



Universidad de  
**San Andrés**

Universidad de San Andrés  
Departamento Académico de Economía  
Licenciatura en Economía

***Blanqueo de capitales: conceptualización  
y comparación entre países desarrollados  
y en desarrollo***

**Autor: Agustina Garcia Guevara**

**Legajo: 23110**

**Mentor: Federico Weinschelbaum**

**Buenos Aires, 30 de mayo de 2017.**

## Índice

1. Introducción.....	2
2. Historia: ¿cuándo y dónde surgió la necesidad de blanquear o lavar capitales?.....	5
3. Conceptualización: Blanqueo de Capitales vs. Lavado de Dinero .....	10
3.1. Blanqueo de Capitales.....	13
3.2. Lavado de Dinero.....	24
4. Análisis empírico del Blanqueo de Capitales o amnistía fiscal.....	28
4.1. Países en vías de desarrollo.....	29
4.1.1. El caso de Argentina .....	29
4.1.2. El caso de Chile.....	42
4.1.3. El caso de Brasil.....	46
4.1.4. El caso de Colombia.....	50
4.1.5. El caso de Sudáfrica .....	52
4.2. Países Desarrollados .....	59
4.2.1. El caso de Alemania .....	60
4.2.2. El caso de España.....	63
4.2.3. El caso de Italia .....	65
4.2.4. El caso de Estados Unidos.....	70
4.2.5. Voluntary Disclosure Program .....	75
5. Análisis comparativo: medidas aplicadas en países en desarrollo y desarrollados .....	78
6. Conclusión .....	97
7. Bibliografía .....	102

## 1. Introducción

El objetivo de este trabajo es realizar un análisis comparativo de las medidas de blanqueo de capitales adoptadas por los países desarrollados y en vías de desarrollo, entendiendo las diferencias que existen entre las mismas a partir de las desigualdades del mercado laboral y del sistema tributario, de las necesidades implícitas de cada grupo de países a la hora de aplicar la medida y de las diferencias que caracterizan su política y economía. Estas diferencias implicarán que algunas medidas tengan un mayor impacto en el largo plazo y logren cumplir con sus objetivos.

El blanqueo de capitales es muchas veces considerado un sinónimo del lavado de activos, y, aunque ambos conceptos tienen el mismo fin, difieren enormemente en aspectos fundamentales. El presente trabajo considera que el blanqueo de capitales es sinónimo de amnistía fiscal y define a este término a partir de la definición brindada por Prieto Jano, quien sostiene que una amnistía es “una medida o conjunto de medidas con el fin de condonar penas o sanciones de carácter civil y criminal a los contribuyentes, que admitan voluntariamente no haber pagado la deuda impositiva, o haberlo hecho parcialmente, de los impuestos correspondientes a periodos precedentes y que ahora, declaran por entero” (Prieto Jano 1994, 228).

Este concepto se caracteriza por dos aspectos fundamentales. El primero consiste en que los capitales que se blanquean son de origen legal pero no han sido declarados debidamente al fisco. El segundo es que el Estado tiene un rol fundamental en su aplicación. Los distintos gobiernos proponen amnistías fiscales, dándole un carácter legal a este accionar debido a que son las propias autoridades estatales las que proponen y permiten el blanqueo. Los capitales no declarados son introducidos en la economía legal a través de las distintas medidas propuestas por el Estado, las cuales pueden variar dependiendo de las necesidades de cada

administración y de los objetivos de las mismas. Un mismo Estado en momentos distintos de la historia puede aplicar blanqueos con características diferentes en base a las necesidades económicas del momento. La existencia de capitales no declarados al fisco se debe principalmente a la elusión o evasión impositiva. La elusión impositiva es el cambio de la conducta del contribuyente con el objetivo de reducir o eliminar su carga impositiva y la evasión fiscal consiste en no pagar los impuestos correspondientes a través de prácticas ilegales de forma voluntaria (Prieto Jano 1994).

Por otro lado, definimos al Lavado de Dinero como la conversión de capitales obtenidos a través de actividades ilegales en capitales de carácter legítimo, lo cual permite que el agente que cometió el delito pueda usar estos capitales en el circuito legal y que no se pueda utilizar esta riqueza como medio para rastrear el delito de origen que la generó (Tondini 2006). En este caso, el Estado no interviene en la legitimación de los capitales porque hacerlo implicaría la aceptación de la actividad ilegal realizada para obtener los activos. Son muchos los delitos que generan la necesidad de lavar capitales. En un principio se limitaba al narcotráfico, pero a lo largo del tiempo se ha ampliado la gama de actividades incluyendo la corrupción, la trata de personas, el tráfico de armas, entre otros.

En contraposición al blanqueo de capitales, el lavado de dinero busca disfrazar capitales obtenidos de forma ilegal que lógicamente no son declarados porque la declaración de los mismos implicaría la confesión del delito. Distintos autores definen distintos procedimientos de lavado de capitales, pero en general existe un consenso de que el capital debe ser introducido en el sistema financiero legal, disimulado para que no se puede rastrear su procedencia y finalmente utilizado por el agente que busca utilizar los beneficios económicos ilegales obtenidos.

Como se puede observar, el fin de ambos conceptos es la legitimación de capitales no declarados al fisco con el objetivo de poder utilizarlos libremente en el sistema

financiero legal. El origen de estos capitales es distinto, ya que unos provienen de actividades legales con posterior evasión de las responsabilidades tributarias y otros provienen de beneficios económicos obtenidos a partir de actividades ilegales. Además, el método a través del cual se transforman estos capitales difiere. En el caso del blanqueo hay una intervención gubernamental y una declaración de capitales a través del Estado. Con el lavado de dinero, sin embargo, no hay intervención de la administración y los agentes realizan diferentes acciones para introducir sus capitales en la economía sin ser detectados por las autoridades.

Ambos conceptos están presentes en países desarrollados y en vías de desarrollo, aunque muestran diferencias a partir de las distintas características que separan a estos países. En el presente trabajo analizaremos particularmente las medidas de blanqueo de capitales adoptadas por ambos grupos de países. Los distintos Estados aplican medidas de características variadas para incentivar la declaración de activos no declarados, buscando solucionar problemas particulares de cada economía. Las características de estas medidas lograrán que las mismas sean más o menos efectivas para alcanzar sus objetivos y que tengan un impacto en el largo plazo.

El trabajo está estructurado de la siguiente forma. En la sección dos se desarrolla el origen de la necesidad de blanquear o lavar capitales, haciendo un breve repaso de la historia de estos conceptos. En la tercera sección se analiza la definición y características del blanqueo de capitales, haciendo hincapié en los motivos que incentivan la necesidad de blanquear capitales, y del lavado de dinero. En la cuarta sección se realiza un análisis empírico de las distintas medidas blanqueo de capitales aplicadas por países desarrollados y en vías de desarrollo. En la quinta sección se realizan las comparaciones pertinentes de las medidas aplicadas por ambos grupos de países. La sexta sección concluye el trabajo, resumiendo las principales conclusiones alcanzadas.

## **2. Historia: ¿cuándo y dónde surgió la necesidad de blanquear o lavar capitales?**

Para poder realizar este análisis, es necesario comprender en una primera instancia de donde proviene la necesidad de los agentes de blanquear o lavar sus activos. Desde los orígenes del derecho penal la criminalidad viene de la mano de grandes beneficios económicos y hoy en día la misma genera grandes cantidades del mismo. Esto implica que la necesidad de Blanquear Dinero no es novedosa porque proviene de la existencia de capitales ilegales, los cuales existen hace mucho tiempo. Junto con estos capitales viene implícita la necesidad de darle carácter legal a los mismos para poder utilizarlos en el mercado legal (Meincke 2003).

El Blanqueo de Capitales tiene una larga tradición en la historia económica de los distintos países y son varias las teorías de cuándo y dónde se originó por primera vez. Jiménez plantea que el hábito de utilizar prácticas para disfrazar ingresos provenientes de actividades ilícitas podría haber comenzado en la Edad Media, cuando la usura fue declarada como un crimen por la Iglesia. La usura es la práctica que consiste en cobrar intereses excesivamente altos por un préstamo, aunque durante mucho tiempo, se equiparó el término con el simple cobro de intereses por un préstamo. De acuerdo a esta última concepción, cualquier interés que se exigiese por más pequeño que fuera era considerado como usura. En la edad media, mercaderes y prestamistas burlaban las leyes que castigaban la usura y la encubrían, logrando cobrar los intereses que ellos consideraran apropiados y adquiriendo capitales ilegales (Jiménez 2009).

El historiador Sterling Seagrave en su libro *Lord of The Rim* (1995) sitúa al blanqueo de dinero en la China Imperial de hace más de 3000 años donde los mercaderes chinos ocultaban su dinero movilizándolo fuera de su jurisdicción, comercializando a precios inflados o convirtiendo dinero en bienes muebles para

evitar ser expulsados de su país a partir de las leyes que prohibían la fuga de capitales ilegales de las provincias chinas (Seagrave 1995).

Por otro lado, la conquista de América y el desarrollo de la piratería naval para generar ganancia a partir de dicho descubrimiento son el precedente de los paraísos fiscales actuales. Antiguamente, los mismos se presentaban en forma de puertos o refugios marítimos que ofrecían alojamiento y residencia a los capitales que se generaban en la piratería (Jiménez 2009). Los piratas fueron pioneros del lavado de oro y el blanco de sus ataques fueron las naves comerciales europeas que navegaban el Atlántico durante los siglos XVI y XVII. Muchas veces los piratas, al igual que los bucaneros y filibusteros, contaban con la ayuda encubierta de sus gobiernos (Tondini 2006): “En 1612, Inglaterra ofreció a los piratas que abandonaran su profesión, un perdón incondicional y el derecho a conservar el producto de todos sus crímenes” (Tondini 2006, 4). Gran parte de este producto fue resguardado por los herederos de la tradición templar y los banqueros de la época, surgiendo de este modo los refugios financieros, cuyo origen se da en las guardias piratas (Tondini 2006). Este último ejemplo muestra por primera vez la intervención de un gobierno, lo cual nos acerca más a una amnistía fiscal y nos aleja un poco de las acciones puras de lavado de activos.

El origen del concepto de “Lavado de Dinero” proviene de la década del 20 en Estados Unidos cuando las mafias norteamericanas desarrollaron un servicio de lavanderías para disfrazar la procedencia ilegal del dinero que obtenían a través de actividades criminales, principalmente con el contrabando de bebidas alcohólicas prohibidas (Tondini 2006). El mecanismo consistía en presentar las ganancias ilícitas como procedentes del negocio de lavandería. Debido al método de pago que se utilizaba en las lavanderías, resultaba difícil distinguir qué dinero provenía de actividades ilegales y cuál del negocio legal. Más adelante, en los años 50 y 60, cuando las lavanderías dejaron de ser un negocio atractivo por cambios en el

mercado, las mafias optaron por compañías de comida rápida para disfrazar sus capitales (Mallada Fernández 2011). La expresión fue utilizada judicialmente por primera vez en 1982 en los Estados Unidos al ser confiscado dinero que supuestamente provenía de la cocaína colombiana (Tondini 2006).

Originalmente, en los años 80 más específicamente, el análisis se centraba principalmente en el narcotráfico por el auge de dicho delito a nivel internacional como el único capaz de incentivar la necesidad de lavar capitales, pero a medida que avanzaron los 90 se empezó a prestar atención a otro tipo de delitos, como por ejemplo la corrupción (Meincke 2003). Hoy en día la lista de delitos que justifican este accionar aumentó considerablemente y, en general, “se entiende al producto de cualquier delito tipificado en las legislaciones penales de los países como precedente al delito de Blanqueo de Capitales” (Meincke 2003, 27), tomando en este caso al Blanqueo de Capitales como sinónimo de Lavado de Activos.

A lo largo del tiempo, el conflicto del blanqueo de capitales ha evolucionado y actualmente el problema cobró tal relevancia que surge como un problema en sí mismo, independientemente del accionar que le dan origen, y por esto se lo debe tratar de forma particular:

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 (Meincke 2003, 27).

Más allá de que la necesidad de blanquear capitales no sea reciente, la consideración como delito del acto mismo si es reciente. En un principio la atención estaba puesta en el accionar que generaba el capital ilegal y la confiscación de los bienes generados por este delito se configuraba como un castigo contra el mismo. Actualmente, el conflicto del blanqueo ha cobrado una



importancia mucho mayor y en los países destinan una gran cantidad de recursos a la prevención del mismo. Tal como expresa Uribe:

En efecto, en 1986 surgió en los Estados Unidos y se extendió rápidamente por todo el mundo, la tendencia de criminalizar el acto mismo de blanquear el dinero y establecer que ese nuevo delito, por ser complemento independiente del delito subyacente, constituye motivo suficiente para el decomiso de bienes. De hecho, en algunos países, el blanqueo del producto del delito puede dar lugar a penas más severas que el mismo delito subyacente (Uribe 2003, 2).

En un principio el blanqueo de capitales no era un fenómeno que llamara la atención debido a su poca trascendencia internacional. Recientemente, por otro lado, son muchos los motivos que han logrado que el blanqueo o lavado de activos cobre una relevancia y magnitud mayores en términos internacionales y que, por lo tanto, sean muchos los países que comenzaron a prestarle más atención (Mallada Fernández 2011). Los avances en la tecnología y comunicación han sido claves para permitir el desarrollo de este conflicto, permitiendo la globalización del mercado de capitales. El carácter internacional del mercado ha incentivado a los agentes que buscan ocultar sus capitales a hacerlo fuera de las fronteras nacionales en países donde las medidas de prevención son poco exigentes, lo cual dificulta su detección. A partir de esto surgen los paraísos fiscales o territorios offshore en los que el agente puede mantener sus activos no declarados y evadir fuertes cargas impositivas que pueden existir en su país de origen. A eso se suma el secreto bancario que los caracteriza, lo que asegura que el país que recibe los capitales no divulgará información del contribuyente. A raíz de todo esto, el intercambio de información fiscal entre los distintos países ha adquirido una gran relevancia (Mallada Fernández 2011).

Por otro lado, el desarrollo de estas prácticas se ha fomentado por “la complejidad de los medios utilizados que da lugar a la especialización de los blanqueadores de

capitales, quienes actúan asesorados por profesionales del sector que conocen todos y cada uno de los recovecos de la legislación” (Mallada Fernández 2011, 26). Es por eso que para poder evitar el blanqueo se necesita que las entidades financieras cumplan con ciertas obligaciones para evitar este tipo de acciones y que los empleados puedan detectar operaciones de este estilo y sepan cómo responder a ellas. Las entidades tienen por lo tanto que instruir a sus empleados en la prevención de lavado de dinero y blanqueo de capitales (Mallada Fernández 2011). Otro motivo por el que el blanqueo de dinero ha cobrado una relevancia considerable es que está relacionado con enormes cantidades de dinero. Por el carácter clandestino de estos capitales, es difícil estimar un monto exacto, pero distintas organizaciones realizan estimaciones intentando entender el volumen de capitales que se mueve por afuera del sistema financiero legal. Por ejemplo, las Naciones Unidas estiman que en un año la cantidad de dinero blanqueado a través de distintos métodos equivale al 2 – 5% del Producto Bruto Interno Mundial, lo que equivale a US\$ 800 mil millones - US\$ 2 billones. Más allá de la poca fiabilidad de los números, la magnitud de los mismos sirve para entender la magnitud que el blanqueo de capitales tiene hoy en día (Mallada Fernández 2011).

La mayor importancia que se le da a este conflicto también surge de que no tiene sentido atacar a los criminales si sus ganancias no se ven amenazadas. Muchas veces los accionares delictivos son motivados por los beneficios económicos que generan. A partir de estas ganancias los delincuentes pueden seguir con sus actividades delictivas. Esto implica que no solamente hay que castigar a los delincuentes sino también a quienes manejan las ganancias del delito. Por otro lado, la penalización al blanqueo de capitales es una herramienta para ampliar la red de vigilancia sobre los ya considerados actos delictivos y crea una base que permite imponer penas más severas sobre quienes cometen el delito (Uribe 2003).

En conclusión, la necesidad de blanquear capitales no es nueva y puede remontarse dependiendo del autor a distintos momentos y lugares de la historia. Sin embargo, lo que sí es más reciente es la conceptualización y análisis independiente del Blanqueo de Capitales o Lavado de Dinero y no solo como una consecuencia de las actividades que lo incentivan. En palabras de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD),

Tradicionalmente la lucha contra el delito se ha centrado en esclarecer los crímenes. Pero desde los años noventa, quienes combaten el crimen también han pretendido disuadir a los delincuentes prestando mayor atención a la confiscación del producto del delito. Y más recientemente, con la introducción de la comunicación de operaciones inusuales o sospechosas por las entidades reguladas, a menudo el flujo de dinero o de bienes se investiga antes incluso de que el delito haya sido descubierto (OECD 2009, 9).

La conceptualización del blanqueo de capitales como delito no es sencilla por dos motivos principales. El primero es que existe una falta de uniformidad en el concepto de blanqueo de capitales y en las normativas que lo tratan (Mallada Fernández 2011). En segundo lugar, esto se debe a la naturaleza particular del delito. A diferencia de los delitos que lo incentivan, el blanqueo consiste en una serie de actos que si se analizan independientemente pueden ser inocentes pero que si se estudian en conjunto equivalen a un intento de ocultar el resultado de un crimen (Uribe 2003).

### **3. Conceptualización: Blanqueo de Capitales vs. Lavado de Dinero**

Definir los términos blanqueo de capitales y lavado de dinero no es tarea sencilla, dado que existe una amplia gama de interpretaciones para ambas expresiones. Las diversas realidades entre los distintos países y las distintas formas de llevarlas a cabo dificultan el establecimiento de un único criterio. Existe sin embargo un

aspecto común que puede aplicarse a todas las definiciones de ambos términos: están asociados al capital no declarado y a la necesidad de introducirlo en la economía legal. Para que ambos existan es necesaria la previa obtención de capitales no declarados y la declaración de los mismos implica una confesión al fisco de la falla cometida. En ambos casos, de acuerdo a lo planteado por Tondini el capital obtenido necesita lo que él denomina “cosmética” y dependiendo del caso en el que nos ubiquemos el tratamiento realizado a los fondos es diferente (Tondini 2006).

Para los fines de este trabajo, realizaremos una distinción entre ambos términos, los cuales muchas veces son tomados como sinónimos. Para entender la diferencia entre estos dos conceptos es necesario analizar dos aspectos principales que los diferencian. Por un lado, podemos separar al lavado y blanqueo de activos a partir de la naturaleza de los capitales que se busca declarar, los cuales se pueden clasificar en dinero negro y dinero sucio. El dinero negro hace referencia al dinero que proviene de una actividad legal pero que no es declarado al fisco (Tondini 2006). Son capitales que no han cumplido con las correspondientes obligaciones fiscales. En palabras de Mallada Fernández “Son aquellas cantidades de dinero que no han sido declaradas previamente a la Hacienda Pública” (Mallada Fernández 2011, 39). Por otro lado, el dinero sucio hace referencia al dinero que proviene de actividades ilegales (narcotráfico, tráfico de armas, prostitución, contrabando, robo, entre otros) y no es declarado a hacienda porque hacerlo implicaría la confesión del delito realizado (Tondini 2006). Las medidas de blanqueo de capitales están destinadas a los capitales en negro mientras que el lavado de activos está abocado a los capitales sucios.

Por otro lado, ambos términos se diferencian no solo por la naturaleza u origen del capital a declarar sino también por la naturaleza u origen del acto en sí. El Blanqueo de Capitales es un acto legal en su esencia debido a que es propuesto y

gestionado por los distintos gobiernos de los países. El agente opta por blanquear sus activos no declarados a través de un incentivo del gobierno y lo hace de forma legítima, siempre bajo el control Estatal y con el permiso del gobierno que gestionó la medida. Por otro lado, el lavado de activos es un acto ilegal debido a que el agente se maneja por fuera del circuito legal y lava sus capitales sin ser detectado por el gobierno. Los contribuyentes recurren a diversos mecanismos para introducir sus activos en el circuito legal buscando no ser descubiertos por las autoridades, dándole esto un carácter de ilegal por operar por fuera del conocimiento del Estado.

A instancias de este trabajo y en pos del análisis que se busca realizar, coincidimos con aquellos autores que consideran que ambos términos no pueden ser considerados como sinónimos. Sin embargo, entendemos que haya autores que consideran que ambos términos son lo mismo, ya que consideran a la elusión o evasión impositiva como un delito. Mallada Fernández, por ejemplo, considera que tanto el dinero negro como el dinero sucio forman parte del proceso de blanqueo de capitales ya que en ambos casos se da una previa ocultación al fisco de los capitales y la posterior reincorporación de los mismos en la economía legal (Mallada Fernández 2011).

Dante Basile brinda una definición similar a la planteada en este trabajo. Señala que el concepto de “reciclar dinero ilícito” se puede dividir en dos grandes ramas: la primera consiste en actividades productoras lícitas con la siguiente evasión de los efectos tributarios que generan. Denomina a estos capitales como “fondos contaminados” (dinero o capitales negros). Por otro lado, están aquellos capitales que provienen de actividades ilegales que están al margen de la ley, los cuales denomina como “capitales ilegales” (dinero o capitales sucios). El autor invierte los conceptos y considera que en el primer caso se requiere un reciclaje o lavado de dinero mientras que en el segundo es necesario el blanqueo (Tondini 2006).

La necesidad de disimular capitales no declarados surge del deseo de los contribuyentes de no ser descubiertos por funcionarios de Hacienda. Cuando se quiere gastar el producto de la acción cometida, los agentes se encuentran con un conflicto: cómo utilizar esos capitales sin poder acreditarlos en Hacienda sin llamar la atención. Para poder gastar el dinero libremente, los agentes deben asegurarse de que no haya una relación entre el capital utilizado y la no declaración realizada. Para ello, los agentes necesitan regularizar sus capitales antes de introducirlos en el sistema financiero legal (OECD 2009). Además, como aclara en Banco Interamericano de Desarrollo, los agentes buscan disfrazar sus capitales porque el seguimiento de los mismos puede ser una prueba del delito o elusión cometidos y porque el dinero en sí puede ser objeto de investigaciones (BID 2005).

### **3.1. Blanqueo de Capitales**

El Blanqueo de Capitales, sinónimo en este trabajo de Amnistía Fiscal, trata al dinero negro y busca introducir los capitales que no han cumplido sus obligaciones fiscales en el sistema financiero legal y evitar así que el contribuyente no pueda utilizarlos o que sean una forma de rastrear la evasión o elusión impositiva realizada. El dinero proviene de actividades productoras lícitas con la posterior evasión de los efectos tributarios que estas generan. Además, el Blanqueo de Capitales es propuesto y permitido por los Gobiernos de distintos países. El agente decide blanquear sus capitales a través de una medida propuesta por las autoridades, por lo que la declaración de estos activos es legal y se hace siempre bajo el conocimiento y control del Estado. Se parte de capital legal cuya única falla es el no cumplir con sus obligaciones tributarias (Tondini 2006).

La existencia de capitales no declarados provenientes de actividades legales proviene de la elusión o evasión tributaria. Los impuestos tienen distintos impactos en el comportamiento de los agentes y en la distribución de los recursos.

Algunos de ellos no son deseados, dentro de los cuales se encuentra la motivación al agente de no cumplir con sus obligaciones tributarias (Prieto Jano 1994). Definimos a la elusión fiscal como la “modificación del comportamiento del agente de manera de que se reduzca o elimine su deuda tributaria” (Prieto Jano 1994, 220). En este caso no se incurre en procedimientos ilegales ya que el individuo aprovecha áreas grises de la legislación para evitar el pago de impuestos (Prieto Jano 1994). Muchas veces, los contribuyentes aprovechan ventajas generadas por las diferencias normativas entre las distintas legislaciones tributarias nacionales y es aquí donde cobran relevancia los paraísos fiscales previamente mencionados. Por otro lado, la evasión fiscal consiste en dejar de pagar impuestos por medios ilegales de forma voluntaria (Prieto Jano 1994). Este conflicto está presente en todos los países del mundo en mayor o menor medida (López Laborda y Saucó 2002).

Ambos términos tienen distintos impactos en la economía. Generan una pérdida de ingresos para el fisco, a través del menor cobro de impuestos y de la “erosión de la base imponible y traslado de beneficios” (Truan Saxton 2016, 13). En palabras del autor “La erosión de la base imponible es el resultado de una serie de prácticas que tiene como objeto la reducción o exención del pago de impuesto a la renta” (Truan Saxton 2016, 22). La forma más común de hacer esto es el traslado de los beneficios al exterior y el problema nace en las diferencias que existen entre las tasas del país de residencia del agente y los países donde se encuentran los capitales. La administración buscará otros medios para evitar el desequilibrio presupuestario, como el aumento de las presiones tributarias en rentas que son de fácil control para el Estado, lo cual genera una mayor presión tributaria en los contribuyentes honestos. La pérdida de ingresos tiene un impacto negativo en el déficit fiscal de las economías, sobre todo en aquellas sociedades con mucho gasto público, aumentando de este modo la deuda pública. Además, tienen un impacto



negativo en la equidad de la distribución de la renta entre los agentes, una incidencia negativa en el cálculo de los indicadores económicos y generan una distorsión en la localización de los factores y en la asignación de recursos (Prieto Jano 1994). La OECD considera que también tienen un impacto en los contribuyentes y las empresas, ya que los contribuyentes deben hacerse cargo de mayores cargas impositivas, responsabilizándose por todo aquel que no haya declarado sus capitales y no pague impuestos, y las empresas sufren las ventajas competitivas que se generan para aquellas que tienen la posibilidad de eliminar o reducir sus contribuciones.

Los principales factores que incentivan al no cumplimiento de las obligaciones fiscales son el ambiente legal, que abarca la complejidad de las normas tributarias ya que cuanto más complejas son menor es el nivel de cumplimiento, y la efectividad en la aplicación de las leyes tributarias, ya que cuanto menos capaz sea un Estado de aplicar dichas leyes, menor será el riesgo de incumplir con las obligaciones tributarias y mayor el incentivo a hacerlo. De todos modos, esto depende de las preferencias del individuo, ya que los agentes aversos al riesgo cumplirán con sus obligaciones sin analizar los factores mencionados previamente (Prieto Jano 1994).

En segundo lugar, aparecen los factores circunstanciales, que consideran el nivel de ingresos y gravamen impositivos, ya que los agentes establecen una comparación entre su nivel de ingresos antes y después del impuesto (Prieto Jano 1994). Si el agente percibe que la carga impositiva es excesiva, distorsiona sus cálculos presupuestarios y de eficiencia económica, justificando las actividades evasoras (Raymond 1987). Los individuos se sienten más presionados por la tributación directa, porque perciben una disminución de su poder de compra. Otros factores circunstanciales son la inflación, la cual disminuye el poder de compra del ingreso de contribuyente, y la eficiencia de la administración tributaria,



ya que los agentes no pagarán sus impuestos si consideran que la relación entre los mismos y la administración tributaria es frágil (Prieto Jano 1994).

La ética del contribuyente, definida como un “conjunto de normas de comportamiento que los rige en relación con su gobierno” (Prieto Jano 1994, 224), también afecta el cumplimiento de las obligaciones fiscales. La misma incluye el nivel de confianza en el gobierno, planteando que el contribuyente que siente que los objetivos del gobierno no están alineados con los suyos se mostrará reacio al pago de impuestos. También tienen en cuenta la utilización de los recursos, la transparencia de los gastos de las autoridades y la corrupción. Incluye la percepción de igualdad de trato entre los contribuyentes. Por otro lado, existen individuos que no entienden el beneficio que obtienen a partir del pago de impuestos, lo cual es un gran incentivo para no pagarlos. Finalmente, se tiene en cuenta la percepción de la evasión tributaria, que analiza distintas acciones que impactan negativamente la conciencia del contribuyente haciéndolos considerar como aceptables comportamientos que antes consideraban inaceptables, y la percepción del efecto de las sanciones legales y sociales relacionado con la tolerancia de la administración tributaria y severidad administrativa ante el incumplimiento fiscal (Prieto Jano 1994).

Truan Saxton considera que el incumplimiento fiscal es la consecuencia de tres cosas: la mala administración tributaria, un sistema legal deficiente y una política fiscal inadecuada (muy compleja, impuestos regresivos, tasas altas, entre otros) (Truan Saxton 2006). Jorrat considera que el incumplimiento tributario depende de cuatro cosas: la eficacia de la administración fiscal, cuán complejo es el sistema tributario, las sanciones aplicadas y la aceptación de los contribuyentes del sistema tributario (Jorrat 2012).

Uno de los principales componentes de la evasión tributaria es la informalidad del mercado laboral. Dicho mercado se compone por un sector estructurado y otro

desestructurado, a los que denominamos mercado formal e informal de trabajo. Definimos como Mercado Formal de Trabajo a aquellas personas que trabajan bajo el marco regulatorio de la ley laboral. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) explica que el mercado laboral está regulado por normas y políticas que influyen en el funcionamiento del mismo y en los trabajadores. Estas reglas son denominadas instituciones laborales y tienen un rol relevante en el nivel y dinámica del empleo, en los niveles de productividad, en la determinación de los salarios y en la estructura salarial (Bertanou y Casanova 2015). Todo agente que se desempeñe en el mercado legal de trabajo es protegido por estas instituciones, resguardando así sus derechos como trabajador y evitando posibles abusos por parte del empleador.

Cuando un empleado no está alcanzado por todas las instituciones del mercado laboral previamente mencionadas decimos que se desempeña en el Mercado Informal de Trabajo. La informalidad se define en base a dos aspectos distintos de la economía que son complementarios. Un aspecto es el productivo y en él se define a los trabajadores informales como “el conjunto de ocupados pertenecientes a una clase desventajada y marginal, de baja productividad y calificación, empleados en firmas de pequeña escala o en actividades basadas en la familia con tecnologías poco productivas” (Jiménez 2011, 8). El segundo aspecto es el legal y considera como informales a aquellos trabajadores que no gozan de los beneficios y derechos que otorgan las leyes laborales (Jiménez 2011). El agente que se desempeña en el mercado informal realiza trabajos de carácter legal pero la forma en la que estos trabajos son registrados y remunerados no lo es. Esta actividad económica se oculta por cuestiones de evasión fiscal o de controles administrativos.

La evasión tributaria ha aumentado considerablemente a partir ciertos fenómenos mencionados previamente: Los avances en la tecnología y comunicación que han

permitido la globalización del mercado de capitales, cuyo carácter internacional incentiva a los agentes a mover sus capitales a países con baja carga impositiva y que protejan su anonimato (Mallada Fernández 2011). Actualmente, son muchos los contribuyentes, tanto individuos como empresas, que buscan mover sus capitales a Paraísos Fiscales, países en donde la carga impositiva es menor y donde los capitales están respaldados por el secreto bancario que los caracteriza. La OECD considera que los impuestos deberían ser un vehículo para el financiamiento del desarrollo económico y social de los países. Sin embargo, las fallas del sistema fiscal que permiten la libre circulación de capitales no declarados entre países no permiten que el sistema fiscal cumpla con su objetivo de incrementar la recaudación, reduciendo las posibilidades de inversión y desarrollo (Peñarada Casteñada 2015). La creciente relevancia de este conflicto implica que los distintos gobiernos y organizaciones internacionales han tomado distintas medidas, tanto nacionales como internacionales, para reducirlo.

Si consideramos que los impuestos son la clave para el crecimiento de un país y observamos que el conflicto de evasión impositiva internacional ha aumentado considerablemente en los últimos años, entonces es lógico asumir que distintas organizaciones como la OECD buscarán incentivar el intercambio de información entre países, fomentando la cooperación entre naciones y buscando reducir la evasión fiscal facilitada por las condiciones actuales del sistema tributario. Para ello, se desarrolló el “Acuerdo sobre intercambio en información tributaria” cuyo objetivo principal es “promover la cooperación internacional en materia tributaria mediante el intercambio de información” (OECD 2014, 2). Más allá de que ya existieran acuerdos bilaterales de intercambio de información entre distintos países, los mismos implicaban que un gobierno solicitara información específica sobre un grupo de contribuyentes que ya estuvieran siendo investigados por delitos tributarios. El objetivo de este nuevo acuerdo es que el intercambio de

información entre países sea automático y anual, sin que haga falta una solicitud.

En palabras de la OECD:

El estándar prevé el intercambio automático y anual de información financiera entre gobiernos, incluyendo balances, intereses, dividendos y ventas de activos financieros, transmitida a los gobiernos por las instituciones financieras y cubriendo cuentas mantenidas por individuos y entidades, incluyendo *trusts* y fundaciones (OECD 2014)

Consideran que este cambio es esencial para aumentar la confianza de los contribuyentes en el sistema fiscal y la idea de equidad entre agentes que llevaría a un mayor nivel de pago voluntario de tributos. Plantean que la lucha contra la evasión impositiva fiscal implicará una mayor recaudación para los gobiernos, lo cual llevará a una mayor inversión y crecimiento, sobre todo para países con mucho gasto público. Sostienen que a medida que el mundo se globaliza es cada vez más sencillo para los evasores ocultar capitales y que esto permite la mayor evasión por parte de estos contribuyentes. Finalmente, aclaran que para luchar en contra de la evasión internacional de impuestos y todas las consecuencias que esto trae, es necesaria la cooperación entre países, a través del intercambio automático de información (OECD 2014).

Los gobiernos nacionales también pueden tomar medidas para prevenir la evasión tributaria de carácter mayormente nacional. Por un lado, cuentan con medidas incentivadoras del cumplimiento, las cuales buscan el mejor cumplimiento voluntario de las obligaciones para con el fisco. Las mismas incluyen sistemas de información para el contribuyente, programas de educación tributaria para aumentar la conciencia tributaria de los contribuyentes y el aumento de la comunicación entre la administración fiscal y asesores fiscales (Prieto Jano 1994).

Por otro lado, cuentan con medidas disuasorias de la omisión tributaria. Las mismas se clasifican en medidas preventivas, las cuales intentan restaurar los

principios ideales de un sistema fiscal a través de la simplificación de las normas tributarias, la disminución de la presión fiscal indirecta para los contribuyentes y de los costos de gestión e inspección para la administración, entre otras cosas, y las medidas represoras, las cuales reprimen el incumplimiento de la ley tributaria a través del establecimiento de un buen sistema de infracciones tributarias para la represión del fraude fiscal, entre otras cosas (Prieto Jano 1994).

Finalmente, los gobiernos pueden complementar estas medidas con un blanqueo de capitales o amnistía fiscal. Tomamos la definición de Lerman quien define a la amnistía fiscal como

una medida o conjunto de medidas con el fin de condonar penas o sanciones de carácter civil y criminal a los contribuyentes, que admitan voluntariamente no haber pagado la deuda impositiva o haberlo hecho parcialmente, de los impuestos correspondientes a períodos precedentes y que ahora declaran por entero (Prieto Jano 1994, 228)

o la de López Labora y Saucó quienes la definen como “la reducción de las sanciones que conllevaría la falta de pago del tributo, para todo aquel que voluntariamente quiera regularizar su situación” (López Labora y Saucó 2002, 123). Las amnistías son complementos al sistema tributario que se utilizan para generar incrementos inmediatos en la recaudación y por ende en los ingresos gubernamentales, buscando generar una mejora en el déficit público. En ciertos casos permiten mejorar el cumplimiento futuro de las obligaciones tributarias, un crecimiento continuo de la recaudación y un mejor reparto de la carga fiscal. Si logra una afiliación definitiva, habrá también una mayor base impositiva (López Labora y Saucó 2002). Se pueden implementar de forma transitoria o introduciendo un cambio al sistema impositivo. A veces se las implementa para disminuir el trabajo de la administración tributaria y como parte de programas de reducción de déficit público originado por la mala gestión de la utilización de los

recursos. En ocasiones, son una forma poco costosa de ayudar a la administración fiscal con el control del fraude (Prieto Jano 1994). Por otro lado, y en ciertas ocasiones tienen como objetivo la repatriación de capitales no declarados en el extranjero (López Laborda y Sauco 2002). Esta repatriación permitiría revertir la balanza de pagos, aumentar la inversión doméstica y mejorar variables del sistema financiero, como el tipo de cambio. Otras veces se las puede proponer para fomentar el desarrollo de algún área de la economía que el gobierno considere que se encuentra estancada o que tiene mucho margen de crecimiento.

Los blanqueos de capitales también son un incentivo al contribuyente para revisar su situación fiscal y decidir si se adhiere a la medida o no. La decisión se basará en la comparación entre los beneficios que le genera la evasión y el costo de una posible detección o de la imposibilidad de usar estos capitales. El costo de ser detectado depende del control que establecen las autoridades fiscales y de la ética del contribuyente. Los gobiernos tienen la capacidad de modificar varias variables que afectan la decisión del contribuyente, como las penas en caso de evasión, la probabilidad de detección y los beneficios de la evasión impositiva. Más allá de esto, la posibilidad de detectar el total del incumplimiento tributario sigue siendo difícil porque muchas veces los cambios en las distintas políticas se aplican con cierta lentitud (Truan Saxton 2016).

Las amnistías tienen diversas características y se las puede clasificar en base a distintos aspectos. Las mismas son propuestas por los gobiernos y requieren una autorización legislativa para su implementación. Se diferencian por los grupos de contribuyentes a los que están dirigidas, por lo que deben especificar características que estos deben cumplir para poder adherirse. La clasificación también puede basarse en el tipo de impuesto que se busca blanquear, por el tipo de capital que considera o por la ubicación geográfica del mismo, ya que este puede estar en el país del contribuyente o en el exterior (Truan Saxton 2016).

De acuerdo a su temporalidad, se las considera temporales, cuya vigencia es por un tiempo limitado y suelen ser introducidas de manera extraordinaria, y permanentes, porque pasan a ser parte del sistema fiscal de un país y están siempre disponibles para el agente (Truan Saxton 2016). En cuanto a su Magnitud, el factor determinante es si el evasor termina pagando más o menos de lo que debería haber pagado en el tiempo que evadió impuestos. Denominan como amnistía pura a la que solo perdona la sanción correspondiente y amnistía extensiva a la que adicionalmente perdona parte de la deuda tributaria del contribuyente (López Labora y Sauco 2003). Otra forma de clasificarlas es de acuerdo al perdón al contribuyente, donde las amnistías financieras reducen la responsabilidad del pago de los impuestos no pagados mientras que las legales eximen al contribuyente de la responsabilidad civil o criminal (Truan Saxton 2016). También se las puede agrupar por el tipo de incentivos al contribuyente, distinguiendo entre la amnistía de revisión, la cual ofrece regularizar declaraciones no realizadas aplicando una sanción menor, la amnistía de inspección, la cual se compromete a no inspeccionar determinados períodos a cambio del pago de una tasa y la amnistía de procesamiento la cual consiste en un perdón parcial para contribuyentes procesados que faciliten las labores judiciales (López Labora y Sauco 2003). Finalmente, los blanqueos pueden diferenciarse en base al objetivo que persiguen, como recaudatorios, de repatriación de capitales, entre otros.

Las opiniones sobre este tipo de medidas son variadas. Quienes están a favor de las amnistías consideran que son una forma de generar arrepentimiento en el contribuyente y de aumentar su voluntad en el pago de impuestos en el futuro, generando un crecimiento de la base impositiva. Las mismas abaratan el costo de arrepentirse ante el fisco, lo cual puede impactar positivamente al contribuyente e incentivarlo a que declare sus capitales (Marchese 2014). Generan ingresos adicionales que difícilmente se conseguirían de otra forma y ayudan a solventar



situaciones de desequilibrio presupuestario. Suavizan el cambio a un régimen de control más estricto (Boise 2007), permiten a los incumplidores por error volver al camino de la honestidad y pueden ser consideradas como una señal de que el gobierno está comprometido a solucionar la evasión fiscal. Finalmente, reduce los costos administrativos de la recaudación, es una forma barata de tratar el conflicto de la evasión tributaria y permite el monitoreo de nuevos contribuyentes (Truan Saxton 2003).

Los autores que están en contra de este tipo de medidas argumentan que las amnistías pueden influenciar negativamente a los contribuyentes honestos y que las mismas tratan mejor a los evasores, disminuyendo la percepción de equidad tributaria y la seriedad de los crímenes fiscales (López Laborda y Saucó 2002). Además, las amnistías pueden generar problemas de credibilidad sobre la capacidad y compromiso de la administración para hacer cumplir la ley tributaria, lo que implica que los evasores pueden no tomar seriamente las amenazas del gobierno (Marchese 2014). Por otro lado, consideran que aquellos países que tienden a reincidir en la aplicación de este tipo de medidas generan expectativas en los agentes de que siempre vaya a haber una nueva medida con características más ventajosas.

A partir de estos pros y contras, Boise establece una serie de condiciones que él considera que son necesarias para que una amnistía sea exitosa: tiene que ir de la mano de una reforma tributaria que desincentive el posterior incumplimiento de las leyes tributarias, debe ser acompañado de un mayor compromiso de las administraciones para hacer valer esta misma ley, deben ser ofrecidos una única vez, dando a entender al contribuyente que no siempre tendrán la posibilidad de regularizar sus capitales, deben minimizar la sensación de inequidad entre los contribuyentes, ya que si perciben que ser deshonesto es más beneficioso en un



futuro optaran por no cumplir con sus obligaciones tributarias, no deben ser excesivas y no deben tener como único objetivo la recaudación (Boise 2007).

### **3.2. Lavado de Dinero**

Definimos al Lavado de Dinero como la conversión de capitales sucios provenientes de actividades ilegales en capitales de carácter legítimo, lo cual permite al agente que cometió el delito usar dichos capitales en el circuito legal y que estos no se puedan utilizar como medio para rastrear el delito que los originó. Los agentes deben eludir un doble control: el de la evasión tributaria y el de la persecución contra la delincuencia organizada (Tondini 2006). Estas acciones se realizan por fuera del control del Estado, dándole un carácter ilegal al lavado, y los agentes buscan introducir estos capitales a la economía legal sin ser descubiertos por las autoridades.

El fondo monetario internacional define al lavado de dinero como el “proceso mediante el cual la fuente ilícita de activos obtenidos o generados a través de actividades delictivas se encubre para disimular el vínculo entre los fondos y la actividad delictiva original” (FMI 2016, 1). Suele ocurrir en sistemas financieros que permiten altos niveles de anonimidad y con poca transparencia (FMI 2016). Por su parte, el Grupo de Acción Financiera (GAFI) define al Lavado de Activos como el proceso al que se someten los ingresos producidos por el delito para ocultar su origen ilegal y legitimar las ganancias ilícitas del delito.

Según el GAFI, el proceso de enmascarar el origen de los capitales no declarados consiste de tres etapas principales: la colocación, el oscurecimiento y la integración. Esta última etapa puede subdividirse en dos etapas: justificación e inversión. La colocación tiene como objetivo el colocar el producto del delito en el sistema financiero, en una cuenta bancaria del país o en el exterior. La segunda etapa denominada oscurecimiento busca ocultar el origen ilegal de los fondos. Para ello,

el agente puede realizar transferencias bancarias, retirar el dinero en efectivo, depositar el efectivo en otras cuentas bancarias o fraccionar y reagrupar el capital entre cuentas bancarias. En esta etapa cobran relevancia los paraísos fiscales y sociedades offshore mencionados previamente. El último paso es la Integración, la cual puede subdividirse en otras dos etapas: la justificación y la inversión. La justificación busca crear un origen de apariencia legal para el producto del delito cometido. Esto puede conseguirse haciendo operaciones con uno mismo (falsificando fuentes de renta, entre otros), enmascarando la propiedad de los activos o usando los capitales en transacciones con terceros. Se le da un origen legal ficticio al capital creando operaciones falsas con el uso de documentos falsos y fabricados. Usualmente, se recurre a la creación de un préstamo artificial, la falsa justificación de un aumento del patrimonio neto, el disfraz de la propiedad de activos e intereses en empresas, la manipulación de precios y de facturas o ventas mezclando fuentes de rentas lícitas e ilícitas. Finalmente, la inversión tiene como objetivo el uso de los capitales generados en el delito para fines personales, tanto para tener efectivo como para consumir o invertir (OECD 2009).

En este último tiempo, la lucha contra el lavado de dinero ha cobrado una gran relevancia en los países y a nivel internacional, por lo que se han desarrollado muchos organismos internacionales que se dedican a prevenirlo. Esto se debe al hecho de que la cantidad de dinero y delitos involucrados ha aumentado considerablemente y a las implicancias negativas que los capitales no declarados y el disfraz de los mismos tienen en la economía. Implican una amenaza a la economía legal y a la integridad de las instituciones financieras. El lavado de activos tiene una importancia social ya que los delitos causan daños tanto tangibles como intangibles a la sociedad. El lavado puede disminuir la confianza general en ciertas profesiones o en diversos sectores económicos. La inversión de los capitales proveniente de crímenes puede distorsionar la competencia entre empresas y

empresarios. Permite a los delincuentes desarrollar actividades en muchos sectores legítimos de la economía. Puede generar la idea de que cometer un delito tiene recompensas, estimulando a las nuevas generaciones (OECD 2009).

Por otro lado, la prevención del lavado de dinero permite descubrir delitos fiscales. Las operaciones inusuales pueden indicar delitos fiscales pasados y permitir la identificación de los implicados. Además, permite descubrir otros delitos y a los delincuentes. Detectar operaciones inusuales es el comienzo para poder identificar a los delincuentes y sus actividades ilegales, dando lugar a la apertura de una investigación criminal. Finalmente, la identificación de operaciones inusuales permitiría localizar y confiscar patrimonios delictivos (OECD 2009).

El BID detalla las cuatro principales implicancias económicas del lavado de dinero:

- **Distorsión económica:** quienes realizan lavado de activos buscan proteger sus capitales y ocultar su origen, sin considerar si generan una utilidad con los mismos, impidiendo el crecimiento de la economía. Por otro lado, la inestabilidad monetaria puede causar una mala asignación de recursos al distorsionar los precios de activos básicos. También puede generar cambios en la demanda de dinero y mayor volatilidad en los movimientos internacionales de capital, las tasas de interés y los tipos de cambio por transferencias internacionales no anticipadas de activos (BID 2005).
- **Integridad financiera y riesgo de reputación:** los movimientos repentinos de grandes sumas de dinero ilícito en las instituciones financieras pueden generar problemas de liquidez o corridas bancarias y afectar su reputación y la de ciertos profesionales. Esta reputación negativa puede reducir las oportunidades legales y atraer actividades ilegales (BID 2005).
- **Recursos del Gobierno:** El lavado de dinero dificulta la recaudación tributaria y limita los ingresos, lo que perjudica al gobierno y a los contribuyentes honestos (BID 2005).

- Repercusiones socioeconómicas: si el lavado de activos no se detiene permite el avance de actividades ilícitas lo que tiene mayores consecuencias sociales e incrementa el costo implícito y explícito de la aplicación de las leyes. Un contexto que permite el lavado de dinero fomenta el crecimiento de la corrupción, haciendo que la actividad económica se mueva a mercados ilegales y generando pobreza (BID 2005).

El BID también detalla los distintos determinantes del lavado de dinero. Se analizan distintos trabajos que han buscado explicaciones empíricas sobre el lavado de dinero y concluyen que los estudios disponibles identifican cinco factores esenciales que favorecen su expansión:

- Solidez del sistema bancario: hay más oportunidades de lavado de dinero en sistemas bancarios poco sólidos, no transparentes, con regulaciones poco delimitadas y sin un serio control del gobierno (BID 2005).
- Desarrollo del mercado de capitales: la relación entre el desarrollo del mercado de capitales y el lavado de dinero es positiva. Esto se debe a que un mercado de capitales desarrollado facilita el uso de instrumentos para realizar transacciones ilícitas y tienen un menor grado de regulación. Es importante desarrollar medidas regulatorias y de vigilancia mayores, diseñando un sistema financiero que estimule a la economía sin incentivar el lavado (BID 2005).
- Tamaño de la economía subterránea: Es más probable que se puedan desarrollar actividades de lavado de dinero en un contexto de un sector difuso y difícil de identificar (BID 2005).
- Calidad de las instituciones gubernamentales: La existencia de un sistema legislativo eficiente, una buena burocracia, instituciones transparentes y poca corrupción permiten la mejor distribución de recursos. La calidad de

las instituciones se relaciona con la calidad del sistema financiero y es un medio importante a través del cual los responsables políticos pueden intentar minimizar el lavado de dinero. Es más sencillo lavar capitales en un contexto de instituciones débiles (BID 2005).

- Calidad de la gestión empresarial: Una buena gestión en una empresa es esencial para prevenir la expropiación mediante el control de los inversionistas y del abuso en general (BID 2005).

#### **4. Análisis empírico del Blanqueo de Capitales o amnistía fiscal**

Tal como se mencionó previamente, el objetivo de este trabajo es el análisis y comparación de distintas medidas de blanqueo de capitales aplicadas en países desarrollados y en desarrollo. Para ello, analizaremos distintas medidas de que se han aplicado a lo largo del tiempo. Es muy común encontrar en los países en desarrollo medidas de esta naturaleza propuestas por los distintos gobiernos, cada uno con objetivos y fines particulares. Las condiciones de cada país son distintas dependiendo de la realidad del mercado laboral y del sistema tributario. Cada país aplica diversas medidas buscando taclear los principales inconvenientes que se le presentan. Existen también países desarrollados que han utilizado amnistías fiscales, buscando resolver problemas particulares. La propuesta del blanqueo de capitales puede tener diversos objetivos, muchas veces determinados por necesidades particulares de una economía.

Este tipo de medidas han sido apoyadas por la OECD, quien las denomina "*Voluntary Disclosure Programs*" y las considera una herramienta útil para la lucha contra la evasión internacional de impuestos. Detalla algunos principios que deben seguirse para evitar los potenciales problemas que pueden traer los blanqueos de capitales: los objetivos de la medida deben estar bien determinados para todos los contribuyentes, participen o no del blanqueo, las características y condiciones de la

medida deben ser claras para evitar posibles ambigüedades o confusiones. Es necesario aclarar el coste de implementación de la amnistía en relación a los ingresos obtenidos por la misma. Debe dar una idea de que no solamente se busca recaudar, sino que además se busca prevenir la evasión en el largo plazo, mejorando los niveles de cumplimiento. Las medidas deben trabajar de forma internacional, ya que el aumento de la cooperación e intercambio de información implicará que los agentes estén más interesados en declarar sus capitales. El programa debe tener un objetivo a corto y largo plazo, dando a entender que en el futuro no habrá medidas similares (OECD 2009).

Las amnistías han sido utilizadas por países en desarrollo como Argentina, Colombia y Brasil, entre otros, de forma recurrente, pero también han sido aplicadas en países desarrollados como Italia, España y Alemania, entre otros, en circunstancias extraordinarias. A continuación, realizaremos un análisis detallado de distintas amnistías fiscales propuestas en países desarrollados y en desarrollo.

#### **4.1. Países en vías de desarrollo**

##### **4.1.1. El caso de Argentina**

Si uno busca estudiar el blanqueo de capitales en países en desarrollo, la Argentina se presenta como un excelente caso de estudio ya que desde la vuelta a la democracia son muchos los gobiernos que implementaron medidas de este estilo. Las crisis recurrentes, sumadas a la constante fuga de capitales y las necesidades de financiamiento para la economía doméstica son razones que justifican estas medidas. Al día de hoy, se conocen cinco blanqueos de capitales desde el retorno de la democracia. Es interesante analizar el caso de Argentina porque las distintas amnistías son muy variadas dependiendo de las necesidades puntuales del

gobierno y por el reciente blanqueo propuesto por Mauricio Macri, el cual alcanzó niveles records de recaudación por encima de todas las estimaciones realizadas.

La larga data de blanqueos que ocurrieron en la Argentina comienza en 1987 con el primer presidente electo tras el golpe militar de 1976, Raúl Alfonsín. Fue propuesta en un contexto de una economía en crisis, herencia del gobierno militar, y de una enorme deuda externa. Además, se buscaba la normalización tributaria ya que el control de registros tributarios argentinos tras la dictadura era insuficiente. La ley fue aprobada en febrero de 1987 y promulgada en marzo de ese mismo año. Podían adherirse aquellas personas físicas y sujetos comprendidos en la ley del impuesto a las ganancias que a fines de 1985 habían obtenido un incremento patrimonial o adquirido bienes a través de ganancias que habían omitido el impuesto a la ganancia o a la renta. Quienes se adherían a esta medida no estaban obligados a declarar el origen de los capitales declarados. Quedaban además liberados de toda acción civil, comercial, penal, administrativa y profesional correspondientes a la evasión tributaria realizada. Los agentes no debían hacerse cargo del pago de tributo correspondiente a la evasión realizada, pero si debían abonar un impuesto especial cuyo valor variaba según el monto. La medida no contemplaba a los capitales provenientes de actividades delictivas.

El segundo blanqueo se realizó en 1992 con Carlos Menem, presidente que sucedió a Alfonsín. El objetivo era exteriorizar la tenencia de dólares, títulos, bienes, cuentas corrientes, cajas de ahorro y plazos fijos que estuvieran fuera del país y de los activos en dólares que estuviesen en el país. La ley 24.073 establecía que las personas físicas, sucesiones indivisas y sujetos comprendidos en la ley del impuesto a las ganancias podían normalizar su situación tributaria a través de la exteriorización de estos activos. La norma comprendía los períodos fiscales no prescriptos a la fecha de publicación de la ley y finalizados hasta el 1 de abril de



1992. Estaban excluidos los agentes que ya hubieran sido denunciados o querrelados por delitos relacionados con el incumplimiento fiscal.

El contribuyente debía abonar un impuesto especial a partir del importe total declarado en pesos, el cual alcanzaba un 1% para aquellos bienes que se exterioricen en el primer año, 1,5% para los exteriorizados en el segundo, 2% para aquellos que lo hagan en el tercero y 3% para los bienes exteriorizados en el cuarto año. Los agentes no tenían obligación de declarar la fecha de compra o el origen de los capitales. Se los liberaba de toda acción civil, comercial, penal, administrativa y profesional de la que podían ser acusados por las faltas tributarias cometidas. Además, no tenían que pagar los impuestos que tendrían que haber pagado de haber declarado los fondos (impuesto a las ganancias, internos, al valor agregado, sobre capitales, patrimonio neto y activos, entre otros).

Este blanqueo, contrario a lo ocurrido con el anterior, se aplicó en la parte ascendente del ciclo económico. Se realizó después de la crisis y en un contexto de confianza política y económica y de elevadas perspectivas de crecimiento. Muchos autores consideran que para que una amnistía sea exitosa, la misma debe aplicarse en momentos de bonanza económica para acompañar al crecimiento y no como un último recurso para intentar salvar a la economía. La medida duro 4 años durante los que se registraron capitales por US\$ 32.000 millones, cifra equivalente al 14% del PBI de 1992. El plan le permitió al fisco aportar recursos adicionales por US\$ 320 millones, casi el 1% de la recaudación anual.

El tercer Blanqueo ocurrió durante la era kirchnerista, promovido como una "Repatriación de capitales". Fue impulsado en el 2009 una vez terminada la Crisis de Campo y presentada en un paquete de medidas anticrisis que también incluía medidas laborales y tributarias. La medida buscaba enfrentar los posibles impactos de la crisis del empleo y la actividad económica, siendo su principal objetivo la repatriación de capitales para afrontar la crisis y recaudar dinero.



En diciembre de 2008 la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) reglamentó la ley 26.476, la cual consistía de tres regímenes. El primero era un régimen de regularización impositiva, el cual establecía que los contribuyentes y responsables de los impuestos y recursos de la seguridad social podían adherirse al régimen de regularización tributaria y de exención de intereses, multas y cualquier otro tipo de sanciones por sus impuestos vencidos o infracciones cometidas al 31 de diciembre de 2007. Aquellos individuos que accedieran gozaban de la exención de multas y demás sanciones que no se encontraban firmes. Tenían seis meses para adherirse a la medida, es decir, del 1 de marzo al 31 de agosto de 2009. Se podían declarar las obligaciones que estuvieran en curso de discusión administrativa, contencioso administrativa o judicial, a la fecha de publicación de ley.

Quienes se adhirieran obtenían la suspensión de las acciones penales que estuvieran en curso y la interrupción de cualquier prescripción penal en curso, siempre y cuando la misma no tuvieran sentencia firme. El pago total de la deuda producía la extinción de la acción penal. Si el individuo optaba por no sumarse al blanqueo, entonces se reanudarían las acciones penales. Además, los contribuyentes que blanqueen sus capitales se aseguraban la exención de multas y demás sanciones, de los intereses resarcitorios, punitivos, entre otros. La exención excluía los intereses correspondientes a los aportes retenidos al capital en relación de dependencia y los intereses y multas derivados de las cuotas destinadas a aseguradoras de riesgos de trabajo. Para acceder a los beneficios previamente mencionados el agente debía cumplir con la cancelación antes a la fecha de entrada en vigencia de la ley, la cancelación mediante pago al contado hasta la fecha en que se efectuó el acogimiento del régimen o la cancelación total mediante el plan de facilidades de pago que consiste en un pago a cuenta equivalente al 6% de la deuda consolidada y por el saldo de deuda restante hasta 120 cuotas mensuales con un interés de financiación del 0,75% mensual.

El segundo régimen buscaba la regularización de empleo no registrado y la promoción y protección del empleo registrado. Finalmente, el tercer régimen proponía una exteriorización de la tenencia de moneda nacional, extranjera, divisas y demás bienes en el país y en el exterior. El importe debía ser expresado en pesos y estaba sujeto a un impuesto especial, el cual variaba según el tipo de bien a declarar. Para los bienes que estaban radicados en el exterior y la tenencia en moneda extranjera y divisas en el exterior que no se transfieran al país el pago era de 8%. Aquellos bienes radicados en el país y tenencias en moneda local o extranjera en el país a la que no se le diera un destino específico se le aplicaba una alícuota del 6%. La tenencia en moneda extranjera, en moneda local o divisas en el exterior o en el país que fueran invertidos en títulos públicos emitidos por el Estado pagarían un 3%. Si los títulos se transfirieran en un periodo menor a los 24 meses deberá abonar un 5% adicional. Por otro lado, la tenencia de moneda extranjera o local y divisas en el exterior o en el país, que se destine a la compra en el país de viviendas nuevas, construidas o que obtengan certificado final abonarán un 1%, al igual que aquellas que se destinen a inversiones de construcción, inmobiliarias, agro ganaderas, industriales, de turismo o servicios en el país.

Al igual que en el inciso anterior, la norma comprende a los capitales que se encuentren depositados al 31 de diciembre de 2007 en instituciones bancarias en el exterior. Aquellos agentes que exterioricen sus capitales quedan liberados de toda acción civil, comercial, penal, administrativa y profesional. Además, no debían hacerse cargo del pago de impuestos que hubieran podido omitir durante los años en los que no declararon sus capitales, particularmente librándose del pago del impuesto a las ganancias, de impuestos internos y al valor agregado, entre otros.

Ricardo Echegaray, titular de AFIP en ese entonces, confirmó que la medida logró recaudar US\$ 4.700 millones, muy por debajo de los 19.000 millones que se habían estimado. El artículo "El blanqueo de AFIP trajo \$18.113 millones" publicado en La

Nación el 3 de septiembre de 2009 cita al tributarista Litvin quien analizó los resultados y expresó que aproximadamente en el exterior hay US\$ 150.000 millones no declarados entre dinero y bienes argentinos, por lo que la recaudación alcanzada es una cifra baja. Además, Mayolas comentó que el único sector que se vio reactivado fue el inmobiliario porque traía más beneficios aparejados.

El cuarto blanqueo se produjo también durante la era de Cristina Kirchner. Se aprobó en mayo de 2013 la ley 26.960 denominada “Exteriorización voluntaria de la tenencia de moneda extranjera en el país y en el exterior”, cuyo objetivo era la repatriación dólares (la tendencia a ahorrar en dólares había aumentado considerablemente por la desconfianza hacia la moneda local) para reactivar el mercado inmobiliario, la construcción y el sector energético. La medida buscaba recaudar US\$ 4.000 millones y fue prorrogada 7 veces desde su sanción. El gobierno planteaba que la amnistía permitiría utilizar recursos ociosos para financiar inversiones productivas que permitan un mayor crecimiento. Para ello, se les ofrecía a los contribuyentes un rendimiento razonable y seguro. Querían promover la inversión en dos áreas que consideraban esenciales para el crecimiento económico: inversión pública en sectores estratégicos, como infraestructura, y la inversión en construcción e inmobiliaria. La medida fue planteada en un momento en el que la brecha entre el dólar oficial y el paralelo llegaba a su valor más alto, por lo que probablemente la medida también fue propuesta para incentivar el ingreso de dólares para hacer caer el tipo de cambio paralelo (Realidad Profesional 2013).

El proyecto permitía a los agentes que no habían declarado sus divisas o moneda extranjera y habían evadido impuestos exteriorizar estos capitales a través de tres instrumentos financieros propuestos en la ley: por un lado, el Bono Argentino de Ahorro para el Desarrollo Económico (BAADE) y el Pagaré de Ahorro para el Desarrollo Económico (PADE), los cuales estaban denominados en dólares y cuyos

fondos estarían destinados a la financiación de proyectos de inversión pública en sectores estratégicos, como la infraestructura. Por otro lado, los Certificados de Depósitos para Inversión (CEDIN) en dólares, endosable como un medio de pago para cancelar obligaciones en moneda extranjera. La exteriorización comprendía solamente la tenencia en moneda extranjera en el país y en el exterior al 30 de abril del 2013. También se podía incorporar la tenencia de moneda extranjera que resultaba del producto de bienes existentes a la misma fecha.

Los agentes no estaban obligados a informar a la AFIP la fecha de origen de las tenencias ni el origen de los fondos con las que fueron adquiridas. Quedaban liberados de toda acción civil, comercial, penal, administrativa, penal cambiaria y profesional de la que pudieran ser culpables. Estaban eximidos del pago de los impuestos que deberían haber pagado a lo largo de los años de evasión, particularmente el impuesto a las ganancias, a la transferencia de inmuebles de personas físicas y sucesiones indivisas, los impuestos internos y de valor agregado, entre otros. A diferencia del blanqueo anterior, esta medida no requería el pago de un impuesto especial, por lo que el agente no incurría en un costo al momento de blanquear sus capitales, y exigió el ingreso físico de los dólares. Solo permitía el blanqueo de moneda extranjera, localizada en el exterior o en el país. Quedaban excluidos los funcionarios públicos y sus familiares, pero se permitía el blanqueo a través de testaferros. Tampoco podían adherirse a la medida los ya imputados por crímenes de este estilo y los agentes en quiebra.

El blanqueo no resultó tan exitoso como se esperaba. Después de dos años de implementación, recaudó US\$ 2567 millones, lejos del objetivo de US\$ 4000 millones planteado originalmente. Del total de las recaudaciones captadas por el régimen de exteriorización de capitales, el 93% correspondía al CEDIN y el 7% restante al BAADE.

Es importante destacar que antes había habido un solo blanqueo por administración y ahora se habían propuesto dos en un mismo gobierno. Además, los dos blanqueos anteriores se separaban por un plazo de 17 años (1992 – 2008), mientras que en el gobierno kirchnerista hubo dos blanqueos en el lapso de 4 años. Este largo período entre las amnistías se logró a partir del fortalecimiento del cumplimiento fiscal, cuya principal herramienta fue la desactivación de toda expectativa de perdón fiscal, lo que llevó a un aumento en la recaudación. Esto sin embargo fue detenido en el 2009 y empeorado en el 2013 cuando una misma administración propuso dos medidas con tan solo 4 años de diferencia. De este modo, el contribuyente generó expectativas en las que daba por sentada la posibilidad de que haya otra medida con mejores condiciones en el corto plazo, desincentivando su adhesión a la medida propuesta e incentivando el incumplimiento en el futuro (Realidad Profesional 2013).

En el corto plazo, la medida permitiría un impacto en el tipo de cambio paralelo, reduciendo su brecha con el oficial, llevaría a la compensación de la fuga de capitales que estaba latente en el mercado, fomentaría la inversión en sectores claves, reforzaría las reservas y mejoraría la recaudación. Sin embargo, una medida relacionada con el flujo capitales tiene efectos en el corto plazo, el cual se agota y da lugar a las consecuencias en el mediano y largo plazo. Estos efectos incluyen conflictos en la tributación, ya que una amnistía con estas características beneficia a los evasores y cuando es repetida en reiteradas ocasiones tiene efectos negativos en el cumplimiento tributario. También tiene efectos en el sistema monetario y en el mercado cambiario, ya que quienes quieran blanquear pesos deberán comprar dólares en el mercado paralelo para poder hacerlo, aumentando de este modo la brecha. En el mercado inmobiliario, la medida incentivaba al contribuyente a buscar obras ya terminadas o muy avanzadas que les podían ofrecer mejores condiciones debido a que uno no puede garantizarse el valor de proyectos

constructivos a iniciarse por el largo periodo de maduración de estas inversiones. La medida también tenía efectos en la distribución del ingreso, por ejemplo, beneficiando solo a aquellos que poseen moneda extranjera y a los evasores por sobre los contribuyentes honestos, y efectos institucionales.

El último blanqueo se desenvuelve en el último gobierno nacional, el de Mauricio Macri. El INDEC estimaba que a fines de 2015 había más de US\$ 200.000 millones de argentinos fuera del sistema financiero, lo cual equivalía a la mitad del PBI, a seis veces las reservas brutas del Banco Central y al 80% de la deuda pública nacional. Las estimaciones privadas estimaban que el monto era en realidad el doble por los rendimientos que estos fondos tenían invertidos en el exterior. Por otro lado, la entidad gubernamental estimaba que al 2002 los capitales por fuera del sistema alcanzaban un monto de US\$ 100.794 millones. De este modo, los activos externos no declarados de los argentinos se duplicaron en 13 años, de los cuales US\$ 37.000 millones corresponden al período entre 2009 y 2011. A partir de la imposición del cepo cambiario, los dólares fuera del circuito aumentaron US\$ 40.000 millones y en 2015 la fuga fue de US\$ 8.000 millones.

La medida estuvo incluida dentro de la ley 27.260 denominada “Programa Nacional de Repatriación Histórica para Jubilados y Pensionados”. Una particularidad de este blanqueo es el contexto internacional en el que fue propuesto, ya que se propuso justo antes de que entre en vigencia el convenio de intercambio de información automática propuesto por la OECD del cual Argentina sería parte a partir de enero de 2017. A partir de esto, para los agentes sería mucho más engorroso tener capitales no declarados en el exterior. El Convenio de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal para el intercambio de información tributaria en el marco de la OECD propone el intercambio automático de información entre países, sin la necesidad de que un gobierno solicite información específica sobre un grupo de contribuyentes determinados. El objetivo

de esta propuesta es evitar la evasión fiscal internacional, buscando la cooperación entre países, incluyendo aquellos que no son cooperantes en términos tributarios. Además, se firmó un tratado bilateral de intercambio de información tributaria con Estados Unidos. El tratado incluye intercambio de información cuando sea requerida, si se cumplen ciertos requisitos, y también un suministro de datos automáticos siempre y cuando la autoridad tributaria de cada país lo considere pertinente. Se promovía la cooperación del intercambio de información tributaria que se considere relevante. Esto permite una mejor fiscalización de los contribuyentes y por ende una menor evasión. Para Estados Unidos se aplica a todos los impuestos federales y para Argentina a todos los impuestos nacionales administrados por la AFIP. El mismo entró en vigor en febrero de 2017 y se estima que el intercambio de datos comenzará en enero de 2018. A partir de esto se buscó que la amnistía esté en sintonía con el proyecto propuesto por la OECD antes del inicio del intercambio de información tributaria en 2017.

La medida establecía que aquellos contribuyentes domiciliados, residentes, establecidos o constituidos en el país al 31 de diciembre de 2015 inscriptos o no en la AFIP podían declarar de manera voluntaria la tenencia de bienes no declarados en el país y en el exterior hasta el 31 de marzo de 2017. Se podían declarar tenencias en moneda extranjera o nacional, inmuebles, muebles, incluyendo toda clase de instrumentos financieros, títulos de valores, participaciones en otras sociedades, entre otros, y demás bienes en el país y en el exterior incluyendo créditos y todo tipo de derecho susceptible de valor económico. Los agentes no estaban obligados a ingresar estos capitales al país, sino que podían permanecer en el exterior. Todos los bienes que se declaraban debían cumplir con la condición de preexistente. La fecha de preexistencia para las personas físicas es la fecha de promulgación de la ley, por lo que abarca todos los bienes que el individuo posea y no haya declarado hasta esa fecha. Para las personas jurídicas es la fecha de cierre



del último balance al 1 de enero de 2016. Comprende la tenencia en moneda nacional o extranjera que hayan estado depositadas en entidades bancarias en el país o en el exterior durante 3 meses corridos previos a la fecha de preexistencia de los bienes. Se excluyen los capitales que hayan estado depositados en países identificados por el GAFI como de alto riesgo o no cooperantes.

Para ingresar a la amnistía debían abonar un impuesto especial determinado a partir del valor y del tipo de bien que se declara. La norma detalla las siguientes categorías: los bienes inmuebles en el país o en el exterior debían abonar un 5%. Los bienes, incluidos los inmuebles, que en su conjunto tenían un valor inferior a los \$305.000 no debían abonar impuestos. Los bienes, incluidos los inmuebles, que en su conjunto tenían un valor mayor a los \$305.000 pero menor a los \$800.000 debían abonar un impuesto del 5%. Cuando la deuda total declarada superaba los \$800.000 sin incluir los inmuebles entonces el agente debía abonar un impuesto del 10% si los declaraba antes del 31 de diciembre de 2016 y un 15% si los declaraba entre esta fecha y el 31 de marzo de 2017. Sin embargo, si el monto excedía los \$800.000 el agente tenía la posibilidad de reducir esta alícuota a través de la compra de Bonar 17 o Global 17, a una alícuota del 10%.

El agente podía evitar el pago del impuesto especial de cualquier fondo a través de la adquisición de uno de los títulos emitidos por el Estado, que incluían un bono en dólares a tres años a adquirirse antes del 30 de septiembre de 2016, intransferible y no negociable con un pago de interés del 0% o un bono denominado en dólares a 7 años a adquirirse hasta el 31 de diciembre de 2016, intransferible y no negociable durante los primeros 4. El bono tenía un cupón de interés de 1% y la adquisición de este bono exceptuaba del impuesto a un monto equivalente a tres veces el monto suscripto. También se podía suscribir el capital o adquirir cuotas partes de fondos comunes de inversión cuyo objeto sea la inversión en instrumentos destinados al financiamiento de proyectos de infraestructura, inversión



productiva, inmobiliarios, energías renovables, pequeñas y medianas empresas, prestamos hipotecarios actualizados por Unidad de Vivienda, desarrollos de economías regionales y demás objetos vinculados con la economía real. Los fondos debían permanecer invertidos en estos instrumentos por un lapso de 5 años. La tenencia en moneda nacional o extranjera en efectivo que se depositaba en entidades bancarias del país debía permanecer depositada por un plazo no menor a 6 meses o hasta el 31 de marzo inclusive. El dinero se podía retirar excepcionalmente antes de este periodo para adquirir bienes inmuebles o muebles. Concluido el plazo, el capital se encontraba a disposición del contribuyente.

Quienes se adherían a la medida quedaban liberados de toda acción civil y por delitos de la ley penal, tributaria, penal cambiario, aduanera e infracciones administrativas que pudieran corresponder por el incumplimiento tributario. Quedaban liberados del pago de los impuestos que habían omitido pagar, entre ellos el impuesto a las ganancias, los impuestos internos y al valor agregado, entre otros. Para acceder a estos beneficios, la declaración debía ser completa, ya que, si la AFIP fuera a encontrar un bien no declarado de un agente que se adhirió a la amnistía, lo podría privar de todos los beneficios previamente mencionados. La medida invitaba a las provincias, a la CABA y a los municipios a adherirse.

Se excluía de la medida a los funcionarios gubernamentales que hayan ejercido su cargo entre el 1 de enero de 2010 y 22 de julio de 2016, sus cónyuges, padres e hijos menores emancipados, a los declarados en quiebra, a los condenados por delitos tributarios con sentencia firme y a los condenados por delitos comunes relacionados con las obligaciones tributarias, personas jurídicas cuyos socios o directivos hayan sido condenados, personas con procesamiento, firme o no, por lavado de activos, financiación de terrorismo, fraude contra la administración pública y demás delitos no tributarios. También se limitaba la participación de quienes tuvieran procesos penales o en trámite y a los ciudadanos que contaban

con capitales depositados en países considerados por el GAFI como no cooperantes.

La medida fue propuesta dentro de una ley que incluía otros regímenes. Incluía el Programa Nacional de Repatriación Histórica para Jubilados y Pensionados, el cual buscaba implementar acuerdos que permitan reajustar los haberes y cancelar las deudas previsionales con los beneficiarios correspondientes. Se incluían los casos en los que había un juicio iniciado, con o sin sentencia firme, y en los que lo hubiera. Para pagar estos juicios se utilizaría el capital ingresado por el blanqueo de capitales y el flujo de recursos que deriva de las inversiones del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del sistema previsional. El fondo está compuesto por el 15% de la coparticipación que se les retiene a provincias, que será devuelto en los próximos tres años, y las acciones que tiene el Estado en empresas privadas como consecuencia de la estatización de las AFJP.

El proyecto también incluía un acuerdo entre la nación y las provincias por el reintegro del 15% de la coparticipación que retiene ANSES. Por otro lado, quienes habían cumplido con sus obligaciones tributarias quedaban eximidos del pago del impuesto a los bienes personales por los períodos del 2016 al 2018. También incluía el aumento del piso para el pago de bienes personales (\$800.000 en 2016, \$950.000 en 2017 y \$1.050.000 en 2018) y se fijó una alícuota decreciente del 0,75% para el 2016, 0,5% para el 2017 y 0,25% para el 2018, la cual se pasaba a pagar sobre el excedente de los pisos y no sobre el total de los bienes.

El artículo “Los siete números claves del cierre del blanqueo” publicado en El Cronista el 4 de abril de 2017 detalla que, a abril del 2017, el blanqueo de capitales había alcanzado una recaudación de US\$ 116.800 millones, de los cuales US\$ 900 millones correspondían a inversiones exteriorizadas en el país. 30% de lo exteriorizado se encontraba en Estados Unidos y del total de lo recaudado, 98% fue a través del pago del impuesto y solo un 2% por medio de la compra de bonos.

Además, US\$ 21.500 millones correspondían a valuación declarada en inmuebles exteriorizados y la base imponible creció de US\$ 116.000 millones a US\$ 226.000 millones.

Son muchas las teorías que buscan explicar el éxito de este blanqueo, el cual llegó a recaudar más de cinco veces lo presupuestado por el gobierno originalmente y superó en 21 veces a la recaudación del primer blanqueo kirchnerista y en 42,3 veces al segundo. En una primera instancia se asigna una gran responsabilidad al contexto internacional y a la gran iniciativa de intercambio de información automática entre países, incentivando la transparencia fiscal internacional. Esto incluye el cambio en las políticas de los bancos internacionales, ya que las mismas empezaban a poner más foco en el origen de los capitales y expulsaban a quienes tienen capitales no declarados. Por otro lado, había una mayor confianza en el estado y en el contexto macroeconómico nacional a partir del pago de la deuda a los holdouts y de la salida del default y de la eliminación del cepo cambiario. Además, la AFIP hoy en día cuenta con tecnología mucho más desarrollada y con una amplia base de datos que facilitan la detección de este tipo de capitales. Existen quienes son más reservados acerca del éxito del blanqueo. El economista Fermo considera que el blanqueo en lo coyuntural es una buena noticia, pero en el mediano plazo resulta inocuo. Considera que para que la argentina logre un flujo de demanda de activos locales, que significaría inversión real y financiera, deberá atacar el déficit fiscal y encauzarse en un sendero estable de deuda/déficit/crecimiento.

#### **4.1.2. El caso de Chile**

Otro caso que vale la pena analizar es la amnistía fiscal propuesta por Chile. Es interesante analizar el caso de Chile porque, al igual que la Argentina, propone esta medida ante la creciente presión por parte de la OECD para fomentar el

intercambio de información tributaria entre países. La medida fue introducida en el 2014 en la ley 20.780, la cual proponía una modificación del sistema tributario de la renta y diversos ajustes en el sistema tributario chileno. Las autoridades chilenas buscaron adaptar la norma a las recomendaciones de la OECD y que la misma no pueda ser utilizada para fines ilícitos, como el lavado de dinero y el financiamiento de actividades ilegales. Además, buscaron evitar que a través de este sistema se blanqueen activos de terceros a través de testaferros (Truan Saxton 2016).

La ley estableció un sistema voluntario, transitorio y extraordinario de declaración de bienes o rentas que se encontraban en el extranjero que hayan estado afectos a impuestos chilenos, no hayan sido oportunamente declarados y gravados, a fin de que se pague por ellos un impuesto único y sustitutivo (Núñez y Avello 2015). La medida era extraordinaria porque no modificaba el régimen tributario, era transitoria porque el plazo para adherirse a la medida era de un año (todo el 2015) y tenía un carácter voluntario porque el agente debía presentarse de forma libre y admitir no haber cumplido con sus obligaciones tributarias. De existir errores u omisiones en la declaración, el agente se encontraba en una situación complicada ya que invalidaba los efectos del blanqueo y quedaba expuesto ante el fisco. La norma establecía un impuesto único y especial del 8%, el cual sustituía cualquier otro impuesto que el agente debería haber pagado (Truan Saxton 2016). El objetivo de esta norma era la regularización de contribuyentes que buscaban de forma voluntaria declarar los bienes mencionados previamente y la recaudación.

Podían adherirse a la medida los contribuyentes del Estado chileno nacionales o extranjeros. Se exigía que los agentes estuvieran domiciliados, establecidos, constituidos o que tuvieran residencia en Chile al 1 de enero del 2014, buscando evitar que los agentes lleguen al país con el único objetivo de unirse a la amnistía. El declarante podía tener propiedad directa o ser beneficiario de los activos (Truan Saxton 2016). No podían adherir a la amnistía agentes que hayan sido condenados,

formalizados o sometidos a proceso por delitos contemplados en el artículo 27 de la ley 19.913 que creó la Unidad de Análisis Financiero, por delitos de lavado de capitales en el exterior, delitos tributarios, lavado de activos, financiamiento al terrorismo y delitos de cohecho, falsedad maliciosa en documentos que acompañan al Banco Central o en operaciones de cambio internacionales y fabricados de objetos similares a billetes de curso legal. También se excluye a quienes hayan sido citados, liquidados, reliquidados o girados por parte del SII, relacionados con los bienes que se pretendía incluir en la declaración (Núñez y Avello 2015 2015).

La medida se aplicaba a la mayoría de los impuestos establecidos en la legislación chilena, incluyendo el impuesto a la renta, al valor agregado, a la herencia, entre otros. Los capitales debían haber sido adquiridos antes del 1 de enero de 2014, al igual que las rentas que provengan de ellos (Truan Saxton 2016). También podían incluirse bienes para los que el contribuyente se había convertido en propietario o beneficiario antes del 1 de enero de 2014 (Núñez y Avello 2015 2015). Debían ser de fuente extranjera, ubicados en el extranjero o en el país, que habiendo estado gravados por impuestos en el país en el que se encontraban, no habían sido declarados y gravados con los tributos correspondientes en Chile (excepcionalmente se permite la declaración de capitales de fuente chilena). Había que establecer una trazabilidad y definir el origen de los bienes declarados (Truan Saxton 2016). Los bienes que se podían blanquear eran incorporales muebles nominativos, como acciones o derechos en sociedades constituidas en el exterior, divisas y rentas que provengan de los bienes. Se excluían bienes o rentas que provengan de países catalogados como de alto riesgo y poco cooperativos en materia de prevención de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo por el GAFI y los títulos al portador (Truan Saxton 2016).

Un punto clave de esta norma era la obligación de presentar junto con la declaración un inventario y descripción precisos de todos los capitales que se buscaban blanquear, aclarando su origen, junto con la documentación necesaria dependiendo del tipo de capital que se esté blanqueando. Se debía aclarar además dónde se encontraban los capitales y las personas o entidades que los tengan a cualquier título, cuando no se hallen en poder o a nombre del contribuyente. La única condición temporal para aplicar a la norma era que los capitales hayan sido originados antes del 1 de enero de 2014. No se estableció un número de ejercicios anteriores que se tienen en cuenta en el programa (Truan Saxton 2016).

La norma no tenía ningún incentivo para la repatriación de los capitales, dado que la tasa era única independientemente de cuál sea el destino final de los activos. Los principales incentivos de la medida consistían en el pago de un impuesto único en lugar de toda la responsabilidad tributaria, la eliminación de todas las responsabilidades civiles, penales o administrativas generadas por el incumplimiento de las obligaciones tributarias. Además, se protegía la información de los declarantes, la cual no podía ser divulgada (Truan Saxton 2016). Finalmente, la medida seguía los estándares de la OECD, protegiendo las normas de lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo y evitando la declaración de rentas de terceros a través de intermediarios o testaferros. Los agentes que se adherían a la medida debían cumplir con ciertas obligaciones, identificándose con ciertos datos personales y siendo la negativa del contribuyente para dar información una señal de alerta. El SII tenía como obligación presentar a la Unidad de Análisis Financiero cualquier declaración que resulte sospechosa, la cual tiene acceso a la información recolectada por el SII de forma permanente, directa y sin restricciones (Núñez y Avello 2015 2015).

La amnistía generó 7.832 declaraciones voluntarias por US\$ 18.755 millones, lo que permitió recaudar US\$ 1.500 millones, muy por encima de los US\$ 91 millones que se esperaba recaudar.

#### **4.1.3. El caso de Brasil**

Un tercer caso a analizar es Brasil que, al igual que Argentina y Chile, propuso una amnistía recientemente en búsqueda de capitales que le permitan salir de su actual crisis económica, sacando provecho del contexto internacional. A principios de 2016 se sancionó la ley 13.254, la cual establecía un régimen especial de regularización cambiaria y tributaria para la declaración voluntaria de fondos, bienes o derechos de origen lícito que no hubieran sido declarados o cuya declaración fuera incompleta o incorrecta, ubicados en el extranjero o en Brasil. El plazo para la adhesión era de 210 días a partir del 14 de enero de 2016

La norma se aplicaba a residentes o domiciliados en Brasil al 31 de diciembre de 2014 que sean o hayan sido propietarios o titulares de los capitales previo a la misma fecha. También podían participar los no residentes al momento de publicación de la ley, siempre y cuando hayan tenido una residencia o domicilio al 31 de diciembre de 2014. Quedaban exentos de la posibilidad de blanquear capitales aquellos agentes que habían sido encontrados culpables de delitos fiscales, de evasión impositiva, de evasión a la contribución a la seguridad social, falsificación y uso de documentos públicos y particulares, operaciones de cambio para apoyar la evasión de impuestos y lavado de dinero. Además, la ley no incluía a políticos y todos aquellos que ocupen cargos públicos, así como sus parientes.

La norma permitía regularizar activos que no habían sido declarados, o que habían sido declarados de forma incompleta o con información esencial incorrecta, que existieran al 31 de diciembre de 2014 y que sean propiedad de personas físicas o jurídicas que tengan residencia o domicilio en Brasil a esa misma fecha. Los



recursos debían tener un origen lícito y provenir de actividades permitidas por la ley. La medida incluía recursos o activos repatriados, dentro de los que se consideraba cualquier recurso o activo en todas las monedas y formas, siempre y cuando cumpliera con las condiciones previamente mencionadas y que hayan sido adquiridos, transferidos o utilizados en Brasil sin registro del Banco Central de Brasil y que deberían haber sido declarados. También se podían blanquear activos que se encontraban en el exterior, incluyendo los fondos, los bienes tangibles e intangibles, el capital y los derechos que no estén declarados o que lo estén, pero de manera incompleta e incorrecta.

Sea cual sea el caso, se incluían los depósitos bancarios, los certificados de depósitos, las acciones, los instrumentos financieros, las pólizas de seguro, los certificados de inversión o de operaciones de capitalización, los depósitos en tarjetas de crédito, los fondos de jubilaciones o pensiones, préstamos, los recursos, bienes o derechos de cualquier naturaleza que surjan de transacciones con divisas no autorizadas o ilegítimas, recursos bienes o derechos de cualquier naturaleza integrados en empresas extranjeras en forma de acciones, pago al capital, aportes de capital o cualquier otra forma de participación en una empresa o de derecho de participación en el capital de personas jurídicas, sin la necesidad de tener carácter de persona jurídica. Se incluían además activos intangibles que se encontraran en el exterior, tales como marcas registradas, autos, software, know how, patentes, entre otras cosas. Se consideraban los bienes inmuebles en general o activos que representen derechos sobre bienes inmuebles y vehículos, aeronaves, buques y otros bienes muebles sujetos al registro. Una vez declarados los activos, los agentes tenían la opción de repatriar sus capitales o no.

La declaración debía incluir la identificación del declarante, información necesaria para identificar los activos, su propiedad y origen, el valor en reales de los mismos

y la declaración del contribuyente de que todos los activos provenían de una fuente lícita.

Establecía un único impuesto equivalente al 30% del valor repatriado, del cual el 15% era destinado al pago de una multa (correspondiente al 100% del impuesto a la renta que el agente debe) y el porcentaje restante iría destinado al pago del impuesto de renta de los activos declarados. Los valores disponibles en cuentas en el exterior hasta un límite de US\$ 10.000 por persona estaban exentos de multa. El contribuyente quedaba exento de todos los demás impuestos federales y cualquier otra sanción aplicada por otros organismos reguladores, al igual que de futuras penalidades y cargos penales. Quedaban liberados de los cargos por crímenes sujetos al mantenimiento de fondos en el extranjero y a la evasión fiscal. Además, las sanciones relacionadas con la falta de reporte al Banco Central de Brasil, las impuestas por la Comisión de Valores Mobiliarios de Brasil y otros entes reguladores y las aplicables al impuesto de la renta dejaban de ser aplicables. En caso de no adherirse al blanqueo de capitales, la persona que se descubriera con capitales no declarados debía abonar el 225% del monto en concepto de multa y enfrentar posibles problemas con la justicia. No se podían declarar beneficios de empresas fantasma sin una ocupación clara cuyo objetivo es el lavado de activos ni se permitía la declaración de bienes a través de terceros.

El objetivo de la medida era aumentar la recaudación tras el déficit record del 2015. La medida venía acompañada de un severo ajuste fiscal que involucraba la reducción de los gastos y un aumento de los ingresos, principalmente a través del tributo. Al momento de implementar la medida, Brasil se enfrentaba a la caída de la economía del 3,7%, una inflación superior al 10% (el mayor nivel de los últimos 10 años), un aumento en las tasas de desempleo y una fuerte depreciación del real.

Al igual que en Argentina, muchos consideraron que la medida permitía el lavado de dinero de los sobornos registrados en el escándalo de la corrupción de la petrolera estatal Petrobras y de dinero proveniente del narcotráfico.

La medida alcanzó una recaudación de US\$16.000 millones, ubicándose por encima de las expectativas del gobierno. La recaudación surge de la repatriación de aproximadamente US\$ 53.430 millones de 25.000 contribuyentes que decidieron blanquear sus capitales. El secretario del fisco Jorge Rachid consideraba que esta gran adhesión se debía principalmente al hecho de que es cada vez más difícil evadir al fisco y que con el aumento del intercambio de información internacional los agentes tendrían grandes dificultades para esconder sus capitales. Además, existían contribuyentes con muchas necesidades que dependían del capital no declarado. Los ingresos tributarios se repartirían entre los estados y municipios brasileños, mientras que la recaudación por multas permanecería en el ámbito federal.

Concluido el plazo de la primera amnistía fiscal, el senado brasileño aprobó una nueva amnistía fiscal para bienes no declarados. El gobierno amplió durante 120 días la posibilidad de blanquear activos a partir del 30 de marzo de 2017. Para poder participar de esta nueva amnistía los agentes deben presentar una Declaración de Regularización Cambiaria y Tributaria y pagar un 35% en concepto de multas e impuestos, ambas equivalentes a un 17,5% (equivale al 135% del impuesto sobre la renta adeudado). La norma se aplica a todas las personas físicas y jurídicas que eran residentes o tenían domicilio en Brasil al 30 de junio de 2016 y que poseían activos que no estaban declarados o que estaban declarados de forma incorrecta al fisco nacional. No pueden adherirse personas que ocupen un cargo público y sus familiares.

#### 4.1.4. El caso de Colombia

En el 2014 se aprobó una amnistía fiscal en Colombia denominada Impuesto Complementario de Normalización Tributaria, cuyo objetivo era principalmente recaudatorio. Al igual que los casos previamente analizados, es interesante analizar el caso de Colombia porque se propuso un blanqueo recientemente buscando aprovechar el cambiante contexto internacional en términos de materia tributaria. La ley 1.739 estableció la creación durante los años 2015, 2016 y 2017 del impuesto complementario a la normalización tributaria, el cual era complementario al Impuesto a la Riqueza y estaba dirigido a los contribuyentes del mismo y a los declarantes voluntarios de dicho impuesto que tengan activos omitidos. El mismo se declara, liquida y paga en la declaración del Impuesto a la Riqueza y fue introducido junto con una reforma tributaria, que impactaba precisamente a este tributo. Para acceder a este beneficio el agente debía presentar una declaración del impuesto de riqueza y complementario de normalización tributaria y pagar el impuesto en las fechas señaladas.

El impuesto complementario se origina a partir de la existencia de activos omitidos y pasivos inexistentes al 1 de enero del 2015, 2016 o 2017. Los activos omitidos son aquellos que no se incluyen en la declaración de impuestos nacionales existiendo la obligación fiscal de hacerlo, incluyendo activos no declarados en el exterior, cuentas bancarias o participaciones en otras sociedades, y los pasivos inexistentes son aquellos que se declaran en las declaraciones de impuestos nacionales con el único fin de aminorar o disminuir la carga tributaria del contribuyente.

El importe a partir del cual se calcula el impuesto complementario es el valor patrimonial de los activos omitidos o el autoevalúo que establezca el contribuyente, el cual debe ser como mínimo el valor patrimonial de los mismos. La base gravable de los bienes que son objetos del impuesto complementario de normalización tributaria será considerada como el precio de adquisición de dichos

bienes para efectos de determinar su costo fiscal. El valor patrimonial de los bienes en moneda extranjera se estima en moneda nacional al último día del año período gravable de acuerdo con la tasa oficial de cambio.

El impuesto complementario asume tres valores distintos dependiendo del año en el que se acceda a la medida: 10% en 2015, 11,5% en 2016 y 13% en 2017. Los activos que sean blanqueados por el agente deben ser incluidos como patrimonio en la declaración del Impuesto a la Renta y complementarios y del Impuesto sobre la Renta para la Equidad del año gravable en que se declare el impuesto complementario y de los años siguientes cuando dejen de considerarse como activos omitidos. El incremento patrimonial que pueda generarse por los capitales regularizados no da lugar a la determinación de renta gravable por el sistema de comparación patrimonial, ni generará renta líquida gravable por activos omitidos en el año en que se declaren ni en los años anteriores respecto de las declaraciones de los impuestos previamente mencionados. Esta inclusión no generará sanción alguna en el impuesto sobre la renta y complementarios. Tampoco afectará la determinación del impuesto a la riqueza de los periodos gravables anteriores.

El régimen no permite la adhesión a la amnistía del contribuyente que está siendo investigado por la Hacienda Colombiana o de activos que proceden de actividades ilícitas. Como la normalización ofrecida es solamente tributaria, declarar los activos no implica la legalización de los mismos si provinieran o estuvieran relacionados directa o indirectamente con el lavado de activos o la financiación al terrorismo. De no adherirse a esta normalización durante el período establecido, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales tiene permitido investigar las declaraciones de los agentes y, en caso de encontrar algún pasivo inexistente o un activo no declarado, podrá aplicar a partir del 2018 una sanción por inexactitud equivalente al 200% del mayor valor del impuesto a cargo determinado.

Se creó además la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Colombiano, la cual estudia el régimen tributario especial de impuesto sobre la renta y complementarios aplicable a entidades sin ánimo de lucro, los beneficios tributarios existentes y las razones que los justifican, el régimen del impuesto sobre las ventas y el régimen aplicable a los impuestos, tasas y contribuciones de carácter territorial con el objeto proponer reformas que permita luchar contra la evasión y elusión fiscales y a hacer al sistema tributario colombiano más equitativo y eficiente.

#### **4.1.5. El caso de Sudáfrica**

Finalmente, analizaremos el caso de Sudáfrica. Es interesante analizar este país por las recurrentes y diversas amnistías que ha propuesto a lo largo de su historia. Tras la caída del apartheid se buscó regularizar la situación de los contribuyentes que eligieron no pagar impuestos durante el gobierno antidemocrático (Truan Saxton 2016). En ese entonces muchos individuos y empresas se mantenían por afuera del sistema impositivo por las elevadas tasas que se imponía a las pequeñas empresas, la gran cantidad y complejidad de los impuestos y el difícil cumplimiento de los requerimientos administrativos para cumplir con estas leyes. La complejidad del sistema legislativo y la ineficiencia de las autoridades para controlarlo llevó a que muchos agentes evadieran impuestos y operaran por fuera del sistema tributario (Junpath 2013).

Fjeldstad argumenta tres motivos por los que el ciudadano sudafricano optaba por omitir el pago de sus impuestos: la desconfianza en las autoridades en el uso que se le daba al capital proveniente del tributo, desconfianza en el gobierno para proveer procedimientos justos para la recolección y posterior distribución de los servicios y la desconfianza en que el resto de los contribuyentes paguen sus impuestos. En Sudáfrica existe una gran brecha entre los impuestos que deberían

ser cobrados y los que efectivamente se cobra y la principal causa de esta brecha recae en la cantidad de agentes que optan no declarar sus bienes y evadir o eludir impuestos (Fjeldstad 2006).

Estos problemas llevaron a una modificación del sistema tributario sudafricano y a la creación de una comisión destinada al estudio del cumplimiento y estructura del sistema tributario denominada Comisión Kats. El objetivo de esta comisión era estudiar todos los aspectos del sistema tributario heredados del gobierno no constitucional en búsqueda de reconstruir dicho sistema, desarrollando un cobro más eficiente de los impuestos, corrigiendo sus complicaciones y aumentando la base tributaria. Para ello se reconoció al South African Revenue Service como organismo independiente del estado cuyo objetivo era cobrar impuestos y corroborar el cumplimiento de las responsabilidades tributarias (Junpath 2013).

En una primera instancia, cuando se retornó a la democracia, la Comisión Kats propuso una amnistía cuyo objetivo era atraer más personas al sistema impositivo, buscando aumentar la base impositiva y generar más ingresos para el fisco. Se generó entonces la denominada Tax Amnesty Act de 1995, la cual permitía a aquellos agentes que tenían capitales sin declarar previos a 1994 ingresar al sistema legal (Junpath 2013). Quien quisiera unirse a la amnistía debía presentar una solicitud por escrito al Comisionado, junto con el compromiso de cumplir con las disposiciones de cualquier ley relacionadas al impuesto normal correspondiente al último año de cotización que finalizaba antes del 1 marzo de 1995 y cualquier otro impuesto que sea pagadero por dicha persona antes de la fecha de solicitud de amnistía. La solicitud podía presentarse a partir del 27 de abril de 1994 y hasta el comienzo de la amnistía.

Aquellos agentes que blanquearan sus capitales no serían responsables del pago de los impuestos normales adeudados para cualquier período previo al 1 de marzo de 1994, incluyendo el impuesto al valor agregado, relativo al suministro o a la



importación de bienes o servicios previos a la misma fecha, y al trabajo, que el agente debía haber deducido o retenido de la remuneración pagada o que el agente tenía la obligación de pagar, antes del 1 de marzo de 1994. Tampoco debía abonar los impuestos a los sellos, con respecto a la ejecución de cualquier transferencia antes del 1 de marzo de 1994 o el registro de la transferencia anterior a esa fecha, ni los impuestos sobre los accionistas no residentes con respecto a cualquier dividendo declarado anterior a la misma fecha. Quedaban eximidos del pago de cualquier impuesto secundario sobre las sociedades con respecto a cualquier dividendo declarado antes del 1 de marzo de 1994, de donaciones con respecto a cualquier propiedad que entró en vigor antes del 1 de marzo 1994 y sobre las ventas. El contribuyente tampoco sería responsable del pago de intereses adeudados correspondientes a los impuestos mencionados, siempre y cuando los mismos se venzan antes de que termine el período de amnistía. No eran responsables de ninguna sanción o impuesto adicional sobre el impago de los impuestos mencionados ni podían ser objetos de persecución penal por los delitos cometidos en relación a cualquier de los impuestos en cuestión.

Al año se desarrolló otra medida, cuyo objetivo también era permitir a aquellos contribuyentes que no habían sido honestos durante el apartheid blanquear sus capitales (Junpath 2013). El programa, denominado "Final Relief on Tax, Interest, Penalty and Additional Tax Act" buscaba aumentar la base impositiva y terminar con la cultura de no pago de impuestos que se había establecido en Sudáfrica. Para ello, incentivarían a los contribuyentes a blanquear sus capitales pagando un impuesto determinado, pero disminuyendo los impuestos, multas, penalidades e impuestos adicionales. Podían aplicar a la medida contribuyentes, empleadores y vendedores. Quienes buscaban adherirse debían presentar una solicitud, acompañada por un compromiso escrito de la persona similar al de la amnistía anterior, la cual incluía impuestos normales, impuestos al empleado e impuestos al

valor agregado, pero con un plazo extendido al 1 de marzo de 1996 en el caso del impuesto normal y al 31 de octubre de 1996 en el caso de los otros dos impuestos.

En 2003 se desarrolló la tercer medida denominada Exchange Control Amnesty and Amendment of Taxation Laws Act. La ley buscaba suavizar la transición del sistema tributario sudafricano desde uno de tributación en base a la fuente, a un sistema de renta mundial en el 2001. Podían aplicar a la medida personas físicas, corporaciones o fideicomisos que posean al 28 de febrero de 2003 algún activo extranjero no declarado o declarado de forma parcial, siempre y cuando sean residentes al 28 de febrero del 2003 y se incluían las ganancias provenientes de activos no declarados (Truan Saxton 2013).

La propuesta fue implementada por un período original de 6 meses (de principios junio a fines de noviembre), pero posteriormente se extendió a fines de febrero del año siguiente, principalmente porque a los contribuyentes les resultaba difícil conseguir la documentación necesaria. Los objetivos de la medida eran permitir a quienes estuvieran en falta con sus obligaciones y actos tributarios regularizar sus negocios y activos mantenidos en el extranjero, permitir la máxima exposición de activos y facilitar la repatriación y extender la base imponible al tener en consideración activos extranjeros previamente no declarados. La amnistía cubría la falta de declaración de rentas de acuerdo a la ley de renta sudafricana y la violación a la ley del control de cambios, pero excluía impuestos que suponían obligaciones fiduciarias con otros privados, como impuestos de retención royalties y la retención de impuestos por parte de empleadores (Truan Saxton 2013).

Para adherirse a la medida, era necesario ser un ciudadano sudafricano al 28 de febrero de 2003 y tener carácter de persona natural, corporación cerrada, trusts o sucesiones. Era aplicable a aquellas que requerían alivio cambiario, donde el postulante podía adherirse si mantenía la propiedad directa de activos extranjeros hasta la fecha límite y el valor derivado de los mismos, y las que buscaban el alivio

tributario, donde se podía aplicar si se mantenía propiedad directa de los activos y de las rentas generadas por los mismos. Para acceder uno debía presentar una declaración jurada dentro del plazo de la amnistía, confirmar que los activos no provenían de actividades ilícitas y no estar investigado antes de la entrega de la declaración por el South African Revenue Service (SARS). La amnistía al control de cambios exigía una declaración del valor de mercado del activo a la fecha de la declaración y una descripción del mismo, incluyendo sus características y ubicación. La amnistía tributaria requería que el contribuyente presentara recibos extranjeros y facturas que hubiesen surgido en el último año y que hubiesen estado relacionadas con activos declarados mantenidos hasta la fecha de inicio del blanqueo. El candidato también debía brindar la identidad, características y ubicación de los activos. También debían entregar una declaración de los activos blanqueados y los impuestos adeudados hasta el final del período tributario. La declaración debía contener el precio histórico del activo y el valor estimado de mercado. Finalmente, debían entregar una declaración de renta (Truan Saxton 2013).

La amnistía se aplicaba a activos no declarados, acumulados o convertidos en activos extranjeros y la tasa a abonar era del 2% del monto. Eliminaba los intereses adeudados y las penas civiles o criminales. En términos del control de cambios, el blanqueo de activos extranjeros estaba sometido a una tasa del 5% para activos repatriados y 10% a los que se mantenían en el exterior. No se exigió el develamiento de los nombres de los “facilitadores”, quienes eran asesores o intermediarios que asistían a la acumulación o transferencia ilegal de activos al extranjero. El objetivo del blanqueo no era la confesión de los agentes sino la revelación y recaudación de activos en el extranjero (Truan Saxton 2013).

En el 2006 se propuso una amnistía destinada a las pequeñas empresas. De acuerdo al SARS, muchas pequeñas y medianas empresas operaban de forma

informal y marginal, por fuera de la economía primaria y del sistema tributario. Muchas tenían intenciones de regularizar su situación tributaria, pero se enfrentaban a muchas trabas para hacerlo y temían que la regularización implicara un mayor pago de impuesto o intereses y la persecución por el delito de evasión impositiva. Se le ponía particular atención a las pequeñas empresas por la relevancia que tienen en la estimulación de la economía, la creación de empleos, la lucha con la pobreza, entre otros aspectos (SARS 2006).

Esta amnistía buscó darle a este tipo de empresas la posibilidad y el espacio necesario para que regularizaran su situación tributaria sin tener que enfrentarse al pago de mayores impuestos. La medida se extendió también a los individuos. Además de facilitar la normalización de la situación fiscal de estas empresas, la medida tuvo como objetivo el aumento de la base tributaria y el aumento y mejora de la cultura de cumplimiento de responsabilidades tributarias (SARS 2006). Los agentes podían adherirse a la medida desde el 1 de agosto de 2006 al 31 de mayo de 2007, aunque posteriormente se extendió hasta el 30 de junio de 2007. Podían adherirse a la medida las personas físicas, incluyendo a los insolventes y fallecidos, compañías cerradas, fideicomisos o cooperativas que hayan cumplido con alguno de los siguientes requerimientos: haber desarrollado un negocio, la ganancia del mismo no podía ser mayor a R10 millones, en el caso de las compañías y cooperativas las mismas no podían cotizar en la bolsa y para los fideicomisos los beneficiarios debían ser personas físicas. Las últimas tres condiciones estaban sujetas al periodo desde el 1 de abril de 2005 al 31 de marzo de 2006.

La tasa que debían abonar se aplicaba a los ingresos imposables para el año fiscal de 2006, en la medida en que los ingresos se pudieran atribuir al negocio en cuestión, y la tasa dependía del monto de ingresos del negocio: era de 0% si la renta imponible no excedía los R35.000, 2% si se encontraba entre los R35.000 y R100.000, 3% entre los R100.000 y R250.000, 4% si excedía los R250 000 pero no los

500.000 y 5% para cualquier ingreso por encima de R500.000. Los agentes debían pagar este impuesto dentro de los 12 meses a partir del día de aprobación de la declaración. No podían acceder aquellos agentes que ya estuvieran investigados o notificados de algún incumplimiento de tipo tributario.

Aquellas personas que accedían satisfactoriamente a la medida quedaban liberadas del pago del impuesto a la renta para cualquier renta obtenida durante cualquier año previo al 2006 a partir del desarrollo de cualquier negocio, impuesto a cualquier remuneración pagada a los empleados durante el desarrollo del negocio para los años previos al 2006, cualquier impuesto de valor agregado en relación a la oferta o importación de cualquier bien o servicio durante el desarrollo del negocio previos al 2006, el impuesto sobre las regalías pagado a los no residentes, cualquier impuesto secundario en relación a cualquier dividendo declarado, el seguro de contribuciones al desempleo en relación a cualquier salario pagado, y cualquier impuesto, penalidad o interés adicional al total declarado. Los agentes tampoco serían acusados criminalmente por cualquier ofensa que podían haber cometido por las evasiones realizadas.

Finalmente, en el 2016 se estableció el Special Voluntary Disclosure Programme, dirigido a contribuyentes que buscaban declarar su activos e ingresos en el extranjero. La medida cobraba particular relevancia por el contexto internacional y la creciente cooperación entre países en materia fiscal. Sudáfrica se había adherido al programa propuesto por la OECD y comenzaría a intercambiar información en el 2017. Por ello, consideraban que la medida era oportuna para permitir a los contribuyentes regularizar aquellos capitales que no tuvieran declarados. Los agentes tendrían desde el 1 de octubre de 2016 hasta el 31 de agosto de 2017 para aplicar a la amnistía y blanquear sus capitales. El objetivo de la medida era incentivar a los contribuyentes a declarar de forma voluntaria sus capitales no declarados en el exterior, permitiéndoles regularizar su situación (SARS 2017).

Podían adherirse al SVDP individuos y compañías, los donantes, los fallecidos o beneficiarios de fideicomisos discrecionales extranjeros. No podían participar agentes que ya hubieran sido notificados por una falla relacionada a activos en el exterior o al pago de impuestos de los mismos ni los fideicomisos. Los activos no declarados quedaban exentos del impuesto sobre la renta, sobre las donaciones y de sucesión que se habría aplicado si dichos ingresos hubiesen sido debidamente declarados. Sin embargo, el 40% del valor más alto del agregado de todos los activos situados fuera de Sudáfrica entre el 1 de marzo de 2010 y el 28 de febrero de 2015 derivados del ingreso no declarado se incluía en los ingresos imponibles y se sometía a impuestos en Sudáfrica. La medida no aplicaba penalidades por subestimación ni la SARS perseguiría a los adherentes para procesarlos criminalmente (KPMG 2017). La declaración debía incluir cierta documentación reglamentaria, como el valor de los activos a declarar, documentación que validara la existencia de los mismos, confirmación del día en el que el activo fue adquirido, la conexión entre el declarante y el activo y una descripción de cómo fue obtenido.

#### **4.2. Países Desarrollados**

Las características de las economías que incentivan la existencia de capitales no declarados y, por lo tanto, de la propuesta de amnistías fiscales, llevarían a pensar que las mismas solo deberían ser frecuentes en países en desarrollo, los cuales se caracterizan por tener sistemas financieros menos desarrollados, políticas menos transparentes y mayores volúmenes de déficit fiscal. Sin embargo, a lo largo de la historia se ha demostrado que muchos países desarrollados han utilizado medidas de blanqueo de capitales, aunque las mismas tienen características particulares que las distinguen de las medidas propuestas por los países desarrollados. Para demostrar esto analizaremos distintos ejemplos empíricos de países desarrollados que han aplicado este tipo de medidas.

#### **4.2.1. El caso de Alemania**

El primer caso a analizar es el caso de Alemania. Resulta interesante analizar este caso porque es un país que en un principio se comportó como lo hacen los países en desarrollo, aplicando una amnistía temporal y considerablemente más barata, pero posteriormente propuso un blanqueo más característico de países desarrollados, comparable con medidas aplicadas en otros países de esta clasificación.

En el 2004 se propuso la amnistía denominada “Act to Promote Tax Honesty”. El sistema tributario alemán era complicado, poco transparente e ineficiente. La doble imposición y los agujeros legales habían creado serias distorsiones en las inversiones y decisiones financieras de las compañías, generando serias pérdidas de ganancias por una mala locación de los recursos (Radulescu 2007). La motivación principal de la medida era atraer a Alemania capitales que estuvieran en el exterior. Ante la creciente ineficiencia del sistema tributario alemán, muchos contribuyentes habían buscado mover sus capitales a países con sistemas impositivos menos severos, como Suiza y Luxemburgo.

El Estado propuso una amnistía, la cual ofrecía a los contribuyentes evasores entre los años 1993 y 2002 la posibilidad de declarar las rentas obtenidas hasta el 2005. Se aplicaba al impuesto a la renta, a las sociedades, al volumen de negocios, al patrimonio, a las sucesiones, entre otros. La misma duró 18 meses y durante el primer año aquel que repatriara capitales pagaría un impuesto único del 25% sobre los intereses obtenidos, mientras que el que ingresara en los seis meses finales incurriría en un impuesto de 35%. El pago debía hacerse dentro de los diez días posteriores a la declaración. Para el impuesto a la renta y a las sociedades, el porcentaje se aplicaría al 60% de las ganancias no declaradas y al total de los gastos declarados de forma incorrecta (Kellner 2004).



Se estimaba que los residentes alemanes mantenían fuera del país €400.000 millones, aunque estas estimaciones podían variar. El creciente volumen de capitales no declarados en el exterior se debía a la creciente facilidad para mover los capitales de un país a otro y a los elevados impuestos que se cobraban en Alemania. Se buscaba con esta medida estimular la inversión y el crecimiento en el país, así como también aliviar la crisis financiera existente. El Ministerio de Finanzas alemán confirmó que la medida logro recaudar €900 millones durante el 2004, considerablemente por debajo de los 5.000 millones que se buscaba recaudar. Se estimó que la medida recaudaría 1.500 millones hasta marzo de 2005, fecha en que terminaría la posibilidad de declarar capitales. El crecimiento económico alemán implicó que las autoridades no tuvieran interés en renovar el plazo.

Posteriormente, Alemania propuso una amnistía fiscal permanente en donde los evasores tienen la posibilidad de auto denunciarse ante hacienda en cualquier momento. Quienes ingresen en la amnistía no serán investigados por las autoridades, pero deben presentar detalles de todo el dinero no declarado. La declaración no puede ser parcial y el agente solo puede auto denunciarse si lo hace de forma voluntaria, sin haber sido advertido previamente por las autoridades de inconsistencias en la declaración tributaria. Originalmente, la persona que decidía blanquear sus capitales debía abonar todos los impuestos que adeudaba más un interés de demora del 6% y una multa del 5% si el monto adeudado superaba los €50.000 por año y los agentes debían declara ingresos por los últimos 5 años. En el 2015, las condiciones del programa se agravaron considerablemente. Los agentes debían declarar ingresos de forma completa para los últimos 10 años. Las multas aumentaron, alcanzando un 10% para aquellas declaraciones por debajo de los €100.000, 15% para las mayores los €100.000 pero menores al millón de euros y de 20% a las que superan el millón de euros (Taic 2015).

Este tipo de medidas es muy importante en la actualidad porque el nuevo tratado de intercambio de información propuesto por la OECD y la tendencia a una mayor cooperación en el intercambio de información fiscal entre países genera un incentivo y una necesidad en los agentes de blanquear sus capitales, más allá de que tengan que incurrir en un costo elevado para hacerlo.

Distintos episodios demostraron el constante aumento de la presión para aquellos contribuyentes que tienen capitales no declarados. Uno de ellos ocurrió cuando el gobierno compró datos de clientes bancarios en Suiza. Se adquirieron ficheros informáticos, justificando la compra con el objetivo de detener la evasión fiscal. La noticia de los ficheros generó aumentos en las autodenuncias porque los defraudadores temían que sus nombres aparecieran en los mismos. El Partido Social Demócrata justificó la medida acusando que tan solo se invirtieron €18 millones para comprar datos, generando ingresos por €6.000 millones. Las revelaciones de los Panamá Papers también aumentaron la presión, ya que con cada filtración aumentaba el riesgo para los defraudadores. Por otro lado, Uli Hoeness, presidente del Bayern Munich FC, fue encarcelado tras haberse auto denunciado, pero sin declarar todos sus ingresos, destacando la importancia de hacer una declaración completa y correcta.

La medida fue bien recibida, pero cada vez son más los agentes que consideran que la misma debería mantenerse solo para casos de evasión fiscal menores, eliminando la posibilidad para casos de mayor envergadura. Deutsche Well publicó un informe que comenta que según Tribunal de Cuentas alemán el nivel de fraude ha disminuido considerablemente en los últimos 20 años, aunque la evasión fiscal sigue implicando unos €100.000 millones al año.

#### 4.2.2. El caso de España

También se pueden describir las amnistías fiscales realizadas en España. Es interesante analizar este caso por la multiplicidad de amnistías que ha tenido a lo largo de su historia. La primera fue aplicada en 1977 dentro de una gran reforma tributaria. La regularización voluntaria de la situación fiscal brindaba a los agentes susceptibles al Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas la posibilidad de regularizar su situación tributaria por las rentas obtenidas en 1976 a partir de la presentación de ciertas declaraciones. No se impondría a los agentes sanciones o recargos. Las personas jurídicas también estaban incluidas en la medida y se les permitía blanquear balances, sin que se les aplique alguna sanción o recargo y liberando a los agentes del pago de impuestos, gravámenes y de cualquier deuda frente al fisco. La exención para las personas jurídicas se refería a todos los impuestos cuyo ingreso proviniera de la empresa que regularizó su balance (López y Campione 2012).

Posteriormente, en 1984 se impuso una amnistía denominada Régimen Fiscal de Determinados. La misma permitía a los evasores con rentas no declaradas la adquisición de pagarés del tesoro público. El capital destinado a la compra de estos pagarés no pagaría impuestos, recargos o sanciones, aunque se aplicaba una retención a los rendimientos obtenidos del 45% en el momento de su primera colocación, es decir, sobre la diferencia entre el importe obtenido en la colocación y el comprometido a reembolsar al vencimiento (López y Campione 2012).

En 1991 se propuso una amnistía para un tipo de rentas muy específico. Se permitía a los titulares de pagarés o instrumentos similares emitidos por las Diputaciones Forales del País Vasco o la Comunidad Foral de Navarra intercambiar los mismos por un producto de deuda pública especial con un tipo de interés menor al del mercado. Obtenían un rendimiento del 2%, el cual era menor que la inflación al momento. Buscaban recuperar los capitales no declarados

invertidos en estos pagarés, caracterizados por su turbulencia perfecta para el disfraz de capitales negros. La identidad de los agentes era anónima hasta el pago de los pagarés 6 años después, por lo que el delito fiscal ya había prescrito. Los activos de deuda pública estaban exentos del pago del impuesto al patrimonio y sus rendimientos del pago del impuesto a la renta (López y Campione 2012).

Finalmente, en el 2012, a partir de la situación que atravesaba la economía española se buscaron adoptar medidas para corregir los desequilibrios que esta presentaba. Un Boletín Oficial del Estado publicado el 21 de marzo de 2012 aclara que uno de los principales objetivos era la reducción del déficit público, por lo que se tomaron medidas tributarias, presupuestarias y financieras. Dentro de estas medidas se incluyó una amnistía, la cual permitía a los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, sobre Sociedades o sobre la Renta de no Residentes que sean titulares de bienes o derechos no declarados, presentar una declaración con el objetivo de regularizar su situación fiscal. Para poder adherirse, los agentes debían ser titulares de los bienes o derechos previo a la finalización del último período fiscal, cuyo plazo de declaración finalizaba antes de la entrada en vigor de la ley. Los agentes debían presentar una declaración y abonar un impuesto del 10% del valor declarado y quedaban exentos de sanciones, intereses y recargos. Junto con esta declaración había que incluir información que permita identificar los bienes y derechos. No podían aplicar aquellos agentes que ya hubieran sido notificados por la Administración tributaria de la iniciación de procedimientos de comprobación o investigación en materia impositiva. El plazo para la presentación de las declaraciones y su ingreso finalizará el 30 de noviembre de 2012. Los bienes debían ser adquiridos por el declarante en una fecha anterior al 31 de diciembre del 2010.

A partir del 2012, España también brinda a los contribuyentes la posibilidad de declarar sus capitales de forma voluntaria, aunque la misma no posee demasiados

beneficios. El agente que posea activos no declarados en el extranjero asumirá severas penalidades, el pago de los impuestos adeudados del valor total de los activos no declarados y una penalidad del 150% sobre los impuestos efectivos a pagar. Si los impuestos adeudados exceden los €120.000 por año el contribuyente puede sufrir otras consecuencias legales. Quienes declaren sus activos de forma voluntaria no quedan exentos del pago de la penalidad, pero minimizan el riesgo de enjuiciamiento criminal que posiblemente derive del incumplimiento tributario realizado (KPMG 2016).

#### **4.2.3. El caso de Italia**

Por otro lado, se procederá a describir las medidas aplicadas por gobiernos italianos. Italia es un caso relevante porque es otro país desarrollado que ha propuesto numerosas medidas de blanqueo de capitales, las primeras con características más asociadas a los países en desarrollo, aunque la última amnistía se acerca más a las medidas propuestas por países desarrollados. En 2009 se propuso una medida denominada "Scudo Fiscale". Al momento de su implementación, la medida correspondía a la tercera amnistía fiscal presentada en los últimos 8 años para capitales no declarados en el exterior. La medida ofrecía anonimato a todo agente que optara por declarar sus capitales y lo eximía de todo tipo de culpas por crímenes como la evasión impositiva, la falsificación de facturas y documentos o declaraciones tributarias, entre otros (Giacomini 2009). Al momento de implementación de la medida se consideraba que había US\$ 300.000 millones en el exterior de los cuales 125.000 se encontraban en Suiza y 86.000 en Luxemburgo, mientras que otros miles de millones podían localizarse en la República de San Marino.

La amnistía ofrecía a los residentes italianos con responsabilidades fiscales (individuos, entidades no comerciales y asociaciones simples) que tuvieran

capitales no declarados en el exterior al 31 de diciembre de 2008 la posibilidad de regularizar sus capitales a través de una declaración y del pago de un impuesto del 5% del total que estaba siendo declarado. Si el capital se encontraba en la Unión Europea, o en países europeos con intercambio automático de información tributaria, se le daba la opción al agente de repatriar sus capitales o regularizar los mismos. La repatriación implicaba el traslado de las empresas o de su actividad financiera a Italia, mientras que la regularización permitía que los capitales se mantuvieran en el exterior. Para cualquier otro país se exigía que los capitales fueran repatriados (Giacomini 2009). No podían adherirse quienes ya estuvieran procesados por algún delito de origen tributario.

La medida abarcaba todos los capitales que el agente quisiera regularizar, sin tener un límite histórico y hasta el 31 de diciembre de 2008. Los contribuyentes tenían hasta el 15 de diciembre de 2009 para adherirse a la medida. Todos los capitales recuperados a través de esta medida irían a un fondo que sería administrado por la Jefatura de Gobierno. No se podían aplicar penas de ningún tipo por el capital no declarado y las ofensas criminales por evasión impositiva y otros delitos tributarios no podían ser castigadas. Por encima de todo, la participación del contribuyente en el escudo fiscal le daba completa anonimidad frente a las autoridades fiscales, judiciales y administrativas italianas. Una vez concretada la declaración a través del pago del impuesto, la medida dejaba sin efecto las penas estipuladas contra el fraude fiscal, la emisión y el uso de facturas falsas, las declaraciones ficticias y la ocultación de fondos. Los agentes tenían inmunidad fiscal y criminal. Más allá de que la norma especificaba que quienes buscaban lavar capitales no estaban exentos de penas, resultaba muy difícil perseguir los orígenes del capital porque los agentes gozaban de anonimato y no debían determinar el origen o naturaleza del mismo. Los intermediarios financieros no podían informar a las autoridades sobre el capital blanqueado por el anonimato que se le garantizaba al contribuyente,

incluso cuando el origen de los capitales era dudoso. En cualquier otro caso, esto sería de información obligatoria de acuerdo a la legislación anti lavado de la Unión Europea (Giacomini 2009).

Al pertenecer a la UE, era importante que la medida estuviera alineada con las políticas en materia fiscal de la UE. Si la medida iba en contra de estas políticas, las consecuencias para el gobierno italiano y los contribuyentes que hayan aplicado a la amnistía serían severas. Para esta medida particular, la misma claramente permitía la omisión del pago del impuesto al valor agregado y a la renta, lo cual iba directamente en contra de los principios planteados por la UE. Además, la medida pasaba por alto varios compromisos asumidos por la UE para luchar en contra del lavado de dinero. Se criticaba también el hecho de que la declaración fuera anónima, ya que esto era un claro incentivo extra para aquellos que tuvieran algo que esconder y la medida podría perfectamente aplicarse exigiendo el nombre al contribuyente (Giacomini 2009).

Posteriormente, en base a la lucha que la OECD comenzó en contra la evasión impositiva y a la gran cooperación de países para resolver conflictos de transparencia fiscal internacional, el gobierno italiano propuso un Voluntary Disclosure Program (VDP), dándole una última oportunidad a los contribuyentes de revelar sus capitales no declarados en el exterior de forma voluntaria. Fue aprobado el 15 de diciembre de 2014 y permitía la adhesión de personas físicas y jurídicas y la determinación voluntaria de los capitales a ser gravados. La medida incluía cualquier tipo de capital y actividad financiera que no haya sido declarado como corresponde a la autoridad fiscal italiana previo al 30 de septiembre del 2014. Los agentes podían adherirse hasta el 30 de diciembre de 2015.

Los VDP no permitían que los agentes se mantuvieran en el anonimato. Aquellos que querían unirse al programa debían en primera instancia revelar su identidad a las autoridades locales y luego entregar toda la documentación que se detalla para



reconstruir la historia y movimientos de los capitales a declarar durante los últimos 5 a 10 años. El agente estaba por lo tanto sometido a una posible investigación y se le aplicaban penas si se descubría que el capital declarado provenía del lavado de dinero sucio (EY 2015).

El programa era irrevocable, único, espontáneo, completo y preciso. Esto implicaba que el contribuyente podía adherirse una sola vez, realizando una declaración completa de todos los capitales que requería regularizar, brindando información correcta y precisa de los mismos, de forma voluntaria y espontánea. La medida estaba dirigida a los agentes que tenían inversiones o actividades financieras en el exterior por fuera del control fiscal italiano (International Voluntary Disclosure) y a las compañías que buscaban terminar con el incumplimiento fiscal cometido en Italia (National Voluntary Disclosure) (Salin 2016). No podían adherirse quienes ya estuvieran investigados por el fisco o hayan sido notificados de alguna inconsistencia en su declaración tributaria. Tampoco podían unirse aquellos agentes que ya hubieran utilizado medidas de este estilo, como el escudo fiscal descrito previamente.

El VDP incluía dos regímenes. El régimen ordinario establecía que los importes e impuestos imposables para cada capital e inversión debían ser determinados de acuerdo a la normativa vigente para el período fiscal de referencia. Por otro lado, existía un régimen de tarifa plana, al cual se podía acceder cuando el valor promedio de los capitales a declarar al final de cada período fiscal para los que se solicite el blanqueo sea menor a los 2 millones de euros. Ese régimen implicaba que las ganancias se calculaban como el 5% de los capitales que serían deducidos a fin de cada año. El impuesto sobre la renta adeudado en este caso se calcula a partir de una tasa del 27% (Salin 2016).

Los ejercicios fiscales establecidos para el procedimiento dependían del país en el que se encontraban los capitales, siendo menores los períodos cuando el país no se

encuentra en la lista negra y mayores cuando si se encuentra. Por otro lado, los ejercicios fiscales para efectos del impuesto sobre la renta consistían en 6 años para incumplimientos de declaraciones de impuestos sobre la renta o devoluciones de IVA, mientras que si el agente no había declarado nada el periodo se extendía a 7 años (2009 a 2016) para los países que se encontraban fuera de la lista negra. Para los países que se encontraban en la lista negra, los períodos se extendían a 10 y 12 años respectivamente (Salin 2016).

La adhesión al programa de divulgación voluntaria permitía a los agentes beneficiarse de una reducción de las multas impositivas. Debían afrontar el pago de todos los impuestos evadidos y de los intereses relacionados, pero podían reducir el valor de la multa que se les cobraría si fuesen descubiertos por el fisco. No podían ser penalizados por la evasión de distintos tipos de impuestos como el impuesto a la renta o el impuesto al valor agregado, la declaración de ganancias fraudulentas, falsas o la no declaración de las mismas y el lavado de dinero que provenga de alguno de los conceptos mencionados previamente (Salin 2016).

El estudio de abogados Baker & McKenzie detalla que el VDP fue reabierto el 24 de octubre del 2016. Estaba dirigido a los contribuyentes que al 30 de septiembre de 2016 eran residentes y poseían capital no declarado en el exterior, no habían participado del primer VDP y no tenían ninguna causa iniciada relacionada con la evasión impositiva o crímenes similares. El principal beneficio al que accedían era la reducción de las multas y la liberación de cualquier persecución por la evasión realizada y los crímenes que esta implica. Los agentes debían dar detalle de su identidad y de los activos e inversiones que tengan en el exterior, al igual que el monto correspondiente a los impuestos que no fueron pagados durante los años de evasión. Los contribuyentes podían presentar una única declaración voluntaria.

Debían abonar todos los impuestos adeudados como si el capital hubiese sido declarado de forma correcta. Además, debían abonar tanto una multa por los

impuestos evadidos (del 12,5% al 20%) como una penalidad por no haber completado el informe de cuentas en el extranjero (0,5% en países fuera de la lista negra y 1% para los que pertenezcan a la misma). Para la evasión tributaria, los impuestos y penalidades debían abonarse por 6 años o por 7 si nunca se había realizado ninguna declaración. El programa también permitía el pago del 2016 más allá de que el período fiscal no hubiese concluido al momento de la comunicación de la norma. Una vez más el agente podía acceder al régimen de tarifa plana cumpliendo con los mismos requisitos previamente mencionados (KPMG 2016).

#### **4.2.4. El caso de Estados Unidos**

Estados Unidos por su parte también ha presentado varias medidas de amnistías fiscales. Es interesante analizar este país por la particularidad de su sistema tributario y por la diversidad de amnistías que ofrece en simultaneo. El International Revenue Service (IRS) estima que el país pierde US\$ 200.000 millones de recaudación tributaria por año a partir de US\$ 30 billones de activos no declarados que se encuentran en el exterior. Es por ello que dicho organismo destina muchos recursos al control de evasión fiscal internacional y exige a los ciudadanos americanos que reporten cualquier cuenta bancaria que no se encuentre en Estados Unidos y los intereses generados a partir de compañías y fideicomisos instalados en el exterior. El mismo impone fuertes penalidades a los agentes que fallen en estas declaraciones, las cuales se agravan si el organismo determina que la evasión fue voluntaria y no accidental, y obliga a las instituciones financieras extranjeras a proveer información sobre los ciudadanos norteamericanos que posean cuentas en el exterior al Foreign Account Tax Compliance Act (FACTA) (US Tax Services<sup>1</sup>).

---

<sup>1</sup> <http://ustax.bz/getting-back-track-overview-irs-amnesty-programs/>

Estas exigencias están acompañadas por diversos programas de amnistía fiscal, los cuales conviven de forma simultánea. Los ciudadanos pueden adherirse a estas medidas, buscando eliminar o reducir las penalidades por la evasión fiscal. Cada programa tiene diversos requisitos y está dirigido a distintos públicos, pero en todos concuerda la exigencia de que la declaración sea voluntaria, ya que los contribuyentes no pueden acceder a estas medidas si ya han sido han sido notificados por incumplimiento fiscal (US Tax Services).

Dentro de los VDP ofrecidos en Estados Unidos está el Streamlined Filing Compliance Procedures, el cual está disponible para los contribuyentes que certifiquen que su incumplimiento para declarar activos en el extranjero y pagar los impuestos correspondientes no es intencional. El mismo solo abarca a los contribuyentes individuales norteamericanos, tanto residentes como no residentes, y no pueden adherirse quienes ya hayan sido observados por el IRS como posibles incumplidores o quienes estén bajo investigación criminal (US Tax Services). Existen también amnistías estatales, las cuales varían según el Estado, pero consideran particularmente impuestos estatales y no impuestos federales.

Particularmente, analizaremos el Offshore Voluntary Disclosure Program (OVDP). Este programa está dirigido a los agentes que deliberadamente no reportan sus activos en el extranjero y los ingresos generados a partir de los mismos. Para adherirse el agente debe divulgar de forma completa la información sobre activos no declarados y hacerse cargo del pago de los impuestos que hubiera correspondido abonar si los capitales hubieran sido correctamente declarados. Los agentes deben presentar declaraciones de impuestos originales o modificadas de los últimos 8 años, el Foreign Bank Account Report para los 6 años anteriores, abonar los impuestos junto con sus intereses y abonar una penalidad que equivale al 27,5% del valor más alto de los activos offshore en los últimos 8 años. Aquellos

agentes que no se adhieran se enfrentan a penalidades civiles considerablemente más altas y a potenciales penalidades criminales (US Tax Services).

Los capitales a declarar deben provenir de una fuente legal de ingresos y la declaración debe ser realizada a tiempo y debe ser verdadera y completa. A tiempo implica que la misma sea realizada antes de que el IRS haya iniciado una investigación al contribuyente o lo haya notificado, antes de que la IRS haya recibido información de un tercero sobre el incumplimiento del contribuyente, antes de que la IRS haya comenzado una inspección civil o una investigación criminal relacionada directamente con la obligación del contribuyente y antes de que la IRS haya adquirido información que está directamente relacionada con la obligación particular del contribuyente, proveniente de una acción de ejecución penal. La declaración será verdadera y completa cuando el contribuyente demuestre su intención de cooperar y efectivamente coopere en la determinación de su responsabilidad y al pagar completamente el impuesto, los intereses y las multas que sean determinados (Truan Saxton 2016).

El primer OVDP fue en el 2003 y abarcaba un proyecto que involucraba tarjetas de crédito internacionales. La medida perdonaba diversas multas por fraude y por falta de entrega de información. Además, quienes adherían a la medida no eran procesados criminalmente. Los resultados de la amnistía se encontraron por debajo de los objetivos de las autoridades fiscales, recaudando tan solo US\$ 744.546 a partir del blanqueo de US\$ 3,3 millones cuando el costo de la implementación del programa fue de US\$ 56 millones (Truan Saxton 2016).

En 2009 se dio el segundo OVDP y resultó ser mucho más exitoso que el primero. Esto se debió principalmente a que en ese año el gobierno norteamericano presentó cargos contra diversas instituciones financieras, los cuales resultaron en la entrega de información de contribuyentes norteamericanos con cuentas no declaradas en bancos suizos. Se exigió el pago de impuestos e intereses correspondientes a los

activos en el extranjero para los últimos 6 años y de interés un penal de 20% sobre el mayor monto en esos años. La medida logró recaudar US\$ 3,4 billones de (Truan Saxton 2016). Estuvo disponible entre marzo y octubre de 2009 y su principal objetivo no era la recaudación, sino que buscaban aumentar el cumplimiento voluntario de la ley tributaria a través de cuentas y entidades extranjeras de los contribuyentes evasores. Además, la información obtenida a través de estas medidas sería utilizada para el diseño de nuevas estrategias para reducir la evasión impositiva internacional (Truan Saxton 2016).

Podía acceder a esta medida cualquier persona norteamericana (ciudadano, residente o persona que vive y hace negocios en el país), aunque resultaba muy importante “tener calidad de persona respecto de la obligación de presentar la declaración llamada Foreign Bank Account Reporting” (Truan Saxton 2016, 64). Este es el principal instrumento que tienen las autoridades fiscales para captar información de los contribuyentes en el extranjero. Se incluye también a entidades comerciales, fideicomisos y sucesiones. La amnistía cubría las obligaciones principales y accesorias relacionadas al impuesto de la renta de cuentas y activos en el extranjero (Truan Saxton 2016).

Los incentivos ofrecidos a través de la amnistía eran la aplicación de una multa penal menor de entre el 20% y 25% sobre los ingresos no declarados en lugar del 75% que se suele aplicar. Para el resto de las potenciales multas, se cobra una multa adicional de 20% del monto de la cuenta bancaria o entidad extranjera que presente el mayor valor agregado. Este 20% puede reducirse a 5% si el contribuyente no abrió ni hizo abrir la cuenta que constituyó la entidad, si no ha habido actividad en la cuenta o entidad desde que la misma era controlada por el contribuyente y todos los impuestos aplicables han sido pagado menos los intereses. El agente también quedaba exento de la posibilidad de ser procesado (Truan Saxton 2016).

Se dieron tres experiencias posteriores en el 2011, 2012 y 2014. Eran similares a la implementada en el 2009, siendo el mayor cambio el aumento de la penalidad y del número de años que era necesario declarar. Particularmente, en el 2011 las penalidades subieron a 25%, debiendo aplicarse esta tasa al mayor valor agregado de los capitales no declarados entre el 2003 y el 2010. Algunos agentes podían aplicar para reducir esta penalidad a 5% o 12,5%, dependiendo de cuan grave era el incumplimiento tributario. La medida logró 15.000 declaraciones, las cuales resultaron en una recolección de US\$ 1.600 millones. En el 2012 el gobierno optó por hacer esta medida permanente. A partir de este año los agentes debían abonar una penalidad del 27,5% del mayor valor agregado de los capitales no declarados de los 8 años previos, aunque seguía existiendo la posibilidad de reducir la tasa.

Finalmente, en el 2014 se realizó una última modificación de la medida, aunque se la considera como una continuación de la propuesta del 2012. La IRS advirtió a los contribuyentes que si están considerando adherirse al OVDP deberían hacerlo rápidamente porque las condiciones pueden volver a cambiar pronto y probablemente sean menos favorables o el gobierno puede decidir cerrar el programa. La medida ofrece a personas físicas, corporaciones, asociaciones y fideicomisos la protección de potenciales procesos penales si cumplen de forma honesta y completa con todos los términos y condiciones del OVDP y si abonan el impuesto y las penalidades correspondientes, incluyendo una multa extraterritorial de cuentas y activos offshore no identificados anteriormente. La medida se aplica a los últimos 8 períodos fiscales.

El agente obtiene inmunidad de posibles procesos penales, pero debe abonar multas sustanciales: por no declarar la misma va desde el 5% al 25% por mes del monto adeudado. La multa por no pagar va del 0,5% al 25% por mes del impuesto no pagado que se declara posteriormente. La penalidad por exactitud abarca el 20% del impuesto no abonado, el cual puede alcanzar 40% en algunos casos y la



multa extraterritorial equivale al 27,5% del valor agregado más alto dentro del período que se declara, la cual puede alcanzar el 50%.

#### **4.2.5. Voluntary Disclosure Program**

Existen otros países que han optado por imponer medidas de este estilo. Se citan algunos ejemplos con el objetivo de reforzar la caracterización de las medidas aplicadas en países desarrollados. Uno de ellos es Canadá, que propone un programa permanente para individuos, corporaciones y otros contribuyentes. El mismo permite declarar capitales no declarados y corregir inexactitudes o información incompleta de declaraciones al Canada Revenue Agency (CRA). Esta divulgación bajo esta norma se considera como una forma de cumplimiento voluntario tardío. La CRA exime a los contribuyentes que aplican del pago de los intereses, pero los impuestos pendientes deben ser pagados (KPMG 2015).

En una primera instancia si el agente no está seguro todavía de querer hacer la declaración puede presentarla de forma anónima. Existen 4 cosas que debe cumplir la declaración para ser admitida: debe ser voluntaria, lo que implica que el agente solo puede aplicar si no fue previamente notificado o informado por la CRA que se lo está investigando o que es sospechado. Además, la declaración debe ser completa. Los contribuyentes tienen una única oportunidad para aplicar a la medida, por lo que deben asegurarse que la aplicación que están realizando incluya todos los activos que necesitan declarar. Para que una declaración sea válida además debe incluir una potencial penalidad. Finalmente, para evitar que los contribuyentes usen el programa para evitar multas por declaraciones tardías, la CRA impone un periodo de espera de un año desde la fecha de vencimiento de los capitales informados (KPMG 2015).

Los beneficios a los que acceden los contribuyentes que se adhieren a la medida incluyen la eliminación de penalidades e intereses para cualquier período fiscal

dentro de los 10 años anteriores al año calendario en que se somete la declaración. Las multas son casi siempre canceladas una vez que el contribuyente es aceptado en el programa y la reducción de los intereses se concede generalmente por años o períodos de informe que preceden a los tres años más recientes. Estos tres años están técnicamente abiertos, y la CRA podría emitir una reevaluación si detectara el problema (KPMG 2015).

Por otro lado, Holanda también brinda a los contribuyentes la posibilidad de acceder a este tipo de medidas. Los contribuyentes que se adhieran deben abonar los impuestos que no pagaron durante los años de evasión, pero pueden acceder a grandes reducciones en las penalidades. Esta penalidad alcanza el 100% de los impuestos evadidos y en algunos casos puede alcanzar el 300%, pero solo cuando las autoridades fiscales pueden demostrar que el contribuyente actuó con conocimiento de causa y que sus actos fueron intencionales. Quienes apliquen al programa acceden a una reducción de las penalidades que serán de 30% de los impuestos no pagados por revelaciones realizadas antes del 1 de julio de 2015 y 60% para las posteriores a esa fecha. Más allá de que la penalidad aumente después de julio del 2015, sigue estando considerablemente por debajo del 100% o 300% que se cobraría originalmente. La medida está disponible para todos los impuestos, pero generalmente se aplica al impuesto al ingreso, al sueldo y los impuestos de valor agregado (KPMG 2015).

El contribuyente puede corregir declaraciones incompletas o incorrectas sin penalidad siempre y cuando presente una declaración correcta dentro de los 2 años de la fecha de la declaración a corregir o, si no se presentó una declaración, dentro de los 2 años posteriores al momento en que se tendría que haber generado a declaración. Después de estos 2 años, puede presentar devoluciones corregidas bajo el mecanismo de revelación voluntaria, proporcionando la información completa y correcta. La relevación voluntaria solo puede aplicarse si la Dutch Tax

Authority (DTA) no tiene conocimiento del objeto que se busca blanquear (KPMG 2015).

Bélgica y Suiza también han introducido medidas de este estilo. Bélgica estableció en una primera instancia una amnistía temporal, a la cual tenían acceso personas físicas y cuyo objetivo era el blanqueo de dinero y otros activos que proviniesen de ingresos no declarados. La medida solo estuvo disponible para personas físicas y ofrecía dos tasas: una general del 9% y una del 6% la cual se alcanzaba si el contribuyente invertía sus capitales en ciertas inversiones en el país. Las autoridades diseñaron esta medida porque entraría en vigor la denominada Directiva de la Unión Europea sobre Depósitos a través de la cual tendrían acceso a información de los ingresos de sus contribuyentes a través del pago de intereses por sus depósitos en bancos fuera del país. Sin embargo, a partir del 2006, se estableció en dicho país un sistema de perdón fiscal permanente, al cual se puede acceder una sola vez durante la vida de los agentes o en la existencia de las compañías. Al igual que en Alemania, estas tasas son menos beneficiosas que en la amnistía temporal (Truan Saxton 2016).

En el caso de Suiza, en 2010 se introdujo un programa especial de amnistía fiscal referente al impuesto a la herencia y una amnistía permanente. Al igual que en Bélgica solo se podría acceder una vez a este programa permanente y consideraba a los delitos tributarios siempre y cuando la administración tributaria no tuviera notificación de estos delitos, la declaración fuera completa, espontánea y voluntaria. El contribuyente debía estar dispuesto a colaborar para determinar el monto adeudado y pagar el monto de alguna forma acordada con la autoridad. Se perdonaba al agente de toda responsabilidad penal pero no se le otorgaba ninguna tasa preferencial (Truan Saxton 2016).

## **5. Análisis comparativo: medidas aplicadas en países en desarrollo y desarrollados**

Una vez descritas las distintas medidas de amnistía fiscal, se procederá a realizar un análisis comparativo entre las mismas, resaltando sus diferencias y similitudes, buscando comprender el motivo de las mismas y la explicación de por qué algunas medidas resultan más efectivas que otras. Se hará particular énfasis en las diferencias que existen entre los blanqueos propuestos por países desarrollados y los propuestos por países en vías de desarrollo.

Para llevar a cabo este análisis nos basamos en el trabajo previamente citado de Truan Saxton. El autor describe tres amnistías puntuales (Sudáfrica del 2003, Chile 2014 y el OVDP de Estados Unidos de 2009) y si bien no se enfoca en la clasificación entre país desarrollado o en vías de desarrollo, compara a estas tres amnistías a partir del análisis de los componentes que generalmente se tienen en cuenta para el diseño de las medidas de blanqueo de capitales según la OECD. Estos son la temporalidad, los objetivos, los contribuyentes incluidos en el blanqueo, los impuestos que se tienen en cuenta y los incentivos o beneficios de adherirse al blanqueo, haciendo además una distinción entre amnistías legales y financieras y analizando la magnitud de las mismas (Truan Saxton 2016). A estas características agregamos los capitales incluidos en cada amnistía, la ubicación geográfica de los activos y la frecuencia con que se ofrecen estas amnistías.

En una primera instancia podemos analizar la temporalidad de las medidas aplicadas. Las mismas pueden ser temporales, en cuyo caso su vigencia es por un tiempo limitado y suelen ser introducidas de manera extraordinaria, o permanentes, ya que pasan a ser parte del sistema fiscal del país y están siempre disponibles para el contribuyente (Truan Saxton 2016). En los países en vías de desarrollo, todas las medidas que fueron analizadas tienen un carácter temporal. Esto implica que el agente no puede optar en cualquier momento por declarar sus

capitales, sino que debe hacerlo en un marco temporal determinado estipulado en los distintos blanqueos propuestos. Las cuatro amnistías argentinas cumplen con esta característica ya que todas detallaban un rango de fechas en el que el agente podía adherirse al blanqueo. En el segundo blanqueo kirchnerista, por ejemplo, los agentes tenían un tiempo determinado para blanquear sus capitales, pero a partir de las necesidades del estado y del poco éxito que tuvo la amnistía se la prorrogó 7 veces. En el blanqueo decretado por Mauricio Macri los agentes tenían hasta el 31 de marzo del 2017 para adherirse a la medida y por ahora no se ha extendido este plazo. En el caso chileno, por otro lado, los agentes tenían 12 meses para declarar sus activos mientras que, en Sudáfrica, la amnistía propuesta en el 2003 detallaba que los agentes deberían declarar sus capitales a lo largo de 7 meses y el blanqueo del 2016, actualmente vigente, tiene una duración de 10 meses. En la amnistía colombiana descrita los agentes contaban con 3 años para declarar sus capitales no declarados y en el caso brasilero la medida fue propuesta originalmente por 7 meses, aunque posteriormente se extendió el plazo durante 3 meses más.

Los países desarrollados, sin embargo, ofrecen tanto medidas temporales como medidas de carácter permanente. En Italia las tres medidas descritas tienen un carácter transitorio mientras que Alemania, Bélgica y Suiza proponen blanqueos de una naturaleza permanente. Esto implica que el contribuyente puede acercarse en cualquier momento al fisco de forma voluntaria y hacerse cargo de las omisiones tributarias a las que puede haber incurrido. Los VDP descritos también tienen carácter permanente, ya que están siempre disponibles para aquel contribuyente que busque regularizar su situación patrimonial. Estados Unidos, por su parte, en una primera instancia ofrecía OVDP por un período determinado (en el programa del 2009 por ejemplo los contribuyentes tenían 7 meses para declarar sus capitales) pero posteriormente, a partir del 2012, optó por imponer una medida sin una fecha límite, por lo que la misma tiene un carácter permanente. España por su parte

ofrece a sus contribuyentes amnistías temporales, pero también les da la posibilidad de acercarse en cualquier momento al fisco con la condición de que se hagan responsables de la totalidad de los tributos y multas adeudadas.

En relación con el análisis temporal de las amnistías podemos considerar la frecuencia con la que las mismas son propuestas. Los países en vías de desarrollo se caracterizan por ofrecer un gran volumen de amnistías fiscales. Si observamos el caso de Argentina esto queda en evidencia ya que en tan solo 30 años se han ofrecido 5 amnistías fiscales, de las cuales tres ocurrieron en los últimos 8 años. El caso de Sudáfrica también brinda un claro ejemplo de un país que ha abusado de los blanqueos de capitales. En este trabajo se mencionan 5 amnistías que ocurrieron entre 1995 y el 2016. Los países desarrollados por su parte no tienen un criterio tan marcado, ya que existen casos como los de Italia o España en donde las amnistías fiscales son moneda corriente y los distintos gobiernos recurren a las mismas para resolver los diversos conflictos que se les presentan, y existen casos como Alemania, Estados Unidos, Canadá u Holanda quienes en lugar de ofrecer constantemente distintas medidas con diferentes características optaron por una amnistía permanente.

Como se analizó previamente, la literatura constantemente recalca que un país que otorga reiteradamente amnistías fiscales puede generar un impacto negativo en la moral de los contribuyentes, debido a que los mismos consideran que siempre tendrán una nueva posibilidad para blanquear sus capitales y no sentirán apuro por hacerlo, sobre todo si las características de la amnistía no le resultan lo suficientemente atractivas. En el caso argentino, la evidencia argumentaría que la afirmación realizada por los expertos puede ser tanto falsa como verdadera.

Si uno considera los dos blanqueos propuestos durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, uno podría decir que esta afirmación podría ser cierta. El segundo blanqueo de dicho gobierno fracasó rotundamente alcanzando un

volumen de recaudación muy por debajo de lo esperado. Este blanqueo se propuso tan solo 5 años después del último blanqueo y tenía características más beneficiosas para los contribuyentes debido a que no se les cobraba ningún impuesto para adherirse. En este caso, sería posible considerar que los contribuyentes optaron no adherirse a la medida porque anticipaban que de alcanzar niveles de recaudación por debajo de lo requerido el gobierno propondría nuevamente otra medida con características aún más beneficiosas buscando atraer más agentes.

Sin embargo, lo mismo no puede decirse para la amnistía propuesta por el último gobierno argentino, la cual logró una recaudación record, muy por encima de las estimaciones del gobierno. Esta amnistía fue propuesta 3 años después de la última medida y era más costosa que la misma ya que se cobraba un impuesto especial para poder acceder. Más allá de estas dos características, la medida fue altamente exitosa, lo que demuestra que no necesariamente una mayor frecuencia de amnistías implica el fracaso de las mismas. Es necesario tener otros aspectos en consideración, como por ejemplo el contexto nacional e internacional, que puedan impactar las decisiones de los contribuyentes. En este caso particular, es probable que el creciente intercambio de información fiscal internacional y la mayor confianza en el contexto nacional tras la salida del cepo cambiario y del default hayan incentivado a los contribuyentes a adherirse al blanqueo propuesto por el actual gobierno, más allá de su proximidad con la última amnistía ofrecida.

Esta afirmación también se puede analizar en base a lo que ocurre en los países desarrollados. En la mayoría de estos países los agentes tienen la posibilidad de declarar sus incumplimientos fiscales en cualquier momento. Si bien esto no implica una alta frecuencia de ofertas de amnistías fiscales, si impacta en la percepción del contribuyente ya que este sabe que puede regularizar su situación fiscal en cualquier momento. Esto podría generar que el agente no sienta la



necesidad de blanquear sus activos, sobre todo si las características de la amnistía no le resultan lo suficientemente atractivas. Por otro lado, los contribuyentes honestos podrían tentarse a incumplir con sus obligaciones fiscales porque saben que en cualquier momento las pueden regularizar. Sin embargo, esto no ocurre, principalmente por los incentivos o beneficios que las amnistías ofrecen (también denominados como magnitud).

Si citamos la teoría analizada previamente, recordamos que en términos de su magnitud o de los beneficios que las amnistías ofrecen, las mismas pueden clasificarse en puras, cuando lo que se perdona es la sanción correspondiente, y las extensivas, en donde además de perdonar las multas correspondientes se perdona parte de la deuda tributaria. En el caso de los países en desarrollo, la mayoría de las amnistías propuestas tienen un carácter extensivo e implican un gran perdón a los contribuyentes incumplidores ya que el costo al que incurren para blanquear sus capitales es mucho menor al monto que deberían haber abonado si hubieran declarado sus activos de forma correspondiente. No se les exige el pago de los impuestos adeudados y generalmente se les cobra un impuesto único.

En el caso de Argentina, por ejemplo, todos los blanqueos propuestos implicaron un pago mucho menor al que debería haber realizado el agente a lo largo de los años en los que evadió impuestos. De hecho, a los ya bajos costos se incluían distintas propuestas a partir de las cuales el costo se podía disminuir aún más. Por ejemplo, el primer blanqueo kirchnerista exigía tan solo el pago de una tasa de 8% sobre el monto declarado, la cual podía reducirse a 6% si el capital era repatriado. La tasa se podía reducir aún más si se invertía el dinero en títulos públicos (3%) o si se destinaba a inversiones inmobiliarias, industriales o agropecuarias (1%). El segundo blanqueo kirchnerista alcanzó un nivel de perdón que no se observa en ninguna otra medida, en donde el agente no incurría a ningún costo para blanquear sus capitales. El actual blanqueo también tiene un precio

considerablemente menor a las medidas propuestas por países desarrollados. Las tasas van desde el 5% al 15% y podían no abonarse si se invertía el capital ciertos instrumentos. Por su parte, Chile perdonaba tanto los intereses correspondientes como las multas aplicables a través del cobro de un impuesto único del 8% en lugar de toda la responsabilidad tributaria. Brasil por su parte también cobraba un impuesto único del 15% y una multa de 15%. En Colombia el impuesto único dependía del año en que se declarara el capital, alcanzado valores de 10%, 11,5% y 13%. Finalmente, las distintas medidas aplicadas por Sudáfrica también exigían el pago de un impuesto único, el cual variaba dependiendo de la amnistía. Por ejemplo, en el 2003 se requería el pago de un impuesto del 2%.

Por otro lado, los países desarrollados suelen imponer medidas mucho más severas y costosas. Italia en una primera instancia impuso el escudo fiscal el cual tenía características más similares a los blanqueos propuestos por los países en desarrollo. Sin embargo, el VDP establece que todos los agentes deben abonar la totalidad de los impuestos que deberían haber pagado y propone una reducción de la multa que deberían abonar en caso de ser descubiertos por el fisco. Lo mismo ocurre con Alemania, en donde en una primera instancia se estableció un régimen temporal en el que los agentes deberían pagar un impuesto único del 25% en principio y 35% a fines del plazo. Posteriormente, cuando se estableció la amnistía fiscal permanente, los agentes que fueran a adherirse a la medida debían abonar todos los impuestos correspondientes, junto con una multa de 5% (que luego aumentó a 15% y 20% dependiendo del monto) y un interés por demora del 6%. Estados Unidos también exige el pago total de los impuestos adeudados y lo único que ofrece es una reducción de la multa. Este país en particular ofrece medidas cada vez menos atractivas para los contribuyentes, ya que cada reformulación del OVDP implica condiciones más severas para los agentes. Por lo tanto, las medidas

propuestas en este grupo de países pueden ser consideradas como puras, porque se perdona la sanción o parte de la misma pero no la deuda tributaria.

En términos de beneficios, las medidas también pueden ser clasificadas como financieras o legales. Como ya mencionamos previamente, las amnistías financieras reducen la responsabilidad del pago de los impuestos no pagados mientras que las legales eximen al contribuyente de la responsabilidad civil o criminal (Truan Saxton 2016). En términos financieros, si bien todas las amnistías ofrecen beneficios económicos y los agentes terminan abonando menos de lo que deberían abonar en caso de ser descubiertos por el fisco, las medidas propuestas por los países en desarrollo son ampliamente más beneficiosas y menos costosas para el contribuyente. En los países en desarrollo por lo tanto el ser evasor muchas veces resulta menos costoso que ser un contribuyente honesto, porque el agente termina abonando menos de lo que debería haber pagado en caso de declarar sus capitales correctamente. Esto no ocurre en los países desarrollados porque los agentes deben hacerse cargo del pago de todas las responsabilidades adeudadas a lo largo de los años de evasión. La única amnistía analizada que no tiene ningún beneficio económico es el VDP español, que exige el pago del total de la deuda tributaria y de la multa y solo tiene beneficios legales. En términos legales, las amnistías propuestas por ambos grupos de países son relativamente similares, ya que en general las medidas eximen al contribuyente de las penalidades legales de las que se lo podría culpar por la evasión impositiva realizada. Esto deja de ser cierto si, en aquellos casos en los que se pueda, se demuestra que los capitales declarados provienen de actividades ilegales. Sin embargo, si el agente regulariza activos que no pertenecen a actividades ilícitas, la mayoría de las amnistías analizadas, por no decir todas, eximen al contribuyente de la responsabilidad de los crímenes que puede haber cometido al no declarar activos.

La comparación de los beneficios de las amnistías se relaciona directamente con un punto analizado previamente, el cual plantea que para que un blanqueo sea exitoso y esté bien visto por los contribuyentes, el mismo debe dar una idea de equidad. Esto implica que debe generar la idea de que ser un agente deshonesto no es mejor que ser honesto, sino que existe una igualdad entre todos los contribuyentes y quien no cumpla con sus obligaciones será debidamente castigado, ya que los contribuyentes son todos iguales ante la ley. Sin embargo, los bajos costos a los que incurren los contribuyentes de los países en desarrollo para regularizar sus capitales y la gran diferencia que existe entre lo que tendrían que haber pagado si hubieran declarado sus capitales de forma debida y lo que terminan abonando genera una idea de inequidad. Las medidas dan a entender que se premia al contribuyente deshonesto, permitiéndole no afrontar todos los costos que debería asumir. Los países desarrollados por su parte premian la voluntariedad de la declaración reduciendo las multas de la evasión impositiva, pero aun así exigen que el contribuyente se haga cargo de toda la carga tributaria que evadió durante los años que sean determinados en la norma, generando una sensación de igualdad entre los deudores honestos y deshonestos. Las medidas adoptadas por estos países hacen una diferencia entre deudores deshonestos que voluntariamente declaran sus activos no declarados y los deudores deshonestos que son descubiertos por el fisco, pero establece una igualdad entre los deudores honestos y deshonestos, demostrando que el ser incumplidor no trae beneficios.

Es necesario mencionar que los mayores beneficios son otorgados por la necesidad de un país de acceder a la mayor cantidad de capitales no declarados ya que, lógicamente, un contribuyente tendrá mayores incentivos para adherirse si los costos de hacerlo son relativamente bajos. El blanqueo argentino del 2016 busca encontrar un punto medio, brindando tasas beneficiosas a los deudores deshonestos, pero también premiando a los honestos, quienes quedan exentos del

pago del impuesto a los bienes personales durante 3 años. En lugar de castigar a los contribuyentes deshonestos por miedo a que los mismos no se adhieran al blanqueo se optó por premiar a los honestos por haber cumplido siempre con sus responsabilidades, liberándolos de una carga tributaria.

Si relacionamos este aspecto con el análisis de la frecuencia previamente realizado, los países en desarrollo que brindan medidas con mayor frecuencia y con un costo beneficioso para los contribuyentes deshonestos, generarán en el contribuyente un incentivo negativo ya que ambas generan la idea de que evadir impuestos no es un problema y, en un punto, puede resultar hasta beneficioso. Los agentes considerarán que siempre tendrán la opción de blanquear sus activos ya que el gobierno está constantemente ofreciéndoles opciones para hacerlo y, además, al momento de regularizar los capitales, incurrirán en un costo mucho menor al que hubieran tenido que pagar si hubieran declarado sus capitales de forma correcta. Esto no ocurre en la mayoría de los países desarrollados, ya que, si bien los agentes cuentan constantemente con la opción de blanquear sus capitales, hacerlo resulta tan costoso que prefieren no evadir los impuestos desde un principio.

Hoy en día, sin embargo, el costo de mantener capitales no declarados está aumentando considerablemente para ambos grupos de países por los nuevos pactos de intercambio de información internacional que se están dando entre muchos países. De este modo, los contribuyentes tendrán cada vez más conflictos para esconder sus capitales no declarados y el no adherirse a este tipo de medidas implica una amenaza mucho mayor. Este riesgo es independiente de si el país es desarrollado o no y depende directamente de cuán involucrado esté el país con las nuevas propuestas de la OECD para reducir la evasión fiscal internacional a través de la expatriación de capitales no declarados. También depende considerablemente de qué países sean los que se involucran en este tipo de medidas. Si un país como Suiza, el cual históricamente ha recibido capitales no declarados de todo el mundo,

decide adherirse a estos pactos muchos agentes estarán en problemas porque ya no podrán ocultar sus capitales ahí. En el caso argentino, por ejemplo, es necesario observar qué ocurre con países como Estados Unidos o Uruguay, los cuales son clásicos destinos para los capitales locales no declarados. Hoy en día el contexto internacional es una gran ayuda para los países que están implementando este tipo de medidas e implica un incentivo adicional para los agentes para declarar sus capitales, más allá de la naturaleza de la medida.

Otro aspecto a analizar son los objetivos que se buscan alcanzar con cada medida. En la Argentina los objetivos han variado dependiendo de las necesidades del gobierno que ha implementado la medida. Por ejemplo, el segundo blanqueo kirchnerista tenía como objetivo principal la repatriación de divisas en el extranjero ante una severa fuga de capitales que implicaba la depreciación de la moneda y que reflejaba la falta de confianza que existía en la moneda local. Por otro lado, el blanqueo propuesto por Macri tiene objetivos de carácter recaudatorio, ya que lo que se buscaba era utilizar el capital recaudado para algo específico, en este caso el pago de los juicios de los jubilados. Existía una necesidad de acceder a capitales para hacer frente a los múltiples gastos a los que debía enfrentarse el Estado.

Si uno analiza el caso de Sudáfrica, las primeras amnistías propuestas buscaban, además de recaudar capitales, la regularización de la situación de muchos contribuyentes que durante el gobierno antidemocrático no habían accedido a pagar impuestos. En el mismo país la amnistía destinada a las pequeñas empresas buscaba que la regularización de los capitales de las mismas sea más sencillo y accesible, con el objetivo de que en un futuro estas empresas fomenten el desarrollo económico. La amnistía brasilera propuesta en 2015 tenía objetivos recaudatorios, con el fin de utilizar estos capitales para salir de la crisis que afectaba al país. La amnistía chilena tenía como objetivos principales la regularización tributaria y el aumento de la recaudación y de la base imponible. En

su mayoría, las amnistías propuestas por países en vías de desarrollo han tenido objetivos de carácter recaudatorio, a través de la regularización tributaria, el pago de intereses de los capitales repatriados y del aumento de la base impositiva para aumentar la recaudación a largo plazo. Muchas veces incluso estas medidas no tienen un objetivo específico, sino que simplemente buscan aumentar el capital del Gobierno.

Las medidas propuestas por los países desarrollados, por otro lado, suelen tener objetivos más específicos y detallados. Estados Unidos, por ejemplo, con sus OVDP no buscaba aumentar la recaudación, sino que tenía como objetivo en el mediano o largo plazo mejorar el cumplimiento voluntario y obtener información para el desarrollo de estrategias en contra de la evasión fiscal internacional. Para ello solicitó mucha información a los contribuyentes, la cual podía ser utilizada para perseguir a los facilitadores (La contracara de esto es el gobierno sudafricano, el cual propuso una amnistía en la que las personas podían mantener el anonimato, el cual se extendía a los facilitadores). El blanqueo español de 1991 buscaba la recuperación de capitales no declarados invertidos en pagarés o instrumentos similares emitidos por las Diputaciones Forales del País Vasco o la Comunidad Foral de Navarra, caracterizados por su opacidad perfecta para el disfraz de capitales negros. Es más común encontrar medidas en países desarrollados que buscan objetivos particulares y no meramente la recaudación que proviene de estas medidas. Las características de las medidas aplicadas en países desarrollados demuestran que su principal objetivo no es la recaudación, ya que si su único objetivo fuera ese, propondrían amnistías más baratas que atraigan a más contribuyentes. Esto, sumado a la gran cantidad de información que se les solicita a los agentes que buscan adherirse a la amnistía, demuestra que los países en desarrollo, tal como se explicó para Estados Unidos, buscan en el mediano o largo



plazo mejorar el cumplimiento voluntario y desarrollar medidas que permitan reducir la evasión fiscal.

La mayoría de los autores coincide en que una amnistía que solo busca generar recaudación no tendrá efectos en el largo plazo debido a que no está generando ningún incentivo para mejorar el cumplimiento de las normas tributarias o la eficiencia del sistema tributario. Por otro lado, aquellas medidas que tienen como objetivo generar una mayor conciencia impositiva y mejorar el cobro de impuestos lógicamente estarán acompañadas por otras medidas que las apoyen en este objetivo y que como resultado generen una mayor responsabilidad tributaria por parte de los agentes y logren en el futuro una mayor recaudación. Las medidas que solo buscan la mayor recaudación y no utilizan la información que obtienen para estudiar el conflicto de la evasión impositiva desaprovechan una oportunidad de generar beneficios en el largo plazo y se conforman con el beneficio cortoplacista de aumento de ingresos que les permite resolver ciertos conflictos que los afectan en el presente, pero sin generar ningún impacto en el largo plazo que permita mejorar la recaudación, evitando el aumento de los niveles de evasión.

Es por eso que muchos autores argumentan que para que las amnistías tengan un beneficio real es necesario que las mismas tengan objetivos en el largo plazo, buscando tener un impacto real en la economía y no solo en el corto plazo, y que sean acompañadas por medidas complementarias, las cuales buscarán fortalecer el sistema tributario y evitar el crecimiento de la evasión impositiva, lo que en el largo plazo reduciría la necesidad de blanquear capitales por un mayor cumplimiento tributario. Un ejemplo de esto es Colombia, que además de ofrecer la amnistía fiscal creó la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Colombiano, la cual estudiará el régimen tributario con el objetivo proponer reformas que permitan luchar contra la evasión y elusión fiscales y a hacer al sistema tributario colombiano más equitativo y eficiente.

Otro aspecto que permite hacer una distinción entre las amnistías es a qué contribuyentes están dirigidas. Si bien este aspecto es bastante variado dependiendo del caso, existe un aspecto común que se le puede aplicar a todos: ninguna medida abala la participación de agentes que hayan obtenido su capital de manera ilegal. Si bien después hay medidas que por sus características y por el país que las aplica están más capacitadas para detectar este tipo de capitales, ninguna medida se dirige a agentes que hayan obtenido los capitales a través de una actividad ilegal, sino que se destina a contribuyentes que hayan omitido la declaración de activos obtenidos legalmente y del pago de sus impuestos. Además, la mayoría de las medidas prohíbe la participación de agentes que ya estén siendo investigados por las autoridades fiscales por delitos relacionados con la evasión fiscal y el lavado de dinero.

Si uno analiza más en detalle las distintas medidas, encontrará que para las amnistías aplicadas en Argentina se prohíbe la participación de quienes ocupan o hayan ocupado cargos públicos y sus familiares más directos. Esto se debe principalmente a potenciales conflictos de corrupción de los que pueden ser culpables dichos agentes. Lo mismo ocurre en Brasil, ya que al momento de implementar la medida el país se encontraba envuelto en el conflicto con Petrobras. Esta excepción se da en estos países por la tradición de corrupción que caracteriza a los gobiernos. Al permitir la participación de contribuyentes que haya ocupado cargos públicos se arriesga la posibilidad de que estos blanqueen activos provenientes de la corrupción. Esta distinción no es necesaria en otros países en los que los políticos no son sospechados de este tipo de actividades. Por otro lado, existen amnistías que por su naturaleza solo permiten la participación de personas físicas y otras, como la amnistía sudafricana para las pequeñas empresas, que están enfocadas en empresas o individuos que realicen una actividad comercial.

Por otro lado, se pueden comparar los impuestos que se incluyen en cada amnistía. Generalmente, el principal objetivo de estas medidas es el impuesto a la renta, impuesto que la mayoría de los contribuyentes que no declaran sus capitales evaden. Cada amnistía tiene su particularidad y existen aquellas que abarcan más impuestos que otras. Las amnistías propuestas por Italia, por ejemplo, además de considerar el impuesto a la renta incluían la amnistía del impuesto al valor agregado. Sudáfrica por su parte estableció perdones al incumplimiento de obligaciones cambiarias y Chile incluyó un perdón genérico de toda obligación secundaria e incluso de tributos como el IVA o la herencia. En este aspecto particular no encontramos grandes diferencias marcadas por el hecho de que un país sea desarrollado o no, sino que dependen principalmente del diseño del sistema impositivo del país y de los objetivos de la amnistía analizada.

Otro aspecto a comparar es el tipo de capitales que se pueden incluir en la declaración. Como ya se mencionó previamente, existe una regla general entre todas las amnistías que es que los capitales que las mismas buscan atraer son capitales en negro, los cuales provienen de actividades legales, pero no son declarados de forma debida y por ende no pagan los impuestos correspondientes. Ninguna medida permite la regularización de capitales ilegales, aunque existen algunas que son más rigurosas en la determinación de la legalidad del capital y buscan asegurar que ningún capital regularizado provenga de actividades ilícitas. Un ejemplo de esto son Brasil y Chile, los cuales en sus amnistías exigían que el contribuyente brindara información del origen del capital y su nexo con el mismo. En el caso italiano, el escudo fiscal permitía que los agentes se adhieran de forma anónima, por lo que resultaba difícil rastrear los capitales declarados y determinar si provenían de un origen lícito o no. Posteriormente, cuando se impuso el VDP, el mismo exigía a los contribuyentes declarar su nombre y el origen de sus capitales, lo que demostraba un mayor compromiso en la causa del lavado de activos.

Por otro lado, en muchas medidas se limita el tipo de capital que se puede incluir por los objetivos particulares de las mismas. En el caso de Argentina, por ejemplo, el segundo blanqueo kirchnerista buscaba la entrada de divisas por lo que se limitó exclusivamente al blanqueo de este tipo de activos. El blanqueo del 2016 por su parte permitió el blanqueo de cualquier tipo de activo, al igual que el blanqueo propuesto por Sudáfrica en 2003. Sin embargo, Sudáfrica también planteó un blanqueo en el que solo se permitía la regularización de capitales provenientes de pequeñas y medianas empresas. Si bien el tipo de capital a declarar no depende tanto del tipo de país sino más bien del tipo de medida y de los objetivos que busca obtener cada autoridad, es lógico considerar que aquellas medidas que tengan objetivos recaudatorios tendrán un mayor abanico de posibilidades de activos a declarar, ya que buscarán atraer la mayor cantidad de capitales posible. En otras ocasiones se limita la ubicación de los capitales. El OVDP propuesto en Estados Unidos y la segunda amnistía propuesta por el kirchnerismo exigían que los capitales estuvieran en el exterior. Por su parte Brasil y Chile permitieron la declaración de capitales ubicados tanto en el exterior como en el propio país, al igual que la última amnistía propuesta por Argentina.

En base a la comparación previamente analizada, buscaremos aplicar estos conceptos a las condiciones que estableció Boise para que una amnistía se exitosa, mencionadas en el trabajo de Truan Saxton. Como ya se mencionó previamente, el autor considera que para que una medida sea exitosa y cumpla con sus objetivos a corto y largo plazo, la misma debe ir de la mano de una reforma tributaria que desincentive el posterior incumplimiento, de un mayor compromiso de las autoridades para hacer valer la ley tributaria, debe ser ofrecida una sola vez, debe minimizar la sensación de inequidad entre contribuyentes, no debe ser excesiva y no debe tener como única función la recaudación. A raíz de estas observaciones y en base a lo analizado previamente consideramos que las medidas aplicadas en

países desarrollados están más alineadas con los puntos destacados por Boise y que por ende es más probable que una amnistía propuesta en un país desarrollado tenga un mayor éxito y logre tener un efecto en el corto y largo plazo.

En primera medida, las medidas aplicadas por países desarrollados no son excesivas, sino que exigen el pago completo de los impuestos adeudados y, en la gran mayoría de los casos, sigue exigiendo el pago de una penalidad, aunque menor a la que debería abonar el contribuyente si es descubierto por las administraciones tributarias. Si bien en un principio algunos países ofrecían medidas más beneficiosas, en este último tiempo han evolucionado hacia medidas más severas. Esta característica pura de las amnistías en países desarrollados lleva a su vez a que los contribuyentes no sientan que existe una inequidad entre ellos. Los contribuyentes deshonestos no obtienen beneficios a partir de la evasión impositiva, sino que deben hacerse cargo de todos los impuestos que no han pagado y además tienen que abonar una multa por la falta cometida. En los países en vías de desarrollo esto no es tan claro, ya que muchas veces los países ofrecen medidas poco severas, lo que puede generar en el contribuyente la sensación de que el ser honesto no es tan beneficioso como el ser deshonesto. Esta sensación de injusticia e inequidad puede generar un incentivo en el contribuyente honesto a no cumplir con sus obligaciones tributarias en el futuro, por lo que la amnistía en lugar de ampliar la base fiscal podría estar disminuyéndola.

Esto se relaciona con los objetivos que tiene la amnistía. Un blanqueo cuyo objetivo es simplemente recaudatorio tendrá como principal motivación la atracción de la mayor cantidad de agentes posibles. Para ello, ofrecerá medidas con condiciones extremadamente beneficiosas, lo que le permitirá en el corto plazo obtener la mayor cantidad de activos posibles. Sin embargo, en el largo plazo, esto puede tener un impacto negativo en la recaudación por la idea de inequidad generada en los contribuyentes honestos. Por otro lado, las medidas que tengan objetivos más

allá de la recaudación, como la mejora en el cumplimiento voluntario y la obtención de información para el desarrollo de estrategias en contra de la evasión fiscal internacional, lograrán con mayor probabilidad un impacto en el largo plazo en la responsabilidad tributaria de los agentes, aumentando la recaudación. Para que esto sea posible la medida debe dejar en claro que sus objetivos no son de recaudación y debe estar diseñada de forma tal que la recaudación de información sea posible. Para ello, las medidas deben exigir detalles sobre el contribuyente que busca blanquear sus capitales y de los capitales en sí, determinando cuál es el origen de los mismos y no permitiendo el lavado de activos.

Además, para que una medida sea exitosa, debe estar acompañada por una reforma tributaria que desincentive el posterior incumplimiento y un mayor compromiso de las administraciones de hacer cumplir la ley tributaria. Si bien esto no es analizado con profundidad en este trabajo, se considera que los países que se demuestran más severos con los incumplidores dan a entender que la evasión impositiva se castiga de forma justa y no se ignora la falta cometida, lo que demostraría un mayor compromiso con el cumplimiento de las leyes tributarias. Además, las medidas cuyos objetivos están relacionados con la mejora en el cumplimiento y la obtención de información para el desarrollo de estrategias para luchar contra la evasión futura también indican un compromiso con la ley tributaria y con el objetivo de que la evasión no prospere.

Finalmente, Boise plantea que las medidas deben ser ofrecidas una sola vez. Sin embargo, analizando las medidas permanentes propuestas por muchos países desarrollados y el blanqueo argentino propuesto en 2016, consideramos que la frecuencia no es un factor tan determinante, sino que debe ser analizado en conjunto con las demás características de las medidas y con el contexto nacional e internacional de país al momento de la implementación. Una amnistía puede ser permanente, pero con los incentivos y objetivos correctos no debería generar en el

contribuyente una sensación de que es lo mismo declarar o no declarar sus activos porque siempre existe la posibilidad de blanquearlos en un futuro.

No existen muchos trabajos que hayan comparado las características de amnistías fiscales entre países en base a su condición de país desarrollado o en vías de desarrollo. Como se mencionó previamente, el análisis realizado se basa en el trabajo de Truan Saxton. El autor describe tres amnistías puntuales (Sudáfrica del 2003, Chile 2014 y el OVDP de Estados Unidos de 2009) y las compara en base a los conceptos mencionados previamente, aunque sin hacer una distinción entre país desarrollado o en desarrollo. El autor concuerda con lo analizado en este trabajo en cuanto a los objetivos de las amnistías. Tanto la amnistía chilena y la sudafricana, ambos países en desarrollo, tienen como objetivo principal el aumento de la recaudación y la regularización tributaria mientras que la amnistía norteamericana tiene efectos más en el mediano o largo plazo, intentando mejorar el cumplimiento voluntario de los contribuyentes y obtener información para el desarrollo de mecanismos para luchar contra la evasión tributaria internacional (Truan Saxton 2016).

En cuanto a la temporalidad, el trabajo en cuestión analiza tres amnistías que son temporales y no detalla la amnistía permanente característica de Estados Unidos desde hace ya algunos años. Concuerda con lo analizado en este trabajo en cuanto a los agentes e impuestos incluidos en las medidas, ya que considera que a grandes rasgos las personas que pueden adherirse a la amnistía son las mismas entre los tres países, aunque aclara que en Sudáfrica restringió la participación de las corporaciones, mientras que Chile y Estados Unidos dejaron a fuera a evasores identificados. Por otro lado, las tres medidas tienen como objetivo principal el impuesto a la renta (Truan Saxton 2016).

El autor también concuerda con la clasificación de este trabajo en cuanto a los beneficios ofrecidos a los contribuyentes. Tanto el blanqueo chileno como el



sudafricano tienen carácter de extensivos ya que no solo reducen o eliminan las penalidades, sino que además disminuyen gran parte de la deuda tributaria del agente. Estados Unidos, por su parte, solo considera la disminución de las multas, por lo que es una amnistía pura. También coincide en la consideración de que las tres medidas son legales porque perdonan la responsabilidad penal del contribuyente y ambas son económicas porque tienen un beneficio económico pero las medidas de los países en desarrollo son mucho más beneficiosas que la medida aplicada por Estados Unidos. También considera que es probable que los excesivos beneficios de las amnistías de Sudáfrica y Chile se deban a que su principal objetivo es la recaudación y a que buscan atraer la mayor cantidad de contribuyentes (Truan Saxton 2016).

El autor además compara tres conceptos que no son analizados en este trabajo: las causas para la invalidación de una declaración, la sanción por incumplimiento de los requisitos y la amenaza a los contribuyentes. En cuanto a las causas para la invalidación, por ejemplo, el autor comenta que las consecuencias de presentar una declaración que es posteriormente invalidada son graves, ya que el agente invierte mucho tiempo y dinero en hacerla y además queda expuesto ante el fisco como contribuyente deshonesto. Es por eso que los países deben minimizar las posibilidades de que un contribuyente cometa errores en su declaración. El autor aclara que tanto Estados Unidos como Sudáfrica lograron esto, el primero a través del diseño de un sistema que no permitía la invalidación y el segundo simplificando los requisitos y segmentando los beneficios de la amnistía a cada activo de modo que si un activo está incorrectamente declarado no se invalida toda la declaración. Chile, por su parte, no aportó ninguna facilidad para que el volumen de declaraciones invalidadas se reduzca (Truan Saxton 2016).

## **6. Conclusión**

El objetivo del presente trabajo es comparar las medidas de blanqueo de capitales propuestas por países desarrollados y en vías de desarrollo, destacando aspectos relevantes que las caracterizan y cómo estos aspectos varían dependiendo de qué grupo de países se esté analizando. Para ello se definió de forma clara el concepto blanqueo de capitales, brindando una conceptualización detallada del término y diferenciándolo del lavado de activos, concepto que muchos autores toman como sinónimo de las amnistías fiscales. A partir de esta definición se buscó brindar una descripción detallada de diversas medidas de este estilo aplicadas tanto por países en vías de desarrollo como por países desarrollados a lo largo del tiempo, poniendo especial énfasis en ciertos aspectos que se consideran relevantes a la hora de determinar la naturaleza de una amnistía fiscal. Estas descripciones posteriormente nos permitieron establecer diferencias entre las amnistías propuestas por un grupo de países y el otro, concluyendo que ciertas características comunes en las amnistías propuestas por países desarrollados permitirían un mayor éxito en el largo plazo de las mismas.

El análisis realizado resulta relevante a partir de la creciente relevancia que ha cobrado la evasión fiscal a nivel internacional, lo cual ha incentivado a una mayor cooperación entre países a partir del mayor intercambio de información fiscal, muchas veces de forma automática. Hoy en día, tener capitales no declarados resulta mucho más costoso y arriesgado para los contribuyentes, debido a que el intercambio de información entre países implicará que estos no podrán apoyarse en el secreto bancario que protegió a capitales no declarados durante tanto tiempo. Por ende, analizar hoy en día las distintas amnistías fiscales y las opciones que cada país ofrece a su contribuyente resulta más llamativo que nunca. Además, Argentina es un país que se ha caracterizado históricamente por ofrecer medidas de este estilo, por lo que también es interesante analizar las diferencias entre las

distintas amnistías aplicadas, intentando entender qué motivó a cada medida a asumir una forma determinada y qué impacto tendrá el último blanqueo propuesto (el cual alcanzó una recaudación record) en el largo plazo.

Para ello, se detallaron distintas amnistías fiscales analizando dos grupos de países: países en vías de desarrollo y países desarrollados. Dentro de los países en desarrollo se detallaron las amnistías propuestas en Argentina, Chile, Brasil, Colombia y Sudáfrica y dentro de los países desarrollados se analizaron en detalle los casos de Alemania, Italia, España y Estados Unidos y en una menor medida Holanda, Bélgica, Canadá y Suiza.

Se buscó comparar dichas medidas a partir de los aspectos fundamentales que describen la esencia de una amnistía fiscal, basándonos en el trabajo desarrollado por Truan Saxton, quien realiza una comparación entre tres medidas específicas y las compara, aunque sin distinguirlas por si fueron aplicadas en países desarrollados o en vías de desarrollo. Estos aspectos son la temporalidad, la frecuencia con la que se las aplica, los objetivos que buscan alcanzar, los candidatos que puede aplicar, los impuestos que abarca, los capitales que admite y finalmente los incentivos o beneficios que la medida ofrece a los contribuyentes que se adhieran analizando la magnitud de la misma y el alcance del perdón fiscal. Una vez realizada la comparación, se analizó la potencialidad del éxito en el largo plazo de estas medidas en base a los puntos establecidos por Boise, citados por Truan Saxton. El autor argumenta que para que una medida fiscal sea exitosa la misma debe ir de la mano de una reforma tributaria que desincentive el posterior incumplimiento, un mayor compromiso por parte de las administraciones tributarias para hacer valer la ley fiscal, deben minimizar la sensación de inequidad entre los contribuyentes honestos y los deshonestos, debe ser ofrecida una sola vez, no debe ser excesiva y no debe tener como único objetivo la mayor recaudación de capitales posible.

A partir de la información analizada encontramos que las medidas propuestas en países en desarrollo suelen tener un carácter temporal, ya que se ofrecen por un período determinado de tiempo y son introducidos de forma extraordinaria, suelen ser excesivas, ya que eliminan las penalidades y gran parte de la deuda tributaria, y suelen tener objetivos puramente recaudatorios, lo que explica en parte el perdón excesivo que se le ofrece a los contribuyentes. Por otro lado, las medidas propuestas en países desarrollados tienen un carácter permanente y generalmente se introducen dentro del sistema tributario, suelen disminuir las penalidades, pero los contribuyentes siempre deben hacerse cargo de sus deudas fiscales y no solo tienen objetivos recaudatorios, sino que además buscan la mejora en el cumplimiento voluntario y la obtención de información para el desarrollo de estrategias en contra del incumplimiento fiscal. La severidad de las medidas es uno de los indicios de que su objetivo principal no es atraer la mayor cantidad de contribuyentes para aumentar la recaudación.

En términos de candidatos a aplicar a la amnistía, las medidas suelen concordar en que los agentes que adhieran deben haber obtenido sus capitales de forma lícita y no pueden estar notificados u observados por las administraciones fiscales por el incumplimiento fiscal. En algunos países en desarrollo se han excluido otros agentes, como los funcionarios públicos, en base a la corrupción que caracteriza a estos países. Los impuestos y capitales que son tenidos en cuenta dependen de la amnistía y de las características del sistema fiscal de cada país. La mayoría de las medidas están dirigidas al impuesto a la renta, aunque existen algunas que incluyen otros impuestos. En cuanto a los capitales que se incluyen en la medida, los mismos dependen también del objetivo de la misma, limitando a veces el tipo de activo, como por ejemplo permitir solo el blanqueo de divisas, y en otras ocasiones limitando la ubicación del mismo, exigiendo por ejemplo que el capital se encuentre en el exterior.

Por último, se analiza la frecuencia con la que estas medidas se ofrecen. En los países desarrollados los contribuyentes cuentan con la constante posibilidad de declarar sus capitales, ya que la mayoría de los programas tienen carácter permanente. Los países en vías de desarrollo no tienen medidas permanentes, pero si ofrecen medidas temporales con una elevada frecuencia. Si bien esta elevada frecuencia es criticada por la expectativa que puede generar en el contribuyente, este trabajo considera que la frecuencia sola no es suficiente para determinar el éxito de una medida, sino que debe ser analizada junto con otros componentes, como los incentivos ofrecidos y el contexto nacional e internacional al momento de aplicar la medida. Si la frecuencia fuera el único factor relevante, el último blanqueo argentino no podría haber alcanzado los volúmenes de recaudación que alcanzó.

Una vez comparadas las características de las amnistías propuestas en países desarrollados y en desarrollo, se consideran estas diferencias en base a la teoría propuesta por Boise que especifica qué componentes debe tener una amnistía para cumplir con sus objetivos y tener un impacto en el largo plazo. A raíz de esto concluimos que es más probable que una amnistía propuesta en un país desarrollado sea más exitosa y tenga un efecto en el corto y largo plazo. Esto se debe a que las medidas no son excesivas, sino que exigen el pago completo de los impuestos adeudados y el pago de una penalidad, lo cual genera una sensación de equidad en los contribuyentes y no incentiva el futuro incumplimiento. Además, las amnistías propuestas en estos países tienen objetivos más allá de la recaudación, por lo que es más probable que tengan un impacto en el largo plazo, aumentando la responsabilidad tributaria de los agentes. Esto es posible porque las medidas están diseñadas de forma tal que la recaudación de información es posible y porque la severidad de las medidas da a entender que la evasión impositiva se castiga de forma justa, demostrando un mayor compromiso con el cumplimiento

de las leyes tributarias. La naturaleza de sus objetivos también indica un compromiso con la ley tributaria y con el objetivo de que la evasión no prospere. Resultará interesante analizar esta conclusión en algunos años a raíz del cambio en el contexto internacional de intercambio de información tributaria y de la creciente ola de amnistías fiscales de países que buscan sacar provecho de este contexto. Si el análisis realizado es acertado, entonces uno debería asumir que en el largo plazo los países desarrollados habrán logrado reducir el volumen de evasión fiscal no solamente por el cambio en el contexto internacional sino además por los incentivos que las medidas propuestas generan en los contribuyentes. Las medidas buscan generar una conciencia tributaria en el agente que considerará que el evadir impuestos es poco beneficioso. Por otro lado, los países en desarrollo pueden esperar cambios en los volúmenes de evasión, pero principalmente gracias al aumento del intercambio internacional de información tributaria. En base a las medidas propuestas a lo largo de la historia, uno puede asumir que las mismas no tienen un impacto en el largo plazo en el contribuyente y no necesariamente desarrollan una conciencia de responsabilidad tributaria. Un caso interesante a analizar es el de la última amnistía fiscal propuesta por la argentina. Si bien la misma logró una recaudación record, es necesario analizar si esto se debe exclusivamente al cambio en el contexto internacional y si los logros son solo en el corto plazo.

Es importante destacar que las medidas analizadas en este trabajo son solo algunos de los múltiples ejemplos que existen de amnistías fiscales a lo largo del mundo. Sería interesante analizar si esta conclusión puede extrapolarse a otras amnistías y si la caracterización de países desarrollados en comparación con los países en desarrollo se mantiene.

## 7. Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo. 2005. "Unlocking Credit: the Quest for Deep and Stable Bank Lending". *Economic and Social Progress in Latin America 2005 Report*.
- Basile, Dante. 2001. "El Reciclaje de Capital Ilícito". *Revista de la Asociación Argentina de Estudios Fiscales*.
- Bertanou, Fabio y Luis Casanova. 2015. "Las Instituciones Laborales y el Desempeño del Mercado de Trabajo en Argentina". Organización Internacional del Trabajo. Primera Edición 2015.
- Boise, Craig. 2007. "Breaking Open Offshore Piggybanks: Deferral and the Utility of Amnesty". *George Mason Law Review* 6.
- Ernst & Young. 2015. "Voluntary disclosure of assets held abroad by italian residents". <https://www.eycom.ch/en/Publications/20150401-Voluntary-disclosure-of-assets-held-abroad-by-Italian-residents/download>
- El Cronista. 2017. "Los siete números claves del cierre del blanqueo". El Cronista. 4 de abril de 2017. Consultado: 16 de abril de 2017. <https://www.cronista.com/economiapolitica/Los-siete-numeros-claves-del-cierre-del-blanqueo-20170404-0090.html>
- Fjelstad, Odd-Helge. 2006. "Tax Evasion and Fiscal Corruption. Essays on compliance and tax administrative practices in East and South Africa". Norwegian School of Economics and Business Administration.
- Fondo Monetario Internacional. 2016. "El FMI lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo". Departamento de Comunicaciones
- Galak, Oliver. 2009. "El blanqueo de la AFIP trajo \$18.113 millones". La Nación. 3 de septiembre. Consultado: 9 de abril de 2017.

<http://www.lanacion.com.ar/1170124-el-blanqueo-de-la-afip-atrajo-18113-millones>.

- Giacomini, Giuseppe. 2009. "European Law and Italy's Tax Shield". European Policy Forum.
- Jiménez Sanz, César. 2009. "El Blanqueo de Capitales". Universidad Rey Juan Carlos. Facultad de Derecho. Departamento de Derecho Privado.
- Jorrat, Michel. 2012. "Gastos Tributarios y Evasión Tributaria en Chile: Evaluación y Propuestas". Centro de Estudios Público de Chile.
- Junpath, Sachin Vir. 2013. "Multiple Tax Amnesties and Compliance in South Africa". Durban University of Technology.
- Kellner, Martin. 2004. "Tax amnesty 2004/2005 – An appropriate revenue tool?". *German Law Journal* 5 (4): 339-346.
- KPMG. 2015. "Tax Disputes and Controversy Update – Voluntary Disclosures in Canada, US, Italy and the Netherlands". <https://home.kpmg.com/xx/en/home/insights/2015/09/tax-disputes-and-controversy-update-voluntary-disclosures.html>
- KPMG. 2016. "Voluntary Disclosure in Italy". <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/ch/pdf/voluntary-disclosure-italy-en.pdf>.
- KPMG. 2016. "Voluntary Disclosure in Spain". <https://blog.kpmg.ch/tax-legal-news/voluntary-disclosure-in-spain/>.
- KPMG. 2017. "Update on Special Voluntary Disclosure Programme in Respect of Offshore Assets and Income". <https://home.kpmg.com/za/en/home/insights/2017/02/update-on-special-voluntary-disclosure-programme-in-respect-of-o.html>
- Ley nº 1.739. 2014. Congreso de Colombia.



- Ley n° 13.254. 2016. Presidencia de la República. Casa Civil. Subcarpeta para Asuntos Jurídicos. Brasil.
- Ley n° 23.945. 1987. Sistema Argentino de Información Jurídica. Buenos Aires, Argentina.
- Ley n° 24.073. 1992. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Información Legislativa. Buenos Aires, Argentina.
- Ley n° 26.476. 2008. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Información Legislativa. Buenos Aires, Argentina.
- Ley n° 27.260. 2016. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Información Legislativa. Buenos Aires, Argentina.
- Ley n° 29.960. 2013. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Información Legislativa. Buenos Aires, Argentina.
- Lopez, Hugo y Róger Campione. 2012. "La regularización tributaria prevista en el Real Decreto-Ley 12/2012, de 30 de marzo: Una amnistía fiscal contraria a la justicia distributiva y manifiestamente ineficaz". *Revista en cultura de la legalidad* 3: 103-124.
- Lopez Laborda, Julio y Fernando Rodrigo Sauco. 2002. "El Análisis Económico de las Amnistías Fiscales: ¿Qué hemos aprendido hasta ahora?". *Revista de Economía Pública* 163: 121-153.
- Mallada Fernández, Covadonga. 2011. "Fiscalidad y Blanqueo de Capitales". Universidad de Oviedo. Departamento de Derecho Público.
- Marchese, Carla. 2014. "Tax Amnesties". IEL Paper in Comparative Analysis of Institutions, Economics and Law N°. 17.
- Meincke, María José. 2003. "Blanqueo de Capitales. Desde la Prevención del Delito a la Prevención". *Prudentia Iuris* 97: 27-66.
- Núñez, Natalia y Luis Avello. 2015. "Sistema Voluntario y Extraordinario de Declaración de Bienes o rentas (Repatriación de Capitales)". PWC.

- Organización para la Cooperación de Desarrollos Económicos. 2009. “Qué Hay que Saber sobre el Blanqueo de Capitales. Guía para el Control Fiscal”. Centro de Política y Administración Fiscales.
- Organización para la Cooperación de Desarrollos Económicos. 2014. “Acuerdo Sobre Intercambio de Información en Materia Tributaria”.
- Peñarada Casteñada, César. 2015. “Según la OCDE Alta Evasión Fiscal Afecta al Desarrollo y al Crecimiento Inclusivo”. Instituto de Economía y Desarrollo Empresarial.
- Prieto Jano, María José. 1994. “Medidas para Mejorar el Cumplimiento de las Obligaciones Tributarias: Las Amnistías Fiscales”. *Anales de estudios económicos y empresariales* 9: 219-242.
- Radulescu, Doina Maria. 2007. *CGE Models and Capital Income Tax Reforms: The case of dual income tax for Germany*. Alemania: Universidad de Munich.
- Raymond Bara, José Luis. 1987. “Tipos Impositivos y Evasión Fiscal en España: un Análisis Empírico”. *Papeles de Economía Española* 30-31: 154-170.
- Realidad Profesional. 2013. “Blanqueo de Capitales”. *Informe Económico de Coyuntura*.
- Salin, Roberto. 2016. “Voluntary Disclosure In Italy For Capital, International And Domestic Income Tax Compliance”. *Italy Corporate Law*.
- Seagrave, Sterling. 1995. *Lord of the Rim*. Nueva York: Putnam
- South African Revenue Service. 2006. “Explanatory Memorandum on the Small Business Tax Amnesty and Amendment of Taxation Laws Bill”. Tesoro Nacional.
- South African Revenue Service. 2017. “Special Voluntary Disclosure Programme”. Legal Counsel. <http://www.sars.gov.za/Legal/VDP/Pages/Special-Voluntary-Disclosure.aspx>

- Taic, Judith. 2015. "Germany: Since January 1, 2015 stricter requirements for voluntary self- disclosure".
- Tondini, Bruno. 2006. "Blanqueo de Capitales y Lavado de Dinero". Centro Argentino de Estudios Internacionales. Programa de Derecho Internacional.
- Truan Saxton, Philippe Gerard. 2016. "Programa de Amnistía Fiscal en la Reforma Tributaria de 2014. Análisis de la Declaración Voluntaria de Bienes en el Exterior del Artículo 24 Transitorio Ley 20.780 y del Derecho Comparado". Universidad de Chile. Departamento de Derecho Económico.
- Uribe, Rodolfo. 2009. "Cambio de Paradigmas sobre el Lavado de Activos". El observador, segundo trimestre 2003. Observatorio Interamericano sobre Drogas.