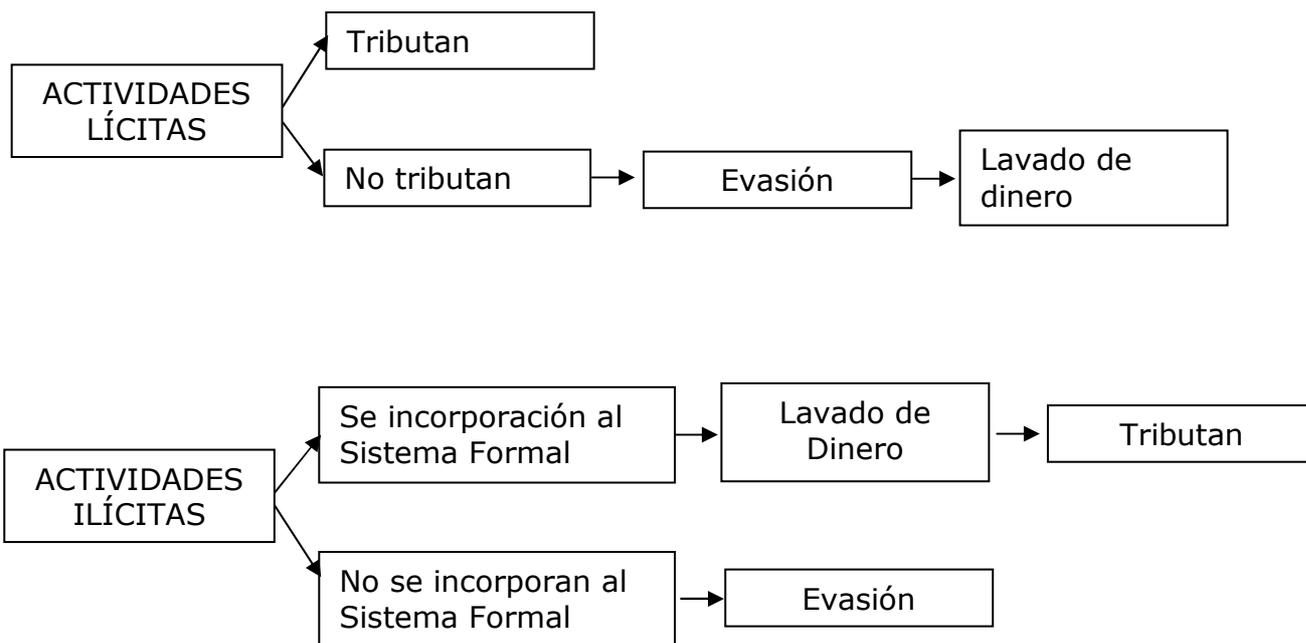
El significado de evasión fiscal ha generado mucha discusión en la doctrina. Según la Real Academia Española evadir significa evitar un daño o peligro, eludir con arte o astucia una dificultad prevista, sacar ilegalmente de un país dinero o cualquier tipo de bienes.

Para Héctor B. Villegas (Villegas 2005) la evasión fiscal o tributaria es toda eliminación o disminución de un monto tributario producida dentro del ámbito de un país por parte de quienes están jurídicamente obligados a abonarlo y que logran tal resultado mediante conductas fraudulentas u omisivas violatorias de disposiciones legales.

Como expresamos anteriormente, el lavado de dinero es un proceso por el cual se introducen los fondos obtenidos en actividades ilícitas en el sistema económico formal.

Por su parte, González Cano en su artículo "*la economía no registrada y los ingresos tributarios*" (González Cano 1986) fija una doble relación entre la economía informal y la evasión fiscal. Establece que la evasión tributaria es una de las vías que origina dinero en la economía no registrada, por lo cual, en este caso, la evasión es la causa que genera ingresos en el circuito informal. Pero, existen actividades ilegales, que son las principales productoras del dinero circulante en la economía en "negro" (por ejemplo el narcotráfico, tráfico ilegal de armas, de personas, entre otras tantas) en las cuales, la evasión impositiva es el efecto de los ingresos obtenidos de manera ilegal.

Para esbozar la conexión entre la evasión tributaria y el blanqueo de capitales primero se debería aclarar que la relación difiere entre aquél dinero que ha sido ingresado al circuito formal, de los fondos que siguen estando en la economía periférica o "*en negro*". Por los fondos blanqueados se tributa todos los impuestos porque el objetivo es que ingresen a la economía formal sin generar sospecha sobre su origen. Pero, claro es, que el dinero circulante en la economía periférica no tributa ningún gravamen, generando evasión tributaria.



## Conclusión

La acción de blanquear dinero no es novedosa ya que el beneficio económico de los delitos demanda ser utilizado en los mercados legales; lo que sí resulta novedoso es la conceptualización del lavado de dinero, que nace cuando los analistas detectan que se trata de un problema en sí mismo y comienzan a separarlo y distinguirlo de los delitos que le dan origen, dándole un tratamiento independiente.

Con lo explicado se ha querido romper con las nociones de sentido común y acercar algunos aspectos de esta problemática que incumbe a todo el mundo. Si el dinero ilegal no pudiera ingresar a la economía formal la rentabilidad de los delitos que preocupan a la sociedad disminuirían cuantiosamente. Pero es necesario que exista un real compromiso político para poder evitar y reprimir

este flagelo que afecta a la colectividad mundial. ¿Podremos algún día tratar a este delito de una manera seria y reducirlo significativamente? Para una respuesta afirmativa se necesita un sincero compromiso de todos los países del mundo.

## **Bibliografía.**

- Blanco Cordero (Isidro). 1997. "El delito del blanqueo de capitales". Arazandi.
- D'Albora (Francisco J. (h)). "Lavado de dinero El delito de legitimación de activos provenientes de ilícitos".ED
- Gambina (Julio C.) Año: 2001. "Lavado de dinero y movimiento de Capitales", en [www.redem.buap.mx/acrobat/gambina8.pdf](http://www.redem.buap.mx/acrobat/gambina8.pdf).
- GAFISUD, (2005) "El lavado de dinero en América Latina: ¿qué sabemos de él?", en [www.iadb.org/res/ipes/2005/docs/Chapter17spa.pdf](http://www.iadb.org/res/ipes/2005/docs/Chapter17spa.pdf). Año 2005.
- González Cano (Hugo N.). 1986. Notas y comentarios: "La economía no registrada y los ingresos tributarios". Trabajo presentado al "Seminario sobre economía no registrada", organizado por el Banco Central de la República Argentina, el Centro Interamericano de Estudios Tributarios de la OEA (CIET) y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Buenos Aires.
- Lamas Puccio (Luis). 2000. "Transacciones Financieras Sospechosas". Banco Continental. Lima.
- Prado Saldarriaga (Víctor). "La Criminalidad Internacional de lavado de dinero: sus alcances regionales y nacionales".
- Sitio oficial de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Comisión Especial Investigadora sobre Hechos Ilícitos Vinculados con el Lavado de Dinero. [www.diputados.gov.ar](http://www.diputados.gov.ar)
- Sitio Oficial del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la República Argentina [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar)

- Sitio oficial de la Unidad de Información Financiera (UIF) [www.uif.gov.ar](http://www.uif.gov.ar)
- Tondini (Bruno). "Blanqueo de capitales y lavado de dinero: su concepto, historia y aspectos operativos", en [www.caei.com.ar/es/programas/di/20.pdf](http://www.caei.com.ar/es/programas/di/20.pdf).
- Uribe (Rodolfo) 2003. "Cambio de paradigmas sobre el lavado de activos", en [www.cicad.oas.org/oid/NEW/Information/EObservador/EObservador2\\_2003/Historialavado.doc](http://www.cicad.oas.org/oid/NEW/Information/EObservador/EObservador2_2003/Historialavado.doc). Año 2003.
- Villegas (Héctor B). 2005. "Curso de finanzas, derecho financiero y tributario". Editorial Astrea, 9ª edición.

***Cita de este artículo:***

LINARES, B. (2011) "Nociones básicas sobre el lavado de dinero" *Revista OIKONOMOS [en línea] 12 de Septiembre 2011, Año 1, Vol. 2.* pp.181-192 Recuperado (Fecha de acceso), de <http://oikonomos.unlar.edu.ar>

**Año 1. Volumen 2.**

**ISSN 1853-5690**



**Universidad Nacional de La Rioja**