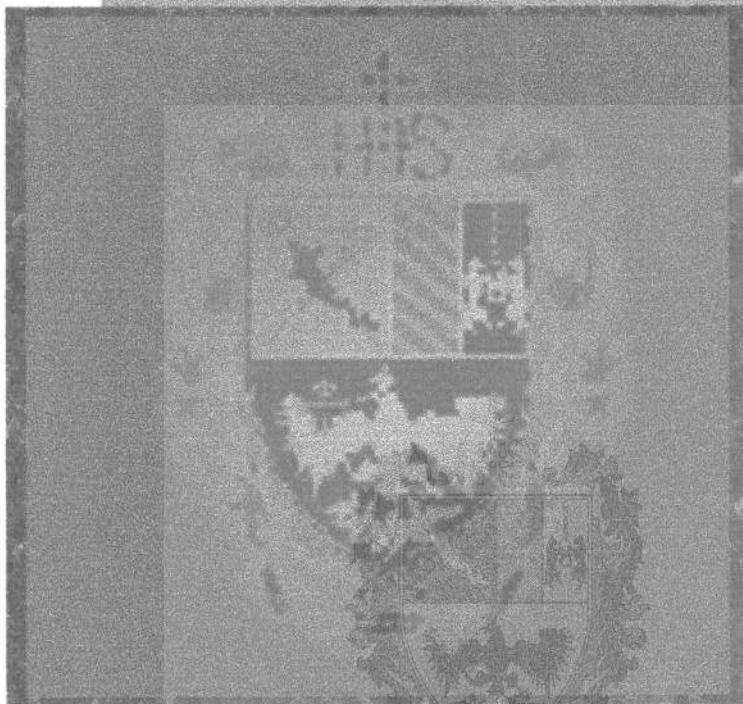


Universidad del Salvador

Facultad de Ciencias Económicas

Carrera de Contador Público



Tesis:

USAL
UNIVERSIDAD

DEL SALVADOR
*La Evasión Fiscal
en el I.V.A.*

Autora: María Laura Lurati

Tutora: Dra. Mirian Alvarez

05-2003

LA EVASIÓN FISCAL EN EL I.V.A.

INDICE

Objetivos del Trabajo	1
I. Evasión Fiscal	3
a) Los Límites de la Illegalidad	4
b) Factores que Propician la Evasión	7
c) Efectos y Consecuencias de la Evasión Fiscal.....	16
II. Política Fiscal	20
a) Objetivos del Sistema Tributario.....	24
b) Características del Sistema Tributario	33
c) Presión Fiscal.....	37
III. Penalidades a la Evasión	44
Infracciones Tributarias	45
Sanciones Tributarias.....	46
a) Ley de Procedimiento Fiscal 11.683.....	48
1. Facultades de Fiscalización.....	48
2. Sanciones	52
b) Ley Penal Tributaria.....	57
c) Casos de Análisis	59
IV. El Impuesto al Valor Agregado.....	63
a) Características del Impuesto.....	64
b) La Problemática de la Evasión	67
c) Caso de Análisis	70
V. Conclusiones.....	86
VI. Anexo - Fallos Completos.....	91
VII. Fuentes.....	119

OBJETIVOS GENERALES DE LA TESINA

El presente trabajo ha sido diagramado en una serie de capítulos, tomando como punto de partida "La Evasión Fiscal" como concepto amplio y general, analizando el hecho ilícito, e intentando indagar en sus posibles causantes y en sus más diversas consecuencias.

Este enfoque desde lo general hacia lo particular ha sido necesario para lograr integrar desde diferentes ópticas elementos adicionales y complementarios que hicieran posible un análisis profundo de la problemática.

La Evasión Fiscal es un fenómeno sumamente complejo, por ello, para comprenderlo fue necesario buscar en sus raíces, en aquellos factores que lo anteceden. Intentar estudiar la Evasión Fiscal como un problema aislado hubiese sido un error, ya que se habría corrido el riesgo de confundir al "síntoma" con la verdadera "enfermedad".

Como se verá a lo largo del desarrollo de la tesina, el enfoque propuesto es el de la Evasión Fiscal como una consecuencia de problemas aun más profundos y como generador de otros problemas que finalmente propician el aumento de la evasión conformando un peligroso círculo vicioso.

Debe advertirse que dada la imposibilidad de precisiones numéricas en este campo, los cuadros y gráficos incluidos a lo largo del trabajo deben interpretarse solamente a modo de ejemplos.

En un segundo capítulo, el análisis del problema conduce la mirada hacia "La Política Fiscal", examinando de que forma los objetivos del sistema tributario y sus principales características influyen sobre el fenómeno estudiado.

Se analiza comparativamente la estructura impositiva de nuestro país para arribar a interesantes conclusiones con respecto a la composición de nuestro sistema tributario, las políticas fiscales y la presión fiscal como forma de medir la incidencia de los tributos en la renta disponible de los sujetos económicos.

Asimismo, se intenta demostrar que muchas veces es el mismo sistema tributario, el cual como herramienta esencial de la Política Fiscal termina siendo promotor de las conductas evasoras. También se busca resaltar que un cuidadoso planeamiento de la Política Fiscal sería de gran ayuda para combatir la evasión.

Profundizar en la Evasión Fiscal como infracción tributaria obliga a repasar las "Penalidades a la Evasión", es decir, aquellas normas que regulan su sanción cuando el ilícito ha sido cometido y las facultades de verificación y fiscalización del Organismo Administrador tendientes a su detección y prevención. Este tema es desarrollado en el tercer capítulo.

Como podrá verse, las herramientas que posee la Administración Federal para combatir la Evasión Fiscal pueden llegar a ser muy eficaces si son utilizadas con inteligencia. Por supuesto que para ello sería necesario un esfuerzo continuo en tal sentido, consecuencia de políticas coherentes y ordenadas hacia el objetivo común de aumentar la recaudación fiscal reduciendo la evasión.

Finalmente se vuelca el análisis a casos particulares, única forma de llegar a examinar el fenómeno de la Evasión Fiscal con la profundidad necesaria. Del propio desarrollo del trabajo surge el "Impuesto al Valor Agregado" como el más representativo a tales efectos.

En el cuarto capítulo el enfoque se concentra en la Evasión Fiscal en el I.V.A., y debido a las características propias de este impuesto, se hace ineludible un desglose por actividad con el objeto de encarar su análisis.

Cuidando la prolijidad en la exposición, las conclusiones generales son vertidas en un capítulo aparte y por el mismo motivo, la transcripción de los fallos y dictámenes completos analizados se recogen en un capítulo anexo. Un último capítulo hace referencia al material utilizado para el desarrollo del trabajo.

I. EVASIÓN FISCAL

Muchos son los problemas que aquejan a la Argentina en la actualidad, generando complicadas cadenas de causalidad y efecto. La evasión fiscal es indudablemente uno de ellos, y como tal puede ubicarse y entenderse como un eslabón más dentro de la enmarañada cadena de problemas que atan y asfixian a nuestro país.

La evasión fiscal no es un problema reciente; me arriesgo a decir que la evasión nace con la existencia misma del tributo y se desarrolla gracias a la falta de conciencia fiscal de los ciudadanos, la inmadurez política de los gobernantes y la preeminencia de los intereses particulares sobre el bien común entre otros tantos factores. Tampoco es la evasión un problema autóctono de nuestro país, sin embargo se presenta como un problema de menor envergadura en países más desarrollados y mejor administrados.

A la hora de definir el problema, se entiende que la evasión fiscal es también una consecuencia de problemas aún más profundos que se exteriorizan a través de ella, adoptando diversas formas y con distinta intensidad. A su vez, la evasión se convierte en causa esencial de severos inconvenientes al afectar directamente los ingresos del Estado, desvirtuando las políticas de gastos públicos y contribuyendo a una desigual distribución del ingreso.

Por otra parte, las dificultades que ofrece su medición hacen imposible su cuantificación cierta, de forma tal que sólo a través de estimaciones es posible predecir su incidencia y apreciar la magnitud del problema. Es importante destacar que no todo tributo dejado de ingresar implica la existencia de evasión, ya que ese factor debe considerarse al estimarla, especialmente teniendo en consideración las profundas crisis económicas que repetidamente atraviesa nuestro país.

Adicionalmente, debe considerarse el problema de que en la Argentina la evasión impositiva es un fenómeno culturalmente aceptado, o si no es aceptado tampoco es repudiado, y en el mejor de los casos esa posición neutral frente al ilícito implica que el mismo no será denunciado. Esto incrementa severamente las dificultades de detectarlo y combatirlo por parte de la Administración Tributaria.

Es por ello que las mediciones de la evasión en nuestro país, según advierten varios autores, carecen de la exactitud necesaria. Este hecho indudablemente limita los estudios efectuados, ya que como es lógico, los evasores ocultan su actividad ilícita bajo una apariencia legal de muy difícil detección.

a) Los Límites de la Illegalidad

La evasión fiscal es indudablemente un ilícito. Como tal, se encuentra tipificado como un delito punible en el marco de la Ley Penal Tributaria 23.771, modificada por la Ley 24.769; y como infracción también encuentra su sanción en la Ley de Procedimiento Tributario 11.683. Por su relevancia, las penalidades a la evasión impositiva serán objeto de un capítulo aparte.

El derecho penal se basa en la conducta del sujeto, de modo que si no hubo una conducta determinada, no se habría cometido un delito. Esto es así debido a que la conducta del sujeto debe ser coincidente con la figura típica penalizada. En el caso particular de la evasión fiscal interviene otro parámetro que permite configurar la tipicidad, ya que dicha conducta -elemento subjetivo- debe estar relacionada con un monto evadido determinado -elemento objetivo-.

Por otra parte, para que exista delito, la conducta típica del sujeto debe ser antijurídica, ya que bien podría existir alguna norma que faculte al sujeto a actuar de tal modo, con lo cual no se configuraría el ilícito.

Finalmente esa conducta típica y antijurídica debe ser además intencional. La culpabilidad implica la posibilidad de reprochar a una persona el haber actuado de determinada forma, por su descuido o negligencia, produciendo finalmente un daño. Sin embargo, la culpabilidad no implica que el daño haya sido intencional; la conducta "dolosa" es la que lleva implícita la intención del sujeto de producir el daño.

En el ámbito de la Ley Penal Tributaria las figuras establecidas son de tipo doloso; quien evade un tributo debe utilizar algún ardid o engaño para cumplir su objetivo. Esta actitud se diferencia perfectamente de la de aquel sujeto que por error, desconocimiento o descuido omite el ingreso de tributos al Fisco. También es diferente la situación del sujeto que deja de pagar sus impuestos por no disponer del dinero necesario.

Al respecto, muy bien distinguen la Dra. Graciela Nora Manonellas y el Dr. Juan Eduardo Leonetti que "...si bien desde el punto de vista económico puede decirse que se configura evasión cuando existen diferencias entre la recaudación teórica o potencial de un sistema tributario y la recaudación real o efectiva que se produzca, a la hora de imponer sanciones por los incumplimientos que motivaron esta merma debe considerarse si existió omisión deliberada, ardid, fraude o engaño, es decir, propósito de defraudar al Fisco, que es desde el punto de vista jurídico la figura de la evasión fiscal."¹

Esta distinción expande el análisis hacia un nuevo concepto, que en contraposición con la evasión fiscal resulta de una conducta lícita, que si bien produce los mismos efectos económicos que la evasión fiscal no implica una conducta punible: la elusión fiscal.

No siempre que existe una brecha entre la recaudación teórica y la potencial nos encontramos ante casos de evasión, aunque haya existido

¹ MANONELLAS, Graciela Nora; LEONETTI, Juan Eduardo; El Abuso de las Formas Elusivas como Especie de Evasión Fiscal; 7º Congreso Tributario; Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Capital Federal; San Martín de los Andes; 4 al 8 de Septiembre de 1999; 171-183.

por parte del sujeto pasivo la intención de disminuir los ingresos del Fisco, por lo tanto hay dos conceptos importantes que deben definirse y distinguirse: evasión y elusión fiscal.

"...El concepto de evasión tributaria debe restringirse a conductas ilícitas adoptadas por el contribuyente para evitar, reducir o retardar el pago del impuesto debido..." En cambio, "...el concepto de elusión debe ser reservado para aquellas conductas que, por medios lícitos, evitan o retardan la producción del hecho imponible o reducen los efectos que de él emergerían..."²

El aprovechamiento de las lagunas existentes en las leyes impositivas, sumado a la falta de claridad en la redacción de los textos legales, que contribuye a la existencia de opiniones encontradas y a la posibilidad de tratamientos diversos ante las mismas situaciones, son determinantes ya que fomentan la "evasión legal" de los impuestos.

Esto conduce la mirada hacia aquellos casos en los cuales "se pretende encubrir el carácter jurídico de un acto bajo la apariencia de otro, con la deliberada intención de que en verdad lo que se quiere es disimular el hecho imponible y por lo tanto eludir dolosamente la obligación tributaria, acudiendo cada vez más a ese juego de palabras consistente en que 'esto es elusión' y 'no evasión' y por lo tanto resulta impune."³

En tal sentido, será necesario indagar en la realidad económica como indica la Ley de Procedimiento Fiscal 11.683 en su artículo 2º, determinando la verdadera naturaleza del hecho imponible, prescindiendo de las formas y estructuras jurídicas inadecuadas y considerando la situación económica real como encuadrada en las formas o estructuras que el derecho privado aplicaría o permitiría aplicar como las más adecuadas.

² MANONELLAS, Graciela Nora; LEONETTI, Juan Eduardo; El Abuso de las Formas Elusivas como Especie de Evasión Fiscal; 7º Congreso Tributario; Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Capital Federal; San Martín de los Andes; 4 al 8 de Septiembre de 1999; 171-183.

³ Idem anterior.

El principio de la realidad económica resulta de suma importancia a la hora de analizar la conducta del contribuyente con el fin de determinar si existió la intención de evadir el tributo. Esto es así teniendo en cuenta la necesidad de sancionar a quienes dolosamente intentan valerse de simulaciones y fraudes con el fin de omitir o reducir el pago de tributos.

"...La doctrina y la jurisprudencia han coincidido en que nadie tiene la obligación de elegir el camino más gravoso para sus intereses, y también que los contribuyentes tienen derecho a la elección de las formas de sus actos jurídicos de la manera que resulte tributariamente más beneficiosa, siempre que no acudan al abuso de las formas jurídicas para quedar fuera del ámbito de imposición, porque en este supuesto, la conducta del contribuyente sería antijurídica..."⁴

Es un deber jurídico y moral que cada persona tiene consigo mismo, con su comunidad, con las generaciones presentes y futuras y con el Estado el contribuir al mantenimiento de su Nación. La evasión fiscal además de un delito que la justicia debe sancionar constituye una falta grave que todos deberíamos denunciar y castigar repudiando esa actitud.

Es necesario comprender que sin recursos una Nación no puede existir. Al margen debe quedar la discusión acerca de las políticas que el gobierno aplica, ya que esos asuntos deben tratarse en el ámbito político. Cuando la falta de recursos impida que una Nación pueda desenvolverse como tal, no habrá muchas políticas por discutir, sólo restará el colonialismo.

b) Factores que Propician la Evasión

No es posible ignorar que el condimento esencial de la evasión fiscal lo constituye el elemento subjetivo, es decir, la voluntad del contribuyente

⁴ MANONELLAS, Graciela Nora; LEONETTI, Juan Eduardo; El Abuso de las Formas Elusivas como Especie de Evasión Fiscal; 7º Congreso Tributario; Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Capital Federal; San Martín de los Andes; 4 al 8 de Septiembre de 1999; 171-183.

de tomar determinada actitud con la finalidad de evitar tributar o de tributar menos de lo que es su deber.

Sin embargo, aunque la evasión tributaria no puede justificarse -a mi entender- desde ningún punto de vista, me parece importante indagar en los factores que finalmente motivan a los sujetos a cometer este ilícito, ya que ellos brindan una visión más amplia donde la evasión fiscal puede verse como una consecuencia de problemas aun más profundos.

El desarrollo de este punto, no busca encontrar justificativos. Su objetivo es solamente lograr una comprensión más amplia del problema bajo análisis, intentando abarcar algunos de los factores más notorios que propician o motivan la evasión.

Debe entenderse que se trata de una mención a título enunciativo, ya que profundizar en todos y cada uno de los factores que de alguna manera propician la evasión impositiva excede los alcances de este trabajo, debido a que bien podrían ser objeto de un estudio detallado y particular.

De hecho, sobre este tema se han realizado estudios teóricos (mediante análisis económicos) y empíricos (a través de encuestas, estudios econométricos y el empleo de métodos experimentales y simulaciones).

Los estudios que utilizaron el análisis económico para explicar los motivos de la evasión impositiva, partieron -como es usual en economía- de supuestos tales como la "racionalidad", el "cálculo de costo y beneficio", "cierta probabilidad o no de sufrir una inspección" y "cierta probabilidad de inspectores corruptos". Sin embargo, en muchos casos sus conclusiones chocan con la realidad intuitiva, lo que desvaloriza sus conclusiones.

En cambio, los estudios empíricos demostraron ser reveladores de las verdaderas causas del problema, llegando a coincidir a veces con los

resultados obtenidos por los estudios económicos, pero ampliando fundamentalmente la perspectiva.

Los estudios empíricos profundizaron en aspectos tales como las percepciones de los contribuyentes ante la posibilidad de una inspección y las consecuentes sanciones, la aversión al riesgo de evadir un impuesto, el sentimiento de iniquidad del sistema tributario o de desacuerdo con las políticas del gobierno y la influencia hacia la evasión que tiene para un contribuyente el hecho de encontrarse en un ámbito de evasores.

Es así, como la evasión fiscal aparece como una consecuencia evitable en la gran mayoría de los casos. Por supuesto, sería imposible hablar de soluciones rápidas y sencillas, ya que se deben atacar graves falencias del sistema y una cultura muy arraigada en la población en favor de la evasión.

1. Lagunas Fiscales

"...La mayor implicación de las lagunas fiscales es que no se puede condenar a nadie por dejar de pagar un impuesto cuando la causa eficiente de esa acción sea el aprovechamiento de una laguna fiscal..."⁵

Es inevitable que en tanto no exista una legislación tributaria uniforme, planeada cuidadosamente y correctamente reglamentada, será posible aprovecharse de la improvisación del Fisco con el fin de evadir o eludir la carga de los tributos.

2. Falta de Claridad

La falta de precisión y claridad en la redacción de los textos legales también obra en contra los ingresos del Estado y de los intereses de la comunidad, y en favor de quienes con astucia logran eximirse de su deber de ingresar los tributos al Fisco.

⁵ SCHWARTZMAN, Daniel Mario; Problemática Actual de la Evasión Fiscal en la Argentina; 8º Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas; Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas; Buenos Aires; 7,8,9 y 10 de Noviembre de 1990; 113-144.

Por supuesto que será cuestión de discutir la procedencia de los tributos por los canales apropiados; pero en el mejor de los casos, el ingreso del dinero al Fisco se producirá a expensas de la economía del sistema y habiendo mediado una dilación en el pago de los impuestos que obviamente afecta los recursos del Estado.

3. Ausencia de Conciencia Fiscal

Toda persona tiene el deber de pagar los impuestos legalmente establecidos para el sostenimiento del Estado. A su vez, el Estado tiene el deber de prestar ciertos servicios considerados públicos, ya que como tales han sido históricamente por él asumidos.

Sin embargo, pareciera no comprenderse el hecho de que sin recursos suficientes el Estado se ve impedido de cumplir eficientemente con su deber. Paralelamente, tampoco parece comprenderse que sin una política coherente por parte del Estado, que evite el despilfarro que y asegure una sana administración, las personas y empresas que conforman el motor económico del país se ven -cada vez con mayor frecuencia- en la penosa necesidad de apelar a cualquier medio contal de sobrevivir -incluso la evasión fiscal-.

En tal sentido resulta imperioso la toma de conciencia tanto por parte de los sectores políticos como por parte de la población.

Las campañas realizadas por la AFIP en los últimos tiempos han tenido resultados positivos reduciendo la evasión ya que "...La culturización tributaria produce como consecuencia llevar al plano consciente de la comunidad que ella es la dueña de los impuestos, esto es, a que ésta advierta sin lugar a dudas la necesidad de protección de sus intereses."⁶

Pero para lograr finalmente este cometido la administración pública debe reivindicarse ante la población; debe ganarse el debido respeto infundiéndo una conducta ética y moral.

⁶ MANONELLAS, Graciela Nora; LEONETTI, Juan Eduardo; El Abuso de las Formas Elusivas como Especie de Evasión Fiscal; 7º Congreso Tributario; Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Capital Federal; San Martín de los Andes; 4 al 8 de Septiembre de 1999; 171-183.

4. Desconfianza Frente a la Actuación del Estado

"Económicamente, el tributo significa detacciones de riqueza que el estado, en ejercicio de su poder de imperio, realiza en su favor a costa de las economías particulares."⁷ Muchos contribuyentes comparten esta visión, al extremo de considerar inútil todo ingreso de tributos al Fisco.

Una consecuencia predecible ante el continuo desacuerdo por parte del gobierno es el hecho de que las personas tiendan a valorar la posibilidad de retener en su poder el dinero con el cual deberían pagar los impuestos.

En estas circunstancias las personas tienden a considerar que la utilidad del dinero en su poder es claramente superior a la utilidad que para ellos tiene el mismo dinero en las arcas del Estado.

Los ciudadanos realizan una comparación de costo beneficio comparando lo que deben aportar al Estado en concepto de impuestos y aquello que el Estado les brinda en forma de servicios. Cuando esa comparación da como resultado una pérdida, esos sujetos dejan de sentirse obligados al pago de sus impuestos, y que por lo tanto sus conductas evasoras se encuentran justificadas.

Este pensamiento que coincide con la llamada "teoría marginalista" -aunque erróneo- es usual; permitiendo en muchos casos interpretar la conducta del contribuyente como una reacción ante la mala utilización que el gobierno hace de los fondos recaudados.

5. La Economía Informal

En los últimos tiempos han abundado las medidas que tenían entre otros fines el "blanqueo" de las actividades económicas en nuestro país.

Es lógico y completamente acertado que existiendo una gran cantidad de sujetos económicos que operan al margen de la legalidad el Fisco,

⁷ MANONELLAS, Graciela Nora; LEONETTI, Juan Eduardo; El Abuso de las Formas Elusivas como Especie de Evasión Fiscal; 7º Congreso Tributario; Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Capital Federal; San Martín de los Andes; 4 al 8 de Septiembre de 1999; 171-183.