

El Fondo de la riqueza oculta

Por Magdalena Rúa



Espacio de Trabajo Fiscal para la Equidad (ETFEE)

El Fondo de la riqueza oculta

Por Magdalena Rúa¹

Continúa en debate el proyecto de ley que propone la creación de un Fondo Nacional para la cancelación de la deuda con el Fondo Monetario Internacional (FMI), cuyos recursos provendrían de lo recaudado a partir de bienes en el exterior, no declarados hasta el momento, que se informen o se detecten a partir de la entrada en vigencia de la ley.

La iniciativa consta de varios proyectos legislativos, entre los que se incluyen la propuesta de creación del Fondo y otros proyectos modificatorios de la normativa vigente. Contienen puntos relevantes y novedosos, tales como la creación de la figura del “colaborador”, el levantamiento del secreto bancario, fiscal y bursátil, y la constitución del Fondo en moneda extranjera, poniendo foco en uno de los problemas estructurales de la Argentina, la fuga de capitales.

Hasta el momento, el Senado dio media sanción solamente al proyecto que da creación al Fondo para pagar al FMI y a la figura del “colaborador”. El resto de la iniciativa -que levanta el secreto fiscal, bursátil y bancario, medidas necesarias para detectar a los evasores- se mantiene en estudio y bajo revisión en el Senado, según trascendió a la prensa. Resulta fundamental el avance de este último punto para el conjunto de la iniciativa.

Fuga de capitales y evasión fiscal

La presentación del proyecto instaló un álgido debate en torno a la fuga de capitales; fenómeno complejo que daña severamente nuestra economía, que a causa de su magnitud y constancia, y del vínculo estrecho que presenta con el endeudamiento externo, profundiza gravemente la restricción externa y la dependencia financiera.

La iniciativa se enfoca en la porción de la fuga de divisas que se asocia a la evasión y elusión fiscal de grandes empresas y personas adineradas, que no solo impacta en la recaudación tributaria, sino también en la balanza de pagos. Ello teniendo en cuenta la situación de estrangulamiento externo en la que se encuentra la economía argentina hoy, a raíz del fenomenal endeudamiento externo y el enorme déficit por compra de moneda extranjera a partir de las políticas adoptadas por el gobierno de Cambiemos.

La regresividad de la estructura tributaria argentina y sus altos niveles de evasión fiscal —características salientes del sistema—, junto con la fuga de capitales, son problemáticas que se entrelazan y conforman dificultades estructurales, que a la vez se ven agravadas por el endeudamiento externo y, en especial, por las políticas promovidas por el FMI.

¹ La autora es contadora pública por la UBA, magíster en Economía Política por FLACSO, doctoranda en Desarrollo Económico por UNQ, docente en FCE/UBA e investigadora.

La fuga de divisas se encuentra estrechamente vinculada a la evasión y la elusión fiscal por múltiples razones. Por un lado, la fuga representa el canal necesario para utilizar fondos vinculados a evasión fiscal. Por otro lado, la evasión/elusión de tributos, en determinadas ocasiones, se realiza como medio para fugar capitales. Es decir, la finalidad es la fuga y no la evasión/elusión en sí misma; y esto podría vincularse a distintos motivos, como el intento de escapar de regulaciones domésticas, estímulos de inversión y facilidades cambiarias no disponibles en el país de origen, cierta percepción de incertidumbre política y económica local, o el propósito de vetar determinadas decisiones políticas que afectan la acumulación privada (Gaggero, Casparrino y Libman, 2007)². En otros casos, la principal finalidad de la fuga es la evasión y/o elusión, es decir, la salida de capitales del país se realiza con el objetivo primordial de evitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias locales. Del mismo modo, podría suceder que varias de estas circunstancias se den simultáneamente, se entrelacen y retroalimenten.

¿Cuál es la magnitud de los activos externos no declarados?

Comparando información oficial de distintos organismos, se puede sospechar que aún existe una buena porción de activos no declarados en el exterior de propiedad de residentes locales. Si bien no es posible conocer con certeza qué porción de activos externos no es declarada en la actualidad por las personas físicas y jurídicas en sus declaraciones juradas impositivas, los datos de AFIP muestran que los bienes en el exterior declarados por personas físicas y empresas representan cerca de una cuarta parte de lo estimado por INDEC en activos externos del sector privado.³

Las estadísticas de la AFIP muestran que las personas y sucesiones indivisas declararon activos en el exterior cercanos a US\$ 72.500 millones al 31/12/2019. En lo que respecta a las personas jurídicas, la derogación de la Ley del impuesto a la Ganancia Mínima Presunta en el año 2016, con vigencia a partir de 2019, trae problemas para conocer la porción de activos en el exterior que detentan las empresas. Hasta el 2016, último dato disponible en AFIP en lo referido a este impuesto, las empresas declararon bienes en el exterior por un monto cercano a US\$ 9.000 millones. En total, entre activos externos de empresas y personas humanas rondarían los US\$ 81.000 millones, cifra muy lejana a las estadísticas del INDEC de activos externos (que en 2019 eran de US\$ 334.700 millones).

Según INDEC, la Argentina tiene una posición neta acreedora frente al resto del mundo, es decir, que los argentinos (sector privado y público, financiero y no financiero en conjunto) poseen más activos externos que pasivos externos, lo cual resulta una paradoja frente al escenario actual de endeudamiento externo insostenible. A diciembre de 2021, la economía argentina registró una sobrada posición de inversión internacional positiva de US\$ 122.117 millones. Ello se explica porque el sector privado (no financiero) de Argentina posee un enorme caudal de activos externos, US\$ 360.000 millones en 2021, según INDEC, que representa 8 veces lo adeudado al FMI, o US\$ 431.000 millones de dólares de activos externos hasta el año 2019, según estimaciones alternativas a la oficial, representando 10 veces el préstamo con el FMI.

Si analizamos la formación neta de activos externos (FAE) registrada en el Banco Central entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019 –en total 88.000 millones de dólares–, se estima que la mayor parte de ello se ha fugado al exterior o se ha colocado en cajas de seguridad en el país,

² Véase <https://www.iade.org.ar/system/files/dt14-lafugadecapitales.pdf>

³ Véase <https://www.elcoheteealaluna.com/el-fondo-de-la-fuga/>

fuera del sistema financiero registrado –puesto que si se calcula dicha cifra neta de la variación de depósitos en moneda extranjera del sector privado, arroja una suma de 79.500 millones de dólares que estarían en el exterior y en cajas de seguridad, o “bajo el colchón” (en hogares).

Por otro lado, un dato adicional a tener en cuenta es que el gobierno de Mauricio Macri anunció que el régimen de “sinceramiento fiscal” de empresas y personas físicas alcanzó los 116.800 millones de dólares exteriorizados, de los cuales 93.300 millones correspondían a bienes en el exterior, cifra que no se vio directamente reflejada en las estadísticas del stock de activos externos del sector privado que publica el INDEC ni en las estadísticas sobre declaraciones juradas que publica la AFIP, es decir que ambas podrían estar subestimadas.

Los funcionarios de AFIP de aquel entonces informaron que la base imponible de Bienes Personales, solo en lo relativo a bienes en el exterior, aumentó, gracias al blanqueo, de U\$S 19.000 millones a U\$S 113.000 millones, casi 500%.⁴ Sin embargo, los datos que publicó la AFIP para los años 2016 y 2017, alcanzaron cerca de U\$S 78.000 y U\$S 84.000 millones, respectivamente. En cuanto a INDEC, los activos externos (del sector privado no financiero) pasaron de U\$S 232.000 millones en 2015 a U\$S 235.000 en 2016 y U\$S 266.000 en 2017.

Asimismo, vale la pena hacer notar la magnitud del blanqueo en lo referido a activos en el exterior en tan solo un año, que fue de 93.300 millones, lo cual permite tomar dimensión la gran magnitud de activos externos que no se encuentran declarados.

Todos los elementos anteriores nos llevan a pensar que todavía puede haber una enorme suma de activos externos de residentes que no está declarada. Claro que la detección de riqueza en el exterior oculta de propiedad de personas humanas y jurídicas residentes –y no descubierta hasta el momento- será un desafío muy complejo, por lo que es una buena oportunidad para que el Congreso trabaje en conexión con los organismos de contralor y conozca sus debilidades y carencias, de modo de poder dotarlos de más y mejores herramientas.

¿Qué establece la iniciativa?

El proyecto prevé que los sujetos que se acojan a este régimen pueden ser personas humanas, personas jurídicas o sucesiones indivisas residentes en el país que posean activos no declarados en el exterior. La alícuota aplicable será del 20% sobre la totalidad de los bienes detectados (y no declarados) en el exterior, cuando el contribuyente reconozca y declare en forma espontánea y voluntaria, sin la intervención por parte del Organismo Recaudador, dentro de los 6 meses posteriores a la entrada en vigencia de la ley. Cuando la declaración se efectúe en un plazo posterior a los 6 meses, la alícuota se elevará al 35% y, una vez iniciada la fiscalización por parte del Organismo Recaudador, la tasa se eleva al 50%. Los sujetos que accedan a la alícuota del 20% gozarán de los beneficios del último régimen de blanqueo fiscal, de la ley 27.613, “Programa de Normalización para Reactivar la Construcción Federal Argentina” establecido en la ley de Incentivo a la Construcción Federal Argentina y Acceso a la Vivienda.

Un aspecto sobresaliente del proyecto, y sin antecedentes en lo que respecta a este tipo de regímenes, es que el gravamen deberá ser ingresado al fisco en moneda extranjera. Además, la alícuota prevista es relativamente elevada comparada con otros regímenes previos. La tasa más elevada prevista en el blanqueo fiscal llevado adelante durante el Gobierno de Mauricio Macri fue del 15% para bienes que no fueran inmuebles, declarados tardíamente.

⁴ Véase <https://cpcecba.org.ar/noticias?idn=12360>

Otros dos aspectos que merecen destacarse son los referidos al levantamiento del secreto bancario, fiscal y bursátil –que se presentaron como proyectos de modificación de otras leyes que acompañan al proyecto principal- y la creación de la figura del “colaborador”.

En lo que refiere al secreto bancario, bursátil y fiscal, se autorizaría en todos los casos al levantamiento del secreto para que la Comisión Bicameral permanente de la deuda externa, los fiscales en causas judiciales, el ENRE, el ENARGAS y todos los entes u organismos oficiales que tengan injerencia en la autorización y determinación de precios regulados, y el Jefe de Gabinete de Ministros accedan a la información restringida.

En el caso del secreto bancario, además, las entidades financieras deberían informar a los organismos recaudadores de impuestos nacionales, provinciales o municipales y al Banco Central de la República Argentina, que tendría acceso directo a la información de cualquiera de las operaciones que realicen las entidades financieras. Este último punto es muy relevante como antecedente para la regulación del secreto bancario. Teniendo en cuenta las dificultades existentes a la hora de obtener información de entidades financieras, el BCRA debería tener acceso directo, de manera automática, a todos los productos y operaciones que registran las entidades financieras de sus clientes.

Por su parte, la figura del “colaborador” aparece como un elemento novedoso y que representa un antecedente importante para crear una nueva figura de arrepentido en lo que respecta a delitos penales tributarios. En el caso de este proyecto, refiere a toda persona humana o jurídica, residente en el país o en el extranjero, que proporcione información relacionada con una violación de las leyes impositivas y de lavado de activos, para la detección o localización de los bienes ocultos y de las maniobras delictivas, cuyo monto no debe ser inferior a U\$S 500.000 en concepto de activos no declarados. La participación en estos procedimientos será estrictamente confidencial, garantizando que toda actuación que se realice en el marco de estos procesos no sea difundida en ningún ámbito, y se estipula una recompensa como motivación del 30% de lo efectivamente recaudado. Este último aspecto y la protección de identidad del colaborador y de su entorno, son relevantes para el denunciante/ alertador/ arrepentido, puesto que sus denuncias ponen en riesgo a su carrera profesional, su seguridad y la de su familia, y necesitan de un apoyo económico para soportar honorarios de abogados, costos de reubicación, etc.

Hasta el momento, en nuestra legislación, solo existe la figura del “arrepentido” en la Ley 27.304, que no aplicaría al régimen penal tributario (aunque sí al lavado de dinero y a otros delitos del orden económico y financiero, tipificados en el Código Penal). La creación de esta figura es muy relevante puesto que, en la práctica, en muchos casos, sus denuncias consisten en la única vía posible para su descubrimiento y las mayores revelaciones de evasión fiscal internacional se filtraron a través de informantes, como es el caso de Hervé Falciani en HSBC, Stephanie Gibaud en UBS, Hernán Aribizu en JP Morgan Chase, entre muchos otros. Los denunciantes internos cumplen un rol fundamental para el interés público en la lucha contra la evasión fiscal. En Estados Unidos, por ejemplo, se ha creado una oficina de alertadores en el ámbito de la autoridad tributaria (IRS Whistleblower Office) y, en este caso, también se estipula un hasta un 30% sobre lo recaudado de premio para el alertador cuando el Estado haga uso de la información que brinda.

De esta forma, el proyecto prevé que aquellos que efectúen la declaración voluntaria y se acojan a este régimen dentro de los 6 meses y paguen la alícuota del 20%, quedarán liberados de toda acción civil, comercial, penal tributaria, penal cambiaria, penal aduanera e infracciones administrativas que pudieran corresponder, y eximidos del pago de los impuestos que hubieran omitido declarar. Asimismo, se señala explícitamente que los beneficios previstos en no eximen

las investigaciones por delitos preexistentes del lavado de activos, contrabando, terrorismo, narcotráfico, trata de persona u otros que pudieran corresponder.

Por otro lado, el proyecto instruye a la AFIP a solicitar colaboración a otros organismos internacionales y cooperación contra la evasión fiscal y el lavado de activos. Además, le encomienda a la AFIP que, en el marco de los acuerdos con otros países y Organismos Internacionales, solicite que los bancos, sociedades o agentes de bolsa, u otras entidades en donde se detectan o localizan los fondos no declarados, actúen como agentes de recaudación. También, encomienda al Ministerio de Economía a solicitar la colaboración del FMI, proporcionando información que el organismo suministre por los análisis que desarrolla y que se involucre en la detección de operaciones ilegales que desvíen fondos a guaridas fiscales, violando los lineamientos fijados por la OCDE.