

ANEXO 1

PROPUESTAS 2020 COMISIÓN ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

INSTITUTO PATRIA

RESUMEN EJECUTIVO

OBJETIVO

- Mejorar la recaudación por la vía de la lucha enérgica y perdurable en el tiempo contra la evasión y el ataque sostenido al circuito informal de la economía en todos sus planos.
- Generar en la población actual o potencialmente contribuyente percepción de riesgo en cuanto a las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones tributarias.

DESCRIPCION DE LA PROPUESTA

Creación de la Fuerza Federal Tributaria (FFT), con la calidad de fuerza “policial” encuadrada dentro del ámbito de la A.F.I.P., a los fines de generar un plan de acción bajo un solo protocolo de gestión y una sola dirección y conducción especializada a nivel país para realizar esta tarea y terminar con la diseminación de la investigación en distintas fuerzas, tanto federales como locales, no especializadas sino formadas genéricamente en el combate de los “delitos económicos”, que en la actualidad cuentan con atribuciones en esta materia.

NORMA PARA INSTRUMENTARLA

Ley nacional de alcance federal con dos alternativas:

- Ley especial “orgánica” de la FFT, es decir, que disponga la creación de la fuerza y sus misiones y funciones; o bien
- Ley de reforma a la Ley 11.683 (de Procedimiento Tributario), que incorpore un Título específico sobre la FFT, con el mismo contenido que el mencionado en el punto precedente.

ADJUNTO

Documento explicativo.

PROYECTO DE CREACION DE LA FUERZA FEDERAL TRIBUTARIA (FFT)

INTRODUCCION.

Resulta claro que la República Argentina no fue ni es un país con contribuyentes “amigables” – siempre en términos relativos–, en lo que refiere al pago de impuestos.

La razón histórica de esa conducta es la ausencia de responsabilidad tributaria y sus consecuencias, cimentada a lo largo del tiempo desde la propia creación del Virreynato del Río de la Plata, la conformación social y cultural de los habitantes de Buenos Aires con capacidad contributiva y su manejo discrecional de la Aduana del Puerto de Buenos Aires. Con el resultado de la innegable proliferación del contrabando como medio de subsistencia de los porteños, las luchas fratricidas desde 1810, las Aduanas secas del Interior.

A modo de ejemplo, cabe recordar que cuando Martín Rodríguez al frente del País en 1820, crea un organismo recaudador, ello motivó el siguiente comentario de Juan Bautista Alberdi: **“...la acción basada en el capital y valorada esta por la declaración del capitalista, resultó lo que era de esperarse, nadie habló con la verdad al fisco en la declaración de su capital. Negociante que en un solo año había pagado seiscientos mil pesos de derecho de aduana, se declaró sin capital para pagar un 4 por mil en vez de un 8 por mil de impuesto. Millonarios que hacían negocios de banca algunos declararon diez mil pesos de capital y otros nada...”**

Las causas de evasión y la elusión tributarias son múltiples. Alfredo Colosa, en su comentario del 25 de junio de 2019, en el blog de la página de la Confederación Interamericana de Administraciones Tributarias (CIAT), menciona entre otras:

- La anárquica distribución de facultades entre los distintos niveles del gobierno, sobre todo los países con sistema federal;
- Falta de Simplicidad y precisión en la legislación tributaria;
- Falta de conciencia tributaria de los ciudadanos;
- Regímenes de Regularización en forma permanente;
- Existencia de una economía marginal significativa;
- Presencia de las empresas multinacionales con planificación fiscal agresiva;
- Países de baja o nula tributación y radicación en ellos de inversiones;
- Dificultades para controlar los precios de transferencia de las empresas multinacionales vinculadas. Hoy el 60% del comercio se realiza mediante estas empresas y el 50% se realiza intragrupos;

- Economía digital, con el gran desarrollo tecnológico: el comercio electrónico, plataformas colaborativas, monedas digitales y nuevas formas de comercializar bienes y servicios aumentan las dificultades de gravar y controlar.
- **Posibilidad de incumplir sin riesgos.**

Ante la crisis económica heredada y su agravamiento por la pandemia producto del COVID 19, se plantea una situación de emergencia social, económica, y financiera que exige, a nuestro juicio y en lo que a este trabajo se refiere, salir a combatir en forma plena, enérgica e integral la economía informal y las múltiples y variadas formas de evasión y elusión fiscal a los efectos de aumentar la base de contribuyentes y las bases imponibles de cada uno de ellos, de modo de aumentar en forma genuina la recaudación impositiva.

Cabe recordar que nuestra Constitución Nacional le asigna su propia jerarquía a Tratados Internacionales diversos. En tal sentido, merece mencionarse que el Artículo 29.1. de la Declaración Universal de Derechos Humanos dispone que *“Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad”*. Por su parte, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre establece: *Artículo XXXV. – Toda persona tiene el deber de cooperar con el Estado y con la comunidad en la asistencia y seguridad sociales de acuerdo con sus posibilidades y con las circunstancias; y Artículo XXXVI – Toda persona tiene el deber de pagar los impuestos establecidos por la ley para el sostenimiento de los servicios públicos.*

Y le cabe al Estado la obligación de velar por tales deberes ciudadanos con celo, y con todas las herramientas que estén a su alcance.

En ese contexto, más que nuevos impuestos o mayores alícuotas, o en paralelo con ello, se debe propender a las MEJORAS EN EL CONTROL, LA REPRESIÓN Y LA SANCIÓN PENAL DE LA EVASIÓN.

LA INICIATIVA QUE SE PROPONE.

Para lograr dicho objetivo y reducir drásticamente la evasión tributaria resulta necesario generar en la población -que, como ya dijimos, tiene una pobre conciencia social de que la evasión es un delito-, una **percepción de riesgo** tal, que genere la convicción que resulta más beneficioso cumplir con las normas que no hacerlo.

Como está planteado hoy en día el sistema de fiscalización y la consecuente investigación de los casos con potencialidad penal, resulta muy difícil llegar a buen puerto en causas judiciales penales que finalicen con la aplicación de penas ejemplificativas que penetren la capa social, con el fin de que todos los contribuyentes paguen los impuestos en su justa medida.

Ello porque en el organismo recaudador conviven simultáneamente las facultades y atribuciones meramente recaudatorias con las persecutorias, en materia penal tributaria, con la consiguiente dilución. Y, además, éstas coexisten junto a las asignadas a la justicia y la

multiplicidad de fuerzas que investigan el delito fiscal, con distintos protocolos de acción y bajo mandos totalmente disímiles.

Ello así, esta propuesta propende a la creación de una estructura dentro del Organigrama de la propia AFIP, que tenga por misión la investigación, persecución y castigo de los delitos económicos relacionados con la recaudación tributaria. Se trata de la creación de una Fuerza Federal o Policía Tributaria y de los Recursos de la Seguridad Social que reúna las competencias, facultades y atribuciones hoy dispersos, y por esa vía sustituya en lo que a la materia de delitos tributarios se refiere a los Departamentos de Investigaciones de delitos económicos de las fuerzas federales. La FFT estará llamada a intervenir exclusivamente en lo referido a delitos vinculados a impuestos nacionales, derechos de aduana y de recursos de la seguridad social de aplicación en el ámbito territorial de la República Argentina.

Esta Fuerza o Policía Federal Tributaria deberá ser implacable, dura, inquisitiva, a fin de infundir en los y las contribuyentes temor a las consecuencias derivadas del incumplimiento (multas, procesos penales y administrativos, etc) pero también a las sanciones potenciales, económicas, sociales, y judiciales, como la imposición de prisión.

EXPERIENCIA INTERNACIONAL.

Pueden mencionarse entre los casos de Administraciones Tributarias extranjeras exitosas en esta materia la agencia denominada Her Majesty's Revenue and Custom Service, del Reino Unido, el Internal Revenue Service, de Estados Unidos de Norte América, la Canadian Revenue Agency, de Canada, la Guardia di Finanza y la Agencia della Entrate, de Italia, y la Agencia Tributaria de España entre otras.

Cuando analizamos las conductas penadas en todos estos países y las comparamos con las conductas sancionadas en nuestro país, el fin último, que es perseguir conductas disvaliosas, coinciden.

La Declaración de principios del Observatorio del Delito Fiscal, previsto en el convenio del 30 de junio de 2005 entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Secretaria de Estado de Justicia en materia de Prevención y Lucha contra el Fraude Fiscal de España menciona: *"...Como señala la Sentencia 76/1990, de 26 de abril, del Tribunal Constitucional, la '...lucha contra el fraude fiscal es un fin y un mandato que la Constitución impone a todos los poderes públicos, singularmente al legislador y a los órganos de la Administración tributaria...'. Es decir, '....no es, pues, una opción que quede a la libre disponibilidad del legislador y de la Administración, sino que, por el contrario, es una exigencia inherente a «un sistema tributario justo» como el que la Constitución propugna en el art. 31.1....' "*

En lo que al método se refiere, se utiliza para la investigación la concentración de todos los recursos en una sola fuerza que realiza dicha investigación.

Y además:

- estas investigaciones no resultan presionadas por el tiempo, ya que únicamente se tiene en cuenta la prescripción de los delitos. Ello, por cuanto la OCDE, dentro de sus 10 recomendaciones en la lucha contra el fraude, *solicita a los países que se tomen todo el tiempo posible para la investigación de estos delitos dado que por su complejidad no resultan de fácil resolución.*
- Previo a citar al contribuyente se realiza una investigación exhaustiva del caso buscando como primera medida si corresponde seguir con la investigación y en caso afirmativo se puede llegar a realizar vigilancias, operaciones encubiertas y demás medidas que promuevan la obtención sobre base cierta de las pruebas necesarias para llevar a juicio y que este llegue a buen puerto. De esta manera, una vez que se cita al contribuyente, se tiene pleno conocimiento de las infracciones cometidas por el mismo *y si resulta un eslabón en la cadena de una estructura superior, iniciar la negociaciones, con el fin de obtener información que permita desbaratar toda esa estructura.* (Manual de Rentas Internas (IRM) I,R,S, parte 9 Disposiciones Legales Criminales y Derecho Común; Her Majesty's Revenue & Customs, UK, Código de Práctica 9 y 8).
- No se encuentran obligados a denunciar si no tienen el caso bien probado para llegar a un juicio con posibilidades de éxito y aplicación de sanciones.
- Gravan y judicializan los ingresos provenientes de fuentes ilegales y obtienen sentencias. (por ejemplo, el IRS fue creado en 1919 para perseguir a un traficante de opio en Hawai y fue condenado por evasión de impuestos en 1920).
- Proceden a la incautación y el decomiso de todos los bienes producto de los delitos condenados, pasando los mismos a disponibilidad del Estado (Guardia di Finanza mediante las facultades otorgadas en el Código Antimafia y la Circular 01/2018).

CONTENIDO DE LA PROPUESTA.

ESTRUCTURA – FUNCIONES Y MISIONES

Los lineamientos de la fuerza que se propone serían los siguientes:

- Una Estructura de Conducción y Administración a cargo de personal civil técnico-especializado, de modo tal que expertos puedan ocuparse de la dirección de la FFT y no se utilicen efectivos policiales para labores administrativas.;
- Una Estructura Operacional compuesta por funcionarios de seguridad, de dedicación exclusiva a tareas policiales especializadas, en conjunto con especialista contables-jurídicos- informáticos para la mejor resolución de este tipo de conflictos.
- La creación de un organismo políticamente agnóstico, sujeto al ordenamiento legal y normativo democrático, ajeno a cualquier tipo de manipulación;
- El posicionamiento de la problemática delictiva como eje estructurante de la FFT, es decir, la conformación de la Institución y la orientación de sus políticas hacia medidas que garanticen la investigación, prevención, y represión del delito de evasión y elusión de los tributos nacionales mediante el uso de planificación de la acción persecutoria

fiscal agresiva, de modo eficiente y racional en la gestión de sus recursos logísticos, operacionales y humanos;

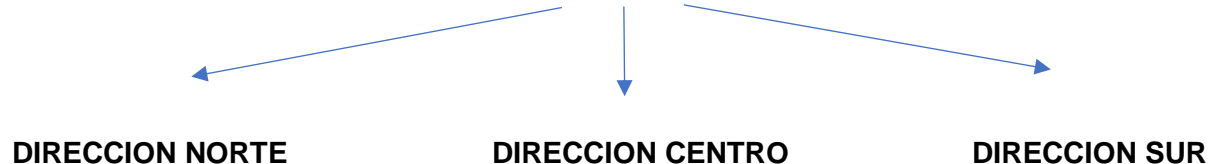
- La distinción orgánico-funcional entre la seguridad preventiva y la seguridad compleja. La primera abarca la prevención, investigación y represión de delitos e infracciones en el ámbito impositivo, mientras que la segunda comprende el control y represión de actos delictivos cometidos por organizaciones criminales. De este modo, el entendimiento diferenciado, y la identificación de problemáticas puntuales permite contar con estructuras y modos de organización acordes a la naturaleza de cada delito;
- La descentralización regional de la FFT, mediante la existencia de unidades de mando, ejecución y evaluación distribuidas en el territorio de la República Argentina, con lo que se garantiza mayor dinamismo en la investigación, prevención y represión del delito;
- Se generará, adicionalmente a la auditoría interna permanente que tiene en su estructura el Organismo Recaudador, un Organismo de control Externo específico para la FFT, que refuerce dichos controles.

MODELO TENTATIVO DE ESTRUCTURA JERARQUICA-ORGANIZACIONAL.

DIRECCION GENERAL

O

SUBDIRECCION GENERAL



ESTRUCTURA DE LA DIRECCIONES

A) JURISDICCIONES

A.1.- JURISDICCION DE LA DIRECCION REGIONAL NORTE

Esta dirección se encuentra compuesta por cinco departamentos, uno cada dos provincias:

- 1.- SALTA, JUJUY
- 2.- FORMOSA, CHACO
- 3.- CORRIENTES, MISIONES
- 4.- TUCUMAN, SANTIAGO DEL ESTERO
- 5.- CATAMARCA, LA RIOJA

A.2.- JURISDICCION DE LA DIRECCION REGIONAL CENTRO

Por la importancia económica de las provincias que la integran se entiende que no se puede adoptar la misma estructura para todas las provincias integrantes de esta jurisdicción. Por tanto se propone:

PROVINCIA DE BUENOS AIRES, con 4 DEPARTAMENTOS

- 1.- VILLEGAS
- 2.- BAHIA BLANCA
- 3.- MAR DEL PLATA
- 4.- JUNIN

PROVINCIA DE ENTRE RIOS, 1 DEPARTAMENTO

- 1.- PARANA

PROVINCIA DE SANTA FE, 2 DEPARTAMENTOS

- 1.- ROSARIO
- 2.- SANTA FE

PROVINCIA DE CORDOBA, 2 DEPARTAMENTOS

- 1.- CORDOBA
- 2.- RIO CUARTO

CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES, 3 DEPARTAMENTOS

- 1.-NORTE
- 2.-OESTE
- 3.-SUR

A.3.- JURISDICCION DE LA DIRECCION REGIONAL SUR

Un Departamento cada dos provincias, es decir:

- 1.- MENDOZA - SAN LUIS
- 2.- LA PAMPA – NEUQUEN
- 3.- RIO NEGRO – CHUBUT
- 4.- SANTA CRUZ - TIERRA DEL FUEGO

B) ESTRUCTURA

B.1.- ESTRUCTURA DE LA DIRECCION GENERAL O SUBDIRECCION GENERAL

En el caso de ser Subdirección General debería estar en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

La Subdirección General debería constar de un Subdirector o Director, un cuerpo asesor de no más de 4 asesores y un asistente administrativo y una División Administrativa. Debería contar con una dirección o departamento de control gestión a los efectos de evaluar en forma

constante el trabajo desarrollado a nivel país, generar un trabajo estadístico y marcar los defectos de procedimiento para su inmediata corrección y proyectar nuevas líneas de investigación en virtud de la información recabada de las direcciones operativas.

Esta Dirección, Departamento debería estar integrada por cuatro divisiones con la misma materia de las divisiones de las direcciones regionales, es decir, brigada, investigación, fiscalización y determinación de la deuda y jurídica.

B.2. ESTRUCTURA DE LA DIRECCION REGIONAL

La dotación estaría compuesta por un Director Regional, dos asesores, un asistente administrativo y una división administrativa

B.3. ESTRUCTURA DEL DEPARTAMENTO

Estaría compuesta por un Jefe de Departamento, un asistente administrativo y una sección administrativa

Cada departamento tendría 4 divisiones

- 1.- DIVISION DE BRIGADA
- 2.- DIVISION INVESTIGACION
- 3.- DIVISION FISCALIZACION Y DETERMINACION DE LA DEUDA
- 4.- DIVISION JURIDICA

B.4. ESTRUCTURA DE LA DIVISION

SE COMPONE DE EQUIPOS (se debe tener en cuenta para distribuir la gente en relación de las competencias asignadas a cada una de las divisiones). La dotación mínima de cada división, a nuestro juicio, debería ser de 30 personas.

C) COMPETENCIA Y FUNCIONES OTORGADAS A LA FUERZA

La competencia deberá ser propia, exclusiva y excluyente, en todo el país, en relación a la investigación, fiscalización, determinación de la deuda y su judicialización (ya sea siendo el propio organismo el que denuncie o estableciendo un trabajo conjunto con las fiscalías especializadas, siendo ellas las que lleven adelante las denuncias por los delitos investigados por el Organismo), de todos los delitos del régimen penal tributario insertos en el artículo 279 de la ley 24730 en relación a los impuestos de carácter nacional.

En virtud de ello dicha Fuerza deberá tener poder de policía a los efectos que se realicen las investigaciones, fiscalizaciones, determinaciones y su puesta en conocimiento de la justicia con un solo protocolo, una sola estructura y estricto control de las operaciones a realizar.

Tendrá competencia exclusiva como auxiliar de la justicia en este tipo de delitos.

Tendrá acceso a toda la información oficial existente en organismos estatales diversos, dejando precisa constancia del fundamento del pedido y debiendo ser autorizado por las máximas autoridades de la estructura es decir, jefe de división, de departamento o dirección. En caso de que la situación sea de extrema sensibilidad deberá ser autorizado por el Director General o Subdirector General en su caso. Dicho pedido no podrá ser negado por las agencias requeridas .

Ese poder de policía que se otorgue se verá reflejado en cada una de las **divisiones de brigada** de cada uno de los departamentos de las direcciones regionales, que tendrán las siguientes funciones:

- 1.-Recopilación de datos provenientes de informantes, de investigaciones propias del organismo, de las que resulten de requerimientos judiciales, o, incluso, de notas periodísticas y denuncias etc.
- 2.- Realización de diferentes procedimientos, por ejemplo la conducción de los allanamientos, notificaciones y requerimientos, inspecciones periféricas o ambientales etc.
- 3.- Realización de tareas de vigilancia;
- 4.- Ejecución de operaciones encubiertas;
- 5.- Manejo y negociación con informantes.

Las **divisiones de investigación** tendrán la función de analizar la información proveniente de la información que recabe la división de brigada, a los efectos de que en conjunto se determine si corresponde seguir investigando o se da paso a otros temas en carpeta.

Les corresponderá la utilización, análisis, y formulación de conclusiones de toda la información reunida, su puesta a disposición del resto de las divisiones que integran el departamento, para su utilización en los casos en tratamiento

Las **divisiones de fiscalización y determinación de la deuda** serán las que se ocupen de la profundización a nivel contable de los casos, para poder determinar la deuda en forma fehaciente y sobre **base cierta** en función toda la prueba que han recabado y el análisis efectuado por las divisiones de brigada y de investigación.

Las **divisiones jurídicas** se ocupan del control de legalidad de la operación desde su inicio, interviniendo en todas sus etapas hasta su judicialización, ya sea que la realice el organismo mediante denuncia o querella, o, en su caso, la redacción del informe para presentarlo en la fiscalía temática correspondiente a la jurisdicción.

La **dotación** de esta fuerza a nivel país se distribuiría de la siguiente manera:

A nivel máximo, **DIRECCION GENERAL O SUBDIRECCION GENERAL** 12 agentes discriminados de la siguiente manera: un director o subdirector, un asistente administrativo, cuatro asesores, una división administrativa con un jefe y cinco personas.

A nivel de dirección o departamento de control de gestión y coordinación nacional dentro de la órbita de la Dirección General o Subdirección General, serían 22 agentes discriminados de la siguiente manera: un director o jefe de depto., un asistente y cinco divisiones o secciones de cinco personas.

A nivel de **DIRECCION REGIONAL** serían 10 agentes discriminados de la siguiente manera un director, un asistente administrativo y una división con un jefe y 5 agentes. Por lo tanto si se replicara por tres, sería en total para este nivel una dotación de 30 agentes.

A nivel de **DEPARTAMENTO** serían 8 agentes discriminados de la siguiente manera: un jefe de departamento, un asistente administrativo y una sección administrativa compuesta por un jefe y cinco agentes. Si tenemos en cuenta que a nivel país se crearían 21 departamentos el total de agentes en este nivel sería de 168.

Por último a nivel de **DIVISION**, cada una estaría compuesta por 30 agentes discriminados de la siguiente manera: un jefe de división, un asistente administrativo y cuatro equipos compuestos por un jefe de equipo y seis agentes. Si tenemos en cuenta que a nivel país se crearían 88 divisiones la dotación total para este nivel asciende a 2640 agentes en todo el territorio.

En síntesis, la dotación total de la Dirección General o la Subdirección General ascendería a 2872 agentes/funcionarios.

Esto no supone necesariamente la incorporación de nuevos agentes a la planta del Estado.

Por el contrario. El hecho de que, a la fecha, las tareas de investigación estén dispersas en varias fuerzas de seguridad federales, con las consecuencias negativas aludidas, no implica dejar de reconocer que dentro de las mismas y en relación a la materia que referida en esta propuesta no existan elementos valiosos que se puedan incorporar a esta nueva estructura organizacional dentro de la AFIP en las divisiones de brigada, ya que, para el resto de las funciones, el personal de AFIP se encuentra totalmente adaptado a esa tarea y debería ser redistribuido.

Se deja señalado que, por un lado, el personal de brigada o de campo que provenga de otras fuerzas deberá tener toda la preparación policial para su desenvolvimiento en todas las situaciones que se le presenten, pero, a su vez, deberá adquirir conocimientos de la materia que se investiga. Asimismo, el personal que ya revista en la AFIP y que desde su función actual se incorpore a esta fuerza, tendrá que adquirir conocimiento policial para brindar de la mejor manera la apoyatura técnica a quienes desarrollan su actividad “de calle”.

A estos efectos, se podría adaptar al desarrollo de esta tarea el Manual de Inteligencia Fiscal de la Confederación Interamericana de Administraciones Tributarias (CIAT).

Sin perjuicio de ello, se entiende que, de todos modos, se deberá realizar una conscripción de agentes o llamado a cubrir vacantes para todo tipo de tareas.

Con esta concepción de la estructura, excepto los agentes que, provenientes de otras fuerzas se asignen a la FFT, el resto de las fuerzas de seguridad del país, federales o locales, se verán liberadas de las tareas relativas a esta materia y podrán concentrar sus esfuerzos en el combate de los delitos específicos motivo de su creación.

GUILLERMO RESTELLI

LAURA S. BORACCHIA

Diciembre 2020