

# AVANCE Técnico

División de Asesoría Tributaria & Legal.  
20 Octubre 2020. No. 06.

## La Amnistía Tributaria como una opción, en tiempos de COVID-19.



**AVANCE Técnico / División de Asesoría Tributaria & Legal.  
20 Octubre 2020, No. 6.**

En nuestro Avance Nro. 13 de Junio pasado, habíamos hecho algunos comentarios sobre “El Perdón de la Deuda Tributaria”, y como uno de sus elementos, habíamos destacado el caso Argentino (“moratoria” y “blanqueo”, y con ello en contraposición, hablamos del caso venezolano “Remisión de Deuda Tributaria-COT”); no obstante, con ello no pretendimos agotar el tema, sobre todo si se tiene en cuenta, que la aplicación de este tipo de “estrategias” para generar ingresos tributarios en tiempos difíciles, debe ser medido a la luz del impacto que logra en los niveles de recaudación y del PIB.



Haciendo una revisión en tiempo real de cómo ha estado este fenómeno o proceso en Latinoamérica en la actual “Era Covid-19”, encontramos resultados muy interesantes, los cuales siempre es bueno compartir; veamos:

Ante todo, tengamos en cuenta que las llamadas “Amnistías Tributarias”, son cartas bajo la manga que siempre tiene la autoridad recaudadora para tratar básicamente de, a) generar ingresos adicionales presupuestariamente en tiempos difíciles, b) hacer lo posible para depurar las cuentas, con el menor esfuerzo fiscalizador y c) aminorar la carga a los entes judiciales cuando éstos se

encuentran sobre exigidos por el número de expedientes que esperan decisión; es sin duda, un ganar-ganar.

Digamos que ésta manera de “sincerar cuentas” y traer a la vez, un provecho económico para la Administración Tributaria, puede también tener una suerte de opción menos sincera y más solapada pero que al final del día, sigue siendo un vehículo para obtener ingresos, y no es otra que, ofrecer descuentos por el cumplimiento previo de la obligación, tal y como por ejemplo ocurre en nuestro país con los pagos de tributos municipales; dicho de una manera simple, se puede buscar ingresos adicionales por la vía del perdón, o también obtenerlos por la vía de la ventaja económica por un cumplimiento previo, aún no causado.

Dicho lo anterior, asumamos ya un tanto más académicamente, que las “amnistías” vienen a constituir entonces, oportunidades excepcionales y transitorias para que los contribuyentes procedan a regularizar su situación impositiva con respecto a bienes no declarados, así como también, obligaciones tributarias relativas a uno o más periodos fiscales anteriores de los tributos que así sean considerados dentro de la medida. Ello busca, una condonación en el monto original tanto de los tributos como de los intereses y sanciones pecuniarias asociadas; ello se puede implementar, por tipo de impuesto y contribuyente o puede ser de carácter general.



## AVANCE Técnico / División de Asesoría Tributaria & Legal. 20 Octubre 2020, No. 6.

En los tiempos que vivimos, algunas Administraciones Tributarias, han hecho lo propio en Latinoamérica, y es así como el Banco Interamericano de Desarrollo, pudo obtener los siguientes datos monitoreando la región, cuadro en el cual puede apreciarse tanto el efecto, como la medida implementada:

Amnistías Tributarias en Latinoamérica (en países seleccionados)

Fecha	País	Duración	Ley/ Decreto	Tipo
Febrero - Septiembre 2020	República Dominicana	5 meses	Ley 4620 de febrero de 2020 y Ley 222-20(Modificaciones)	Ley de transparencia y revalorización patrimonial para Personas físicas y jurídicas (tasa especial del 2% en el valor del bien declarado o revalorización) y amnistía al impuesto a la renta e IVA en impuesto a la renta de los 2017, 2028 2019 a una tasa especial del 3.5%.
Mayo 2020	Colombia	6 meses	Decreto 678 de 2020	Condonación de monto e intereses y multas impuestos cobrados por entes territoriales (10-20%) hasta el 31 de diciembre de 2020.
Julio 2020	Panamá	3 meses	Ley 359 "Pronto Pago"	Descuento especial de pronto pago (10%) para todos los tipos de tributos adeudados hasta el 30 de junio de 2019 a cierto tipo de contribuyentes.
Junio 2020	Honduras	3 meses	Decreto Legislativo 79-2020	Autoriza a los municipios para otorgar Amnistía Tributaria Municipal a personas naturales o jurídicas sobre el pago de intereses, multas y recargos ocasionados por la demora de procesos administrativos o judiciales al 31 de mayo de 2020
Mayo 2020	Perú	5 meses	Ordenanza N° 2259	5% y 45% sobre el saldo insoluto de aquellas deudas por arbitrios municipales y multas tributarias en la ciudad de Lima.
Septiembre 2020	México	4 meses	Ley 160 de 2020	Condona el 85% de los intereses, recargos y multas de los impuestos ocasionados al 29 de febrero de 2020 y que sean cancelados al 31 de diciembre de 2020.

Fuente: BID.

Como siempre, y partiendo de la vieja premisa de que “nada en exceso es bueno”, la implementación de este tipo de medidas, tiene sus detractores, y tiene sus defensores.

Entre sus defensores, los cuales apelan a sus bondades y efectos positivos, se argumenta que, por un lado, existe un potencial de recaudación adicional, vista la regularización de los contribuyentes morosos o que no están al corriente en sus pagos. Igualmente, en el mediano plazo, permite un aumento de la base cautiva de contribuyentes, debido a la nueva información recibida a medida que los contribuyente se van regularizando, al acogerse a la medida, y que, implementando sabios y eficientes sistemas de monitoreo, pues permitirá a la Administración Tributaria, salir de la opacidad en que se encontraba en el manejo de la realidad de sus contribuyentes o potenciales contribuyentes; de igual forma destacan que, como medida transitoria y excepcional que es, la amnistía tributaria no debe alterar la estructura natural del impuesto imperante (tasa y base impositiva), o del sistema tributario en que la misma se aplique.

Ahora bien, los detractores de este tipo de medidas de perdón tributario, argumentan que la aplicación frecuente de amnistías tributarias genera un problema de riesgo moral, en el que los

**AVANCE Técnico / División de Asesoría Tributaria & Legal.  
20 Octubre 2020, No. 6.**

contribuyentes que cumplen regularmente con sus obligaciones perciben la medida como un premio a la evasión, en el que a los evasores se les permite hacer el pago de sus obligaciones en forma extemporánea, y seguramente en condiciones más favorables y menores penalidades, que las que le correspondió vivir al “buen contribuyente”.

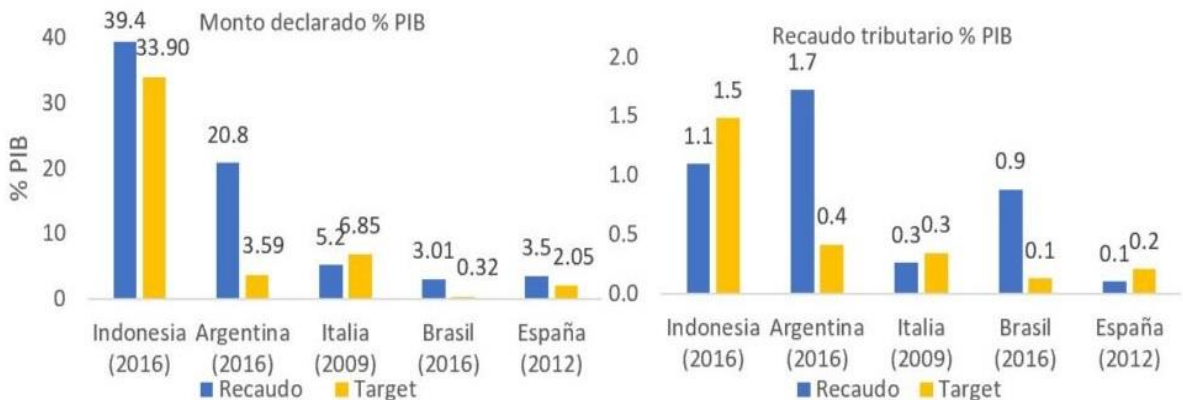
Sin duda ello, conlleva un problema de credibilidad, que puede “sugerir o hacer pensar” a los contribuyentes que el costo de evadir tal vez no es tan alto y que en el margen la opción más optima es evadir impuestos porque seguramente a corto plazo, pudiera venir una nueva medida de este tipo y con ello “me pondría al día” habiendo sacado provecho al valor del dinero en el tiempo.

De esta manera, se generan incentivos adversos a reducir el cumplimiento tributario, lo que impacta negativamente la percepción de ingresos fiscales en el largo plazo. Adicionalmente, las amnistías tributarias tienen efectos sobre el esfuerzo fiscal y la equidad tributaria, en detrimento de los contribuyentes que cumplen regularmente y a los cuales se les está dando un tratamiento indirectamente desfavorable en sus efectos.

Una conclusión general sobre el tema por parte de estos críticos, hace ver que el abuso o empleo frecuente o excesivo de las amnistías, debilita su impacto en el tiempo, toda vez que su aplicación recurrente, ocasiona que los contribuyentes adapten sus expectativas y en consecuencia su comportamiento, a la espera de una nueva oportunidad de “perdón tributario”. Ello sin duda, deteriora el sistema tributario como tal, pues pone en evidencia una baja capacidad de la Administración Tributaria para detectar y castigar el incumplimiento y hacer cumplir las normas, o peor aún, pareciera denotar una disminuida fuerza fiscalizadora que tiende a “relajar” la actitud del contribuyente con respecto al cumplimiento deseable de su obligación impositiva.

En el tiempo reciente, algunos países, las han implementado en más de una ocasión, y alegan haber tenido exitosos resultados; en el siguiente cuadro se pueden observar algunos números:

Resultados de Amnistías % de PIB



Fuente: BID.

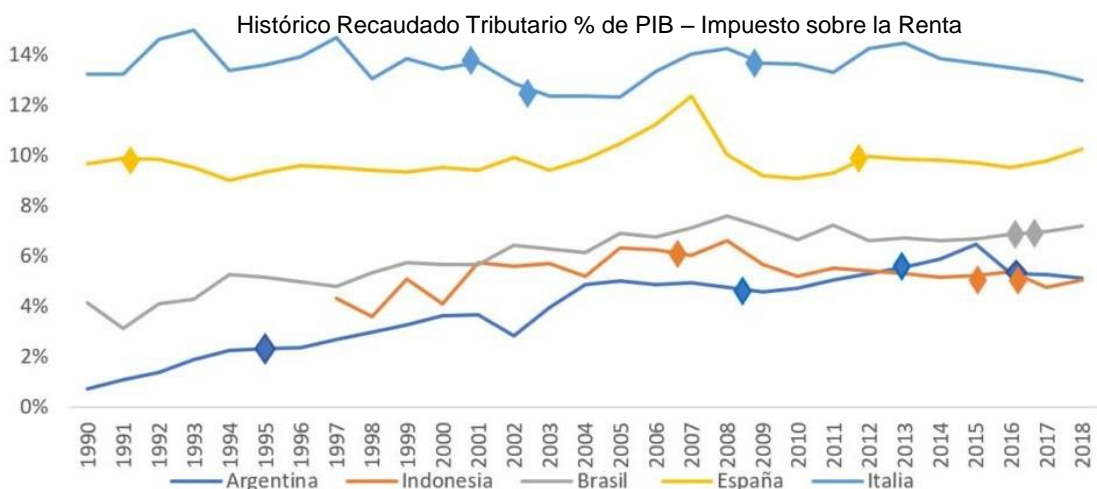


**AVANCE Técnico / División de Asesoría Tributaria & Legal.  
20 Octubre 2020, No. 6.**

Interpretando la información contenida en el gráfico encontramos que muestra los resultados de estas amnistías, que fueron para el caso, concebidas como regimenes excepcionales para regularizar capitales omitidos o inadecuadamente declarados, por un periodo de duración promedio de 6 meses, a través del pago transitorio de alícuotas establecidas entre 0 y 15% del impuesto a la renta y las propiedades, reducción de intereses y penalidades y oportunidades favorables para valorización de activos que forman parte de la base de imposición para el tributo respectivo.

Los resultados sugieren que la más exitosa fue la de Indonesia (2016) que logró la declaración de activos por 367 mil millones de dólares (+ 40% del PIB) lo que superó las expectativas de reporte y un recaudo de US\$11 mil millones de dólares (1.1 % del PIB), que, sin embargo, fue menor a lo presupuestado. Le sigue Argentina con un monto declarado de US\$116 mil millones de dólares (+ 21% del PIB) que logró recaudar US\$ 9.8 mil millones de dólares (1.7% del PIB), superando en ambos las expectativas de declaración y monto recaudado iniciales de la medida, y posicionándola como la más exitosa de la historia del país. Los resultados de los otros países fueron inferiores a los anteriores dos, pero relativamente satisfactorios.

No obstante, un análisis simple del monto recaudado tributario (cuadro siguiente) con la implementación de éstas amnistías en los países indicados, permite evidenciar que en la mayoría de los casos los efectos en términos de lo recaudado, se han ido perdiendo y, no necesariamente se mejoró el cumplimiento en las oportunidades siguientes; vale decir que para el caso Argentino y Español, la experiencia no fue necesariamente exitosa. Destaquemos que para el caso de Indonesia, ésta aplicó otra amnistía tributaria el año inmediatamente anterior y Brasil aplicó otra el año siguiente.



\* Las marcas en las series representan años en lo que se aplicaron amnistías tributarias.

Fuente: BID.



## AVANCE Técnico / División de Asesoría Tributaria & Legal. 20 Octubre 2020, No. 6.

Con respecto a la implementación de amnistías, los entes rectores internacionales en la materia económica y financiera (BID, OCDE, entre otros) consideran que con respecto a éstas se debe tener en cuenta:

- ✓ **Excepcionalidad y temporalidad:** considerar que las amnistías tributarias son la excepción, y no la regla, y que bajo ninguna circunstancia son un recurso del sistema tributario en sí mismo. Deben ser empleadas para tiempos de excepcionalidad (como los profundos periodos de crisis) y debe ser claro su carácter transitorio (sugiere que su duración sea de no más 8 – 10 semanas) y la totalidad de la deuda debe ser cubierta al final de este periodo, bajo las condiciones estipuladas (no se deben permitir pagos diferidos).
- ✓ **Evaluar el costo neto y el riesgo de la medida:** necesario evaluar las necesidades de corto y largo plazo, teniendo en cuenta la magnitud de la pérdida de ingresos netos versus la probabilidad de pérdida de los mismos (que aumenta a medida que pasan los periodos fiscales). Tener en cuenta siempre que una amnistía no exitosa podría deteriorar la credibilidad del sistema y en consecuencia los ingresos y capacidades institucionales.
- ✓ **Al diseñar la medida:** es muy importante determinar el tipo de amnistía (qué tipo de contribuyentes, qué impuestos serán incluidos, cuáles beneficios serán otorgados, entre otros) y los tipos de incentivos que ésta genera. En principio, se debería evitar condonar la deuda y optar más por una reducción de intereses y sanciones. Así mismo, la procedencia de los capitales e ingresos debería ser verificada; y a las personas con procesos penales por fraude o evasión, funcionarios públicos, sus familiares o terceros con conflictos de intereses no se les debe permitir ser partícipes.
- ✓ **Contemplar medidas alternativas:** si bien no son sustitutos perfectos, se puede considerar acciones de acompañamiento a los contribuyentes para mejorar el cumplimiento a corto plazo con miras a aumentar los ingresos futuros. Esto incluye: acuerdos de pago a plazos (incluso en situaciones de crisis económica), acuerdos de pago a plazos ampliados y programas permanentes para fomentar la divulgación voluntaria de las infracciones.
- ✓ **Fortalecer el sistema y administración tributaria:** idealmente las amnistías tributarias deberían venir acompañadas de mejoras estructurales a la capacidad del sistema para monitorear y hacer cumplir así obligaciones (registro, reporte, manejo del riesgo, auditorías, cobranza, etc.) así como las debilidades de política tributaria (complejidad, regresividad y altas alícuotas impositivas). Éstas medidas, aunadas a mayores sanciones para los evasores en el periodo post amnistía, aumentarán potencialmente los costos de la evasión.



Por principios generales digamos entonces que la amnistía tributaria, no es la herramienta deseable o más conveniente para buscar limpiar las cuentas o ponerlas al día; lo idóneo sería el adecuado ejercicio de la oportuna fuerza fiscalizadora para que el contribuyente sienta que es revisado, con profesionalismo, ética, principios y valores, y sobre todo, que el contribuyente sienta también, que sus aportes tributarios son eficientemente empleados por el Estado; con esto último señalado, sin duda el margen de elusión o evasión fiscal, se vería significativamente reducido.

En lo personal, el empleo de la Amnistía Tributaria siempre he pensado que representa un signo de debilidad o reconocimiento del Estado a su falta de fortaleza para fiscalizar y sancionar; no obstante, en casos excepcionales permite la generación de ingresos, y por qué no decirlo, puede ser una herramienta para impartir justicia cuando en un país con las peculiaridades que vivimos, el contribuyente incurre en aparentes incumplimientos, por problemas que escapan de sus manos (pandemia, luz, transporte, internet, diáspora, etc.)

Antonio Dugarte Lobo.  
Socio División de Asesoría Tributaria & Legal.