

**La Dirección General Impositiva de la Agencia Federal  
de Ingresos Públicos (AFIP) de la Argentina**

by

Alexandre Roig

September 2008

**CMD Working Paper #08-05d**

La Dirección General Impositiva  
de la Agencia Federal de Ingresos Públicos (AFIP) de la Argentina<sup>1</sup>

Alexandre Roig<sup>2</sup>

La fiscalidad es una relación social que revela toda la complejidad de las tensiones entre el Estado y el mercado (Théret, 1992): dibuja fronteras, expresa potencias enfrentadas y evidencia debilidades. La comprensión del sistema de recaudación, entendido como el conjunto de instituciones, organizaciones, reglas formales e informales de captación de los impuestos, es por ende ineludible a la hora de analizar los procesos de desarrollo. Se constituyó históricamente como una de las expresiones más acabadas de la soberanía política en la cual se pone en juego la capacidad de reproducción de las organizaciones estatales, el cumplimiento de las funciones institucionales asignadas y por ende, en gran medida, la legitimación de su accionar público. Por otra parte, en tanto relación económica, la fiscalidad establece vínculos permanentes entre los sujetos de derecho de una comunidad y el Estado que los representa. Es una deuda de la cuál no se pueden liberar pero es a su vez el punto de partida de demandas, el fundamento material del cumplimiento de los derechos ciudadanos. La fiscalidad interviene así como reguladora de los procesos de acumulación de capital, contribuyendo en mayor o menor medida a la redistribución secundaria de las riquezas producidas, perfilando las lógicas de estructuración de una sociedad.

---

<sup>1</sup> Agradezco profundamente la colaboración, para la elaboración de este trabajo, de Pablo Figueiro, María de las Nieves Puglia, Lucas Parera, Pilar Cuenca y Gabriela Ceña.

<sup>2</sup> Investigador del Centro de Estudios Sociales de la Economía IDAES – UNSAM, CONICET

Estas premisas permiten establecer la relación entre sistema de recaudación impositiva y procesos de desarrollo<sup>3</sup> como inmediata. Dicho de otra forma, esto implica que el sistema fiscal es una mediación social central en la regulación de los modos de desarrollo. Por ende, las inconsistencias del sistema fiscal y sus incoherencias con otros sistemas sociales que sostienen los procesos de acumulación pueden ser consideradas factores pertinentes en la gestación de una crisis general (Théret, 1992). Uno de nuestros entrevistados, ex-Director de la Dirección General Impositiva y ex-Director de la Aduana no duda en afirmar en este sentido y refiriéndose a la crisis de diciembre de 2001 que *“la recaudación es el problema central de la Argentina. Cavallo 4 cae por no lograr hacer calzar el sistema fiscal con el pago de la deuda externa”*.

El sistema fiscal dista de limitarse a un conjunto de normas: funda un tipo específico de acción pública que ocupa un lugar nuclear en los procesos de desarrollo tanto por sus efectos políticos como económicos. Sin embargo, su propio accionar no deja de enfrentarse a contradicciones internas y externas que amenazan el cumplimiento de las metas que la propia institución se fija. La primera de ella es que la captación de recursos materiales sobre agentes económicos heterogéneos genera indefectiblemente múltiples formas de oposiciones, resistencias, evasiones o elusiones que socavan la propia razón de ser de la institución. Una recaudación defectuosa por parte de la organización a cargo pone por ende en jaque cualquier sistema fiscal “ideal”. Por otra parte, el hecho de que la relación fiscal se caracterice por la monetarización de la misma, convierte a las organizaciones recaudadoras en lugares singulares de encuentro entre poder y dinero siendo un espacio a priori propicio al surgimiento de casos de corrupción.

---

<sup>3</sup> Retomamos aquí la definición establecida en los documentos de referencia, Portes A, (2007).

<sup>4</sup> Ex Ministro de economía del gobierno de Menem (1991-1995) y del Gobierno de De La Rúa (2001)

En el seno de la propia organización, la relación fiscal se establece bajo la doble lógica de la declaración voluntaria y de la existencia de una función de policía lo que implica racionalizaciones diferenciadas y a veces contradictorias de la acción pública.

Estos elementos, entre otros, auguran de tensiones posibles entre las formas heterogéneas de acción social que constituyen a la organización y por ende que pueden poner en crisis la propia institución en el sentido de generar un desajuste entre su accionar público y sus valores constitutivos, ese “deber ser” que sostiene su “razón de ser” (Giraud, 1993).

El análisis de sociología económica de los organismos de recaudación impositiva que se propone a continuación se abordará por ende desde el punto de vista del estudio de la acción social organizada que establece una relación fiscal. En ella se considerará que las dimensiones culturales, políticas y económicas están estrechamente imbricadas y que atraviesan las tensiones entre organización e institución que estarán en el corazón de nuestras observaciones sobre la contribución de la agencia de recaudación impositiva al desarrollo de la Argentina.

## **Notas preliminares sobre el sistema de recaudación fiscal de la Argentina.**

Las premisas planteadas anteriormente implican considerar las características “nacionales” del sistema de recaudación fiscal de la Argentina. Si bien no vamos a establecer una historia de largo plazo es necesario en un primer punto precisar la génesis de las instituciones recaudadoras. En octubre de 1996 se fusionaron las dos principales instituciones de recaudación fiscal que eran la Administración Nacional de Aduanas (que se transformará en este proceso en la Dirección General de Aduanas, DGA) y la Dirección General Impositiva (DGI). A estas dos organizaciones tradicionales se añadió la Dirección General de Recursos de la Seguridad Social (DGRSS). Nace entonces de estas confluencias la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) que inició sus actividades el 14 de julio de 1997. El origen de esta nueva institución surge de la convergencia de viejas instituciones con particularidades en términos de recursos humanos, de estatus y de lógicas de acción pública. Podemos identificar en esta génesis un primer punto de tensión. Si bien nos vamos a concentrar en la DGI, será necesario ponerla en perspectiva tanto con la institución madre (la AFIP) como con las instituciones hermanas (la DGA y la DGRSS) en particular por las contradicciones que las mismas puedan generar.

El segundo punto de necesaria mención es que los organismos nacionales de recaudación se desempeñan en un régimen federal en el cuál la fiscalidad esta atravesada por la ley de coparticipación. Esta última puede ser entendida como un marco regulatorio de las pugnas políticas entre estados federados (“Provincias”) y el estado federal (“Nación”) en torno a la captación y distribución de los ingresos tributarios. Esta dimensión territorial y política será también objeto de una atención

particular que implicará poner en perspectiva a la DGI con los organismos provinciales de recaudación impositiva, y en particular el de la provincia de Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires, principales recaudadores.

El tercer punto refiere al proceso histórico en el marco del cuál se realiza este estudio. La economía argentina registra los niveles más altos y prolongados de acumulación económica de su historia, fundados en una transformación del modelo productivo en el cuál el Estado parece retomar un rol activo en la regulación de la economía.

Por otra parte, el conflicto más significativo del gobierno de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner hasta el momento, se estructura justamente entorno a una medida fiscal de retenciones sobre las exportaciones. La extroversión de la economía sostenida por una política monetaria favorable a las exportaciones, da a las retenciones establecidas un lugar central en la estructura de recaudación llegando a constituir hasta un 13% de ingresos generales directamente recaudado por el Tesoro Nacional. Hemos podido observar una vez más, en estos 100 días de conflicto todavía inconcluso en el momento de la redacción de este texto, que en periodos de fuerte crecimiento la fiscalidad es una de las facetas de los conflictos entre los sectores concentrados de la economía nacional y el gobierno.

Un cuarto punto importante de resaltar es que en la década de los 90 el énfasis estaba puesto en la limitación del gasto público. Las intervenciones estatales al nivel impositivo eran entonces consideradas como “distorsivas”. Hoy en día la recaudación ocupa en la agenda pública un lugar preponderante por encima de la disminución del gasto y los impuestos no se presentan en el sentido común económico como necesariamente negativo. En los discursos oficiales las cuestiones tributarias se

construyen bajo la “necesidad de recalificar al estado”. Los organismos de la AFIP así como otros organismos provinciales produjeron gran número de campañas públicas que abogan en el sentido de la revalorización de “una nueva cultura tributaria” o bajo la forma de la estigmatización del evasor. La presencia y la forma que toma la problemática fiscal en la agenda pública atraviesa la investigación e influyó la postura de los entrevistados.

Los hechos consignados en estas anotaciones preliminares fueron contemplados en el abordaje metodológico y las decisiones que se tomaron a la hora de elaborar el trabajo de campo. En este sentido hicimos particular énfasis en el momento de gestación de la institución como locus privilegiado de observación de la constitución de los principales valores de la institución para así poder contemplar sus evoluciones posteriores hasta el día de hoy. Por otra parte pusimos particular énfasis en las interrogaciones sobre la relación con otras organizaciones de la institución y con otras instituciones del sistema de recaudación fiscal. Y por último, dado el nivel de información sensible que maneja la DGI y su centralidad en la agenda pública, decidimos hacernos valer, para la organización de entrevistas, de contactos personales entre altos funcionarios de la AFIP. La evocación de los mismos operó como garantía del uso responsable de las informaciones que fueran transmitidas y del anonimato de los entrevistados permitiéndonos salir del “discurso oficial”<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Se analizaron las normas de la institución, las evaluaciones e informes internos, los artículos periodísticos y estudios académicos publicados desde la creación de la AFIP. Por otra parte se generaron 5 entrevistas con gerentes y funcionarios de nivel alto y medio, 5 entrevistas con personal técnico y operativo, 3 entrevistas con informantes claves y 5 entrevistas con usuarios (contadores, usuarios en agencia). Por otra parte se realizaron observaciones en las distintas sedes de la AFIP y en sus dependencias. Las entrevistas fueron realizadas entre diciembre 2007 y mayo 2008, sin grabación y garantizando el anonimato.

## **Descripción general del sistema tributario argentino**

Como lo establece la constitución argentina, la facultad de gravar las importaciones y exportaciones se concede exclusivamente al Congreso Nacional en sus dos cámaras: la de Diputados y la de Senadores. Los demás impuestos son de competencia compartida entre el legislativo nacional y los legislativos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En la Argentina no hay un código impositivo que regule todo el sistema tributario sino que cada impuesto es objeto de normativas específicas (Cf. Anexo 2). Esto implica la posibilidad de modificaciones frecuentes de las leyes impositivas y el hecho de que no haya instancias de armonización del sistema tributario hace de los especialistas en derecho tributario agentes centrales del sistema de recaudación en la profesión jurídica.

El Gobierno Federal tiene la responsabilidad de la recaudación de contribuciones en relación con el impuesto a las ganancias, el impuesto sobre los bienes personales, el IVA (impuesto al valor agregado) y los impuestos indirectos en todo el territorio de la Nación. El mismo “co-participa” a cada provincia de tales contribuciones, conforme a un acuerdo previo.

El sistema tributario argentino se ve claramente marcado por este sistema de coparticipación que rige las competencias fiscales respectivas de las provincias y de la Nación. Se constituye como un marco de negociación entre los poderes locales y nacionales aunque expertos consultados consideran que la ley de coparticipación favorece al Poder Ejecutivo Nacional en el sentido de que se constituye como una herramienta de disciplinamiento de las provincias.

La dimensión federal del sistema tributario implica que cada provincia tenga su propia agencia recaudadora lo cual produce una arquitectura institucional del sistema impositivo de una gran complejidad y sujeto a fuertes contradicciones. Por ejemplo, en el estado actual del sistema, no hay forma de detectar el hecho de que una sociedad anónima pueda tener sedes sociales en distintas provincias, fraccionar así la declaración de sus ingresos, y poder de esta forma evadir impuestos. Este mismo factor dificulta la coordinación territorial de la inspección fiscal.

La principal contradicción proviene de la co-existencia de un sistema centralizado de recaudación de algunos impuestos y de sistemas descentralizados de recaudación de otros impuestos. Las agencias provinciales tienen un poder limitado, pero a su vez su existencia dificulta el trabajo de la administración central.

Sin embargo, a pesar de la complejidad que conlleva una organización federal de la recaudación donde entran en conflictos lógicas centralizadas y lógicas descentralizadas de gestión de la recaudación impositiva, el poder tributario recae principalmente en manos de la AFIP.

La AFIP, institucionalmente, se presenta como autárquica pero depende directamente del Ministerio de Economía. El Administrador Federal es la autoridad máxima de la institución, teniendo rango de Secretario de Estado. De él dependen directamente las tres direcciones (DGI, DGA, DRSS), así como sub-direcciones. (Cf. Anexo 4) que cumplen funciones exclusivas del Administrador Federal, pero también funciones transversales a las direcciones. Este esquema organizativo, según los datos recabados se deben a la intervención de un auditor del Fondo Monetario Internacional (FMI) en el momento de la gestación de la AFIP, Carlos Silvani. El mismo se constituirá en el primer Administrador Federal de la AFIP.

Las atribuciones del administrado cubren extensas funciones de reglamentación y de interpretación de la ley tributaria. Posee también facultades de juez administrativo que le otorga un fuerte poder de policía. Este poder extenso responde a un objetivo de eficiencia deseada por el propio interventor.

En lo que refiere en forma más específica a la DGI, las atribuciones del mismo son definidas por el organismo de la forma siguiente:

*“a) Ejercer todas las funciones, poderes y facultades que las leyes, reglamentos, resoluciones generales y otras disposiciones le encomienden, a los fines de aplicar, determinar, percibir, recaudar, exigir, ejecutar y devolver o reintegrar los impuestos y gravámenes de jurisdicción nacional y los recursos de la seguridad social a cargo del organismo; interpretar las normas o resolver las dudas que a ellos se refieren.*

*b) Instruir, cuando corresponda, los sumarios de prevención en las causas por delitos o infracciones impositivas o de los recursos de la seguridad social.*

*c) Requerir directamente el auxilio inmediato de las fuerzas de seguridad y policiales para el cumplimiento de sus funciones y facultades, sin perjuicio del ejercicio de sus propias atribuciones.*

*d) Toda otra atribución necesaria para el cumplimiento de las funciones del organismo, compatible con el cargo y con las establecidas en las normas legales vigentes, a cuyo fin se entenderá que la nómina consagrada en los apartados precedentes no reviste carácter taxativo.<sup>6</sup>”*

El director de la DGI tiene una función administrativa estrechamente vinculada y subordinada al Administrador Federal quién establece política.

---

<sup>6</sup> Ver el documento Sistema tributario argentino de la AFIP  
<http://www.afip.gov.ar/futCont/otros/sistemaTributarioArgentino/>

De un punto de vista de los impuestos propiamente dicho la carga tributaria Argentina esta por debajo del promedio latinoamericano tal como lo indica el cuadro 1.

### **Cuadro 1: Carga Tributaria en América Latina**

(Impuestos del gobierno central como % del PIB)

Promedio 1990-2006

	<b>Con seguridad social</b>	<b>Sin seguridad social</b>
<b>Argentina</b>	<b>13,9</b>	<b>9,9</b>
Bolivia	14,0	12,3
Brasil	20,0	9,5
Chile	17,5	16,1
Colombia	14,2	11,4
Costa Rica	12,5	12,2
Ecuador	11,2	8,7
El Salvador	12,6	10,8
Guatemala	10,3	10,1
Haití	7,4	7,4
Honduras	16,8	15,9
México	12,3	10,5
Nicaragua	15,9	13,4
Panamá	15,7	10,0
Paraguay	11,8	10,8
Perú	14,6	12,9
República Dominicana	11,9	11,8
Uruguay	23,8	16,0
Venezuela	9,3	8,6
<b>Promedio AL</b>	<b>14,0</b>	<b>11,5</b>

Fuente: ILPES-CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Si diferenciamos la recaudación en función de cada dirección general de la AFIP vemos que la DGI recauda 61,3% de los impuestos, la DGA 12,4% y la DGRSS un 26,3%.

Los impuestos recaudados pueden clasificarse según dos criterios. Un criterio político en el cuál sería conveniente diferenciar los impuestos coparticipables y los no-

coparticipables (Cf. Anexo 3). Y un criterio más técnico en el cuál se puede diferenciar según la materia gravada (Cf. Cuadro 2).

En el cuadro 2 vemos que los principales impuestos son objeto de coparticipación. Los derechos de importación y exportación siendo los únicos que alimentan directamente las cajas nacionales. Los mismos corresponden a un 13% del total recaudado. Los impuestos con asignación específica tienen un destino presupuestario pre-establecido. Los impuestos sobre bienes y servicios siguen siendo la principal fuente de recaudación denotando un sistema fiscal regresivo.

Cuadro 2 : Estructura Porcentual de la Recaudación Según la Materia Gravada y en Relación al PBI (2006)							
	Sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital	Contribuciones al Seguro Social	Sobre la propiedad	Internos sobre bienes y servicios	Sobre el comercio y las transacciones internacionales	Otros	Total 1/
Estructura Porcentual	22,7	16,1	9,1	38,1	13	0,9	100
Relación con el PBI	5,31	3,77	2,14	8,92	3,04	0,2	23,39
1/ No incluye ingresos no tributarios							
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la AFIP							

Si tomamos series más largas de recaudación a partir de la creación de la AFIP, como los indicados en el cuadro 3, vemos que el aumento de la recaudación es una tendencia anterior al 2001. Lo que podemos afirmar sin embargo es que después de la crisis del 2001 el aumento del porcentaje del ingreso tributario en relación al PIB es mayor para los impuestos directos (entre el 2002 y el 2006 aumentaron un 74%) que para los impuestos indirectos (en las mismas fechas aumentaron un 61.5%).

**Cuadro 3 : Ingresos tributarios por tipo de ingreso (% PIB)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Total ingresos tributarios</b>	<b>8,3</b>	<b>8,9</b>	<b>9,2</b>	<b>9,3</b>	<b>9,7</b>	<b>9,9</b>	<b>9,9</b>	<b>11,9</b>	<b>13,6</b>	<b>13,8</b>	<b>19,6</b>
<b>Ingresos tributarios directos</b>	<b>2,1</b>	<b>2,1</b>	<b>2,4</b>	<b>2,5</b>	<b>2,9</b>	<b>3,9</b>	<b>3,6</b>	<b>4,4</b>	<b>5,1</b>	<b>5,4</b>	<b>7,5</b>
Renta y ganancia de capital	1,8	1,9	2,1	2,1	2,4	2,5	1,8	2,8	3,5	3,7	5,3
Familias											
Empresas											
Propiedad	0,3	0,2	0,3	0,4	0,4	1,4	1,8	1,5	1,6	1,7	2,1
Otros directos											
<b>Ingresos tributarios indirectos</b>	<b>6,2</b>	<b>6,9</b>	<b>6,8</b>	<b>6,8</b>	<b>6,8</b>	<b>6,0</b>	<b>6,3</b>	<b>7,6</b>	<b>8,4</b>	<b>8,4</b>	<b>12,2</b>
Generales sobre bienes y servicios	3,8	3,8	3,8	3,6	3,7	3,1	2,3	2,7	3,5	3,5	5,7
Específicos sobre bienes y servicios	1,8	2,2	2,1	2,4	2,5	2,4	2,3	2,1	2,1	2,0	3,2
Comercio y transacciones internacionales	0,6	0,8	0,8	0,6	0,5	0,4	1,7	2,7	2,7	2,7	3,0
Otros indirectos	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
<b>Seguridad Social</b>	<b>4,0</b>	<b>3,8</b>	<b>3,7</b>	<b>3,5</b>	<b>3,4</b>	<b>3,2</b>	<b>2,8</b>	<b>2,8</b>	<b>3,0</b>	<b>3,3</b>	<b>3,8</b>
<b>Total ingresos tributarios (incl. seg. social)</b>	<b>12,3</b>	<b>12,7</b>	<b>12,9</b>	<b>12,9</b>	<b>13,1</b>	<b>13,2</b>	<b>12,8</b>	<b>14,8</b>	<b>16,6</b>	<b>17,1</b>	<b>23,4</b>

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal de la Secretaría de Ingresos Públicos, en base a datos de la AFIP, ANSES, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Oficina Nacional de Presupuesto y otros organismos.

Estos datos no nos permiten ver, sin embargo, los cambios cualitativos que se dieron en la propia organización e invisibilizan en gran medida las tensiones y las relaciones de poder que la atraviesan y que analizaremos a continuación.

Dejando de lado cualquier discusión sobre el sistema fiscal en sí, sus carácter regresivo o progresivo, sus posibles reformas o problemas, si nos concentramos en la organización y su relación con las metas establecidas que son la “*aplicación, percepción y fiscalización de los tributos y accesorios dispuestos por las normas legales respectivas*”, podemos decir que hoy en día la organización cumple con los objetivos de la institución. Pero los resultados de la recaudación de los últimos años no se explican únicamente por el sostenido crecimiento que caracteriza la Argentina de la post-crisis sino que pueden atribuirse a las transformaciones de la organización propiamente dicha y a una convergencia de su accionar con los objetivos de la institución.

Uno de los principales indicadores cualitativos del aumento de la eficiencia de la organización proviene de los propios contadores. Estos últimos son sin lugar a dudas los principales vectores “externos” de las transformaciones de la organización. Uno de nuestros entrevistados nos garantiza, que “*ahora aconsejo a mis clientes de pagar sus impuestos. El control es mucho más fuerte que antes*”. Esta percepción refleja el aumento de la apertura de sumarios que pasa, según los datos provistos por el director de la DGI, Horacio Castagnola de 183.000 casos en el 2002 a 851.000 casos en el 2005 con una proyección creciente para los años siguientes<sup>7</sup>. El aumento de la actividad no se ve acompañado sin embargo por un aumento significativo de personal ya que para una dotación de 1256 agentes en el 2002 se generaron 3.244.034 acciones (que incluyen todos los recursos de control y sanción de la DGI) contra 1222 agentes que generaron 6.948.706 acciones en el 2006. El aumento de productividad medida por cantidades acciones por agentes es de un 120%. Por otra parte si bien por razón de limitaciones metodológicas no hay datos fiables sobre la evasión fiscal, la propia AFIP generó un “índice de clima fiscal” (ICF) (Abad, A. , Etkin, J. y Estévez, A., 2007) que pretende colmar esta carencia<sup>8</sup>. La tendencia de dicho índice esta claramente a la alza desde el 2002 indicando una mejora de la predisposición al pago de impuestos.

Si bien queda claro que la organización recaudadora de impuestos tiene una alta eficiencia si se evalúa desde sus propias metas, el proceso organizacional queda absolutamente invisibilizado y si bien la AFIP se convirtió en lo que uno de los

---

<sup>7</sup> Fuente

[www.afip.gov.ar/institucional/instituto/encuentros/jornadas/II/PresentaciónCastagnola.pdf](http://www.afip.gov.ar/institucional/instituto/encuentros/jornadas/II/PresentaciónCastagnola.pdf)

<sup>8</sup> El mismo pretende “explicar la predisposición de la sociedad al cumplimiento voluntario” según cuatro subíndices. El contexto socioeconómico, el contexto institucional, la percepción del contribuyente, la respuesta del contribuyente. Para más precisiones ver Abad, A., Etkin, J., y Estevez, A. 2007 : 104-109.

entrevistados denominó, la “*mosca blanca*” de la administración tributaria no deja de tener conflictos y tensiones.

## **La “mosca blanca” de la administración argentina**

El “éxito” de la organización en cumplir los objetivos institucionales se presenta por algunos (Rodríguez, 2007) en el establecimiento de un “Contrato programa” establecido por el decreto 1399/01. Si bien no cabe duda de que este modo de gestión otorga mayores niveles de control, y que permite la elaboración de indicadores cuantitativos de “calidad institucional” establecidos según metas resultados presupuestarios, la transformación cualitativa de la organización no se limita a un plan de gestión. En primer lugar porque los procedimientos formales no explican todos los procesos sociales que atraviesan una organización ya que ignoran los valores que sostienen la acción y porque, en segundo lugar no permiten observar como operan las relaciones de poder y sus efectos en la dinámica institucional.

Para establecer este análisis, recurriremos a seis variables de análisis propuestas por Peter Evans (1995) que nos permitirán establecer una descripción precisa de los determinantes de la relación entre organización e institución y de su contribución al desarrollo.

### ***Meritocracia***

El personal de la DGI goza de un trato diferenciado dentro de la administración pública argentina. En primer lugar porque no se rige en función de la normativas generales de los empleados públicos sino que se regula por un convenio colectivo de trabajo (Laudo 15/91) que lo benefician. No solamente la escala de ingresos son los más elevados de la administración pública argentina sino que el decreto 1399/01 refuerza la retribución por

desempeño que hace que cerca del 60% del ingreso de los agentes este sujeto a los resultados económicos de la organización.

Los cargos de administrador y de los directores son nombrados por el ejecutivo. Los cargos de subdirectores dependen de los directores y del administrador. Desde el año 2002 se observa cierta estabilidad en estos cargos políticos a pesar de los cambios de gobierno. La selección de los cargos altos se hace en función de una combinación de criterios técnicos y de confianza con los gobernantes.

De un punto de vista formal, el resto de los cargos se establecen por concurso previsto en la convención colectiva de trabajo en la cual se establece como criterio esencial de selección el nivel de formación. Si bien los concursos son públicos y competitivos, los entrevistados señalan ciertos “arreglos” que permiten la introducción de cierto grado de discrecionalidad en el proceso de selección. El sistema de promoción se prevé por formación continua, en la cuál interviene el sindicato Asociación de Empleados de la DGI, federado a la CGT, y también por mérito. Existe una verdadera carrera en el seno de la organización que permite un acenso en las responsabilidades y en las remuneraciones. La estabilidad del personal es muy fuerte y de hecho se observa muy poca rotación.

A su vez las normas laborales gozan de una fuerte estabilidad y salvo paritarias para reajustes de remuneraciones se identifican pocas modificaciones al convenio colectivo establecida en 1991 que viene a modificar el convenio colectivo de trabajo N°46/75 “E” que data de 1975.

Este marco formal no implica que según los entrevistados se garantice un proceso absolutamente meritocrático ya que como lo señalara uno de los directores, intervienen “lógicas de poder en la selección y promoción de los agentes”.

### ***Inmunidad a la corrupción***

Carlos Silvani antiguo interventor del FMI y ex-titular de la AFIP, es considerado como uno de los creadores de la agencia única. Según él *“el objetivo principal de la fusión es potenciar las capacidades de control de ambos organismos a través de la interacción de actividades. Quién altera los valores reales de las operaciones de importación o exportación, o directamente realiza contrabando, esta también cometiendo evasión impositiva”*<sup>9</sup>. El esquema organizacional fue ideado, según este comentario, justamente para “inmunizar” la AFIP de la corrupción. La integración de las distintas direcciones se plasma de hecho en la existencia de subdirecciones que dependen directamente del administrador federal como se puede observar en el organigrama (Cf Anexo 4). En este sentido la Subdirección de Sistemas y Telecomunicaciones ocupa un lugar central. Según su Subdirector hasta el 2002 la integración de las distintas direcciones no era operativo entre otras razones porque los sistemas informáticos estaban separados y las bases de datos dispersas. Había 12 bases de datos distintas sin posibilidad de comunicación, todas requerían autorización burocrática de las autoridades máximas de la institución para poder acceder a ellas. Esta situación no permitía los controles cruzados dentro de la institución, lo cuál, más allá de las dificultades que generaba en términos de eficiencia en la recaudación, favorecía, según el subdirector, la corrupción. A su vez, siguiendo el plan estratégico se generó una apertura del sistema de información que hace que hoy en día 85% de la recaudación pasa por Internet y 100% de las declaraciones se hacen por ese medio disminuyendo las interfaces personales.

---

<sup>9</sup> Silvani, Carlos, “La AFIP y el servicio aduanero” en Boletín AFIP N° 14, 01 de septiembre de 1998, pag. 1469

Si bien los propios funcionarios de la DGI reconocen que existen casos de corrupción, son pocos los que salen a la luz del día. La cohesión intraburocrática es fuerte debido a la estabilidad del plantel y a la importancia que tiene en la institución la formación permanente, la multiplicación de reuniones de informaciones internas que predisponen a la constitución de lazos comunes.

Según uno de nuestros informantes clave, los casos de corrupción se conocen pero se usan a fines de relaciones de poder interna y cuando salen a la luz son el último recurso de una pugna no resuelta, en particular entre direcciones. Uno de los ex directores me confiaba: *“Cuando llegas como director, te conviene organizar rápidamente una reunión con Carlos (nombre ficticio). Él conoce todos los casos de corrupción y le tienen miedo. Cuando me vino a ver por primera vez tenía dos guardaespaldas con él. Sin duda que eran agentes de la DEA. Yo soy muy amigo de él.”* Los casos de corrupción al nivel interno se convierten en herramienta de poder, en información utilizable o no y en la cuál las agencias extranjeras parecen intervenir fuertemente según nos informaba el propio “Carlos”.

En este momento, como me señala uno de los entrevistados sin que le hay formulado ninguna pregunta acerca de la corrupción, *“Acá lo que hay que distinguir son los momentos en los cuales hay mayor rechazo o mayor tolerancia a la corrupción. Hoy en día hay mayor rechazo a la corrupción.”* Todos los agentes entrevistados de los distintos niveles sienten que forman parte de una institución singular por su nivel salarial pero también por la dimensión política y la presencia en agenda del actuar de la institución. En la DGI, por otra parte, se insiste permanentemente en distinguirse de la DGA dónde, según muchos comentarios, hay mucha corrupción. Un director de aduana me confesó, bajo el imperio del desespero de los primeros meses de gestión: *“Para que funcione esto necesito echar 80% de mi personal”*.

### *No Islas de poder*

En las entrevistas realizadas, el sindicato de la DGI, la Asociación de Empleados de la DGI (AEDGI) no parece constituir una isla de poder y de hecho sus principales actividades giran en torno a la formación continua.

Después de haber ahondado en las observaciones de los sub-dirección de sistemas y de telecomunicaciones, podemos sin embargo formular la hipótesis de que el mismo se puede considerar como una isla de poder. Un alto funcionario reconoció de hecho que *“tenían una gran autonomía”* y una *“capacidad de negociar con los directores”*.

Esta autonomía se materializa en el edificio dónde se guarda el centro de cómputos de la AFIP *“el más grande y moderno de América latina”* según la afirmación orgullosa de varios entrevistados. El edificio de tres pisos es independiente del edificio de la AFIP de la plaza de mayo. A diferencia de este último que presenta una institución abierta, al cuál se ingresa desde un inmenso hall con poco control de seguridad, este es una verdadera fortaleza. Cámaras y guardias de seguridad abundan, puertas cerradas con accesos por tarjeta magnética. *“Parece el primer mundo”* me afirma la persona que me hizo visitar el lugar, rematando con un *“Bueno de hecho es como si lo fuera”* me dice mientras activa en la sala de reuniones una pantalla que permite realizar videoconferencias.

En el primer piso un pequeño hall permite el acceso a una inmensa puerta del vidrio atrás de la cual se organiza una sala con escritorios dispuestos en hemiciclo. En frente, una pantalla de 9 metros por 3 dónde aparecen al instante todos los datos de recaudación del país así como el estado del sistema satelital e informático. Los programadores

organizaron el diseño de los montos acumulados como varios cuentas kilómetros de auto que segundo a segundo muestran el aumento de la recaudación por rubro. A la izquierda de esta pantalla se distingue la puerta de una sala que se presenta como ignífuga y con sistemas biométricos de acceso. *“Acá están todas las informaciones de los argentinos: patrimonio, actividad económica, fiscal. Todo esta a su vez guardado en un satélite. Y ahora con el “programa cuentas” accedemos al dato que nos faltaba. Las cuentas corrientes de los bancos”*. El despliegue de tecnología es realmente impactante. Frente a mis comentarios que no disimulan mi admiración redobla la apuesta y me dice que *“todo esta hecho con material de última generación”*.

El proceso de informatización de la AFIP es sin lugar a dudas el principal elemento de transformación organizacional de los últimos años pero cuyo efecto es la constitución de un espacio jerarquizado ediliciamente y simbólicamente por encima de las demás dependencias. El acceso a la información esta absolutamente mediatizado por esta sub-dirección. Uno de los entrevistados, nos contaba como en un conflicto con el Administrador general le cortaron el acceso a los datos cotidianos de recaudación y que solo le transmitían los balances mensuales. Esta situación no le permitía ajustar las medidas y lo debilitaba políticamente en el seno de la organización. Pidió a un técnico de esta sub-dirección que le creara un “acceso clandestino” a los datos para poder tener información lo cuál obtuvo. En esta anécdota aparece claramente la capacidad de un agente de sortear una prohibición del propio administrador en limitar un director en el acceso de información y constituyéndose por la misma ocasión en acreedor de un favor. Por otra parte, la información fiscal implica también un poder hacia fuera de la organización. Uno de los responsables de esta sub-dirección nos confirmaba en este sentido que era *“la base de datos más codiciada de la argentina”*.

## *Proactividad*

En los últimos años se multiplicaron campañas publicitarias en los medios provenientes tanto de la AFIP como del organismo recaudador de la provincia de Buenos Aires<sup>10</sup>. Las mismas dan a la acción impositiva una presencia regular en los medios y en la vía pública. La principal campaña se orientó a generar una “*nueva cultura tributaria*”<sup>11</sup> con ejes centrales puestos un tener un “*país en buen estado*” y la de generar una “*nueva ciudadanía*”. Los estilos de comunicación que se observan oscilan entre lo que un entrevistado llamó “*vender miedo o vender ciudadanía*”. De hecho las campañas alternan la estigmatización de los evasores con posibilidades de reescalonamiento de las deudas tributarias y una actitud complaciente.

La dimensión comunicacional del organismo es indisociable del propio trabajo político del gobierno y constituye de hecho uno de sus ejes de comunicación. Todos los meses los datos de recaudación se presentan como una “*buena noticia*” ya que casi siempre se rompe un “*nuevo record*” de recaudación.

Por otra parte, el hecho de que el 99.9% de los trámites se puedan operar a través de Internet ([www.afip.gov.ar](http://www.afip.gov.ar)) por el sistema bautizado OSIRIS permite que tanto empleadores como empleados, o monotributistas tengan un acceso libre a las bases de datos de la organización. La AFIP se presente así como abierta e inmersa en la sociedad. Hoy en día se registran de hecho unas 500.000 transacciones diarias (antes del 2002 no sobrepasaban las eran 500 por día).

---

<sup>10</sup> <http://www.youtube.com/watch?v=Vb3Fc4hSsW8/>  
<http://www.youtube.com/watch?v=B2TNyk57kTs>

<sup>11</sup> Las campañas se pueden encontrar en la página web siguiente:  
<http://www.afip.gov.ar/institucional/publicidadPrensa/multimedia/>

Esta informatización del soporte de la relación fiscal modificó la topología de las sucursales físicas de la AFIP. Hasta hace poco tiempo una sucursal era un dédalo de un sin fin de ventanillas que respondían a cada situación fiscal singular. Hoy en día los escritorios amontonados, los archivos rebozados de papel, y el hormiguero de funcionarios y usuarios que proyectaban las más estereotipadas representaciones de la burocracia, son parte de una imagen pasada. Dejaron paso a grandes salas despejadas, con tres ventanillas, sillones ordenados, sistema de llamado por números informatizados y con poco tiempo de espera.

La informatización del proceso vino sin embargo acompañada con las consecuencias de la despersonalización. El manejo de las herramientas informáticas requiere en primer lugar un acceso a un soporte informático (lo cual en los sectores y zonas marginales plantea serios problemas) pero más allá de cuestiones vinculadas a desigualdades materiales, el manejo de la tecnología por parte de los usuarios es a veces complejo. De hecho en las observaciones que realizamos en sucursales de la AFIP pudimos observar que sobre todo personas mayores iban a la sucursal a pedir no tanto asesoramiento fiscal pero informático. Las consultas son tan numerosas que los empleados tienen previsto fotocopias que explican un “paso por paso” de los trámites a realizar.

### ***Flexibilidad tecnológica***

En la sala de espera de la secretaría de la sub-secretaría de sistemas y telecomunicaciones, lucen en las paredes varios diplomas y constancias de premio. El

que tiene un lugar privilegiado lleva la mención en inglés “BMC software Forum Award Winner 2004”. Sobre la mesa que separa dos sillones se exponen una multitud de cartas de navidad de empresas informáticas. La relación con el mundo externo esta prolíficamente manifestada y contrasta con la austeridad y discreción de las demás dependencias visitadas.

El entrevistado me recibe en su oficina y le pregunto sobre los premios. Me dice orgulloso: “*Si tenemos mucho*”. Me empieza a contar, después de encargarme el ritual café de entrevista, el trabajo realizado en su sector. “*El proceso empezó en el año 2002 con el ingreso de Abad como administrador de la AFIP*”. Me presenta la transformación como fruto de una estrategia de largo plazo, progresiva y llevada adelante con los medios disponibles en la organización. “*Hasta este entonces teníamos una unificación formal de la DGI, DGA y DGRSS, pero los centros de cómputos estaban separados. Esto revelaba la ausencia de planificación*”. En ese entonces se crea la sub-secretaría de sistemas y telecomunicaciones que centraliza todas las unidades informáticas dispersas. El cambio de tecnología iba a ser tanto de un punto de vista de la informatización, como de la gestión de las decisiones.

El plan estratégico que se elaboró con las “*líneas medias*” de la organización, es decir los directores que “*Son los que garantizan la continuidad en el tiempo.*” El mismo se piensa en función de cinco principios que se repitieron en varias entrevistas. El primer principio es que no hubiera consultores externos o sea que el cambio fuera generado por la propia organización. Segundo principio es que la normativa es un dato, es decir no se puede cambiar las normas. Tercer principio. La calidad y cantidad de los funcionarios es un dato. Cuarto principio. Como organización la AFIP no tiene capacidad de iniciativa política. Cinco principio “*fuera de estos datos todo es variable*”. Sobre esta base se generó un pacto de trabajo por 5 años y se trabajó sobre la topología y la arquitectura

del sistema. Tomaron la decisión de unificar todas las bases de datos, de que todo el mundo tuviera acceso a las mismas y que todo estuviera en internet. Se usaron software libres para no tener que esperar compras públicas. Tras describirme todos los detalles técnicos me afirma. *“Así es que ganamos premios. ¿Dónde esta la diferencia con antes, si son las mismas neuronas? Están alineadas a un proyecto común”*. Para reforzar su idea me afirma que de los 800 empleados del sector en 5 años solo hubo una rotación de 40 personas y manifiesta la incorporación de la transformación del espíritu refiriéndose a cambio significativo de hábito: *“Hasta la gente se vistió diferente”*.

Por las entrevistas realizadas en otros sectores podemos afirmar que la adaptación a las modificaciones en el seno de la organización fue rápida y se acompañó de un apoyo fuerte del sindicato quién participo del proceso de capacitación que la transformación implicó. *“Al principio hubo resistencias pero después asumieron que todo se podía hacer”*.

### ***Alianzas sociales / estatales***

El cargo de Administrador Federal es un cargo clave en el gobierno. Desde el 2002 la organización tenía el mismo administrador, Alberto Abad que atravesó tres gobiernos. En marzo 2008 tuvo que renunciar a pedido del ejecutivo por un conflicto con el Director de Aduana Ricardo Echegaray. Su sucesor por un mes, Carlos Fernández, fue llamado a ocupar el cargo de Ministro de Economía dejando su sillón de Administrador a Carlos Moroni. El perfil de los Administradores es claramente político pero a su vez se pondera el saber técnico como elemento central. En este último proceso de nombramiento, uno de los nombres que se descartó públicamente fue el de Santiago

Montoya, actual Administrador de la Agencia de Recaudación de Buenos Aires (ARBA), por tener un perfil demasiado alto<sup>12</sup>.

Si bien es un cargo técnico el valor político del mismo es evidente. No solamente porque en él recae la responsabilidad de la recaudación, sino porque es un lugar central de manejo de información de inteligencia, es un puesto clave en la vinculación con los organismos internacionales de crédito y con Estados- Unidos. Por otra parte desde la AFIP se maneja gran parte de la relación entre el Estado central y las provincias, no solamente en torno a redistribución fiscal sino también en cuanto al manejo de información fiscal. Funcionarios del ARBA, nos manifestaban de hecho los problemas que tenían para acceder a alguna información por culpa de los *“conflictos personales entre los administradores”*.

Con los grandes grupos económicos, se sigue un procedimiento que podríamos calificar de discreto. Según las entrevistas realizadas, cuando se detecta una irregularidad, antes de entablar un proceso judicial, *“nos sentamos a tratar de que se paguen los impuestos. Si no lo hacen llevamos todo a la luz”*. Este método difiere ampliamente de los utilizados en la provincia de Buenos Aires en el cual se recuerda el caso del cierre de Carrefour como un castigo ejemplar. En un boletín informativo de la provincia de Buenos Aires encontramos una declaración que va en este sentido : *“En otro orden, el titular del Ejecutivo provincial se refirió a la clausura del hipermercado Carrefour que ayer efectivizó el Subsecretario de Ingresos Públicos bonaerense, Santiago Montoya, por irregularidades por presuntas deficiencias contables. “En lugar de llamar a Carrefour y negociar con ellos para que no se pusieran nerviosos, pedirle un poco de*

---

<sup>12</sup> <http://www.cronista.com/notas/135859-descartado-montoya-la-afip-sera-un-tecnico->

*plata para la campaña como hacían viejos aparatos” el gobierno provincial decidió cerrarlo “porque insistimos con la Justicia, porque sea Carrefour o Juan Pérez es lo mismo, nos deben impuestos y no nos pagan”, aseguró Solá”<sup>13</sup>.*

---

<sup>13</sup> Boletín de prensa del gobierno de la provincia de Buenos Aires  
<http://www.prensa.gba.gov.ar/>

## **Conclusión: La DGI, una organización que potencia la institución**

El conjunto de variables analizadas nos permite volver sobre la relación entre organización e institución. Para ello nos focalizaremos en la relación entre las lógicas organizacionales y los valores que sostienen la institución.

Para ejemplificar la importancia de los valores nos permitiremos referirnos a notas de campo del 14/02/2008 realizadas tras una entrevista a un alto funcionario en su oficina. *“Me tengo que ir pero antes quiero que veas esto”*. Se acerca a su computadora que trata de reactivar moviendo nerviosamente el ratón. *“Lo tengo acá, mira”*. Activa con la flecha un archivo que esta en un lugar privilegiado de su escritorio. Se abre el Windows media y empieza un capítulo de la pantera rosa *“impuestos en rosa”*<sup>14</sup>. Sube el volumen cuando se escuchan las primeras notas de la canción. En la pantalla se puede ver un castillo medieval del cuál sale un personaje con cara de *“malo”* con una bolsa en una mano y un garrote en la otra. Lo acompañan dos soldados con una bandera *“su amigo el recaudador de impuestos”*. Sin esperar más el funcionario mira a uno de sus asesores que nos acompañó en toda la entrevista y dice, una sonrisa en los labios, *“viste que bueno que esta”*. El asesor asiente. El *“recaudador”* animado toca distintas puertas de personas que tratan de esconder su dinero. *“Viste estas son las distintas formas de evasión y yo soy este”* me dice señalando con su dedo al *“malo”* dando garrotazos a un contribuyente que no pagó sus impuestos antes de llevárselo a un calabozo”. Esta presentación de si, por lo menos singular, revela una identificación positiva con el acto de *“recaudar a toda costa”* lo que se señala en otras entrevistas. La obtención de la recaudación es un valor en si mismo. Somos *“sheriffs de la*

---

<sup>14</sup> Se puede ver este capítulo en [www.youtube.com/watch?v=cDpWq6dqt3A](http://www.youtube.com/watch?v=cDpWq6dqt3A)

*recaudación*” me afirmara otro de los entrevistados. Uno de los candidatos regulares a ser el nuevo Administrador de la AFIP afirmó que “*la obtención de la recaudación es uno de nuestros valores centrales y esto siempre, inclusive cuando no había retribución por desempeño*”. Este valor se asocia en las entrevistas a lo que hemos podido identificar como dos estilos de recaudación. El primero consiste en generar miedo, lo que la prensa ha llamado refiriéndose a las prácticas de Santiago Montoya, director de la Agencia de Recaudación de Buenos Aires (ARBA) como terrorismo fiscal (Ver en este sentido la tesis de Mireille Abelin en la Universidad de Columbia). El segundo es generar conciencia ciudadana, lo que se traduce a través de la transformación de la cultura tributaria apoyándose en las campañas de formación y programas de educación en las escuelas

Otro valor central de la organización esta puesto en el saber. “*Aquí se reconocen los que saben*”, nos dice uno de los miembros de la institución. Esta categoría del saber aparece en varias entrevistas en forma bivalente. Uno de sus significados se asocia claramente al conocimiento técnico en el ámbito de desarrollo y a la capacidad de mantenerse actualizado en un sistema de recaudación que produce cerca de 10 cambios por mes en las normas de recaudación. Pero otro significado asociado a la categoría de saber remite al acceso a la información y al trabajo de inteligencia fiscal. Este punto nos parece a nuestro entender central ya que no solamente es uno de los valores explicitados por los miembros de la organización sino que se presenta como el capital central de la DGI. Podemos inclusive afirmar que las fuentes de energía, por así decirlo, de la organización son la producción, el control y el acceso a la información.

La relación entre poder e información no es exclusivo de la DGI, pero cobra aquí un significado especial ya que la información se constituye en lo que esta realmente en juego. Esto se expresa organizacionalmente en la centralidad que cobra la sub-secretaría de sistemas y telecomunicaciones, en las transformaciones tecnológicas, en los conflictos que se generan con otros organismos recaudadores. El arma de “los sheriffs de la recaudación es la información fiscal”. Uno de los posibles sucesores al cargo de Administrador me afirmaba: “Somos una organización recaudadora de información”.

En este sentido la información no se sitúa solamente en el registro de un medio para la recaudación fiscal sino que tiene rango de objetivo en sí y se maneja como uno de los símbolos de la institución.

Este estatus no es sorprendente si uno toma en cuenta que la organización se estructura, como señalamos anteriormente, sobre la dicotomía generar miedo / generar conciencia ciudadana como dos facetas indisociables de la forma de la confianza en la institución. La calidad de la información manejada por la organización garantiza su legitimación en la sociedad, en el sentido de que no cometa errores o injusticias en el momento de captar recursos materiales a los ciudadanos.

Pero la confianza en la institución también se asocia a la información que supuestamente maneja, más allá de que esta sea o no sea real. La organización no aparece entonces desde lo que hace sino desde lo que podría hacer. No es solamente una acción colectiva más o menos eficiente en el cumplimiento de sus objetivos lo que esta aquí en juego, sino la producción de un imaginario sobre el carácter potencialmente ilimitado de la acción pública en la economía.

La puesta en escena del centro de cómputos, “del que todos hablan”, el hecho que yo mismo haya tenido una sensación de “no tener escapatoria” al punto tal de que esta investigación me llevo a poner en orden mi situación fiscal personal, denota de este universo indefinido de la representación social en torno al manejo supuesto de información. La institución no juega solamente en el registro de la legitimación sino que opera como autoridad, como expresión de la soberanía. Es comparable en este sentido al poder de la policía pero en ámbito de las relaciones económicas. La organización tiene el poder de ejecutar la potencia pública de la captación del impuesto. Si no hubiera cierta coherencia de las formas organizativas con la institución, si esta fuera ineficiente, si esta no pudiera producir por su acción un imaginario de un poder infinito, es toda una dimensión de la soberanía estatal que se vería aquí perjudicada.

Como afirmamos al principio de este trabajo la institución analizada contribuye inmediatamente al desarrollo. Pero podríamos añadir, en la conclusión de este trabajo, que la forma en que la organización potencia la institución contribuye a la definición de un modo específico de desarrollo en el cual el Estado juega un rol central en las relaciones económicas cotidianas de los argentinos, performando el propio mercado desde su acción manifiesta y aquella que parece latente.

## **Bibliografía**

Boudon, R. (1999), *Le sens des valeurs*, Paris, PUF

Douglas, M. (1986), *How Institutions Think*, Syracuse University Press

Evans, P. (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, Princeton, NJ

Giraud, C. (1993), *L'action commune, essai sur les dynamiques organisationnelles*, Paris, l'Harmattan, 1993

Fernandez Cainzos, J.J. (2006), *Sociología de la Hacienda Pública*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Goffman, E. (1981), *La presentación de la persona en la vida cotidiana*, Editorial Amorrortu, Buenos Aires.

Hirschman, A.O. (1999) *Las pasiones y los intereses: argumentos políticos en favor del capitalismo previos a su triunfo*, Península, Madrid

Portes, A. (2007), *Las Instituciones en el Desarrollo Latinoamericano: un estudio comparativo*, Universidad de Princeton.

Theret, B. (1992), *Régimes économiques de l'ordre politique*, PUF, Paris

Weber, M (1984), *Economía y sociedad*, FCE, Mexico

## **Fuentes**

### **Artículos**

Abad, A., Etkin, J., y Estevez, A. (2007), “Una aproximación al índice de clima fiscal”, en La revista del Instituto, n°1, AFIP, Buenos Aires, Junio 2007

Otero, A., (2007), “Red federal, experiencias y perspectivas” en La revista del Instituto, n°1, AFIP, Buenos Aires, Junio 2007

Rodriguez, H, (2007), “El caso AFIP: su contrato programa”, en La revista del Instituto, n°1, AFIP, Buenos Aires, Junio 2007

La revista del Instituto, n°1, AFIP, Buenos Aires, Junio 2007

La revista del Instituto, n°2, AFIP, Buenos Aires, octubre 2007

### **Datos estadísticos y documentos oficiales:**

Administración Federal de Ingresos Públicos: [www.afip.gov.ar](http://www.afip.gov.ar)

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos: [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)

Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros y de los Recursos de la Seguridad Social :  
[www.afip.gov.ar/institucional/instituto/](http://www.afip.gov.ar/institucional/instituto/)

### **Leyes y decretos:**

Todas las normas concerniente la AFIP y citadas en el documento se encuentran en  
<http://biblioteca.afip.gov.ar/>

## **Auditorías e informes:**

Auditoría General de la Nación: [www.agn.gov.ar](http://www.agn.gov.ar)

Sindicatura General de la Nación [www.sigen.gov.ar](http://www.sigen.gov.ar)

## **Diarios 2006 - 2008**

Clarín

La Nación

Página/12

Cronista Comercial

Info Bae

Ambito Financiero

## **Anexos**

## Anexo 1 : Medición de las variables determinantes

---

### Medición dicotómica de las variables (0=ausencia; 1=presencia)

<b>Variabes</b>	<b>Calificación</b>
Meritocracia	1
No islas de poder	0
Inmunidad a la corrupción	0
Proactividad	1
Flexibilidad Tecnológica	1
Apoyos socio-estatales	1
Adecuación institucional	1
Contribución al desarrollo	1

### Medición escalar de las variables (escala gradual de menor= 1 a mayor=5)

<b>Variabes</b>	<b>Calificación</b>
Meritocracia	4
No islas de poder	1
Inmunidad a la corrupción	3
Proactividad	4
Flexibilidad Tecnológica	5
Apoyos socio-estatales	5
Adecuación institucional	4
Contribución al desarrollo	4

## Anexo 2: Tributos Nacionales Vigentes y normativa asociada

Tributo	Legislación
Impuesto a las Ganancias	Ley 20.628 Ley 25.558
Impuesto al Valor Agregado	
Impuesto sobre los Créditos y Débitos en Cuenta Bancaria y Otras Operatorias	Ley 25.413
Impuestos Internos	
Impuesto a las Altas Rentas	
Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta	Ley 25.063 (Título V) Ley 25.123 Ley 25.239 Ley 25.360
Impuesto sobre los Intereses Pagados y el Costo Financiero del Endeudamiento Empresarial	Ley 25.063 (Título IV) Ley 25.402
Impuesto sobre los Bienes Personales	Ley 23.966 (Título VI) Ley 25.560
Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo)	Ley 24.977 Ley 25.560
Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social	Ley 19.032 Ley 23.660 Ley 24.013 Ley 24.241 Ley 24.714 Decreto 1382/01
Impuesto sobre los Combustibles	Ley 23.966 (Título III) Ley 25.560
Impuesto a la Energía Eléctrica (Fondo Nacional de la Energía Eléctrica)	Ley 15.336 Ley 24.065
Impuesto Adicional de Emergencia sobre Cigarrillos	Ley 24.625 Decreto 518/00 Decreto 792/01 Ley 25.239 Decreto 861/02
Comercio Exterior	
a) Derecho de Importación	
b) Derecho de Exportación	Código Aduanero Resolución Ministerio Economía 11/02
c) Tasa Estadística <sup>15</sup>	Código Aduanero Ley 23.664 Decreto 108/99
Internos sobre Seguros	Ley 24.764, art. 26

<sup>15</sup> Distribución: a) 31,30% al INTA; b) 38,47% al Ministerio de Relaciones Exteriores y c) 30,23% al Tesoro Nacional.

<b>Tributo</b>	<b>Legislación</b>
Impuesto sobre el Capital de las Cooperativas	Ley 23.427 Ley 25.560
Gravamen de Emergencia sobre Premios de Juegos de Sorteo y Concursos Deportivos <sup>16</sup>	Ley 20.630 Ley 24.602
Impuesto a la Transferencia de Inmuebles de Personas Físicas y Sucesiones Indivisas	Ley 23.905 (Título VII)
Impuesto de Sellos	Decreto 114/93 Decreto 2291/94
Fondo de la Empresa Servicios Públicos Sociedad del Estado de la Provincia de Santa Cruz	Ley 23.681
Fondo Especial del Tabaco	Ley 19.800
Impuesto a las Entradas de Espectáculos Cinematográficos	Ley 17.741 Ley 24.377
Impuesto a los Videogramas Grabados	Ley 17.741 Ley 24.377
Impuesto a los Servicios de Radiodifusión	Ley 22.285 Ley 24.377
Tasa sobre el Gasoil	Decreto 976/01
Tasa de Infraestructura Hídrica	Decreto 1381/01
Impuesto al Gas Natural y al Gas Licuado de Petróleo	Ley 25.565 Decreto 786/02 Decreto 1302/02
Impuesto a los Pasajes Aéreos al Exterior	Ley 14.574
Reintegro a los Fabricantes de Bienes de Capital	Decreto 379/01 Decreto 502/01
Reintegro a las Exportaciones	Código Aduanero Decreto 1011/91 Resolución Ministerio Economía 56/02
Reintegro a los Fabricantes de Autopartes Nacionales	Decreto 778/01 Decreto 1304/01
Convenios para Mejorar la Competitividad y la Generación de Empleo	Ley 25.414 Decreto 730/01 Decreto 1676/01

Fuente: Asesoría Jurídica de la Comisión Federal de Impuestos

<sup>16</sup> Distribución: a) 80,645% a la coparticipación bruta (Nación, Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires); b) 16,130% al Fondo Especial para Bibliotecas Populares del Ministerio de Educación de la Nación y c) 3,225% al Instituto Nacional del Teatro.

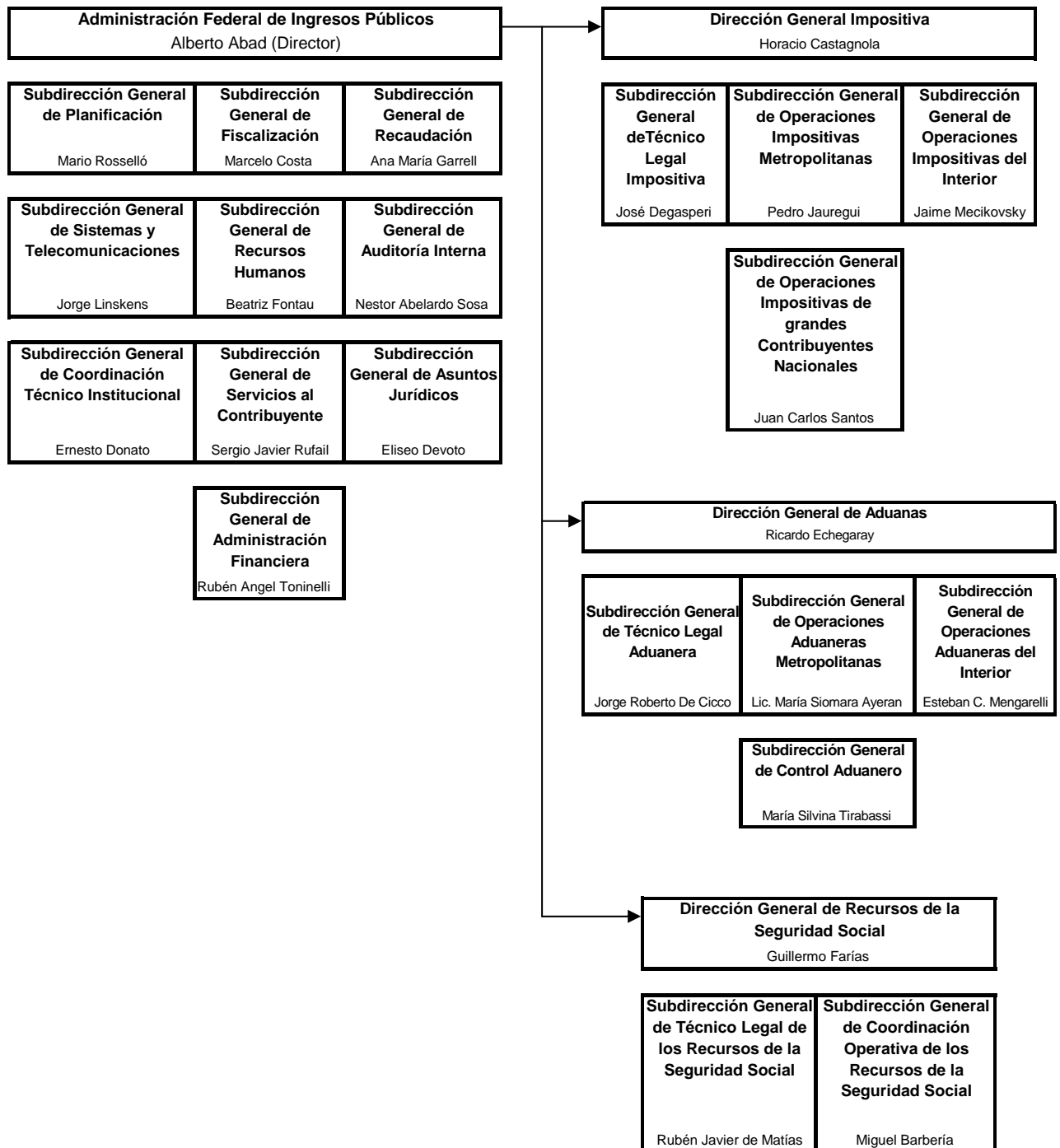
### Anexo 3: Categorías de tributos según la coparticipación

---

<b>Impuestos Coparticipados</b>
Impuesto a las Ganancias Impuesto al Valor Agregado Impuestos Internos (excepto seguros) Impuesto a la Transferencia de Inmuebles de Personas Físicas y Sucesiones Indivisas Gravamen de Emergencia sobre Premios de Determinados Juegos de Sorteo y Concursos Deportivos Impuesto Sobre el Capital de las Cooperativas Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta
<b>Impuestos No Coparticipados</b>
Tasa de Estadística Derechos de Importación y Exportación
<b>Impuestos con Asignación Específica</b>
Impuestos Sobre los Combustibles Líquidos y Gas Natural Impuesto a la Energía Eléctrica Impuesto Sobre los Bienes Personales Impuestos Internos - Seguros Impuesto Sobre los Videogramas Grabados Impuesto a las Entradas de Espectáculos Cinematográficas Fondo Especial del Tabaco Impuesto a los Pasajes Aéreos Impuesto a los Servicios de Radiodifusión Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo) Adicional de Emergencia Sobre Cigarrillos Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente Bancaria Impuesto Sobre el Gas Oil y el Gas Licuado para uso Automotor Recargo Sobre el Gas Natural y el Gas Licuado de Petróleo Impuesto Sobre la Transferencia o Importación de Naftas y Gas Natural Destinado a GNC

Fuente: Asesoría Jurídica de la Comisión Federal de Impuestos

## Anexo 4 : Organigrama funcional y nominal de la AFIP (marzo 2008)



## Anexo 5: Objetivo Estratégico 3 de plan estratégico 2007 para

**OBJETIVO ESTRATÉGICO III: Contribuir al desarrollo y sustentabilidad de la economía, fomentando la responsabilidad de los ciudadanos y organismos como actores del proceso de recaudación de recursos**

### METAS DE DESEMPEÑO III

Descripción		Meta 2007	¿Qué representa?
Grado de cumplimiento voluntario en la declaración dentro del plazo (Grandes contribuyentes)	Impositivo / Seg. Social	90%	Porcentaje de DDJJ recibidas dentro del plazo (Grandes contribuyentes, período corriente)
Grado de cumplimiento voluntario en la declaración dentro del plazo (Contribuyentes medianos y pequeños)	Impositivo / Seg. Social	75%	Porcentaje de DDJJ recibidas dentro del plazo (Contribuyentes medianos y pequeños, período corriente)

**OBJETIVO ESPECÍFICO III.A: Colaborar con el proceso de desarrollo nacional y promover la conciencia social**

### INDICADORES III.A

Descripción		Meta 2007	¿Qué representa?
III.A.1	Grado de cumplimiento voluntario en el pago dentro del plazo (Grandes contribuyentes)	85%	Porcentaje de montos recibidos dentro del plazo (Grandes contribuyentes, período corriente)
III.A.2	Grado de cumplimiento voluntario en el pago dentro del plazo (Contribuyentes medianos y pequeños)	66%	Porcentaje de montos recibidos dentro del plazo (Contribuyentes medianos y pequeños, período corriente)
III.A.3	Índice de cobertura regional del Programa de Educación Tributaria	70%	Porcentaje de provincias con al menos diez acciones por semestre relacionadas con el Programa de Educación Tributaria (incluye formales, no formales y distribución de material didáctico).
III.A.4	Índice de integración de acciones del Programa de Educación Tributaria	70%	Porcentaje de provincias con al menos dos acciones anuales en educación formal, en educación no formal y en distribución de material didáctico.

### INICIATIVAS III.A

Descripción		Área Responsable	Fecha de Inicio	Fecha de Finalización
III.A.1	Federalización de acciones de Educación Tributaria	SDG SEC	01/03/2007	30/11/2007
III.A.2	Producción de materiales educativos y comunicacionales de consumo adolescente	SDG SEC	2/01/2007	31/12/2007
III.A.3	Mecanismos de participación, difusión y aplicación de políticas y/o recomendaciones emanadas de la OCDE	SDG CTI	2/01/2007	31/12/2007
III.A.4	Gestión Aduanera MERCOSUR	DG ADUA	2/01/2007	31/12/2007
III.A.5	Investigaciones y publicaciones del Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros y de los Recursos de la Seguridad Social	IE TARS	2/01/2007	31/12/2007