

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y DE
ADMINISTRACIÓN

TRABAJO FINAL PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAGISTER EN TRIBUTARIA

TESIS FINAL

**LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS EN URUGUAY FRENTE AL
CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO DE LOS CONTRIBUYENTES**

por:

Andrea D´Andrea Mroz

Paula López Bidondo

TUTOR: Mag. Cr. Gustavo Manuel Viñales Guillama

Montevideo

URUGUAY

2023

Página de Aprobación

El tribunal docente integrado por los abajo firmantes aprueba el Trabajo Final:

Título

LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS EN URUGUAY FRENTE AL
CUMPLIMIENTO.

Autor/es

Andrea D´Andrea Mroz.

Paula López Bidondo.

Tutor

Mag. Cr. Gustavo Manuel Viñales Guillama.

Posgrado

Maestría en tributaria.

Puntaje

.....

Tribunal

Profesor.....

Profesor.....

Profesor.....

FECHA.....

AGRADECIMIENTOS

A nuestras familias, amigos y amigas por acompañarnos en esta etapa.

Al docente Director de Tesis Gustavo Viñales - Contador Público egresado de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República. Máster Universitario en Hacienda Pública y Administración Financiera y Tributaria, con Especialidad en Administración Tributaria, por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) de España.

Juan José Goyeneche, Contador Público. PhD en Estadística por Iowa State University (USA). Master of Science en Estadística por Iowa State University (USA) y Master en Estadística Matemática por CIENES, Chile. Licenciado en Administración por la Universidad de la República.

Al profesor Álvaro Romano, Contador Público egresado de la Universidad de la República. Master Internacional en Administración Tributaria y Hacienda Pública (Universidad de Educación a Distancia - Instituto de Estudios Fiscales – España). Postgrado en Derecho Tributario (Universidad de Salamanca) y diplomado en Tributación (CIAT).

Fernando Díaz Yubero Economista e Inspector de Hacienda del Estado de España.

A todas las demás personas que no fueron citadas, pero que de alguna manera directa o indirecta contribuyeron a la realización de este trabajo final.

RESUMEN

El propósito de esta investigación es analizar la gestión de las Administraciones Tributarias en el Uruguay, principalmente de la Dirección General Impositiva, frente al objetivo de lograr el cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes. Para ello, se lleva a cabo una investigación, mediante una encuesta realizada a una muestra de la población para conocer cuál es la percepción de estos, frente a los servicios recibidos por el Estado. Más de la mitad de la población encuestada considera que muchos evitan el pago de impuestos y su causa principal se debe a que los actuales impuestos son considerados por estos como excesivos y entienden que los servicios recibidos por el Estado no son acordes a lo que se paga. En relación a ello, los servicios que se aprueban en mayor medida son: el seguro de desempleo, la educación y el seguro por enfermedad; no siendo así, el acceso a la vivienda. Por otro lado, la salud es el servicio que más justifica el pago de impuesto, el que presenta mayor accesibilidad y el mejor gestionado a pesar de que casi un 60% de la población encuestada no está de acuerdo con la gestión de estos en general. El 44% de los encuestados considera que las respuestas que las AATT tienen frente a estos al momento de resolver inconvenientes que se les presentan, es favorable y los servicios y canales de comunicación que brindan son aprobadas por más de la mitad de estos. En relación a la recaudación más del 50% considera que las retenciones directamente de los salarios han contribuido a mejorar la recaudación del Estado. Pese a que se consideran los impuestos excesivos por parte de los encuestados, un 76% estaría dispuesto a pagar mayores impuestos para mejorar la calidad de los servicios. Por otro lado, se consulta a expertos en la materia, lográndose concluir que Uruguay ha mejorado en su gestión significativamente en los últimos 15 años a partir de la reforma tributaria del 2007. No obstante, esto, en la actualidad se aprecia cierto estado de meseta.

Palabras claves:

Administraciones tributarias, servicios, recaudación, gestión e impuestos.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	1
2. EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	3
2.1 OBJETIVO DE INVESTIGACIÓN	3
2.1.2 Objetivos Específicos de Investigación (OEI)	3
2.2 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	3
2.2.1 Pregunta principal de investigación	3
2.2.2 Preguntas Específicas de Investigación (PEI):	4
2.3 JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	4
2.4 VIABILIDAD DE LA INVESTIGACIÓN	4
2.5 ANTECEDENTES ENCONTRADOS	4
3. MARCO TEÓRICO	5
3.1 DEFINICIÓN DE TÉRMINOS	5
3.2 EL ESTADO URUGUAYO Y SU SISTEMA TRIBUTARIO	6
3.3 LA RECAUDACIÓN TOTAL DE IMPUESTOS TOTALES CÓMO % DEL PIB	14
3.3.1 Comparación con países de la OCDE y América Latina y el Caribe	14
3.3.2 La recaudación tributaria como porcentaje del PIB a lo largo del tiempo	15
3.3.3 Estructura tributaria de Uruguay comparada con los promedios regionales	16
3.3.4 Estructura tributaria de la DGI	18
3.4 LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	20
3.4.1 Misión y Estructura de las Administraciones Tributarias	20
3.4.2 Procedimientos de Gestión de la Administración Tributaria y Mapa de Procesos de la DGI	22
3.4.3 Características de las Administraciones Tributarias avanzadas	24
3.5 FACTORES QUE INCIDEN EN EL CUMPLIMIENTO POR PARTE DEL CONTRIBUYENTE	28
3.6 MECANISMOS DE FACILITACIÓN HACIA EL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO POR PARTE DE LAS AATT	29
3.6.1 Importancia de las TIC's	29
3.6.2 La implementación de Regímenes Simplificados	30
3.7 ESTUDIOS SOBRE LA OPINIÓN DEL CONTRIBUYENTE CON UNA MIRADA HACIA AMÉRICA LATINA	33
4. DISEÑO METODOLÓGICO	37
5. RESULTADOS DE LA ENCUESTA Y SU COMPARACIÓN CON EL BARÓMETRO FISCAL DE ESPAÑA.	39
5.1 ENCUESTA	39
5.2 BARÓMETRO FISCAL REALIZADO POR EL IEF DE ESPAÑA EN EL AÑO 2020	43
5.3 COMPARACIÓN DE ENCUESTA VS. BARÓMETRO FISCAL ESPAÑA 2020	45
6. ENTREVISTAS	48
7. CONCLUSIONES	52
8. CONSIDERACIONES FINALES	54
BIBLIOGRAFÍA	56
ANEXO I - CUADROS	63
ANEXO II - ENCUESTA REALIZADA	65
ANEXO III - RESUMEN DE RESPUESTAS A LA ENCUESTA REALIZADA	77
ANEXO IV - TRANSCRIPCIÓN DE ENTREVISTAS REALIZADAS	83

1. INTRODUCCIÓN

Mucho se ha venido estudiando acerca de los sistemas tributarios y la importancia de lograr una recaudación efectiva para el cumplimiento de los objetivos del Estado.

Con referencia a los contribuyentes, se entiende que el cumplimiento voluntario es la forma más efectiva de alcanzarlo, dado que contribuye entre otros aspectos a minimizar el costo que tienen las Administraciones Tributarias (AATT) para lograr la efectiva recaudación. Adquiriendo un cumplimiento como el indicado se logra la disminución de recursos destinados, por ejemplo: al área de fiscalización, contribuyendo a alcanzar la misión de cada Administración Tributaria (AT).

No obstante, debe reconocerse que sería utópico que una AT esperase que todos los contribuyentes cumplieren sus obligaciones voluntariamente. Este cumplimiento del cual venimos hablando, está relacionado con la cultura fiscal de la sociedad, ya que es a través de ella que se establece una relación entre el Contribuyente y el Estado siendo esta cada vez más individualista; en donde la disposición de los Contribuyentes a cumplir voluntariamente está asociada a mayores exigencias hacia el Estado en la calidad de bienes y servicios brindados.

Todo esto conlleva a que las AATT deben implementar nuevos y diversos canales y medios de comunicación orientados al servicio de la información, así como también, la asistencia al contribuyente para que este pueda cumplir con tal fin. Paralelamente, implica también reforzar la lucha contra el fraude fiscal con acciones preventivas, correctivas y represivas para aumentar la percepción del riesgo y reducir en consecuencia, las brechas de incumplimiento, logrando así el cumplimiento de los objetivos deseados.

Para promover la conciencia fiscal y la aceptación social de los impuestos en la sociedad, se deberá poner especial énfasis en la Educación Tributaria ya que cuanto mayor sea el grado de aceptación, mayor será también el nivel de cumplimiento voluntario.

Como profesionales especialistas en la organización y planificación tributaria nos interesa conocer cuáles han sido las contribuciones que han tenido las AATT para lograr alcanzar dicho objetivo y al mismo tiempo, reforzar la lucha contra el fraude fiscal. Esto nos lleva a plantearnos el siguiente tema de investigación: “La gestión de las Administraciones Tributarias frente al cumplimiento voluntario de los contribuyentes”.

Para ello trataremos de conocer la opinión de los contribuyentes frente al pago de los impuestos, comprender el sistema tributario uruguayo, identificar cuáles son los impuestos a los cuales están sujetos y su funcionamiento.

Adicionalmente, debemos investigar cuál es el conocimiento que tienen los contribuyentes sobre este e identificar los factores que predominan e inciden en la decisión que finalmente toman los contribuyentes uruguayos frente al pago de impuestos.

El poder identificar el juicio de los contribuyentes y facilitar la implementación del sistema tributario ayudará a lograr una mejor unión, participación y cumplimiento entre la sociedad y el Estado.

2. EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

2.1 OBJETIVO DE INVESTIGACIÓN

La gestión de las Administraciones Tributarias en Uruguay frente al objetivo de lograr el cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes y la percepción de estos frente a los servicios recibidos. Entiéndase por AATT del país: Dirección General Impositiva (DGI), Banco de Previsión Social (BPS) y Dirección Nacional de Aduanas (DNA).

2.1.2 Objetivos Específicos de Investigación (OEI)

OEI 1: Conocer la percepción de los contribuyentes frente a los servicios primarios que brinda el Estado.

OEI 2: Conocer la percepción de los contribuyentes frente a la gestión de las Administraciones Tributarias.

OEI 3: Conocer la percepción de los contribuyentes frente al fraude fiscal y sus causas.

OEI 4: Conocer si los contribuyentes han recibido educación tributaria a lo largo de su proceso de educación formal.

2.2 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

2.2.1 Pregunta principal de investigación

¿Cómo ha sido la Gestión de las Administraciones Tributarias en Uruguay frente al objetivo del cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes, según la percepción de estos?

2.2.2 Preguntas Específicas de Investigación (PEI):

PEI 1: ¿Considera que el Estado brinda adecuadamente los servicios esenciales?

PEI 2: ¿Qué opinión le merece el funcionamiento de las Administraciones Tributarias en aras de asistir al contribuyente y facilitar el pago de los impuestos?

PEI 3: ¿Considera el contribuyente que existe fraude fiscal? De ser así, ¿cuáles considera que son las causas?

PEI 4: ¿El contribuyente ha recibido educación tributaria a lo largo de su proceso de educación formal?

2.3 JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

Se entiende que el tema es conveniente en la medida en que nos permitirá conocer la percepción del contribuyente frente a la gestión que realizan las Administraciones Tributarias para alcanzar el objetivo del cumplimiento voluntario por parte de estos.

2.4 VIABILIDAD DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación se considera viable en la medida en que se cuente con los recursos humanos y materiales necesarios para la investigación, así como con la facilidad de acceso a la información.

2.5 ANTECEDENTES ENCONTRADOS

Habiéndose consultado en la lista de tesis realizadas en la plataforma EVA, no se han encontrado trabajos referentes al tema de investigación desarrollado.

3. MARCO TEÓRICO

3.1 DEFINICIÓN DE TÉRMINOS

Definición de opinión:

Con el objeto de entender el concepto de opinión, es que nos guiaremos por la definición según la Real Academia Española. La misma es: “1. Juicio o valoración que se forma una persona respecto de algo o de alguien. 2. Fama o concepto en que se tiene a alguien o algo”. En la investigación haremos referencia a la valoración que presenta el contribuyente frente al pago de impuestos.

Definición de impuesto:

El artículo N.º 11 del Código Tributario Ley N.º 14306 define al impuesto como: “el tributo cuyo presupuesto de hecho es independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente”.

Definición de Contribuyente:

El artículo N.º 17 del Código Tributario Ley N.º 14306 establece que “es contribuyente la persona respecto de la cual se verifica el hecho generador de la obligación tributaria. Dicha calidad puede recaer:

- En las personas físicas, prescindiendo de su capacidad según el derecho privado.
- En las personas jurídicas y demás entes a los cuales el Derecho Tributario u otras ramas jurídicas les atribuyen la calidad de sujetos de derecho”.

Definición de Presión Fiscal:

Cuando hablamos de presión fiscal, hacemos referencia a la relación entre los ingresos tributarios y el producto bruto interno bruto tal como se define en la OCDE¹.

¹ <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/58a2dc35-en-es.pdf?expires=1682168220&id=id&accname=quest&checksum=CDFA6FA7E74A8F74F54F7BD4C3022B46>

3.2 EL ESTADO URUGUAYO Y SU SISTEMA TRIBUTARIO

En primer lugar, como individuos que formamos parte de una sociedad es importante tener un Estado que establezca reglas que deben respetarse, las cuales son impuestas a través de Leyes, Decretos, entre otros. De esta manera, se establecen las conductas básicas para poder lograr una convivencia armoniosa entre todos los integrantes de la sociedad.

En nuestro país la Constitución de la República Oriental del Uruguay es la norma escrita de más alta jerarquía en donde se fijan los límites, y se definen las relaciones entre los poderes del Estado y de estos con la ciudadanía. Estableciéndose así, las bases del Gobierno y la organización de las instituciones; garantizando a la población sus derechos y obligaciones.

La forma de gobierno adoptada por la nación es la Democrática, Republicana con separación de Poderes tal como se define en el artículo N.º 82 de la Constitución de la República². Su soberanía será ejercida directamente por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum e indirectamente por los Poderes representativos que establece esta Constitución; todo conforme a las reglas expresadas en la misma.

La tradición republicana y democrática que tiene nuestro país se refleja en la enumeración de los derechos, deberes y garantías los cuales se establecen en la sección II de la Constitución de la República.

Así el artículo N.º 7 de la misma establece: “los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecieron por razones de interés general”. Por su parte, en el artículo N.º 8 se establece que: “todas las personas son

² <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>

iguales ante la ley no reconociéndose otra distinción entre ellas sino la de los talentos o las virtudes”.

En el capítulo II de la Ley, precisamente el artículo N.º 44 implanta: “el Estado legislará en todas las cuestiones relacionadas con la salud e higiene públicas, procurando el perfeccionamiento físico, moral y social de todos los habitantes del país. Todos los habitantes tienen el deber de cuidar su salud, así como el de asistirse en caso de enfermedad. El Estado proporcionará gratuitamente los medios de prevención y de asistencia tan sólo a los indigentes o carentes de recursos suficientes”.

Mientras que el artículo N.º 45 indica que “todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa”.

Por último, señalaremos el artículo N.º 68 que garantiza la libertad de enseñanza donde “todo padre o tutor tiene derecho a elegir para la enseñanza de sus hijos los maestros o instituciones que desee”.

Ahora bien, para poder dar cumplimiento a la ciudadanía el Estado debe financiarse y lo hace a través de diferentes fuentes de ingreso: los ingresos públicos.

En tal sentido, el artículo N.º 3 del Título 1 del Texto Ordenado de 1996 - Ley N.º 15903 (agosto 1996)³ establece seis categorías que constituyen recursos y fuentes de financiamiento:

1. Impuestos, contribuciones y tasas que se establezcan en la Constitución de la República.
2. La renta de los bienes del patrimonio del Estado y el producto de su venta.
3. El producto neto de las empresas del dominio comercial e industrial del Estado.
4. El producto de otros servicios que se prestan con el cobro de retribución.

³ <https://www.impo.com.uy/bases/todgi/1-1996/1>

5. El producto de empréstitos y otras operaciones de crédito.
6. Toda otra entrada que se prevea legalmente o que provenga de hechos, actos u operaciones que generen créditos o beneficios para el Estado.

Los ingresos que provienen del sistema tributario comprenden básicamente los impuestos internos cuyos agentes recaudadores son: DGI, DNA y BPS.

Es importante destacar también la existencia de los Gastos Tributarios los cuales son: los recursos que deja de percibir el Estado por la existencia de incentivos o beneficios que reducen la carga tributaria que enfrentan determinados contribuyentes en relación a un sistema tributario de referencia. La introducción de excepciones en el sistema tributario, las cuales dan lugar a los gastos tributarios, altera el equilibrio preexistente en el sistema, reducen la capacidad recaudatoria, y pueden transformar positiva o negativamente su incidencia redistributiva. En el caso de Uruguay, a partir de la aprobación de la Ley de Rendición de Cuentas N.º 19438 en el artículo N.º 183, se establece que debe presentarse desde 01/2018 reportes anuales de gastos tributarios que incluyen la proyección de los mismos.

Se puede decir entonces que los sistemas tributarios no son el resultado de un diseño ordenado e integral, sino que gran parte de ellos son el resultado que se tiene ante circunstancias específicas ya que el entorno económico es cambiante y gran parte de los instrumentos pueden volverse obsoletos y deben incorporarse otros que capten las nuevas bases imponibles. Los sistemas tributarios tienen efectos en las decisiones que toman los contribuyentes sobre el trabajo, el consumo, el ahorro, la inversión y la propia declaración de la base imponible.

(Stiglitz & Rosengard, 2004, cap. 1) Joseph E. Stiglitz / Jay K. Rosengard⁴ en su redacción “Teoría básica de los Impuestos” indican que las características deseables de un sistema Tributario son las siguientes:

1. Eficiencia Económica: No debe interferir en la asignación eficiente de los recursos.
2. Sencillez Administrativa: Debe ser fácil y relativamente barato de administrar.
3. Flexibilidad: Debe ser capaz de responder fácilmente ante cambios en el contexto económico.
4. Responsabilidad Política Transparente: Debe diseñarse de tal forma que cada individuo conozca qué está pagando.
5. Justicia: Debe ser justo en su manera de tratar a los diferentes individuos. En tal sentido se relacionan la Equidad Horizontal, la cual establece que aquellos individuos que en los aspectos relevantes son iguales, deben ser tratados de modo idéntico y la Equidad Vertical, en donde las personas con diferentes capacidades de pago, deben pagar diferentes impuestos.

Con el objetivo de dar cumplimiento a las características deseables mencionadas anteriormente en nuestro país, a partir de la Ley de Reforma Tributaria N.º 18083 IMPO. (2007, enero). Ley de Reforma Tributaria N.º 18083. ⁵rige un nuevo sistema tributario cuyos objetivos pueden resumirse en:

1. Promoción de una mayor equidad, tanto horizontal como vertical, relacionando la carga tributaria con la capacidad contributiva de los distintos sectores sociales y económicos.
2. Incremento de la eficiencia del sistema tributario.

⁴ Material proporcionado por los profesores Fernando Peláez Longinotti y Carlos Grau Pérez, en la asignatura: Diseño y Evaluación de los Sistemas Tributarios, de la Maestría en Tributaria, julio 2021.

⁵ <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18083-2006>

3. Estímulo de la inversión productiva y del empleo, de modo de generar las condiciones que faciliten el crecimiento económico.

Las características más notorias que introdujo la reforma, se relacionan a la ampliación de la base de los impuestos que gravan la renta, introduciendo el impuesto a la renta personal. Por otra parte, se simplificó la imposición al consumo y se eliminaron impuestos de baja recaudación.

Dentro de nuestro sistema tributario podemos identificar ⁶:

1. Impuestos sobre la renta.
2. Impuestos sobre el capital.
3. Impuestos sobre el consumo.

1. Impuestos sobre la renta.

En materia de imposición a la renta, debemos referirnos fundamentalmente a tres grandes impuestos: el Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE), el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y el Impuesto a las Rentas de los No Residentes (IRNR). Asimismo, cabe mencionar también al Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS).

Dado que nuestro trabajo no se centra en la opinión de los contribuyentes con personería jurídica, así como tampoco en contribuyentes no residentes, omitiremos explicar el IRAE e IRNR.

⁶<https://www.dgi.gub.uy/wdgi/page?2,educacion2013,educacion,O,es,0,PAG%3BCONC%3B1430%3B7%3BD%3BEl-sistema-tributario-uruguayo%3B13%3BPAG>

1.2 Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) - Título N.º 7.

El IRPF es un impuesto anual, de carácter personal y directo que grava las rentas de fuente uruguaya, así como los rendimientos de capital mobiliario provenientes del exterior, que obtengan las personas físicas consideradas residentes en el país.

La estructura del IRPF está concebida sobre la base de un “sistema dual”, mediante el cual se establece un tratamiento diferencial para las rentas del capital (Categoría I) y las rentas del trabajo (Categoría II), debiéndose realizar su liquidación por separado.

Rentas de Categoría I

En la Categoría I se distinguen los rendimientos de capital de los incrementos patrimoniales. Dentro de los rendimientos de capital, se diferencian los rendimientos de capital inmobiliario de los mobiliarios.

En términos generales, el IRPF correspondiente a las rentas de la Categoría I se tributa vía retención, es decir, se designan agentes responsables, básicamente el Estado, las empresas y los escribanos, quienes deben retener el impuesto a los titulares de las rentas gravadas y volcarlo ante la DGI.

Rentas de Categoría II

Se incluyen dentro de esta categoría, las rentas del trabajo obtenidas dentro y fuera de la relación de dependencia, y los subsidios de inactividad compensada.

Para las rentas de esta categoría, corresponde determinar tanto la base de cálculo de rentas como de deducciones. Entre las deducciones a considerar se encuentran principalmente: los aportes jubilatorios, los aportes al Sistema de Salud, el Fondo de Solidaridad y su adicional (en caso de profesionales universitarios) y un ficto en concepto de alimentación, educación, vivienda y educación de hijos menores de 18 años.

1.2 Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS)

Es un impuesto anual, de carácter personal y directo, que grava los ingresos de fuente uruguaya originados en jubilaciones, pensiones y prestaciones de pasividad de similar naturaleza.

2. Imposición sobre el capital

En materia de imposición al capital, se distinguen principalmente el Impuesto al Patrimonio (IP), el Impuesto de Control a las Sociedades Anónimas (ICOSA), el Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales (ITP), y el Impuesto de Enseñanza Primaria.

2.1. El Impuesto al Patrimonio (IP) - Título N.º 14.

El IP grava el patrimonio neto fiscal (bienes y derechos situados, colocados o utilizados económicamente) en el país. Las personas físicas, los núcleos familiares y las sucesiones indivisas liquidarán el impuesto sobre el patrimonio que supere determinado mínimo no imponible, determinado al 31 de diciembre de cada año, aplicando tasas progresivas y escalonada.

2.2. Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales (ITP) - Título N.º 19.

El ITP se aplica básicamente sobre la enajenación de bienes inmuebles, gravándose tanto al enajenante como al adquirente.

2.3 Impuesto de Enseñanza Primaria.

El Impuesto de Primaria, es un impuesto anual que grava a los propietarios, promitentes compradores (con promesa de compraventa, inscrita o sin inscribir), usufructuarios y poseedores de bienes inmuebles urbanos, suburbanos y rurales de todo el país, siempre que el valor catastral del inmueble supere determinado monto.

3. Imposición al consumo

Por último, y en lo que refiere a la imposición al gasto, la misma está dada fundamentalmente por el Impuesto al Valor Agregado (IVA), siendo complementada por el Impuesto Específico Interno (IMESI).

3.1 Impuesto al Valor Agregado (IVA) - Título N.º 10.

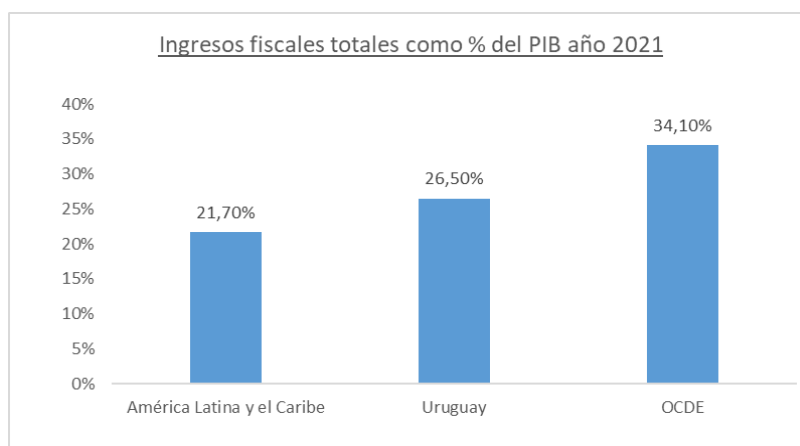
El IVA es un impuesto que alcanza las operaciones a título oneroso consistentes en la circulación interna de bienes, la prestación de servicios dentro del territorio nacional, la introducción de bienes al país y la agregación de valor originada en la construcción realizada sobre inmuebles.

3.2 Impuesto Específico Interno (IMESI) - Título N.º 11.

Es un impuesto selectivo que grava la primera enajenación, a cualquier título, de ciertos bienes con tasas variables, según el tipo de bien: bebidas, tabaco, vehículos, etc.

3.3 LA RECAUDACIÓN TOTAL DE IMPUESTOS TOTALES CÓMO % DEL PIB

3.3.1 Comparación con países de la OCDE y América Latina y el Caribe

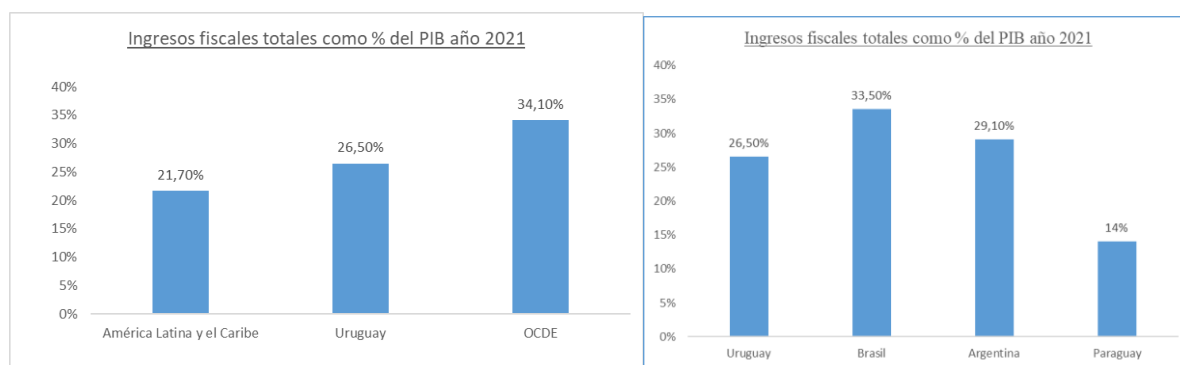


Fuente: Gráfico elaboración propia a partir de la base: [Base de datos de estadísticas fiscales mundiales \(oecd.org\)](https://data.oecd.org/tax-revenue/world-tax-statistics/)

Según la información obtenida de la base de datos de estadísticas fiscales mundiales, la presión fiscal de nuestro país, es decir, la relación existente entre la recaudación tributaria total y el PIB ha tenido un crecimiento sostenido en los últimos años partiendo en el año 2007 con un 23.6% y alcanzando en 2021 un 26.5%. Por su parte, el porcentaje de América Latina y el Caribe (ALC) fue un 20.2% en 2007 creciendo en 1.5 puntos porcentuales al año 2021 (21.7%).

Por último, si analizamos el indicador para los países de la OCDE podemos decir que el mismo pasó de 32.8% en 2007 a 34.1% (ver cuadro I Anexo I).

Estos datos, ubican a Uruguay en primer lugar respecto al mayor aumento del indicador en puntos porcentuales considerando los extremos del período analizado y, además, lo ubican por encima del promedio de ALC, pero por debajo de los países de la OCDE siendo acorde esta posición por tratarse de un país en vías de desarrollo.



Fuente: Gráficos elaboración propia a partir de la base: [Base de datos de estadísticas fiscales mundiales \(oecd.org\)](https://data.oecd.org/tax-revenue/world-tax-statistics/)

Continuando la comparación con los países vecinos Brasil y Argentina podemos observar como el indicador de nuestro país en el año 2021 es el menor de los tres, seguido por Argentina 29.1% y liderando Brasil con 33.5%. Ahora bien, si incorporamos en nuestro análisis a Paraguay teniendo así los cuatro países fundadores del Mercosur bajo análisis, vemos como este último es el que ocupa el último lugar con un 14%.

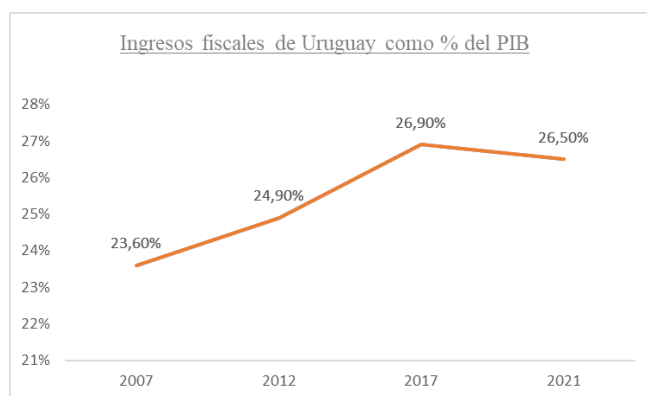
Aunque, los cuatro países han logrado aumentar la presión fiscal en el período estudiado quien lo ha realizado en mayores puntos porcentuales considerando la información de inicio y fin del periodo ha sido Paraguay en 3.2 y en menor medida Brasil en 0.7; esto nos demuestra la estabilidad que mantiene Brasil y el crecimiento constante en Paraguay (ver cuadro II Anexo I).

3.3.2 La recaudación tributaria como porcentaje del PIB a lo largo del tiempo

La pandemia de COVID-19 ha afectado negativamente a la región de ALC tanto desde un punto de vista económico como social, el promedio en ALC disminuyó en 0.8 puntos porcentuales,

mismos puntos que recuperó al siguiente año. Sin embargo, es destacable que la presión fiscal de Uruguay no varió prácticamente entre 2019 y 2020 manteniendo un promedio de 26.6%, incluso se mantuvo en 2021.

En el periodo analizado se observa que el porcentaje más alto de nuestro país fue en el año 2018 alcanzando un 27%, mientras que, por el contrario, el más bajo fue de 23.6% en 2007.

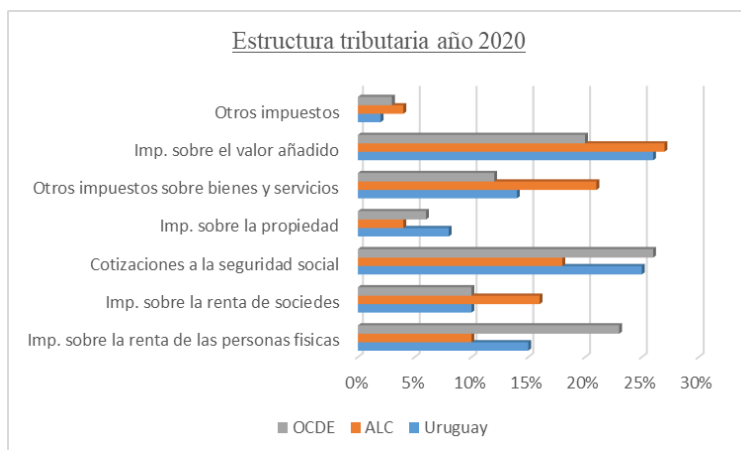


Fuente: Gráfico elaboración propia a partir de la base: [Base de datos de estadísticas fiscales mundiales \(oecd.org\)](https://data.oecd.org/taxes/world-tax-statistics/)

3.3.3 Estructura tributaria de Uruguay comparada con los promedios regionales

La proporción que cada categoría de ingresos tributarios representa sobre el total de los ingresos tributarios conforman la estructura tributaria de un país.

Si consideramos la información obtenida por la publicación anual realizada por la OCDE, el CIAT, la CEPAL y el BID, podemos observar la composición de las diferentes estructuras tributarias de Uruguay, ALC y OCDE.



Fuente: Gráfico elaboración propia a partir de la base: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/estadisticas-tributarias-america-latina-caribe-uruguay.pdf>

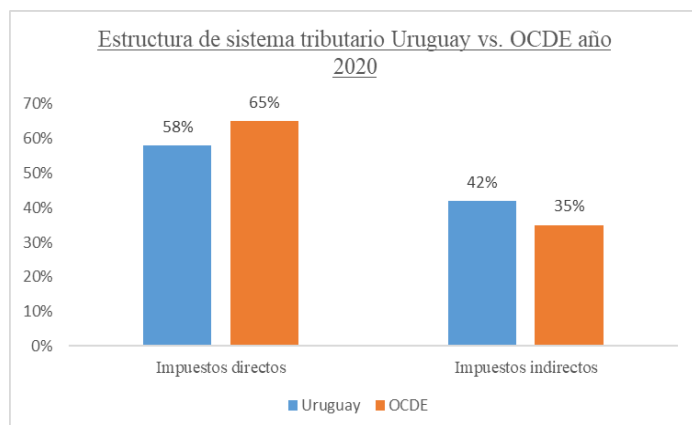
De esta manera puede visualizarse claramente como el impuesto sobre el valor añadido, las contribuciones a la seguridad social y el impuesto sobre la renta de las personas físicas representan la mayor fuente de ingresos en nuestro país; coincidiendo los primeros dos con ALC y diferenciándose por el ingreso de otros impuestos sobre bienes y servicios.

La OCDE a diferencia de Uruguay y ALC tiene mayores ingresos por las cotizaciones a la seguridad social, por impuestos a las personas físicas y por el impuesto al valor añadido.

Analizando la estructura de nuestro país puede visualizarse como el impuesto indirecto sobre el valor añadido constituye la mayor fuente de ingreso del país. Debe aclararse que los impuestos indirectos utilizan el consumo como la forma de medir la capacidad de pago de las personas siendo regresivos respecto a la distribución del ingreso, ya que la tasa efectiva de aplicación es mayor cuanto menor es el ingreso de la persona. Quienes tienen mayores ingresos tienen capacidad de ahorro no estando sujetos a estos.

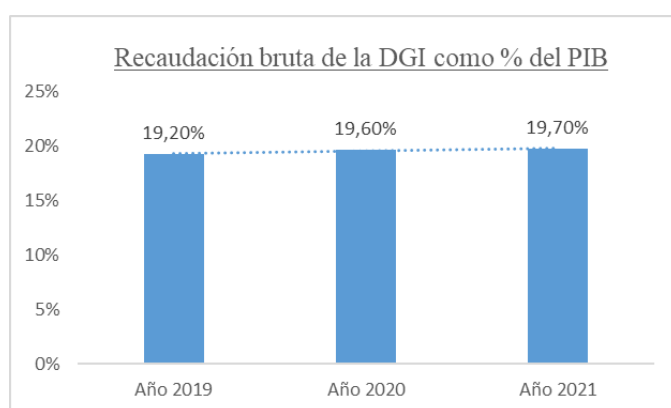
Sin embargo, desde la Reforma Tributaria del 2007, se observa un incremento en la recaudación de los impuestos directos; siendo estos progresivos, los cuales favorecen la distribución del ingreso, tendiendo a ser más equitativos respecto a la equidad vertical. Estos últimos,

representan en su conjunto la mayoría de la recaudación tributaria que tiene el Estado frente a los impuestos indirectos. Esto hace que nuestro sistema tributario se asemeje más a los países integrantes de la OCDE.



Fuente: Gráfico elaboración propia a partir de la base: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/estadisticas-tributarias-america-latina-caribe-uruguay.pdf>

3.3.4 Estructura tributaria de la DGI



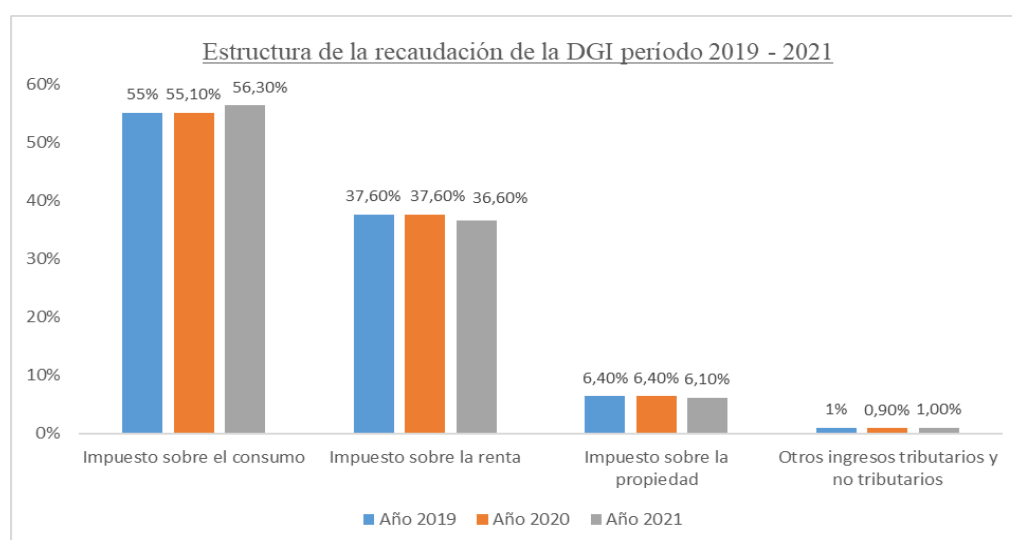
Fuente: Gráfico elaboración propia a partir de la base: Boletín estadístico de la DGI año 2021
<https://www.dgi.gub.uy/wdgi/page?2,principal,BoletinEstadistico,O,es,0>,

Analizando la recaudación tributaria de la DGI en términos brutos como porcentaje del PIB en el periodo 2019 - 2021, se observa un crecimiento moderado lo cual demuestra la estabilidad que presenta dicha AT frente al ratio mencionado, siendo al inicio del periodo 19.2% y ascendiendo en el año 2021 a 19.7%.

En el año 2021 el ratio se compuso de la siguiente manera: 11.11% lo integraron los impuestos al consumo, el 7.22% los impuestos sobre la renta, el 1.21% los impuestos sobre la propiedad y el 0.20% otros ingresos tributarios y no tributarios.

En el año 2020 el porcentaje de ingresos sobre el PIB fue 19.6% y se conformó de la siguiente manera: un 10.81% por impuestos al consumo (IVA e IMESI), el 7.37% por impuestos sobre la renta, el 1.25% ingresos sobre la propiedad y 0.18% se compone por otros ingresos tributarios y no tributarios.

Finalmente, en el año 2019 la recaudación bruta como porcentaje del PIB fue un 20.9% que se compone por un 11.51% por impuestos al consumo, 7.87% por impuestos sobre la renta, 1.35% impuestos sobre la propiedad y el restante 0.20% por otros ingresos tributarios y no tributarios.



Fuente: Gráfico elaboración propia a partir de la base: Boletín estadístico de la DGI año 2021

<https://www.dgi.gub.uy/wdgi/page?2.principal.BoletinEstadistico.O.es.0>

Los impuestos al consumo representaron el 56.3% de la recaudación de la AT en 2021, 55.1% en el año 2020 y 55% en el 2019; liderando esta categoría el IVA con un 47% en 2021, 45.9% en 2020 y 45.5% en 2019.

Por su parte, los impuestos sobre las rentas representaron en 2021 36.6%, en 2020 un 37.6% y en 2019 un 37.6%, ocupando el primer lugar el IRPF en 2021 con un 17.3%, en 2020 un 18.5% y en 2019 un 18.7%.

Si analizamos los impuestos sobre la propiedad representaron en 2021 el 6.1%, en 2020 un 6.4% al igual que en el año 2019.

Finalmente, otros ingresos tributarios y no tributarios fueron en los años 2021 y 2019 un 1% mientras que en el año 2020 un 0.9%.

Se puede visualizar entonces, cierta estabilidad en la recaudación que cada categoría representa sobre la recaudación total de la DGI.

3.4 LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

3.4.1 Misión y Estructura de las Administraciones Tributarias

Tal como lo indica Fernando Díaz Yubero en su texto “Aspectos más destacados de las Administraciones Tributarias” (Díaz Yubero, 2003), la globalización y el desenfrenado avance de las nuevas tecnologías están cambiando las relaciones entre los estados, sus administraciones, los mercados y los ciudadanos. Esto implica que la AT debe mantener una comunicación fluida con los ciudadanos si pretende acercarse a ellos para conocer sus problemas y sus necesidades, pero también debe comunicarse con sus empleados, y con otras instituciones ya sean públicas o privadas.

En tal sentido, la misión de las AATT modernas, es decir, su motivo fundamental de existencia es recaudar los impuestos de los contribuyentes, poniendo énfasis en aumentar el cumplimiento voluntario de los ciudadanos. Ello exige dos líneas de actuación paralelas: ofrecer las máximas facilidades a quienes quieren cumplir con sus obligaciones fiscales, contar con buenos servicios de información y asistencia y al mismo tiempo, reforzar la lucha contra el fraude fiscal, transmitiendo de esta manera el mensaje a la sociedad que la AT es capaz de detectar y corregir con agilidad los incumplimientos fiscales.

Es importante destacar que cuando se habla de fraude se hace referencia a una actividad ilícita que debe distinguirse de la evasión de impuestos la cual, refiere a acciones que buscan evitar el pago de impuestos.

Es por ello también, que la AT moderna deberá asegurar la correcta aplicación de las leyes aprobadas por el Parlamento, evitando que las normas se vacíen de contenido en su proceso de aplicación y se produzcan traslaciones de cargas tributarias de unos grupos sociales a otros; es decir, evitar que no paguen quienes debieran pagar y lo realicen otros con espíritu más cívico o con menos posibilidades de defraudar.

La AT es la responsable de la exacción de recursos económicos de carácter coactivo; siendo estos, la fuente de financiación más importante para el Estado. Por lo cual, es necesario un Estado solvente para garantizar el buen funcionamiento del mismo, prestando los servicios básicos en materia de educación y salud, que favorezca el desarrollo económico y garantice la seguridad jurídica y física de los ciudadanos.

La buena percepción de la AT por parte de los contribuyentes conlleva al cumplimiento voluntario, siendo este el porcentaje de mayor recaudación con menores costos. Un alto grado de cumplimiento voluntario sólo es posible cuando se ha conseguido un nivel adecuado de

aceptación social de los tributos; en consecuencia, la educación de los contribuyentes es fundamental para el logro del mismo.

La misión de la DGI es: “obtener la recaudación de los recursos del Estado provenientes del sistema tributario interno mediante la efectiva aplicación de las normas que lo sustentan, promoviendo el cumplimiento voluntario de los obligados, en un marco de respeto a sus derechos, actuando con integridad, eficiencia y profesionalismo con el fin de brindar un buen servicio a la sociedad”, tal como es definida en el Decreto 265/016 (Ministerio de Economía y Finanzas, 2016).

En nuestro país la visión de la DGI es: “ser reconocida como una AT que, con altos niveles de desempeño, calidad de sus servicios y transparencia de su gestión, obtiene los recursos que contribuyen al desarrollo del país, la justicia social y el bienestar de sus habitantes. La organización y sus funcionarios son respetados por su fuerte compromiso con los valores consagrados en la misión - visión institucional y en su Código de Conducta Ética”, tal como es definida en la resolución 3878/2015. Se ve reflejada una nueva concepción del papel de la AT, en la que se requieren técnicas gerenciales y evaluación de resultados, incorporación de métodos de trabajo del sector privado y preocupación por la calidad de los servicios.

3.4.2 Procedimientos de Gestión de la Administración Tributaria y Mapa de Procesos de la DGI⁷

Los procedimientos tributarios son el conjunto de relaciones que se establecen entre la AT y los contribuyentes para aplicar el sistema tributario; es decir, el método de relacionarse o la

⁷ Material proporcionado por los profesores Gustavo Viñales y Mario Pintos en la materia Misión y Estructura de la AT. Estructura Financiera y Administrativa de la Maestría en Tributaria, Septiembre 2020.

secuencia de actuaciones que existen entre ambos. En la gestión administrativa tributaria podemos enumerar los siguientes procedimientos:

- 1- Identificación y control – Registro
- 2- Control de cumplimiento de las obligaciones tributarias:
 - a) Control extensivo o de oficina
 - b) Inspección o auditoría fiscal
- 3- Cobro de deudas tributarias.
- 4- Devolución de créditos o pagos indebidos.
- 5- Recargos, intereses y sanciones tributarias.

Respecto al “control de cumplimiento de las obligaciones tributarias” entendemos que para que una AT sea eficiente deberá contar con un buen sistema de información, que se consigue en el primer procedimiento mencionado “identificación y control”, el cual será la base para desarrollar el mismo. Estos dos, deberán trabajar en forma conjunta y equilibrada para asegurar un buen funcionamiento de la organización tributaria.

Dado que la administración posee una gran cantidad de información, deberá depurar la misma, a los efectos de lograr buenos resultados y asignar correctamente los recursos que dispone; en base a esto, deberá realizar una selección de contribuyentes a controlar. Esta selección generalmente se realiza por cruces de información, datos objetivos de contribuyentes, estudios sectoriales e incluso, se consideran las denuncias como criterio de selección.

Dentro de los tipos de controles a realizar encontramos dos tipos:

- a) Controles extensivos – son controles masivos y sistematizados que se caracterizan por su inmediatez y por realizarse aisladamente sobre cada una de las obligaciones del contribuyente.

Estos se realizan desde las oficinas de la AT y generalmente, ofrecen buenos resultados tanto en la recaudación de impuestos como para disuadir el incumplimiento.

b) Controles intensivos – son el complemento de los controles masivos.

Mientras que los controles extensivos permiten tener un nivel mínimo de control, los controles intensivos son la respuesta a las formas más complejas de fraude fiscal y permiten obtener una mayor recaudación. Se concentran principalmente en el examen de la determinación de las obligaciones tributarias que ha realizado el contribuyente a través de su declaración y la determinación por parte de la propia administración de sí declaró lo que debía. Además, se realizan de forma planificada y sujeto al cumplimiento de normas técnicas, cuyo resultado permite obtener y evaluar evidencia. Todas las actuaciones en el proceso inspectivo se deben documentar por escrito conformando al finalizar la misma, un acta con la cual el contribuyente podrá estar de acuerdo o en desacuerdo. La inspección realizada tendrá un carácter definitivo.

Las AATT se ven condicionadas permanentemente en el diseño de sus sistemas fiscales y en la forma en que pueden gestionarse debido al ritmo cada vez más rápido de la globalización, el avance sostenido de las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC's), mayores exigencias en la prestación de servicios al contribuyente y la necesidad de una creciente profesionalización del personal de las AATT. También, por la incorporación de criterios de eficacia y eficiencia de la organización y la adecuada interrelación del diseño normativo con la gestión tributaria.

No podemos olvidar que el fin del sistema tributario es obtener los ingresos suficientes para financiar el gasto público, garantizando una distribución justa de la carga fiscal, minimizando los efectos negativos sobre la eficiencia económica que los impuestos producen, los costos de administración y de cumplimiento de las normas tributarias y finalmente, ser transparente.

Muchos son los autores que afirman que el margen de maniobra en el diseño del sistema tributario de cada país es cada vez más estrecho y que en el futuro se generalizará un “sistema fiscal de consenso” apoyado en los trabajos y propuestas de organizaciones internacionales, singularmente la OCDE. En América Latina (AL), los grandes organismos internacionales (FMI, BID, BM) también exigen condiciones mínimas de los sistemas nacionales para conceder determinados préstamos; de este modo, también en AL se asiste a un proceso de aproximación en la estructura de los sistemas fiscales aun cuando hay todavía grandes diferencias.

3.4.3 Características de las Administraciones Tributarias avanzadas

Fernando Díaz Yubero en la publicación “Aspectos más destacados de las Administraciones Tributarias” (Díaz Yubero, 2003) resalta que existen características básicas de una AT avanzada, desde el punto de vista de su integración, su autonomía, su estructura, la tecnología, los recursos humanos y las relaciones internacionales.

Integrada ya que debe administrar todos los tributos internos y externos, pero, además, mantener una adecuada coordinación con la organización encargada de recaudar las contribuciones de seguridad social ya que estas tienen también naturaleza impositiva. Si bien en la mayor parte de las organizaciones su gestión está separada (como en la nuestra), la tendencia actual es a la integración de la AT lo que conlleva grandes beneficios como: la identificación de los contribuyentes, el uso eficiente de recursos, mejor desempeño en la recaudación y atribución y pago de beneficios sociales. Finalmente, esto implica que deba mantenerse una fuerte coordinación entre las AATT de los diferentes niveles de Gobierno: Estatal - Departamental.

Cuando se habla de autonomía hacemos referencia a que debe concederse a la AT reglas más flexibles que las aplicadas en el resto de la administración pública, en cuanto a la política de

personal y manejo del presupuesto. Se recomienda avanzar hacia organizaciones dotadas de flexibilidad para gestionar los recursos humanos y presupuestarios, y sometida al mismo tiempo, a un riguroso sistema de control desde el Gobierno y desde el Poder Legislativo.

Para mejorar la prestación de los servicios de la AT es necesario un organismo con autonomía de funcionamiento, en especial en cuestiones financieras y de gestión de recursos humanos, para lograr más fácilmente sus objetivos de mejorar la recaudación prestando así un mejor servicio a los contribuyentes. Existen una serie de rasgos comunes en las AATT autónomas las cuales, elaboran su presupuesto y pueden modificarlo. En América Latina suelen disponer de recursos a través de un porcentaje de la recaudación; tienen un régimen propio de carrera administrativa y de política de personal, desarrollan procesos de planificación estratégica propios, definen su estructura organizativa, están sometidas a mecanismos externos de rendición de cuenta, y en algunos casos, existen directorios con facultades para establecer las políticas y estrategias generales.

En cuanto a la estructura organizativa ya no está orientada en las distintas figuras impositivas, sino en funciones, tipos de contribuyentes y procesos sustantivos, con separación clara entre el nivel de dirección y el operativo. Las AATT deben adoptar esquemas flexibles e innovadores de constante cambio y adaptación a las circunstancias cambiantes del entorno político, económico y social. Estas han ido evolucionando de un modelo de organización que tomaba como referencia los diferentes tipos de impuestos a un modelo funcional que se ajusta a la lógica del proceso tributario, en función de las distintas áreas que intervienen en él.

Si nos referimos a las tecnologías de la información, las AATT deben estar altamente informatizadas en todos sus procesos de trabajo y prestando especial atención al uso de las nuevas tecnologías para mejorar la comunicación con los ciudadanos y mejorar los métodos y procedimientos de control. Las nuevas tecnologías permiten a las organizaciones mayor flexibilidad en su actuación y ponen a su disposición medios cada vez más perfeccionados para

lograr los objetivos. En consecuencia, no puede existir una buena AT sin un sistema de información eficaz que asegure un adecuado tratamiento e imputación de toda la información manejada por la organización y facilite la realización de las tareas de campo de todos los departamentos de la organización y la toma de decisiones del personal directivo. Estas organizaciones no pueden ser ajenas ni permanecer indiferentes al impacto que ha supuesto en un buen número de actividades sociales y económicas la utilización de Internet. El avance tecnológico ha llevado a la AT al desarrollo de “oficinas virtuales”, en las que se pueden llevar a cabo, por ejemplo: la presentación de declaraciones on-line, pagos electrónicos, notificaciones, facturación electrónica, entre otras.

En los comentarios del artículo publicado Las Administraciones Tributarias en el siglo XXI escrito por: Fernando Díaz Yubero y Pablo Porporatto (Díaz Yubero y Porporatto,2020), Díaz Yubero plantea que para el aprovechamiento efectivo de las TIC's estas deben de contar con un adecuado marco normativo. Estas normas deben colaborar al correcto funcionamiento de la AT en las cuales se prevea un régimen sancionador que desincentive el fraude y que permita: el acceso a la información con trascendencia tributaria dotando de capacidad para investigar y cobrar deudas, la adecuada regulación de la prescripción de los tributos y la implementación de herramientas para combatir las formas más complejas de fraude fiscal como son la emisión de facturas falsas que provocan devoluciones indebidas y millonarias, entre otras.

En referencia a los recursos humanos se deberá contar con una plantilla de personas calificadas, íntegras, motivadas y retribuidas a un nivel competitivo con sus homólogos del sector privado. Sería deseable que el personal cuente con dedicación exclusiva de forma que se impida al funcionario el desempeño de labores relacionadas con su profesión de manera privada, para de esta forma evitar conflicto de intereses y/o escape de información confidencial. El funcionamiento de los recursos humanos en la AT debe contar con: acceso a la función pública por méritos y cualificación técnica, la existencia de la carrera administrativa en donde se cuente

además con estabilidad en el empleo (si es que hay adecuado rendimiento), un nivel retributivo acorde y con capacitación permanente.

La transformación y modernización de las AATT requieren disponer del personal motivado y adecuadamente capacitado. La capacitación ha de facilitar los procesos de cambio, así como también, la aplicación al sistema tributario y debe ser una prioridad en las AATT para asegurar la calidad en su funcionamiento. Contar con personal calificado, íntegro, con un alto nivel técnico, permanentemente actualizado y retribuido adecuadamente, resulta imprescindible para que las AATT puedan desarrollar correctamente sus cometidos.

Finalmente, por estar inmersas en un entorno económico abierto, impulsar la cooperación internacional en todas sus aristas: intercambio de información, convenios para evitar la doble imposición, prácticas administrativas e inspecciones conjuntas, es que debe prestarse atención al aspecto internacional. En este sentido, se presenta para las AATT una gran dificultad de control dada las incidencias de la globalización ya que es difícil controlar los precios de transferencia, el aumento de bienes digitalizados o desmaterializados. Además, las estructuras empresariales y financieras son cada vez más complejas; aumentando la movilidad de capital y los mercados financieros. Las empresas multinacionales pueden localizar sus beneficios donde tengan un mejor tratamiento fiscal, es por ello, la gran relevancia que cobra la cooperación internacional.

En el G-20 de Londres, en abril de 2009, el comunicado final destaca que ha muerto el secreto bancario y da impulso político a los trabajos de la OCDE dirigidos a establecer un estándar internacional en materia de transparencia tributaria e intercambio de la información. Si bien Uruguay no es un país miembro de la OCDE, es de gran importancia cumplir con las directrices de dicho organismo ya que esto da prestigio y facilita el intercambio comercial con otras naciones.

3.5 FACTORES QUE INCIDEN EN EL CUMPLIMIENTO POR PARTE DEL CONTRIBUYENTE

Según Stiglitz y Rosengard en “Teoría básica de los Impuestos” (Stiglitz y Rosengard, 2004) afirman que existen diversos factores que inciden en el cumplimiento por parte del contribuyente.

Factores Comportamentales:

1. Diferencias individuales: Muchos contribuyentes cumplen con sus impuestos, otros no. Los factores individuales que influyen, pueden ser: género, edad, nivel educativo, sector de actividad, circunstancias personales y valoración personal del riesgo.
2. La inequidad percibida: Los contribuyentes que creen que "el sistema" es injusto o quienes tienen experiencias personales de tratamiento "injusto" tienen menos probabilidades de cumplir.
3. Percepción de riesgo mínimo: Si un contribuyente tiene la oportunidad de no cumplir y cree que solo existe un riesgo mínimo de ser detectado, él correrá el riesgo.
4. Toma de riesgos: Algunas personas ven la evasión fiscal como un juego para jugar y ganan: les gusta probar su habilidad para evitar sus obligaciones y evitar ser atrapado.

Factores Económicos:

1. Carga financiera: Hay una relación entre el importe de impuestos adeudados y el comportamiento de cumplimiento. Si un contribuyente tiene una obligación tributaria que puede afrontar estará fácilmente dispuesto a cumplir. De lo contrario, puede evitar pagar todo o ajustar la información reportada para incurrir en un menor impuesto.
2. Costo de cumplimiento: Ligado a la complejidad del sistema es un factor económico determinante.
3. Desincentivos: Investigaciones sobre el impacto de los elementos disuasorios, tales como: sanciones económicas y amenazas de enjuiciamiento, sugieren que pueden tener un efecto de tiempo limitado en el comportamiento de cumplimiento de los contribuyentes.
4. Incentivos: Dar incentivos a los contribuyentes puede tener un efecto positivo.

3.6 MECANISMOS DE FACILITACIÓN HACIA EL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO POR PARTE DE LAS AATT

3.6.1 Importancia de las TIC's

Relacionado a esto, podemos identificar la razón e importancia de las AATT en adherirse y volcarse hacia la transformación digital automatizando sus sistemas ya que, la adopción de tecnología puede posibilitar reformas tributarias exitosas y sostenibles, garantizar una tributación adecuada en el marco de la economía digital y reducir los obstáculos al cumplimiento. Si bien, la transformación ha avanzado cada vez más en la última década debido

a la disminución en el costo de las tecnologías digitales, a qué las herramientas potentes de desarrollo de aplicaciones ahora son más fáciles de usar, el mayor uso de los macrodatos (big data) que permite una fácil verificación cruzada de la información, lo que mejora el cumplimiento por parte de los contribuyentes; la pandemia de COVID-19, generó un auge del uso del comercio digital e hizo que este cambio fuera especialmente urgente para estos organismos.

La digitalización facilita a las autoridades ya que alivia la carga administrativa y da a los funcionarios más tiempo para centrarse en actividades de mayor valor, permite a las autoridades simplificar los procedimientos y reducir la carga de cumplimiento que recae sobre los contribuyentes. En el entendido de que el proceso puede ser engorroso, con el financiamiento y la asistencia técnica del BM, ya se han respaldado medidas de automatización y digitalización de este tipo de actividades en varios países, lo que beneficia tanto al Estado como a los ciudadanos.

No obstante, estos sistemas digitales deben ser amigables y facilitar canales de gestión ya que factores generacionales, culturales y falta de experiencia en el acceso a las webs, impiden a muchas personas realizar trámites u operaciones sin solicitar ayuda. En muchos casos, existen trámites y gestiones que necesitan la interacción con una persona que sea capaz de diferenciar matices, comprenda, transmita información e interprete datos.

Según lo indican Santiago Díaz de Sarralde Miguez y Dalmiro Morán - CIAT febrero 2022 en su escrito “Índice de innovación, digitalización y tecnología - INDITEC” (Díaz de Sarralde Miguez y Morán, 2022), en materia de innovación tecnológica Costa Rica, España y Uruguay los tres tienen un índice de 0,75 y se destacan por encima de países como Canadá, Estados Unidos o los Países Bajos los cuales alcanzan 0,69 en esa dimensión.

3.6.2 La implementación de Regímenes Simplificados

Por otra parte, es imprescindible generar políticas de simplificación tributaria para contribuyentes de escasa magnitud fiscal que presenten un régimen diferenciado del resto.

Debido a que estos aportan una parte insignificante del total de la recaudación tributaria, las AATT concentran la mayoría de sus recursos humanos en el control de las medianas y grandes empresas.

En un estudio realizado por el CIAT - Medición de los Costos de Transacción Tributarios en Pequeñas y Medianas Empresas Caso de Estudio: URUGUAY (Ramírez, 2013) se pudo identificar que estas representan el 98% de las unidades económicas del país.

Este tratamiento diferencial y simplificado para el sector tiene varios objetivos, entre ellos: simplificar las obligaciones formales, incorporarlos a la economía formal ampliando de esta manera la base imponible y disminuir el costo de cumplimiento fiscal lo cual, no implica disminuir la carga tributaria, sino facilitarles el cumplimiento.

Este tipo de régimen también promueve el desarrollo de las pequeñas empresas ya que estas permiten a la economía adaptarse mejor a las fluctuaciones macroeconómicas, generalmente están en inferioridad de condiciones para competir con las grandes empresas, presentan mayores dificultades para financiarse y el cumplimiento de las normas tributarias para estas, presentan un costo mayor.

Existen diversos tipos de Regímenes Simplificados, tal como los define Collosa en su publicación “La Administración Tributaria de los pequeños contribuyentes en América Latina y el Caribe” (Collosa, 2019):

- “Los de carácter presuntivo, que determinan la obligación tributaria en función de rendimientos sobre la base de índices o presunciones.

- Sustitución tributaria donde se desplaza la responsabilidad de ingreso del impuesto a otros responsables, tales como: los proveedores o los compradores de los pequeños contribuyentes.
- Impuestos presuntos, se utiliza en el impuesto a las ganancias el cual consiste en aplicar un porcentaje sobre los ingresos brutos o el volumen de las operaciones deduciendo los gastos necesarios para adquirir, mantener o conservar la renta.
- Determinación proporcional de la base imponible donde se determinan las ventas aplicando un margen bruto de utilidad, acorde con la actividad desarrollada, sobre las compras que estos efectúan.
- Pago a cuenta que son anticipos calculados sobre la base del impuesto determinado en el período fiscal anterior.
- Retención y percepción: la retención consiste en que un sujeto extrae un importe del precio de la operación y lo ingresa al fisco en nombre del contribuyente; mientras que, en la percepción, el vendedor añade un importe al precio de venta que lo ingresa al fisco en nombre del contribuyente”.

Según este autor, “el método más utilizado en América Latina de los regímenes vigentes a 2016 es el de cuota fija en base a distintos parámetros, siendo los ingresos brutos el principal”. Sin embargo, para este autor los regímenes simplificados también presentan inconvenientes y riesgos, tales como:

- “Enanismo fiscal”: los contribuyentes de mayor nivel económico se hacen pasar fraudulentamente como pequeños,
- Alta morosidad ya que muchos se inscriben, pero luego dejan de pagar,

- Fraude laboral porque los pequeños contribuyentes que se incorporan al régimen deberían ser empleados en relación de dependencia,
- Muchas AATT no disponen de unidades específicas para su control y los costos de administración suelen superar lo recaudado por los mismos,
- En la práctica sucede que con el transcurso del tiempo se van sumando obligaciones para los contribuyentes con lo cual dejan de ser simples,
- No existe ningún incentivo para pasar al régimen general ya que es mucha la diferencia en cuanto a la presión fiscal y, además, una vez que se pasa al régimen general difícilmente se pueda volver a régimen simplificado.

Collosa, señala que “América Latina en general, no cuenta con regímenes de Pymes duraderos en el tiempo, que generen seguridad jurídica y verdaderamente potencien el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas”.

En relación a la facilitación del cumplimiento voluntario se distingue también la implementación del recordatorio por parte de las AATT a los contribuyentes frente a una omisión del pago. De esta manera, se tiene como objetivo enmarcar el comportamiento deshonesto como una elección deliberada y, además, está redactada de manera tal, que dé la impresión de que el comportamiento del contribuyente está siendo monitoreado de cerca. Sirve, por lo tanto, para aumentar la percepción de castigo por incumplimiento y tiene como objetivo, eliminar la omisión como excusa para el incumplimiento.

3.7 ESTUDIOS SOBRE LA OPINIÓN DEL CONTRIBUYENTE CON UNA MIRADA HACIA AMÉRICA LATINA

Respecto a la opinión del contribuyente en la 45a Asamblea General del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT (Romano, 2010), la exposición de Álvaro Romano refiere a la percepción externa de la moral tributaria de la administración. Detalla que Uruguay se ha caracterizado por estar en los niveles más bajos de corrupción en AL, estando asimismo muy bien posicionado en el resto del mundo.

Del Informe Global 2009 del Índice de percepción de la corrupción (TI), Uruguay se posiciona en el lugar 24 (de un total de 178 países relevados). En AL se encuentra ubicado en segundo lugar, habiendo mejorado sus posiciones de modo constante.

La DGI ha realizado durante los últimos años un seguimiento de la imagen de la institución entre los usuarios y la opinión pública en general. Si bien la corrupción no es un problema generalizado en el país, de todos modos, se entiende necesario realizar un seguimiento permanente. Dicha actividad se realiza contratando empresas independientes que realizan encuestas entre el público que se relaciona frecuentemente con el organismo y también entre la población en general. Como resultado de las mismas se observa que los encuestados visualizan que la institución ha tenido una evolución muy positiva en términos generales y en particular en cuanto a la transparencia durante los últimos años.

En el libro titulado “Pagar o no pagar es el dilema” de Juan Timaná y Yulissa Pazo (Timaná y Pazo, 2014) estudiaron las actitudes de los profesionales hacia el pago de impuestos en Lima Metropolitana. Los autores afirman que no solo se debe a factores externos como el grado de complejidad del sistema tributario; sino que también, influyen factores internos como la actitud o la voluntad de los contribuyentes ante sus deberes fiscales.

El incumplimiento tributario siempre ha sido de interés en los Gobiernos, dado que constituye uno de los principales problemas para la recaudación. Becker (1968) sostuvo que existen determinantes individuales en el incumplimiento de las normas tributarias basadas en el principio de maximización de la utilidad personal; por lo que, un contribuyente cumplirá con sus obligaciones fiscales en la medida en que perciba que la probabilidad de ser detectado y castigado es suficientemente alta como para disuadirlo, pues de lo contrario, buscará una mayor utilidad eligiendo no pagar.

Las teorías de la disuasión de Klepper y Nagin (1989) y Grasmick y Bursik (1990) han determinado que las limitaciones existentes en los estudios sobre la economía del delito han permitido la evolución de nuevas teorías que incluyen a las normas sociales como factores de incumplimiento tributario. Estos autores se centraron en identificar algunos aspectos que explican cómo los contribuyentes deciden entre cumplir o evadir el pago de impuestos, teniendo en cuenta el riesgo y los costos de oportunidad que representan el cumplimiento o el incumplimiento.

Otras explicaciones tradicionales referidas al cumplimiento se han basado en el diseño del esquema impositivo que posee cada Estado y señalan que los impuestos con tasas bajas son la mejor receta para la evasión, por lo que a partir de la década de 1970 se comenzó a insistir en las AATT como piezas claves para lograr el cumplimiento tributario en la medida en que las cargas impositivas no fuesen altas.

Sin embargo, después se ha determinado que el sistema impositivo no era necesariamente lo que movía a los contribuyentes al pago de sus impuestos, sino que existían otras variables muy importantes que explican la disparidad en el cumplimiento, asociadas con los valores morales y las percepciones sobre la justicia del sistema tributario, impuestas por el medio en el cual viven los contribuyentes (Torgler, 2002).

En estas investigaciones no se ha podido explicar cómo llegan las personas a tomar la decisión de pagar impuestos; pues, a pesar de que se muestra que las sanciones y los riesgos importan mucho a la hora de cumplir, siguen existiendo evasores a pesar de ser conscientes de las consecuencias de evadir.

Estos estudios se han enfocado principalmente en las reacciones de los contribuyentes frente a las normas legales y sociales establecidas, pero no desde la perspectiva de la voluntad que los mueve a cumplir o no.

En el mismo libro se detalla el enfoque de la teoría de la causación, en la cual, la conducta económica es el resultado de la combinación de creencias y deseos, explícita en los siguientes supuestos que permiten conocer el comportamiento económico:

- La conducta económica es el resultado de la acción conjugada de las causas psicológicas del deseo y las creencias.
- El individuo es un ser hecho de deseos y apetitos, que cree, con o sin razón, en la utilidad agregada del deseo cuando lo consigue.
- El precio es lo que cuesta o lo que desea el individuo en términos efectivos y está determinado por la intensidad del deseo.
- La demanda refleja la fuerza de las creencias representada por los mitos existentes en una determinada época.
- El consumo cambia constantemente y, de acuerdo con la forma en que los mitos adquieren poder, ambición y desafíos, se amplía con la imitación.
- La producción depende del trabajo y la invención, factores que a su vez están determinados por las necesidades.
- El capital es el resultado de la suma de los beneficios que generan los deseos manifestados según las creencias del momento.

Como se aprecia, las variables que influyen en la toma de decisiones económicas individuales o colectivas, y la forma en que las personas comprenden el mundo de la economía y sus variaciones, tienen relación con los efectos de la economía y el comportamiento individual económico como ahorrar, invertir o pagar impuestos (Denegri, 2004).

4. DISEÑO METODOLÓGICO

El diseño metodológico presenta la estrategia que se adoptó para alcanzar los objetivos de investigación y contestar las preguntas de investigación.

El enfoque aplicado en el trabajo de investigación fue el mixto, en la medida en que se emplearon instrumentos de medición cuantitativos y cualitativos. No obstante, en todo momento se buscó mantener una posición lo más objetiva posible.

Considerando que el objetivo general de la investigación era conocer la gestión de las AATT frente al cumplimiento voluntario de los contribuyentes y la percepción de estos frente a los servicios recibidos, el alcance de la tesis fue descriptivo. Este permite conocer la realidad de los sujetos estudiados, conociendo las opiniones de estos respecto al tema de investigación.

Por tratarse de un estudio de alcance descriptivo, no se planteó hipótesis de investigación y la variable que se midió fue identificada en la pregunta principal de investigación, siendo la misma: “opinión de las personas físicas residentes mayores de 18 años frente al pago de impuestos”.

Cada objetivo específico es una dimensión de la variable de los cuales surgen los siguientes indicadores: conocimiento que presentan las personas físicas mayores de 18 años sobre el pago de impuestos, grado de conformidad con relación a los servicios de salud, seguridad, educación, y vivienda brindados por el Gobierno, conocer la percepción sobre los importes abonados (adecuados, excesivos), conocimiento que haya adquirido la persona a lo largo de su formación formal sobre los impuestos y finalmente, valores dirigidos al cumplimiento de los deberes del ciudadano a contribuir con el Estado.

Se utilizó una encuesta como técnica de recolección de datos y adicionalmente, entrevistas que permitieron conocer las visiones e interpretaciones de personas expertas en la materia.

El diseño aplicado en la presente investigación fue de tipo no experimental y transversal. No experimental en la medida en que la variable se midió tal cual se presentó en la realidad estudiada, acorde a las dimensiones establecidas y sin que existiera una manipulación deliberada de la misma; transversal en virtud de que los datos se recabaron en un momento determinado.

El resultado de la encuesta nos permitió la obtención información de la población objeto de estudio, a través de un cuestionario previamente diseñado implementado a una muestra representativa de la realidad.

Para realizar la encuesta utilizamos el programa estadístico RStudio el cual nos permitió obtener una muestra probabilística, que generó una combinación de números al azar, en el formato de números celulares uruguayos por una totalidad de 5200, de los cuales fueron válidos para WhatsApp 1955 y obteniendo respuesta de 63 personas. Debido a la baja tasa de respuestas los resultados deben ser vistos como indicativos de grandes tendencias. El trabajo de campo de la encuesta (ver Anexo II), se realizó entre setiembre y octubre 2022 a través de un formulario de google enviado a los números de WhatsApp válidos.

Las entrevistas fueron semi-estructuradas proporcionando una guía, un orden a seguir, pero permitiendo al entrevistado un margen de expresión espontánea, teniendo la posibilidad de incluir y ahondar en aspectos que no fueron tenidos en cuenta en la elaboración de la misma. Las entrevistas realizadas a Álvaro Romano y Fernando Díaz Yubero, se hicieron en diciembre del 2022 (ver Anexo IV).

5. RESULTADOS DE LA ENCUESTA Y SU COMPARACIÓN CON EL BARÓMETRO FISCAL DE ESPAÑA.

5.1 ENCUESTA

Se presentan a continuación, en forma descriptiva, los resultados obtenidos de la encuesta (ver Anexo III).

Del total de respuestas obtenidas quienes tuvieron una mayor predisposición a brindar una respuesta en un 64% ha sido el sexo femenino, les siguen el sexo masculino con un 35% y finalmente un 1% quien se define como no binario.

El 51% de los encuestados tienen entre 18 y 30 años, el 25% entre 46 y 60 años, el 21% entre 31 y 45 años y mayores de 60 años solamente el 3%.

En lo que respecta al estado civil de las personas encuestadas un 49% son solteros, un 21% son casados, un 21% en concubinato/unión libre, un 8% divorciados, mientras que el restante 1% viudo/a.

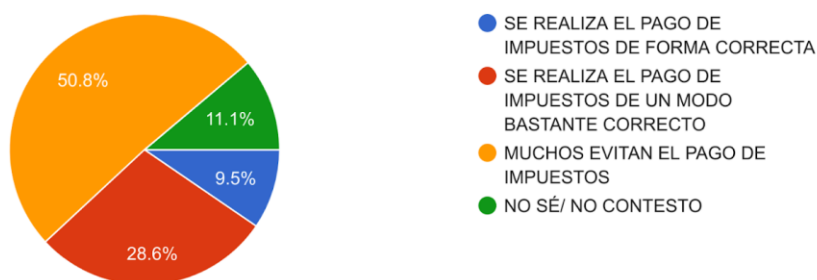
Un 38% de encuestados completó el bachillerato como mayor nivel académico, un 32% el nivel terciario, un 22% el ciclo básico y el 8% solo primaria.

Respecto al vínculo laboral el 59% son personal dependiente, siendo un 24% independiente y un 17% desarrollan su actividad de ambas formas.

En respuesta a nuestra pregunta: ¿si ha recibido en algún momento de su vida educación tributaria? un 40% respondió no haber tenido, 41% dice haber recibido poca, un 14% mucho, mientras que el 5% no sabe no contesta.

RESPECTO AL CORRECTO PAGO DE IMPUESTOS: ¿CUÁL DE LAS SIGUIENTES PROPOSICIONES CREE UD. QUE REFLEJA MEJOR LA REALIDAD?

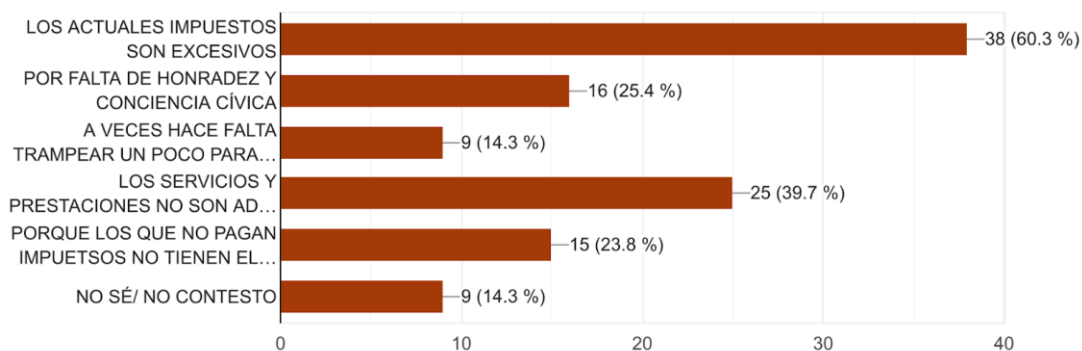
63 respuestas



Puede observarse que el 51% de la población encuestada considera que muchos evitan el pago de impuestos, el 29% cree que se realiza de manera bastante correcta, un 11% no sabe/ no contesta, mientras que sólo un 9% considera que se realiza de forma correcta.

¿POR QUÉ CREE QUE SE DA EL INCUMPLIMIENTO EN EL PAGO DE IMPUESTOS? Marque todas las que considere.

63 respuestas



La gran mayoría de las personas encuestadas considera que el incumplimiento ocurre debido a que los actuales impuestos son excesivos, le siguen: que los servicios y prestaciones no son adecuados a lo que se paga, por falta de honradez y conciencia cívica, porque los que no pagan

impuestos no tienen el castigo correspondiente y, por último, porque a veces hace falta trampear un poco para salir adelante.

Consultando ¿cuáles creen que son las consecuencias que tiene el no pago de impuestos? la gran mayoría encuestada cree que disminuyen los recursos para financiar los servicios públicos y prestaciones sociales, le siguen: que desmotiva a los que pagan de forma correcta sus impuestos, crea injusticia pues unos tienen que pagar lo que dejan de pagar otros y una minoría considera que no tiene efectos realmente importantes.

Además, se realizaron una serie de consultas referentes a las AATT de las cuales podemos destacar los siguientes resultados: un 45% dice conocer y haber utilizado los servicios que brindan, el 30% los conoce, pero no los ha utilizado y un 25% los desconoce.

Un 44% tiene una opinión favorable respecto a la respuesta que estos otorgan para resolver posibles inconvenientes de quienes acuden, un 40% no tiene opinión al respecto, el 16% afirma que los servicios son negativos.

Poco más del 50% de los encuestados, considera que se destacan la declaración precargada de la DGI respecto al IRPF, la asistencia telefónica, la firma electrónica y la página web; con mayor aprobación aún (59%), se encuentra la atención presencial. Mientras que, apenas debajo de la mitad cree que es buena la asistencia en línea. Por otro lado, un 30% dice hacer su propia declaración impuesto, el 27% afirma que no le corresponde presentar declaración, el 16% no lo tiene claro, al 11% se lo realiza un asesor/gestor, a un 8% lo ayuda algún familiar y/o amigo/a.

A pesar de haber manifestado un buen concepto de los servicios que brindan las AATT, sólo un 8% dice ser asistido por sus funcionarios.

Con respecto a los funcionarios de las AATT más de la mitad de los encuestados creen que tienen una buena preparación técnica, un buen trato y que son imparciales; solo un 35% creen

que estos se involucren en la resolución de las dificultades que le puedan surgir a los contribuyentes.

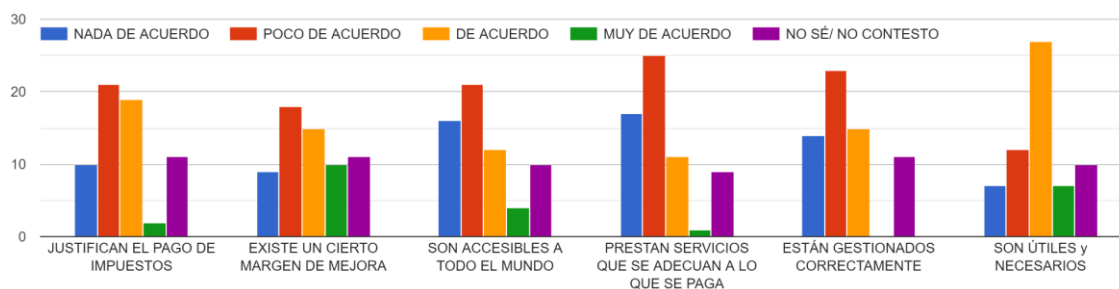
Habiéndose consultado: ¿cuáles han sido los mecanismos que han contribuido a mejorar la recaudación del Estado? más del 50% cree que ocurre porque se retienen directamente de los salarios, el 30% cree que se debe a mayores controles por parte de las AATT y por ser un deber cívico; finalmente, el 25% restante considera que ocurre debido a la implementación de los Regímenes Simplificados.

A pesar de entender que se ha mejorado la recaudación, solamente el 41% de los contribuyentes afirma conocer el destino del dinero recaudado.



Poniendo en consideración los servicios brindados por el Estado: 37% tiene una buena percepción del Seguro de Desempleo, el 35% opina que la educación es buena al igual que el Seguro de Enfermedad, un 33% considera bueno el servicio de salud, el 30% está conforme con la seguridad, 16% con las jubilaciones y pensiones finalmente, un 14% con el acceso a la vivienda. Por el contrario, el 44% no está conforme con el acceso a la vivienda y las jubilaciones y pensiones, un 37% no lo está respecto a la seguridad, así como tampoco, en un 35% con la educación y el seguro de enfermedad. Le sigue el seguro de desempleo con el 30% de desaprobación y un 25% salud pública.

¿CUÁL ES SU GRADO DE CONFORMIDAD CON CADA UNA DE LAS AFIRMACIONES CON RESPECTO AL FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS Y PRESTACIONES EN GENERAL?



El 67% no cree que los servicios recibidos sean adecuados a lo que pagan, el 19% cree que sí lo son y el restante 14% no lo tiene claro. El 50% cree que no se justifica el pago de impuestos, mientras que el 33% sí y el 17% no emite opinión.

El 59% no está de acuerdo con la Gestión de los Servicios, 24% sí lo está y un 17% no sabe/no contesta. El 43% no cree que exista un margen de mejora respecto al funcionamiento de los servicios y prestaciones, un 40% sí lo cree y un 17% no sabe/no contesta. A pesar de esto, el 59% opina que son accesibles a todas las personas, el 25% cree que no y 16% prefiere no responder.

Respecto a la necesidad y utilidad de estos solamente un 30% considera que no lo son, un 54% que sí y el 16% no contesta. En esta línea resultó que: el 49% de la población encuestada considera que la Salud es el servicio que más justifica el pago de impuestos, el que tiene mayor accesibilidad, el que mejor se adecua a lo que se paga y el mejor gestionado.

Por último, se consultó: ¿estarían dispuestos a pagar mayores impuestos con el fin de mejorar la calidad y funcionamiento de los servicios? En respuesta a esto, un 76% sí lo está, el 16% no está dispuesto a pagar más impuestos y el 8% no sabe. De ese 76% dispuesto a pagar más, un 22% lo está para mejorar la educación, un 20% para mejorar la salud, 17% para el acceso a la

vivienda, 14% para las jubilaciones y pensiones, un 11% para la seguridad, 9% para el seguro por enfermedad y el 7% para el seguro de desempleo.

5.2 BARÓMETRO FISCAL REALIZADO POR EL IEF DE ESPAÑA EN EL AÑO 2020

Consultada la percepción del pago de impuestos, la mitad de los encuestados piensan que: aunque persisten los engaños a la AT en distintos niveles de incumplimiento fiscal, en general el pago de los impuestos se realiza de un modo bastante correcto (50%).

Frente a estos ciudadanos, una misma proporción de los entrevistados considera que el fraude fiscal es una conducta generalizada entre los contribuyentes españoles. A pesar de ello, el 44% de los ciudadanos perciben una evolución positiva en el pago de los impuestos que se atribuyen a tres factores de importancia desigual: en primer lugar, a las retenciones salariales, en segundo lugar, al control ejercido por la Inspección de la AT y, por último, con una valoración muy similar al anterior factor, la moral fiscal o conciencia cívica de los contribuyentes.

Las causas del fraude fiscal se pueden agrupar en cuatro bloques según su naturaleza: las causas morales: falta de honradez y de conciencia cívica, (21%); causas económicas: presión fiscal excesiva (15%) y necesidad de “trampear” para salir adelante (7%); causas administrativas: impunidad de los grandes defraudadores (15%) y la inadecuación entre el esfuerzo tributario realizado y la oferta pública de servicios y prestaciones (9%).

Se consideran que los efectos del fraude fiscal son los siguientes: disminuye los recursos para financiar los servicios públicos y las prestaciones sociales, en un 40%, crea injusticias, porque unos tienen que pagar lo que dejan de pagar otros 22%, obliga a aumentar la presión fiscal sobre

los que cumplen 19%, desmotiva a los que pagan bien sus impuestos 12%, produce distorsiones económicas 5% y, por último, que no tiene efectos importantes 2%.

Frente al conocimiento y utilización de los servicios de la AT los datos muestran que: el 57% los conoce y los ha usado, el 30% los conoce, pero no los ha utilizado y el 13% no los conoce.

Entre la población encuestada y que dice conocer los servicios (alrededor del 87%) predomina una valoración positiva de la capacidad que tienen tales servicios para resolver los problemas de los contribuyentes en un 79%, siendo una valoración muy positiva. Entre todos ellos, los dos servicios mejor valorados son: el borrador del IRPF (90%) y la renta Web de la AEAT (88%); les siguen: el servicio de página Web de la AEAT (85%), la firma electrónica (83%) y la App “Agencia Tributaria” para el móvil (81%), siendo la cita previa (80%) y el servicio telefónico los peores valorados (62%).

En cuanto a la presentación de Declaraciones Juradas y la confección de las mismas, muestran que el 12% de los entrevistados no tienen que presentar declaración tributaria alguna, el 37% la realiza por sí mismo, el 26% utiliza una asesoría fiscal o gestoría, el 10% familiares, amigos o compañeros de trabajo, el 13% con ayuda de la AT y el 2% mediante Bancos o Cajas de Ahorros.

Al consultar acerca de la valoración de los funcionarios de la AT, la capacitación y formación son los atributos mejor valorados; seguido de la imparcialidad y quedando en el último lugar, pero no menos valorada, la empatía.

El servicio o prestación que más justifica el pago de los impuestos es la salud (29%) y se considera el más adecuado respecto a la cuantía del pago. Le siguen, a bastante distancia, la educación (12%), los transportes (11%), las pensiones de jubilación (8%) y las infraestructuras (7%). Cabe señalar que, para un alto porcentaje de entrevistados (el 23%), ninguno de los servicios o prestaciones sometidas a su evaluación es adecuado a la presión fiscal que se soporta.

Según los datos obtenidos de la encuesta del IEF sugieren un nivel promedio de satisfacción moderada con la oferta pública de servicios y prestaciones sociales.

El servicio que obtiene un índice de satisfacción más alto es la educación, seguido de la salud, las pensiones por jubilación y los servicios sociales y en último lugar, las pensiones de enfermedad y seguro de desempleo.

A partir de estos resultados se observa que en 2020 la oferta pública de servicios y prestaciones tiene un cierto margen de mejora y se entiende que hay una apreciación de la accesibilidad para todos.

Cabe destacar que en el último barómetro fiscal realizado por la IEF no se consultó sobre la Educación Tributaria.

5.3 COMPARACIÓN DE ENCUESTA VS. BARÓMETRO FISCAL ESPAÑA 2020

En base a la información recabada por nuestra encuesta y la información obtenida del Barómetro Fiscal español del año 2020, podemos establecer la siguiente comparación con la salvedad de que: “los resultados deben ser vistos como indicativos de grandes tendencias”. De todas maneras, llegamos a los siguientes resultados los cuales no parecen ser tan disímiles entre sí.

En ambos países se considera en igual proporción (50%) que existe cierto nivel de fraude; a pesar de ello, se cree que ha mejorado la recaudación. Esto último, ocurre debido a las retenciones salariales, al control ejercido por las AATT y a la moral fiscal o conciencia cívica de los contribuyentes. Una cuarta parte de los uruguayos encuestados considera que ocurre, además, debido a la implementación de Regímenes Simplificados.

Los motivos por los cuales se considera que ocurre el incumplimiento fiscal coinciden en las causas principales; siendo para España la conciencia cívica, seguido por la presión fiscal y en nuestro país, a la inversa.

Analizando las consecuencias que se generan por el no pago de los impuestos, ambos países creen en primer lugar que se disminuyen los recursos para financiar los servicios públicos y las prestaciones sociales. Sin embargo, el segundo lugar difiere, siendo para España que se crean injusticias, porque unos tienen que pagar lo que dejan de pagar otros; en cambio en Uruguay, se cree que desmotiva a los que pagan de forma correcta sus impuestos.

Tras el análisis del conocimiento y utilización que tienen los contribuyentes sobre los servicios que brindan las AATT, podemos determinar que en ambos países estos son conocidos y utilizados en un porcentaje importante (alrededor de un 50%) siendo apenas superior en España respecto a Uruguay. En igual proporción en ambos países (30%) los conocen, pero no los han utilizado.

Entre la población que dice conocer los servicios, en los dos países predomina una valoración positiva en cuanto a la capacidad que tienen para resolver los problemas de los contribuyentes; siendo los servicios más destacados: la declaración precargada de la AT respecto al IRPF, la firma electrónica y la página web. Si bien en nuestro país se tiene una buena percepción de la asistencia presencial, no lo es en España; sin embargo, en este último, se destaca la gran aceptación que tiene la app de la AT para teléfonos inteligentes.

Pese a que en ambos países se ha manifestado tener un buen concepto de los servicios que brinda las AT, sólo un bajo porcentaje dice ser asistido por ésta para la realización de las declaraciones juradas de impuestos.

A partir de la evidencia obtenida sobre la valoración de los funcionarios que integran las AATT se destacan: la capacitación y formación, seguido de la imparcialidad y la empatía.

Para un alto porcentaje de la población encuestada, los servicios y prestaciones recibidos no son acordes a lo que se paga por ello, en Uruguay por encima del 60% mientras que en España poco más del 20%. No obstante, el servicio o prestación que más justifica el pago en ambos países es la salud y adicionalmente, el que más se adecua respecto a su cuantía.

En línea con lo anterior, la mitad de los encuestados en Uruguay considera, además, que no se justifica el pago de impuestos y que los servicios recibidos presentan cierto margen de mejora, pese a la buena accesibilidad que ofrecen.

Finalmente, no es posible establecer una comparación respecto a la educación tributaria recibida por los contribuyentes ya que, en el barómetro fiscal español de referencia, no se consultó sobre ello.

6. ENTREVISTAS

A través de entrevistas realizadas a personas idóneas relacionadas con el tema de investigación de nuestra tesis, pudimos incorporar información relevante que nos permitió profundizar nuestro análisis.

La entrevista realizada al Cr. Álvaro Romano nos permitió obtener de primera mano información respecto a la AT - DGI.

Del intercambio identificamos elementos importantes que deben analizarse entre ellos: la educación tributaria a la sociedad, el avance que han tenido las AATT a lo largo del tiempo especialmente la DGI, la cooperación entre las AATT y la modernización de los Regímenes Simplificados.

En relación a la educación, tal como lo mencionó: “desde la niñez, desde la educación primaria se debe concientizar de manera tal, que el destino del pago de impuestos es utilizado en políticas públicas, que se traduce en mejoras de servicio”. En tal sentido, se ha podido destacar la implantación de planes de educación tributaria, “se hicieron acuerdos con educación primaria y secundaria... para ello se requiere de sensibilizar a las autoridades de la educación, para que comprendan la relevancia del tema y le dispensen un espacio de tiempo a estas cuestiones para incorporarlos en los planes”. Finalmente, una vez que lo anterior es asumido, “se debe brindar un acompañamiento a lo largo de todo el proceso de educación del niño, desde la infancia hasta el término de secundaria”.

En aras de facilitar el cumplimiento voluntario, debería “trabajarse más con diversos colectivos sin fines de lucro que por la integración de sus miembros colaboren a ello”, por ejemplo: el colegio de contadores, economistas y administradores del Uruguay. Además, el sistema al

involucrar también a otros colectivos en su diseño, los hace “responsabilizarlo del pago del impuesto”.

Si analizamos ahora el avance que han tenido las AATT especialmente la DGI: podemos ver que estas han avanzado mucho en estos años y particularmente la DGI “comenzó desde muy atrás llegando a ser de las peores en AL mejorando hasta los años 2015 - 2016, pero a partir del año 2017 se está en una meseta en ese sentido”.

Uno de los últimos grandes cambios tuvo que ver con la “incorporación y profundización de la facturación electrónica, pero no mucho más”; sin embargo, “a nivel internacional se está bastante bien”.

En cuanto a la cooperación entre las AATT surge que “hay más cooperación con las AATT del exterior que dentro de las AATT del país”. Se intercambia información de manera automática con todas las AATT del mundo, pero eso no lo hacemos con las AATT uruguayas.

Continuando con los Regímenes Simplificados, puede verse como estos “vienen de la década del 80 y no tienen relación con la realidad del día de hoy” por lo cual, se requerirá una “modernización de los mismos tanto en la forma de cálculo y cuantía”; incluso, también, deben incorporarse “cambios en cuanto al pasaje del régimen general al simplificado y del simplificado al general; de manera que esto no sea tan brusco como es al día de hoy”.

Por otro lado, la entrevista realizada al especialista en AATT Fernando Díaz Yubero nos permitió obtener una comparación y una mirada internacional.

En relación a la educación tributaria considera que “hay que educar a niños y jóvenes, porque además hacen doble efecto: en ellos mismos como futuros contribuyentes y también un poco como catalizadores o facilitadores o fiscalizadores del cumplimiento de sus padres”. Nos cuenta, además, como en España se realizan encuestas hace mucho tiempo para conocer la

percepción de la AT, donde la AT no participa ni tiene incidencia en ella. En algunas ocasiones, la AT realiza encuestas también de valoración de los servicios.

Por otro lado, menciona que “para lograr el cumplimiento se requiere que la gente piense que es mejor pagar en tiempo, a qué si deja de pagar lo van a identificar, localizar, cuantificar el fraude exacto y además me van a sancionar”.

En este sentido, es importante destacar que “la carga de trabajo de las AATT es muchísimo mayor que su capacidad de gestión” y por ello, la importancia en la prevención y la facilitación. Esta última, se realiza porque es imprescindible para aplicar la estrategia de la AT de que los contribuyentes cumplan voluntariamente con sus obligaciones tributarias.

Se debe lograr que cuando el contribuyente tenga que cumplir con sus obligaciones, no tenga que concurrir a las oficinas de las AATT. En este sentido, “con la información a través de internet, se logran dos ventajas muy importantes: la unidad de criterio y la calidad de las respuestas; sin embargo, cuando la contestación se hace telefónicamente y más presencialmente, no se puede asegurar la unidad de criterio”.

Por otro lado, nos cuenta que es importante también el cumplimiento cooperativo, que significa “tener relaciones con las grandes empresas o con un gran número de empresas individualmente, para explicarles, por ejemplo: si ha habido un cambio normativo”.

Por otro lado, “hay una información novedosa y muy relevante que tenemos las administraciones ahora es la que se llama el ERS, las cuentas que tienen abiertos los residentes en cada país fuera de su país, por uruguayos, en Suiza”. Esa información “se tiene y podemos hacer dos cosas: o callarnos, y si no la declara bien el contribuyente, fiscalizar”.

En cuanto a la cooperación de las AATT a nivel internacional “hay bastante más de la que había antes y mucho menos de la que debería haber, pero se ha avanzado”. En este sentido, “se logró un acuerdo de colaboración en materia de recaudación a nivel internacional a través de

un proyecto que se llama ICAP donde establece acuerdos entre grandes empresas, que actúan en diversos países y las AATT realizan fiscalizaciones casi con carácter preventivo a determinados grupos a diferentes países de manera simultánea.

A nivel europeo se hacen fiscalizaciones conjuntas ya sin acuerdo con determinadas empresas”. En este sentido, sería ideal que no haya que transferir información una vez al año, sino que se compartan, se puedan acceder a bases de datos comunes.

Si nos enfocamos en las AATT de Uruguay, Yubero nos dice: “DGI es una muy buena administración, en cuanto a ATYR tiene muchos recursos, de apoyo y control para una recaudación relativamente poco significativa”. Es una “buena administración con un sistema informático muy potente, da un buen servicio a los contribuyentes con algunas limitaciones, como, por ejemplo: la obligación de comprobar cualquier denuncia, cualquier reclamación de un contribuyente”. También “tiene algunas limitaciones por el sistema de Seguridad Social de cuenta corriente de cada persona que supone una demora y una carga de trabajo enorme que dificulta, entonces en ese sentido se derrochan recursos”.

Por último, en relación al funcionariado es “fundamental que el ingreso a las AATT sea a través de pruebas públicas, de suficiente dificultad que exijan suficiente capacidad técnica y que luego, haya una capacitación permanente del personal a lo largo de toda su carrera”.

7. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta la información recabada en el marco teórico respecto a la estructura del sistema tributario de nuestro país observamos que existe una tendencia al igual que en los países de la OCDE a obtener la mayor cantidad de ingresos tributarios mediante impuestos directos, los cuales son más visibles a los ojos de los contribuyentes que los indirectos. Pese a que los impuestos directos ayudan a lograr mayor equidad en la sociedad esto, no es percibido de tal manera reflejándose claramente en la encuesta realizada donde gran parte de los encuestados considera que los impuestos son excesivos. Sin embargo, la presión fiscal de Uruguay se ubica entre medio de los países de ALC y OCDE siendo, además, el que menor presión fiscal tiene en relación a sus países vecinos (Brasil y Argentina).

Si nos enfocamos en los servicios y prestaciones que brinda el Estado se puede visualizar que la opinión de los contribuyentes encuestados es que están mal gestionados y que no se adecuan a lo que se paga; sin embargo, a pesar de ello, comprenden la importancia que tiene su pago estando dispuestos a abonar una mayor cuantía a cambio de una mejor calidad pese a no conocer el destino que se les brinda a los actuales impuestos.

Detallando las causas por las cuales ocurre el fraude fiscal considerando los resultados de la encuesta podemos decir que se trata de un fenómeno multicausal, siendo estas algunos de los motivos ya explicitados por ejemplo: la percepción de que los impuestos son excesivos, la poca relación entre la calidad de los servicios y prestaciones recibidas en relación a lo abonado, sumándose: la falta de honradez y conciencia cívica, porque los que no pagan impuestos no obtienen el castigo correspondiente y finalmente, porque a veces es necesario trampear un poco para salir adelante.

Respecto a las AATT se desprende de la encuesta que existe aprobación frente a los servicios que brindan, así como, de la atención de sus funcionarios. Esto puede verse reflejado, por

ejemplo: a la hora de realizar las declaraciones juradas de IRPF, donde los contribuyentes son capaces en su gran mayoría de realizarlas por sí mismos, evitándose mayores costos tributarios a ambas partes. Sin embargo, pese a que la atención presencial es el servicio mejor valorado, es muy bajo el porcentaje de contribuyentes encuestados que utilizan este cuando se ven imposibilitados de realizarla.

Por último, se conocen los esfuerzos que ha realizado la DGI en los últimos años respecto a la incorporación de diversos programas de educación tributaria; sin embargo, no se ven aún los resultados deseados. Es posible que esto ocurra ya que es una inversión a largo plazo donde sus resultados no son inmediatos.

8. CONSIDERACIONES FINALES

Atendiendo el estudio del marco teórico y la relación existente entre las actuales AATT del país y siendo estas el nexo entre el sistema tributario y los ciudadanos es que sugerimos lo siguiente:

Dada la importancia que tiene la educación tributaria en lograr una mayor predisposición por parte de los ciudadanos para integrar y participar en el sistema y de esta manera, cumplir con sus obligaciones, es necesario sensibilizar a las autoridades de la educación en tal sentido, para continuar e incorporar planes educativos tributarios. Además de trabajar con las autoridades de la educación se deben incorporar vínculos con otros colectivos, organizaciones sin fines de lucro, clubes y asociaciones deportivas considerando el gran alcance y cercanía de estos con la sociedad.

Además, se deberá continuar implementando el uso de tecnologías para lograr y posibilitar reformas tributarias exitosas que sean sostenibles en el tiempo; así como también, para lograr la facilitación al contribuyente respecto al cumplimiento. Una de las ventajas que tiene la implementación de tecnologías es acceder a una rápida y fácil verificación cruzada de información a través del uso de los macrodatos (big data).

Por su parte, la digitalización facilita el desempeño del funcionariado ya que mitiga la carga administrativa teniendo la información en tiempo real y generando mayor disponibilidad de tiempo para atender actividades de mayor valor. En relación a ello, la AT debería pasar a la gestión de datos dejando de lado la de los procesos y de esta manera, sacar provecho de toda la información que posee; para ello, se requerirá de personal especializado en análisis de la información con suficiente capacidad técnica y capacitación permanente.

Dado que las decisiones de las AATT están cada vez más apoyadas por la inteligencia artificial, deberán desarrollar sistemas interoperables y expansivos. Se debería crear una división dentro

de la AT que sea capaz de captar la información, actualizarla, procesarla según las necesidades y custodiarla.

Por otro lado, la introducción de asistentes virtuales que faciliten el asesoramiento al contribuyente en el momento que realiza alguna gestión web será de gran utilidad animándolos también, a continuar ingresando en el ecosistema de las presentaciones y pagos electrónicos. Siendo que los regímenes simplificados facilitan el cumplimiento voluntario de los contribuyentes se debe mejorar la forma de cálculo y la cuantía aplicable, por ejemplo, mediante un régimen de estimación objetiva donde el pago se basa en indicadores.

Además, se debe mejorar el pasaje de monotributo a pequeña empresa, de pequeña a grande contribuyente y viceversa, logrando que no sea tan grande y brusco el cambio, evitándose que se configure por este motivo el enanismo fiscal.

También, debe implementarse la facturación electrónica como instrumento obligatorio para todos; de forma tal, que la AT pueda determinar el impuesto a pagar a los contribuyentes automáticamente; sin embargo, deben aplicarse controles severos en la facturación para evitar perder facturación por conductas fraudulentas.

Por otro lado, sería útil desarrollar un programa en conjunto con las entidades bancarias para que los contribuyentes puedan realizar el autopago de impuestos y así, reducir el tiempo que estos destinan al pago.

Se deberían implementar políticas para estudiar conductas fraudulentas; para ello, consideramos importante crear oficinas independientes que estudien, analicen e identifiquen estas, logrando una detección temprana. Con esta puesta en marcha se podrá fiscalizar la menor cantidad de empresas posibles, siendo estas, las empresas que presentan mayor potencial de fraude.

La fiscalización debería realizarse de forma conjunta, formando equipos de trabajo con funcionarios de las diferentes AATT, estableciendo los canales adecuados.

Finalmente, consideramos que deberían integrarse las AATT de nuestro país para aprovechar mejor los recursos, obtener los datos adecuados y continuar con la cooperación internacional, alineándose aún más al estándar internacional logrando un sistema tributario: fácil, moderno, amigable y sencillo, alcanzando una mayor sustentabilidad por impuestos directos.

BIBLIOGRAFÍA

- Andrés, B. (1967). Ética, política y teoría en cuestiones fiscales.
- Azar, P., Bertino, M., Bertoni, R., Fleitas, S., García Repetto, U., Sanguinetti, C., Sienra, M., & Torrelli, M. (2009). ¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las finanzas públicas de Uruguay en el siglo XX.
- Carbajal, F., Carrasco, P., Cazulo, P., Llambí, C., & Rius, A. (2014, diciembre). Una evaluación económica de los incentivos fiscales a la inversión en Uruguay - Fedora Carbajal Paula Carrasco Paola Cazulo Cecilia Llambí Andrés Rius. Colibri.
<https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/7146/1/dt-20-14.pdf>
- CIAT, AE AT, & IEF. (2000). Revista N° 19. Resultados del Análisis Comparado de las Administraciones Tributarias. CIAT.
https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_19/resultados_del_ana%CC%81lisis_comparado_de_las_administraciones_tributarias.pdf
- CIAT, AE AT, & IEF. (2021). Revista N° 49.
https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_49/espanol/2021_RAT_49-ebook-esp.pdf
- CIAT. (2018). Facilitando el cumplimiento: los servicios al contribuyente, el cumplimiento cooperativo y la simplificación tributaria.
https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2018/DT_04_2018_sarralde.pdf
- Collosa, A. (2019). Administración Tributaria de los pequeños contribuyentes - algunas reflexiones del tema. CIAT.
<https://www.ciat.org/administracion-tributaria-de-los-pequenos-contribuyentes-algunas-reflexiones-del-tema/>
- Collosa, A. (2019). Digitalización de las Administraciones Tributarias y cambios en sus Estructuras Organizativas. CIAT.
<https://www.ciat.org/digitalizacion-de-las-administraciones-tributarias-y-cambios-en-sus-estructuras-organizativas/>
- Del Pino, E., Aumaitre, A., Calzada, I., Jaime - Castillo, A. M., Hernandez Moreno, J., & Moreno - Fuentes, F. J. (2021). Innovaciones metodológicas para estudiar la opinión ciudadana y mejorar el sistema fiscal: Propuestas para consolidar el

- Barómetro Fiscal del IEF. IPP- CSIC.
https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/documentos_trabajo/2021_06.pdf
- Díaz de Sarralde Miguez, S., & Morán, D. (2022). Índice de Innovación, Digitalización y Tecnología (INDITEC). CIAT.
<https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2022/DT-02-22-Sarralde-Moran.pdf>
- Díaz, F., Porporatto, P., & Bordignon, G. (n.d.). Las Administraciones Tributarias en el siglo XXI. CIAT.
<https://www.ciat.org/las-administraciones-tributarias-en-el-siglo-xxi/>
- Díaz Yubero, F. (2003). Aspectos más destacados de las Administraciones Tributarias avanzadas.
https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_23/art_fondo_revista23_at_avanzadas_fdiazubero_2003.pdf
- Estevão, M. (2021). Por qué los organismos de administración tributaria están adhiriendo a la transformación digital. World Bank Blogs.
<https://blogs.worldbank.org/es/voices/por-que-los-organismos-de-administracion-tributaria-estan-adhiriendo-la-transformacion>
- Gutiérrez, M. (n.d.). Elusión vs planificación fiscal internacional. Revista tributaria N° 40 (236), 797-814.
- Morán, D., & Díaz de Sarralde Miguez, S. (n.d.). Panorama de las Administraciones Tributarias en los países del CIAT.
<https://www.ciat.org/Biblioteca/Estudios/2021-panorama-AT-moran-sarralde.pdf>
- Navarro Egea, M. (2021). Hacia un entorno digital más garantista: Las relaciones tributarias electrónicas.
- Navas Román, M. (2020). Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2019. ief.es.
https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/documentos_trabajo/2020_09.pdf
- Navas Román, M. (2021). Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2020. ief.es.
https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/documentos_trabajo/2021_05.pdf

- OECD. & DGI. (2013) LACs, Política fiscal. Reduciendo los costos de transacción tributarios en América Latina [Medición de los Costos de Transacción Tributarios en Pequeñas y Medianas Empresas].
- OECD. (2011). La Administración Tributaria en los países de la OCDE y en determinados países no miembros: Serie "Información comparad.
<https://www.oecd.org/ctp/administration/CIS-2010-ESP.pdf>
- OECD. (2022) Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2022.
<https://www.oecd.org/tax/tax-policy/folleto-estadisticas-tributarias-en-america-latina-y-el-caribe.pdf>
- Peláez Longinotti, F. (2018). Panorama de los Gastos Tributarios en América Latina: principales estadísticas de la Base de Datos del CIAT.
https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2018/DT_05_2018_pelaez.pdf
- Ramírez, M. (2013). Medición de los Costos de Transacción Tributarios en Pequeñas y Medianas Empresas Caso de Estudio: URUGUAY. CIAT.
https://www.ciat.org/Biblioteca/AsistenciaTecnica/Espanol/2013_Costos_transaccion_Uruguay.pdf
- Roca, J. (2019). Documentos de Trabajo. CIAT.
https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2019/DT_05_2019-ciat-bid.pdf
- Rojas A. & Morán D. (2019). La Presión Fiscal Equivalente en América Latina y el Caribe / CIAT-BID
<https://www.ciat.org/la-presion-fiscal-equivalente-en-america-latina-y-el-caribe-ciat-bid-agnes-rojas-y-dalmiro-moran/>
- Romano, Á. (2010). Metodologías para medir la moral tributaria al interior de las AATT. CIAT.
https://www.ciat.org/Biblioteca/AsambleasGenerales/2011/Espanol/2011_tema_1.2_uruguay_Romano.pdf
- Stiglitz, J. E., & Rosengard, J. K. (2004). "La economía del sector público".
<https://desarrollomedellin.files.wordpress.com/2018/08/stiglitz-2000-tercera-edicion.pdf>
- Stiglitz, J. E., & Rosengard, J. K. (2004). "Teoría básica de los Impuestos".
- Timaná, J., & Pazzo, Y. (2014). Pagar o no pagar es el dilema: las actitudes de los profesionales hacia el pago de impuestos en Lima Metropolitana. Repositorio

Institucional.

https://repositorio.esan.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12640/121/Gerencia_para_el_desarrollo_39.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Weingast, B. (2003). El federalismo fiscal en América Latina | IADB.

<https://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2003-05-16/el-federalismo-fiscal-en-america-latina%2C1993.html>

REGISTROS DE LEYES, OTROS DOCUMENTOS Y BASES DE DATOS

Constitución de la República. Uruguay (1967).

<https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>

DGI. (2011). Organización y Funciones de la Dirección General Impositiva.

Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe. (n.d.). Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.

https://www.ciat.org/Biblioteca/Estadistica/2021_statistics_ciat_oecd_bid_cepal.pdf#page135

DGI. (n.d.) · Datos y series Estadísticas · Estudios Económicos - Series de Datos – Boletín Estadístico.

<https://www.dgi.gub.uy/wdgi/page?2,principal,SeriesDeDatos,O,es,0>

DGI. (n.d.) · Datos y series estadísticas · Informes mensuales de la recaudación.

<https://www.dgi.gub.uy/wdgi/page?2,principal,dgi--datos-y-series-estadisticas--informes-mensuales-de-la-recaudacion-2019,O,es,0>

DGI. (n.d.) Educación tributaria · Inicio.

https://www.dgi.gub.uy/wdgi/page?2,educacion2013,educacion_tributaria,O,es,0

DGI. (n.d.). El sistema tributario uruguayo.

<https://www.dgi.gub.uy/wdgi/page?2,educacion2013,educacion-ampliacion,O,es,0,PAG%3BCONC%3B1430%3B7%3BD%3BEl-sistema-tributario-uruguayo%3B13%3BPAG>

OCDE (2022). Base de datos de estadísticas de ingresos globales.

https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS_GBL

Registro Nacional de Leyes y Decretos del Uruguay – IMPO – Centro de Información Oficial.

<https://www.impo.com.uy/cgi-bin/bases/consultaBasesBS.cgi?tipoServicio=3>

ANEXO I – CUADROS

Cuadro I: Comparación con países integrantes de la OCDE y América Latina y el Caribe

Año	Ingresos fiscales totales cómo % del PIB		
	América Latina y el Caribe	Uruguay	OCDE
2007	20.2%	23,6%	32.8%
2008	20.2%	24,1%	32.2%
2009	19.4%	23,9%	31.5%
2010	20%	24,3%	31.5%
2011	20.4%	24,6%	31.9%
2012	20.7%	24,9%	32.3%
2013	20.8%	25,4%	32.6%
2014	20.9%	25,3%	32.8%
2015	21.4%	25,2%	32.9%
2016	21.2%	25,6%	33.6%
2017	21.2%	26,9%	33.3%
2018	21.5%	27,0%	33.5%
2019	21.7%	26,6%	33.4%
2020	20.9%	26,7%	33.6%
2021	21.7%	26,5%	34.1%

Cuadro elaboración propia a partir de la base: [Base de datos de estadísticas fiscales mundiales \(oecd.org\)](https://data.oecd.org/tax-revenue/world-tax-statistics/)

Cuadro II: la recaudación total de impuestos totales cómo % del PIB - comparación regional.

Ingresos fiscales totales cómo % del PIB				
Año	Uruguay	Brasil	Argentina	Paraguay
2007	23,6%	32.8%	26.4%	10.8%
2008	24,1%	32.7%	27.6%	10.9%
2009	23,9%	31.2%	28.9%	11.5%
2010	24,3%	31.7%	29.1%	12.1%
2011	24,6%	32.6%	29.3%	12.8%
2012	24,9%	31.9%	30.6%	13.4%
2013	25,4%	31.8%	31.2%	12.7%
2014	25,3%	31.1%	31.1%	13.8%
2015	25,2%	31.3%	31.5%	13.7%
2016	25,6%	31.6%	30.7%	13.4%
2017	26,9%	31.7%	30%	14%
2018	27,0%	32%	28.5%	13.9%
2019	26,6%	31.9%	28.5%	13.9%
2020	26,7%	31%	29.8%	13.5%
2021	26,5%	33.5%	29.1%	14%

Cuadro elaboración propia a partir de la base: [Base de datos de estadísticas fiscales mundiales \(oecd.org\)](https://data.oecd.org/tax-revenue/world-tax-revenue-statistics/)

ANEXO II - ENCUESTA REALIZADA

La Administración Tributaria frente al cumplimiento voluntario de los contribuyentes

Para dar culminación a nuestra Maestría en Tributaria de la UDELAR es que le solicitamos a ud. de su colaboración, complementando el siguiente formulario. Le estamos muy agradecidas Cra. López y Cra. D'Andrea.

SEXO *

- ☐ FEMENINO
- ☐ MASCULINO
- ☐ NO BINARIO

RANGO DE EDAD *

- ☐ DE 18 AÑOS A 30 AÑOS
- ☐ DE 31 AÑOS A 45 AÑOS
- ☐ DE 46 AÑOS A 60 AÑOS
- ☐ 60 AÑOS Y MÁS

ESTADO CIVIL *

- ☐ SOLTERO/A
- ☐ CONCUBINATO/UNIÓN LIBRE
- ☐ CASADO/A
- ☐ DIVORCIADO/A
- ☐ VIUDO/A
- ☐ NO SÉ/ NO CONTESTO

¿CUÁL ES EL MAYOR NIVEL DE ESTUDIOS QUE HA COMPLETADO? (ANOTAR SÓLO EL TÍTULO ACADÉMICO MÁS ALTO QUE SE HA OBTENIDO) *

- ☐ PRIMARIA
- ☐ CICLO BÁSICO
- ☐ BACHILLERATO
- ☐ Terciario

¿CUÁL ES SU VÍNCULO LABORAL? *

- ☐ DEPENDIENTE
- ☐ INDEPENDIENTE/AUTÓNOMO
- ☐ AMBOS

¿HA RECIBIDO EN ALGÚN MOMENTO DE SU VIDA EDUCACIÓN TRIBUTARIA (CAPACITACIÓN, CURSOS, CHARLAS)? *

- ☐ NADA
- ☐ POCO
- ☐ MUCHO
- ☐ NO SÉ/ NO CONTESTO

RESPECTO AL CORRECTO PAGO DE IMPUESTOS: ¿CUÁL DE LAS SIGUIENTES PROPOSICIONES CREE UD. QUE REFLEJA MEJOR LA REALIDAD? *

- ☐ SE REALIZA EL PAGO DE IMPUESTOS DE FORMA CORRECTA
- ☐ SE REALIZA EL PAGO DE IMPUESTOS DE UN MODO BASTANTE CORRECTO
- ☐ MUCHOS EVITAN EL PAGO DE IMPUESTOS
- ☐ NO SÉ/ NO CONTESTO

¿POR QUÉ CREE QUE SE DA EL INCUMPLIMIENTO EN EL PAGO DE IMPUESTOS? *

- ☐ LOS ACTUALES IMPUESTOS SON EXCESIVOS
- ☐ POR FALTA DE HONRADEZ Y CONCIENCIA CÍVICA
- ☐ A VECES HACE FALTA TRAMPEAR UN POCO PARA SALIR ADELANTE
- ☐ LOS SERVICIOS Y PRESTACIONES NO SON ADECUADOS A LO QUE SE PAGA
- ☐ PORQUE LOS QUE NO PAGAN IMPUESTOS NO TIENEN EL CASTIGO CORRESPONDIENTE
- ☐ NO SÉ/ NO CONTESTO

¿QUÉ CONSECUENCIAS CREE QUE TIENE EL NO PAGO DE IMPUESTOS? *

- ☐ EN GENERAL, NO TIENE EFECTOS REALMENTE IMPORTANTES
- ☐ DISMINUYE LOS RECURSOS PARA FINANCIAR LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y PRESTACIONES SOCIALES
- ☐ DESMOTIVA A LOS QUE PAGAN BIEN SUS IMPUESTOS.
- ☐ CREA INJUSTICIAS, PUES UNOS TIENEN QUE PAGAR LO QUE DEJAN DE PAGAR OTROS
- ☐ NO SÉ/ NO CONTESTO

¿QUIÉN SUELE HACERLE LAS DECLARACIONES DE SUS IMPUESTOS? *

- ☐ YO PERSONALMENTE
- ☐ UN FAMILIAR O AMIGO
- ☐ UN ASESOR O GESTOR
- ☐ FUNCIONARIOS DE BPS, DGI Y/O ADUANA
- ☐ NO ME CORRESPONDE HACER DECLARACIÓN
- ☐ NO SÉ/ NO CONTESTO

¿CONOCE Y/O HA USADO EN ALGUNA OCASIÓN LOS SERVICIOS QUE BRINDA BPS, DGI Y/O ADUANA? *

- ☐ SÍ LOS CONOCE, PERO NO LOS HA USADO
- ☐ SÍ LOS CONOCE Y SÍ LOS HA USADO
- ☐ NO LOS CONOCE

¿QUÉ OPINIÓN LE MERECEN LOS SERVICIOS QUE BRINDAN BPS, DGI Y/O ADUANA PARA AYUDAR A RESOLVER LOS PROBLEMAS DE QUIENES ACUDEN? *

- ☐ MUY NEGATIVA
- ☐ NEGATIVA
- ☐ POSITIVA
- ☐ MUY POSITIVA
- ☐ NO SÉ/ NO CONTESTO

¿QUÉ VALORACIÓN TIENE SOBRE LOS SIGUIENTES SERVICIOS QUE PRESTA BPS, DGI Y/O ADUANA? *

	MUY MALO	MALO	BUENO	MUY BUENO	NO SÉ/ NO CONTESTO
EL BORRADOR DEL IRPF/IAAS (LA DECLARACIÓN PRECARGADA DE LA DGI QUE SOLO HAY QUE REVISAR Y CONFIRMAR)	☐	☐	☐	☐	☐
ASISTENCIA TELEFÓNICA	☐	☐	☐	☐	☐
ATENCIÓN PRESENCIAL	☐	☐	☐	☐	☐
ASISTENCIA EN LÍNEA	☐	☐	☐	☐	☐
PÁGINA WEB	☐	☐	☐	☐	☐
FIRMA ELECTRÓNICA	☐	☐	☐	☐	☐

¿QUÉ OPINIÓN LE MERECEN LOS FUNCIONARIOS BPS, DGI Y/O ADUANA RESPECTO A CADA UNA DE ESTAS CUESTIONES? *

	MUY MALA	MALA	BUENA	MUY BUENA	NO SÉ/ NO CONTESTO
IMPARCIALIDAD (NEUTRAL)	☐	☐	☐	☐	☐
PREPARACIÓN TÉCNICA (FORMACIÓN/ ESTUDIOS)	☐	☐	☐	☐	☐
TRATO CORRECTO	☐	☐	☐	☐	☐
PREOCUPACIÓN POR LOS PROBLEMAS DE LOS CONTRIBUYENTES	☐	☐	☐	☐	☐

¿CONOCE UD. EL DESTINO DEL DINERO QUE RECAUDA EL ESTADO POR IMPUESTOS? *

- ☐ SI
- ☐ NO
- ☐ NO SÉ/ NO CONTESTO

¿HASTA QUÉ PUNTO HAN INFLUIDO LAS SIGUIENTES AFIRMACIONES PARA MEJORAR LA RECAUDACIÓN DEL ESTADO? *

	NADA	POCO	MUCHO	NO SÉ/ NO CONTESTO
LA DGI/BPS/ADUANA CONTROLA MÁS A LOS CONTRIBUYENTES	☐	☐	☐	☐
LOS CIUDADANOS SABEN QUE PAGAR LOS IMPUESTOS ES UN DEBER CÍVICO	☐	☐	☐	☐
LA MAYORÍA DE LAS PERSONAS QUE CUMPLE ES PORQUE LE RETIENEN DE SU SUELDO	☐	☐	☐	☐
LA FACILIDAD PARA LAS PYMESS CON LOS RÉGIMENES SIMPLIFICADOS (MONOTRIBUTOS, PEQUEÑA EMPRESA)	☐	☐	☐	☐

¿EN QUÉ MEDIDA SE SIENTE SATISFECHO CON LOS SERVICIOS Y/O PRESTACIONES QUE BRINDA EL ESTADO? *

	NADA	POCO	BASTANTE	MUCHO	NO APLICA	NO SÉ/ NO CONTESTO
SALUD PÚBLICA: POLICLÍNICA U HOSPITALES	☐	☐	☐	☐	☐	☐
EDUCACIÓN	☐	☐	☐	☐	☐	☐
ACCESO A LA VIVIENDA (GARANTÍA, FACILIDAD, OTORGAMIENTO)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
JUBILACIÓN/PENSIÓN	☐	☐	☐	☐	☐	☐
SEGURO DE ENFERMEDAD	☐	☐	☐	☐	☐	☐
SEGURO DE DESEMPLEO	☐	☐	☐	☐	☐	☐
SEGURIDAD (POLICÍA/BOMBEROS)	☐	☐	☐	☐	☐	☐

¿CUÁL ES SU GRADO DE CONFORMIDAD CON CADA UNA DE LAS AFIRMACIONES CON
RESPECTO AL FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS Y PRESTACIONES EN GENERAL?

★

	NADA DE ACUERDO	POCO DE ACUERDO	DE ACUERDO	MUY DE ACUERDO	NO SÉ/ NO CONTESTO
JUSTIFICAN EL PAGO DE IMPUESTOS	☐	☐	☐	☐	☐
EXISTE UN CIERTO MARGEN DE MEJORA	☐	☐	☐	☐	☐
SON ACCESIBLES A TODO EL MUNDO	☐	☐	☐	☐	☐
PRESTAN SERVICIOS QUE SE ADECUAN A LO QUE SE PAGA	☐	☐	☐	☐	☐
ESTÁN GESTIONADOS CORRECTAMENTE	☐	☐	☐	☐	☐
SON ÚTILES y NECESARIOS	☐	☐	☐	☐	☐

¿CUÁL ES EL SERVICIO O PRESTACIÓN QUE MEJOR SE ADECUA A CADA UNO DE LOS ANTERIORES ASPECTOS?

*

	SALUD PÚBLICA: POLICLÍNICA U HOSPITALES	EDUCACIÓN	ACCESO A LA VIVIENDA	JUBILACIÓN/PENSIÓN	SEGURO DE ENFERMEDAD	SEGURO DESEMPLEO
EL QUE MÁS JUSTIFICA EL PAGO DE IMPUESTOS	☐	☐	☐	☐	☐	☐
EL QUE TIENE UN MAYOR MARGEN DE MEJORA	☐	☐	☐	☐	☐	☐
EL QUE RESULTA MÁS ACCESIBLE A TODO EL MUNDO	☐	☐	☐	☐	☐	☐
AQUEL CUYO SERVICIO SE ADECUA MEJOR A LO QUE SE PAGA	☐	☐	☐	☐	☐	☐
EL QUE ESTÁ MEJOR GESTIONADO	☐	☐	☐	☐	☐	☐
EL QUE RESULTA MENOS ÚTIL Y MENOS NECESARIO	☐	☐	☐	☐	☐	☐

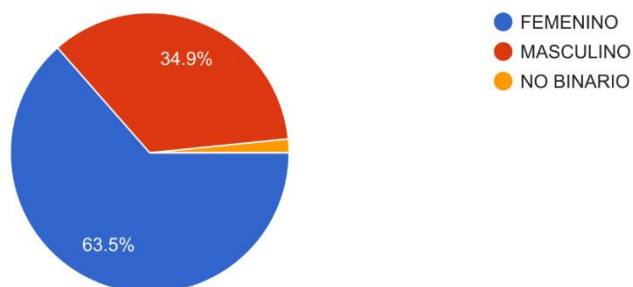
¿ESTARÍA DISPUESTO A PAGAR MÁS PARA ALGUNO DE LOS SERVICIOS O PRESTACIONES QUE DETALLAMOS A CONTINUACIÓN Y ASI, MEJORAR SU CALIDAD Y FUNCIONAMIENTO? SÍ, PARA.. *

- ☐ SALUD PÚBLICA: POLICLÍNICA U HOSPITALES
- ☐ EDUCACIÓN
- ☐ ACCESO A LA VIVIENDA (GARANTÍA, FACILIDAD, OTORGAMIENTO)
- ☐ JUBILACIÓN/PENSIÓN
- ☐ SEGURO DE ENFERMEDAD
- ☐ SEGURO DE DESEMPLEO
- ☐ SEGURIDAD (POLICÍA/BOMBEROS)
- ☐ NO ESTOY DE ACUERDO
- ☐ NO SÉ/ NO CONTESTO

ANEXO III - RESUMEN DE RESPUESTAS A LA ENCUESTA REALIZADA

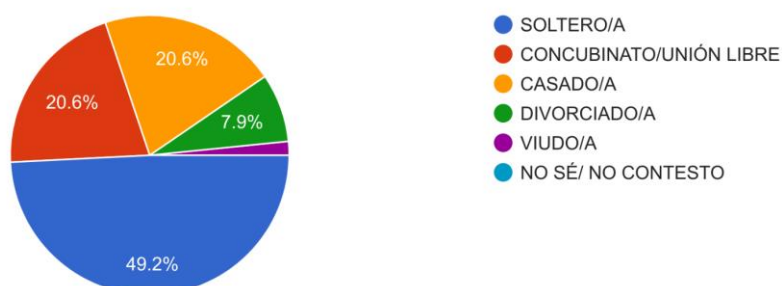
SEXO

63 respuestas



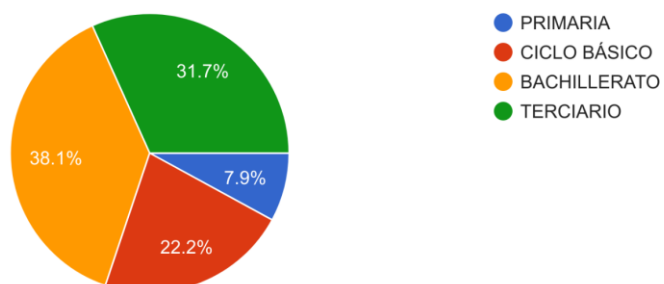
ESTADO CIVIL

63 respuestas



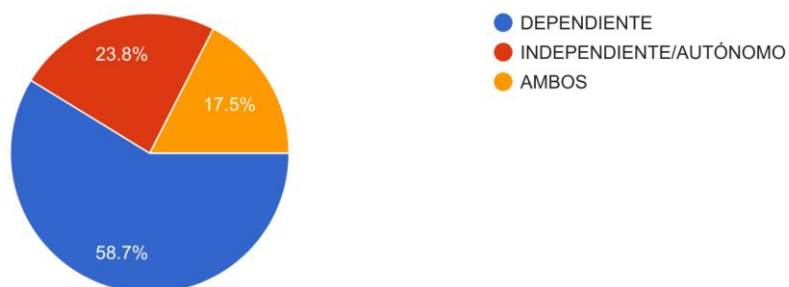
¿CUÁL ES EL MAYOR NIVEL DE ESTUDIOS QUE HA COMPLETADO? (ANOTAR SÓLO EL TÍTULO ACADÉMICO MÁS ALTO QUE SE HA OBTENIDO)

63 respuestas



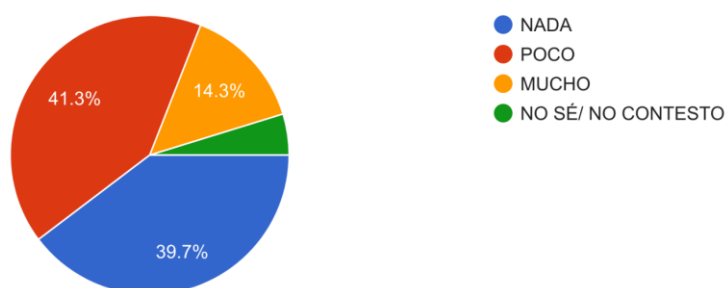
¿CUÁL ES SU VÍNCULO LABORAL?

63 respuestas



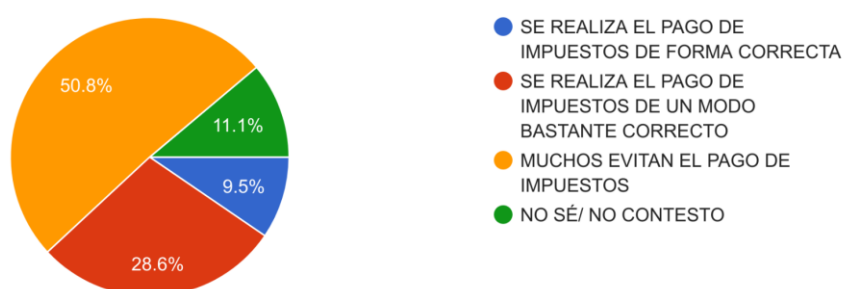
¿HA RECIBIDO EN ALGÚN MOMENTO DE SU VIDA EDUCACIÓN TRIBUTARIA (CAPACITACIÓN, CURSOS, CHARLAS)?

63 respuestas



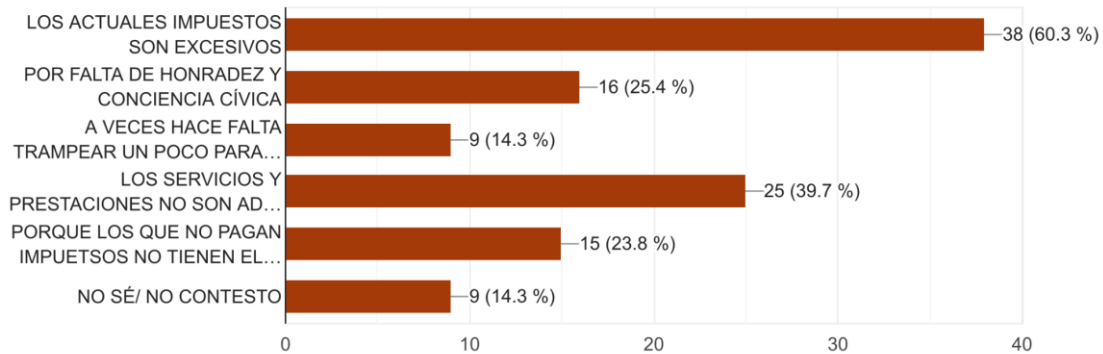
RESPECTO AL CORRECTO PAGO DE IMPUESTOS: ¿CUÁL DE LAS SIGUIENTES PROPOSICIONES CREE UD. QUE REFLEJA MEJOR LA REALIDAD?

63 respuestas



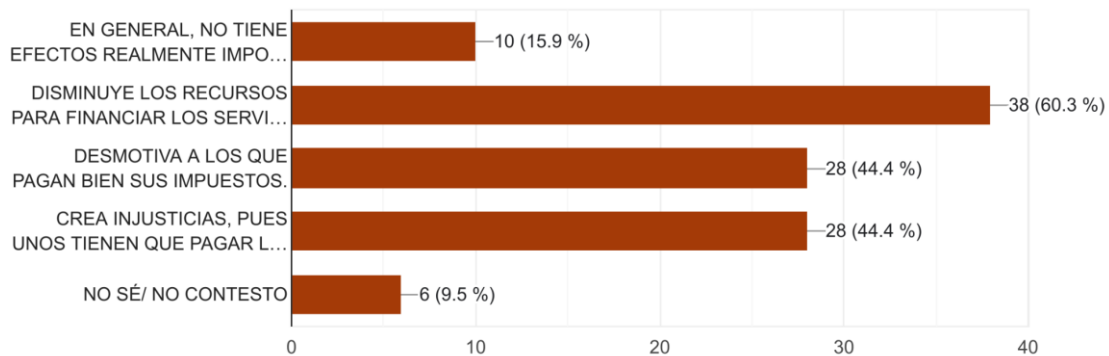
¿POR QUÉ CREE QUE SE DA EL INCUMPLIMIENTO EN EL PAGO DE IMPUESTOS? Marque todas las que considere.

63 respuestas



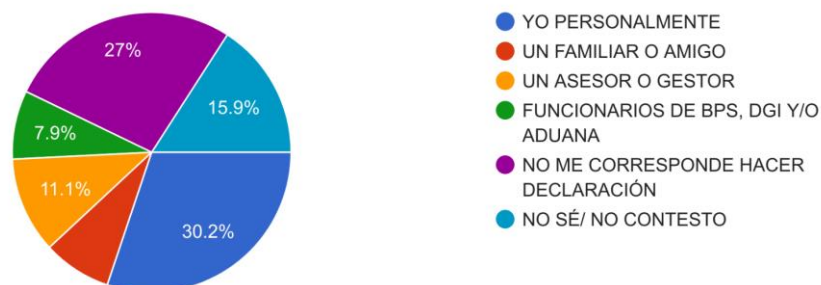
¿QUÉ CONSECUENCIAS CREE QUE TIENE EL NO PAGO DE IMPUESTOS? Marque todas las que considere.

63 respuestas



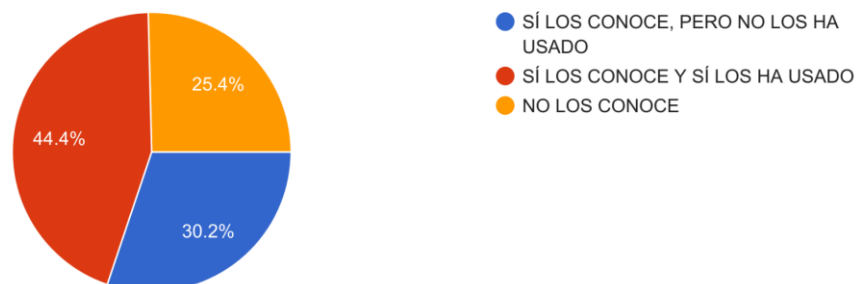
¿QUIÉN SUELE HACERLE LAS DECLARACIONES DE SUS IMPUESTOS?

63 respuestas



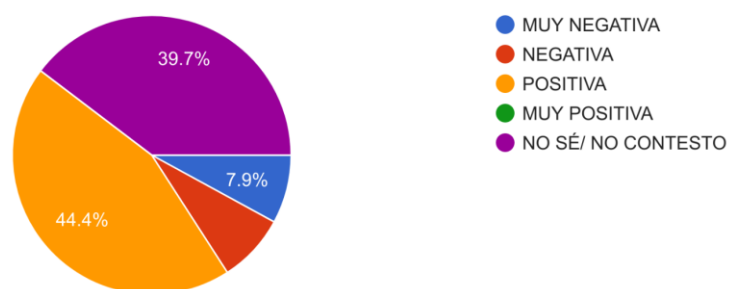
¿CONOCE Y/O HA USADO EN ALGUNA OCASIÓN LOS SERVICIOS QUE BRINDA BPS, DGI Y/O ADUANA?

63 respuestas

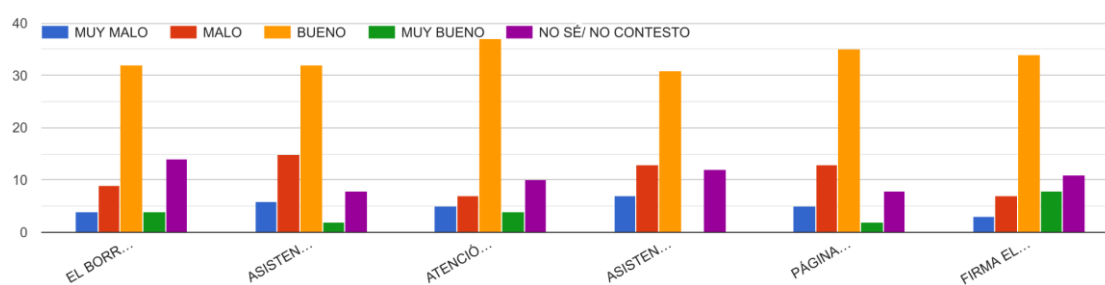


¿QUÉ OPINIÓN LE MERECEN LOS SERVICIOS QUE BRINDAN BPS, DGI Y/O ADUANA PARA AYUDAR A RESOLVER LOS PROBLEMAS DE QUIENES ACUDEN?

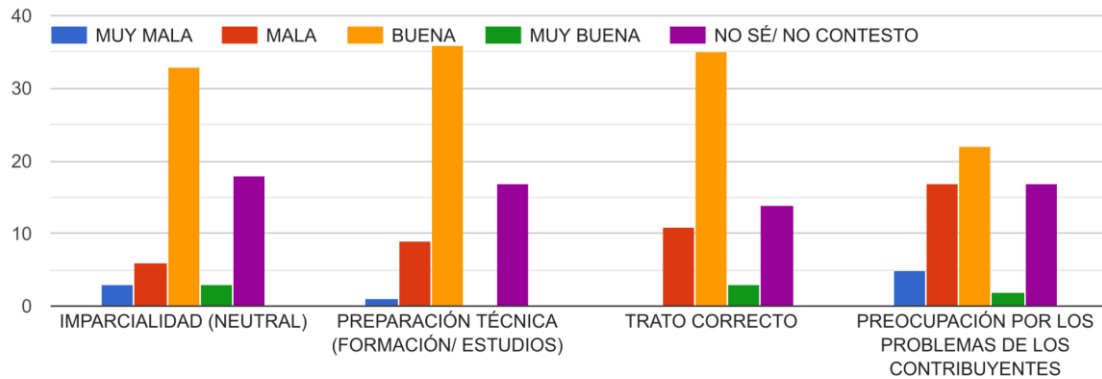
63 respuestas



¿QUÉ VALORACIÓN TIENE SOBRE LOS SIGUIENTES SERVICIOS QUE PRESTA BPS, DGI Y/O ADUANA?

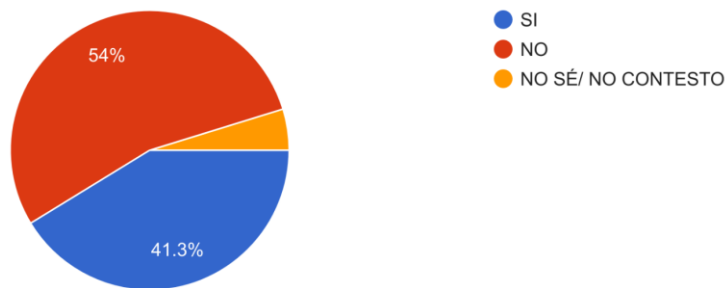


¿QUÉ OPINIÓN LE MERECEN LOS FUNCIONARIOS BPS, DGI Y/O ADUANA RESPECTO A CADA UNA DE ESTAS CUESTIONES?

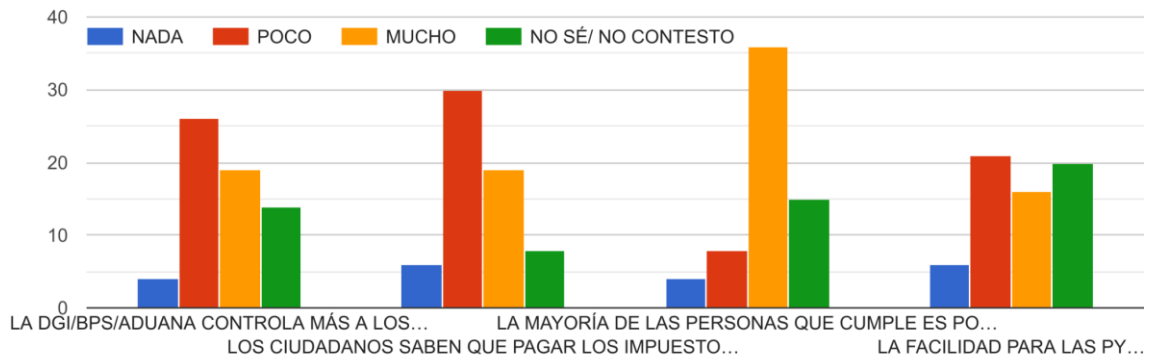


¿CONOCE UD. EL DESTINO DEL DINERO QUE RECAUDA EL ESTADO POR IMPUESTOS?

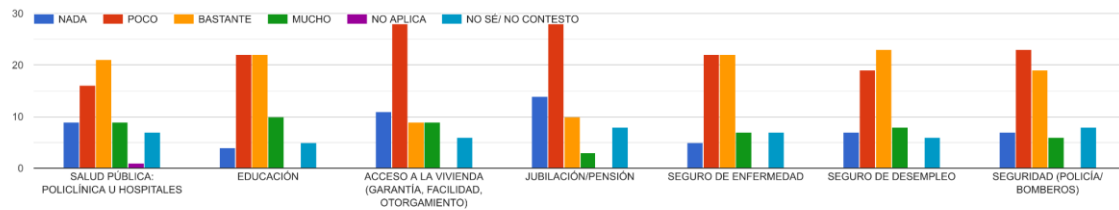
63 respuestas



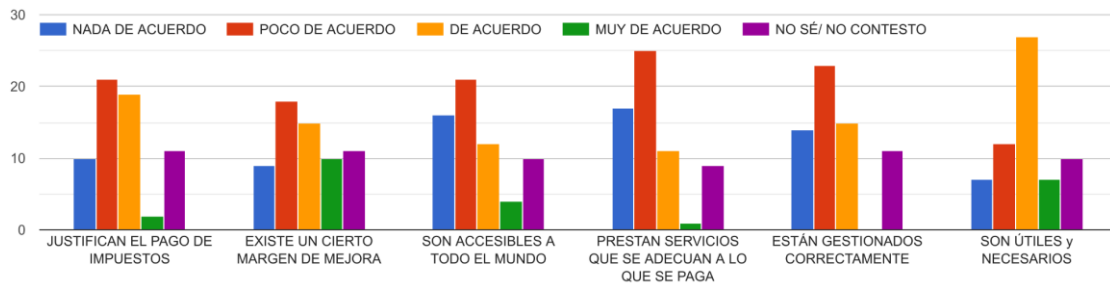
¿HASTA QUÉ PUNTO HAN INFLUIDO LAS SIGUIENTES AFIRMACIONES PARA MEJORAR LA RECAUDACIÓN DEL ESTADO?



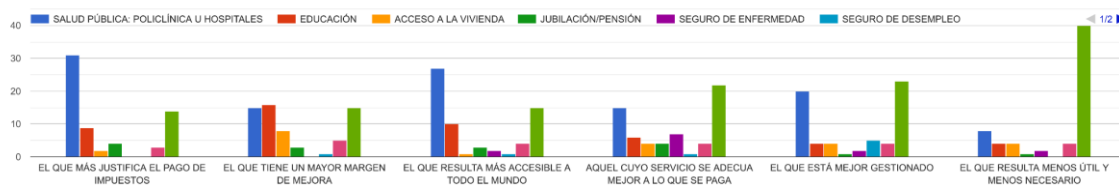
¿EN QUÉ MEDIDA SE SIENTE SATISFECHO CON LOS SERVICIOS Y/O PRESTACIONES QUE BRINDA EL ESTADO?



¿CUÁL ES SU GRADO DE CONFORMIDAD CON CADA UNA DE LAS AFIRMACIONES CON RESPECTO AL FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS Y PRESTACIONES EN GENERAL?

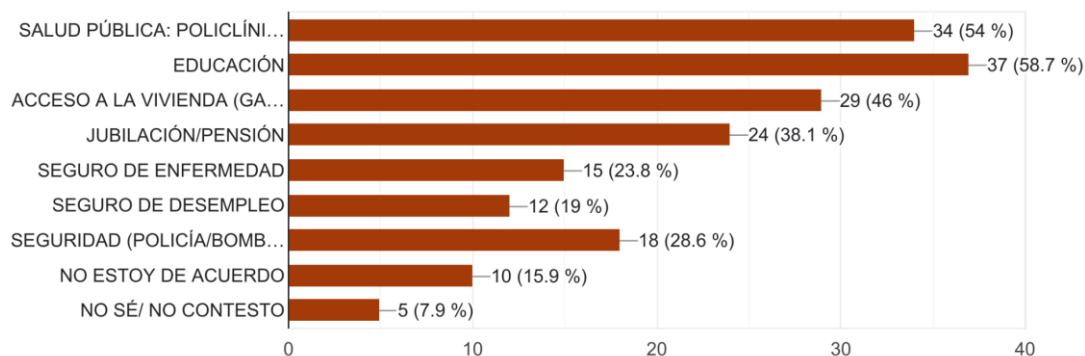


¿CUÁL ES EL SERVICIO O PRESTACIÓN QUE MEJOR SE ADECUA A CADA UNO DE LOS ANTERIORES ASPECTOS?



¿ESTARÍA DISPUESTO A PAGAR MÁS PARA ALGUNO DE LOS SERVICIOS O PRESTACIONES QUE DETALLAMOS A CONTINUACIÓN Y ASI, MEJORAR SU C... SÍ, PARA.. Marque todas las que considere.

63 respuestas



ANEXO IV - TRANSCRIPCIÓN DE ENTREVISTAS REALIZADAS

AL PROFESOR MGS. CR. ÁLVARO ROMANO

A REFORMA TRIBUTARIA EN URUGUAY UN PROCESO HACIA LA EQUIDAD –
CEPAL

Este documento del 2008 por A. Romano, habla de la reforma tributaria, de su implementación en las distintas fases, en la segunda trata de “señales” a la sociedad civil, en la cual trata de la Educación Tributaria y el Incremento de la percepción del riesgo por no cumplimiento.

Teniendo en cuenta la Séptima fase: Evaluación y eventuales correctivos: ¿qué datos arrojó esta segunda fase? ¿Considera que contribuye al logro de un mejor cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes involucrar a las sociedades civiles (CCEAU, Asociación de Escribanos, ¿etc.)? ¿Qué tan involucrados cree que están?

Ese documento se presentó en el 2008 es decir el mismo fue próximo a la reforma, ya que el proceso de reforma comenzó en el 2006.

La ley de reforma tributaria N.º 18.083 comenzó a regir en el primero de julio del 2007, o sea que esto fue al año siguiente.

Yo estuve muy involucrado en todo el proceso de la de la de la reforma y cuando yo me refería a esa fase dos. (Educación Tributaria y Percepción de riesgo).

La propensión al pago de impuestos por parte de los contribuyentes puede estar condicionada por múltiples aspectos.

Puede ser, simplemente por temor a no tener un inconveniente futuro y poder llegar a tener un costo mayor al que se pretendía evitar tratando de eludir el pago del impuesto. A eso apuntaba con el tema de la percepción del riesgo, esto es, si el contribuyente tiene la sensación de que si no paga, más tarde o más temprano la administración lo va a detectar y lo va a castigar de manera tal, que el castigo es peor que lo que se ahorró al adoptar esa maniobra elusiva o de fraude.

Había que darle a la sociedad civil por un lado esa señal y por otro lado, desde la niñez, desde la educación primaria voy a tratar de concientizar de manera tal, que vos sepas que esto que tú pagas por concepto de impuestos, tiene un destino en políticas públicas que se traduce en mejoras servicio. Incrementemos los planes de educación tributaria, se hicieron acuerdos con educación primaria, se hizo acuerdo incluso hasta con secundaria. Y por el otro lado, lo que se intentó hacer fue decir: bueno, endurezcamos las políticas represivas, por decirlo de una manera, incluso llegando hasta la órbita penal.

Habría que tener una evaluación, con respecto a los dos ítems. Por un lado, la educación tributaria y por otro lado, el castigo al contribuyente para aumentar la percepción de riesgo.

En lo que tiene que ver con castigo, necesitaríamos una serie de ver, por ejemplo: el número de actuaciones de actuaciones expectativas por parte de la administración y el número de denuncias penales, por ejemplo. (esos datos se pueden pedir en la Administración). Se debe medir con series relativamente largas.

El número, o sea, la medición objetiva, lo que te va a dar es el éxito de la política. Yo en ese documento estaba expresando cuál era la definición política y la orientación política, hacia dónde queríamos llegar ahora. Yo creo que se logró, pero no tengo el numero como para poder demostrarlo, pero intuitivamente te digo que si vos medís una serie de denuncias seguro que

subieron y si medís una serie de alumnos que recibieron cursos de educación tributaria, estoy segurísimo que subieron, pero no tengo el número.

¿Qué impacto crees que ha tenido haber implementado la educación tributaria?

Lo que vos podes medir es el esfuerzo del Estado de incidir en la conducta y en la cultura de ese futuro contribuyente, ahora la eficiencia y la eficacia de esa política es muy difícil de medir porque como ella me dice: vos le podes dar 200 horas al niño, pero si no fuiste eficiente en esa tarea en realidad al niño le puede haber entrado por un oído y salido por el otro. El éxito de esa política sería bueno si vos luego de que desarrollaste esa política, incidimos en la conducta de él y, en definitiva, porque la idea de esto no es solamente el niño. Incide en el niño, en tanto va a ser un contribuyente en el futuro. La idea es que el niño le diga a su papá cuando vayan al almacén: pedí la factura.; así como le dice el papá: no tienes un papel en la calle. Son temas culturales.

ANEP ha sido un aliado importante en esto, siempre estuvieron muy dispuestos a colaborar y ayudar con nosotros.

Yo creo que en quien más incidimos ahí en términos de educación tributaria fue en los docentes que tuvieron que desarrollar y llevar adelante estos planes. Porque ellos si son mayores, seres conscientes que tuvieron que incorporar todo esto.

El plan de educación tributaria en quien incidió más y bueno, yo creo que en primer lugar en los docentes.

¿Con respecto a educación tributaria se puede involucrar a otros actores?

Yo creo que siempre se puede avanzar en eso. En materia de educación, las definiciones políticas tienen que venir dadas por las autoridades de la educación.

En mi opinión, lo que se debería hacer es sensibilizar a las autoridades de la educación para que comprendan la relevancia del tema para que le dispensen un espacio de tiempo a estas cuestiones para incorporarlos en los planes. Una vez que se asume eso, yo creo que esto debería ser un proceso que acompañe todo el proceso de educación del niño desde educación preescolar hasta terminar la secundaria. No logramos completar todo el período este, pero ese era el objetivo final.

Se puede trabajar a su vez con la sociedad civil, con organizaciones sin fines de lucro, clubes y asociaciones deportivas, vos podés ampliar este ámbito de actuación, pero claro, eso que eso implica costos y gastos, que en materia presupuestal no es fácil lograr porque esto arroja resultados en el muy largo plazo. De todas formas, yo creo que se había avanzado bastante en esa materia. Obviamente que quedan muchas cosas por hacer y por mejorar incluso, una cosa que se podría hacer que nunca hicimos fue intentar algún tipo de evaluación de las políticas. Yo creo que ya estamos en plazo como para poder intentar este algún tipo de evaluación, algún tipo de seguimiento con relación a los niños que en aquel entonces.

¿Cuál es tu opinión respecto al Colegio de contadores, la asociación de escribanos y con respecto a fomentar el cumplimiento voluntario, ayuda a lograrlo y cuán involucrado te parece que están realmente esas asociaciones?

En lo que tiene que ver con la asociación de escribanos o, mejor dicho, en lo que tiene que ver con los escribanos. Dada la particular participación que ellos tienen en ciertos negocios el propio marco normativo los obliga a oficiar como auxiliar de la administración; en tanto, no lo

voy a tomar en consideración en el análisis porque en definitiva es algo que los obliga del marco normativo y acá estamos hablando desde una perspectiva de lo conductual.

La asociación que más contacto tiene con esto, es el Colegio de Contadores debido al rol que tienen los profesionales que nuclean en todo el proceso de liquidación y el pago de los tributos. El que incide en el pago voluntario de los tributos es el contador, yo pondría el foco en ese colectivo. Creo que el Colegio de Contadores ha tenido siempre una actitud muy colaborativa con la AT. No sólo colaborativa, sino proactiva, en la medida que permanentemente está implementando actividades y tareas de capacitación y de formación para sus asociados, de forma que puedan cumplir de buen modo las obligaciones tributarias correspondientes. Muchas veces el incumplimiento tributario obedece no a una voluntad de no pago, sino simplemente a un desconocimiento de cómo se aplica la norma. Las normas son relativamente complejas y muchas veces el incumplimiento viene por el lado del desconocimiento; entonces, desde esa perspectiva el Colegio de Contadores ha colaborado y más que buena forma para promover el conocimiento de la aplicación de las normas tributarias por parte de sus asociados. Así como también, cada vez que la AT ha solicitado colaboración ya sea para comunicar determinados mensajes que le quería hacer llegar al colectivo de los profesionales que nuclea, siempre el Colegio de Contadores tuvo las puertas abiertas y la mejor disposición, o sea, naturalmente que no siempre el relacionamiento de la administración con el colegio es el mejor.

La 45ª. ASAMBLEA GENERAL DEL CIAT publica METODOLOGÍAS PARA MEDIR LA MORAL TRIBUTARIA AL INTERIOR DE LAS AATT - Subdirector General Dirección General Impositiva (Uruguay). Aquí se detalla que se ha realizado un seguimiento de la imagen de la institución entre los usuarios y la opinión pública en general a través de empresas independientes mediante encuestas. Arrojando como resultado que la institución ha tenido una evolución muy positiva en términos generales y en particular en cuanto a la transparencia

durante los últimos años. ¿Cree que esto se mantiene en el tiempo? ¿Entiende que hay que seguir trabajando en mejorar la imagen de la AT? ¿Conoce a fondo cómo fue el trabajo de estas encuestas? ¿Es información a la que se puede acceder?

A partir yo diría por lo menos desde el año 2010 me acuerdo de tener reuniones con empresas de mediciones de opinión pública, bien de evaluación de opinión pública. Tal vez, ya venían de antes, eso no lo puedo asegurar, pero a partir de 2010 seguro. Se hizo una doble medición, como hacen las empresas encuestadoras ejemplo: las de opinión de voto. Hacíamos una de esas que iba a toda la ciudadanía en general, pero también hacíamos mediciones específicas en el público objetivo del eje, es decir, el público que atendemos nosotros. Percibimos durante años una mejora continua en la opinión pública en general, como del público objetivo específico. Lo que hacíamos era medir la opinión de la gente y compararnos con otras Administraciones Públicas; o sea, con los entes públicos, con la Administración Central y en todos los escenarios, siempre salíamos muy bien renqueados. Yo me acuerdo que estábamos primeros, segundos, terceros, pero nunca bajamos el tercer en lo que tenía que ver con la consideración de la opinión pública de cómo funciona la administración pública.

¿Considera que la AT uruguaya es una AT moderna? En caso negativo, en su opinión ¿Qué nos falta para alcanzarla y/o mejorarla?

Si yo comparo el organismo en el que yo entré a trabajar con el de hoy: es el día y la noche. Así como Uruguay, mejoraron todas las AATT; en particular, América Latina que es lo que yo conozco mejoraron mucho también. Yo te diría que en el periodo hasta el 2015 - 2016, la AT uruguaya y la de Ecuador deben haber sido las dos que más mejoraron en América Latina. Eso no quiere decir que fueran las mejores, porque todo esto depende del punto de partida, nosotros arrancamos de muy atrás, o sea, nosotros en algún momento llegamos a ser de las peores de América Latina. En un periodo de 12 - 14 años se avanzó muchísimo y a partir del 2017

entramos en una meseta. En temas de modernización lo que hemos hecho fue profundizar en facturación electrónica pero no mucha cosa más. De todas maneras, a nivel internacional estamos bastante bien.

Dado que se considera de gran importancia la cooperación entre las AATT para compartir información, experiencias y buenas prácticas que permitan que todas apliquen mejor sus sistemas tributarios. En esa línea, ¿entiende que se da esa cooperación entre las AATT de nuestro país? De no ser así, ¿por qué cree que ocurre?

Hay más cooperación con AATT del exterior que dentro de las AATT del país. Se intercambia información de manera automática con todas las AATT del mundo y eso, no lo hacemos con las AATT uruguayas (AATT departamentales y BPS).

Con respecto al IRPF sí hay intercambio con BPS pero porque el marco normativo así lo exige; no así sucede con el resto de los impuestos y contribuciones sociales, habiendo aquí oportunidades de mejora.

A las AATT las rige el artículo 47 del CT que impone reserva y la violación de ese secreto, implica sanciones muy importantes para el funcionario que lo incumple. No existen los mecanismos para intercambiar la información, por ejemplo: cuando se realiza una inspección. Deberían de existir los mecanismos (canales) adecuados, estipulados y no quedar sujeto a la buena disponibilidad o no que tenga el funcionario.

¿Considera que la implementación del sistema tributario actual es de fácil entendimiento para los contribuyentes y/o sus asesores? ¿Contribuye al cumplimiento voluntario de los mismos? ¿Requiere de mejoras? ¿Cuáles?

Admite dos visiones diferentes: una es desde el punto de vista de la facilidad o de la simpleza que tenga el diseño en sí mismo, o sea, obviamente un sistema muy complicado dificulta el

cumplimiento voluntario. Desde esta perspectiva, hay algunas cuestiones donde podríamos mejorar considerablemente, pero eso ya depende de definiciones de tipo político, de política tributaria.

Ahora, la otra dimensión vinculada, lo que tiene que ver con el cumplimiento voluntario y su conexión con el diseño del sistema, ahí sí estamos bien y creo que tenemos poco ámbito de mejoras y es en cuanto a cómo el sistema adopta medidas para protegerse, para proteger el cumplimiento, ejemplo: sí yo sé que en la venta de un inmueble se genera un impuesto, hay un profesional que tiene que actuar preceptivamente un Escribano bueno, la norma lo designa, responsable al Escribano. Entonces, lo que hace de esta manera el sistema es involucrar a otros colectivos, además de la AT y responsabilizarlo del pago del impuesto. Desde esta perspectiva la AT tiene más responsabilidad porque en el diseño de los tributos es consultada, pero no es su cometido; eso es un cometido del Ministerio de Economía y del Parlamento. No es la AT la que fija la política tributaria, pero esto sí, es la administración y en eso yo creo que hemos mejorado muchísimo, digamos. La percepción que se pueda tener en cuanto al nivel de informalidad, no es la adecuada precisamente por esto, porque de nuevo, con un ejemplo: si yo voy y me compro un refresco en un almacén de barrio, es probable, que ese almacén de barrio no me documenté la operación. El nivel de informalidad que eso indica es mucho menor del que parece, ya que esa venta viene de una cadena que capaz que pasó por cuatro manos antes de llegar ahí y todo el impuesto de esa cadena estuvo cobrado.

¿Considera el pasaje de los regímenes simplificados a régimen general adecuado? ¿No sería necesario implementar algún cambio intermedio para que este no sea tan brusco y evaluar la flexibilidad en el mismo? ¿Entiende que el régimen actual fomenta el enanismo fiscal?

Yo creo que en materia de Regímenes Simplificados hay mucho por hacer. Desde la AT, le habíamos propuesto al Ministerio de Economía en el 2019, una reforma importante de todos

los Regímenes Simplificados, pero se agotaron los tiempos y eso no fue posible de implementar. Yo creo que acá tenemos muchas cosas por hacer. En primer lugar, porque nosotros tenemos Regímenes Simplificados que vienen de la década del 80 y no tienen absolutamente nada que ver con la realidad en la cual se establecieron esos regímenes al día de hoy. Entonces, primero requeriría este una modernización de los mismos, con una modernización me refiero a la forma de cálculo y a la cuantía porque hay algunos que más que Regímenes Simplificados, son una reducción total y absoluta del pago de la obligación tributaria; lo cual, afecta el cumplimiento voluntario porque, por otro lado, vos tenés al otro, el que no está en el Régimen Simplificado y paga muchísimo más. Así como también hay Regímenes Simplificados que implican de repente pagar más que el que está en el régimen general, con lo cual, eso también redundo o impacta en cuestiones de equidad horizontal que, en definitiva, erosionan la propensión al pago del tributo por parte de los de los contribuyentes. En realidad, necesitaríamos algunos cambios en cuanto al pasaje del régimen general al simplificado y del simplificado al general; de manera que eso no sea tan traumático como es al día de hoy.

En la reforma tributaria se previó un Régimen de Estimación Objetiva que nunca se estableció en Uruguay (el pago de tributos en base a ciertos indicadores objetivos, como ser, por ejemplo: un bar, la cantidad de mesas). Además, se debe mejorar en el pasaje de un régimen al otro.

¿Cree que es necesaria una nueva reforma tributaria que contemple un rediseño de la política actual?

No creo que se deba realizar una Reforma Tributaria porque los pilares sobre los que se basó la reforma del 2007 siguen vigentes y sería contraproducente ya que para el clima de negocios se requiere estabilidad, pero sí se deben realizar ajustes, detalles.

ESPECIALISTA EN ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS, PROFESOR, ECONOMISTA
FERNANDO DÍAZ YUBERO.

Resulta esencial forjar una cultura cívico-tributaria para que los ciudadanos asuman que los impuestos son el precio que hay que pagar por vivir en una sociedad organizada democráticamente, y que la Hacienda Pública necesita ingresos suficientes, para enfrentar las políticas de gasto, que permitan lograr un adecuado nivel de cohesión social. ¿Entiende que, efectivamente logrando una cultura cívico-tributaria en la ciudadanía, se mejora el cumplimiento en el pago de impuestos por parte de los contribuyentes? Es decir: ¿el costo que tiene aparejado la implementación de la educación tributaria es menor que el beneficio?

La aplicación del sistema tributario, es compleja porque en definitiva estas detrayendo recursos de la actividad privada para pasárselos al Estado, para que preste sus servicios y suministre bienes a los ciudadanos, con lo cual es una tarea que siempre plantea problemas en toda época y en todo lugar; e incidir en la educación tributaria en sentido amplio, es decir rescatar y destacar la importancia de lo público, el costo que tiene el suministro de los bienes y servicios públicos.

Los problemas que plantean sociedades en las que no hay suficientes servicios públicos básicos en términos de educación, salud, seguridad jurídica y seguridad física y facilitación para el desarrollo es muy grande, pero hacer esto siempre es rentable.

Se ha conseguido con esto una mejora efectiva y una correlación directa. Yo no conozco ningún estudio en que haya una correlación directa (hacemos educación tributaria para jóvenes o para niños o para universitarios y en 2 años en 5 en 10 y se mejora el cumplimiento tributario). Yo creo que no hay ningún estudio de tipo. Mi intuición es que desde luego es conveniente apostar por la educación tributaria.

Sobre todo, hay que educar a niños y jóvenes, porque además hacen doble efecto en ellos mismos como futuros contribuyentes y también un poco como “catalizadores o facilitadores o fiscalizadores del cumplimiento de sus padres”, cuando ellos saben que, comprar sin IVA estás engañando estás defraudando, estás perjudicando a la sociedad, cuando ven que sus padres compran sin IVA, pues el que no les pongan buena cara supone una cierta presión, yo creo que eso produce un efecto cuantificado.

En España se hacen encuestas desde hace mucho tiempo. Tenemos el barómetro fiscal, también el Centro de Investigaciones Sociológicas hace un estudio desde hace muchísimos años en el que, además, la AT no participa ni tiene incidencia. En ocasiones la AT hace encuestas también de valoración de los servicios. La valoración en general en España es bastante buena del funcionamiento de la AT y mala de la percepción del nivel de fraude.

Hay que trasladar a la sociedad un mensaje contundente: la AT es capaz de detectar, corregir y sancionar los incumplimientos tributarios y el fraude fiscal y que, de seguir ese camino, el costo para los incumplidores terminará siendo más alto y las consecuencias mucho más severas.

¿Considera que ese “mensaje” llega a la población claramente y es percibido por estos con la importancia que implica?

Es política de comunicación.

La Administración estaba totalmente abandonada, los funcionarios tenían horario oficial, cuatro horas de trabajo que luego se cumplía o no se cumplía y todo el personal era al mismo tiempo compatible para hacer actividades de asesoría fiscal. Entonces todos los fiscalizadores, todos los contadores, eran asesores fiscales.

En mi informe decía que la AT no era sostenible.

Cuando llegó la crisis de 2001- 2002 en Argentina, en Brasil y que luego acabó llegando a Uruguay. Se decidió afrontar la reforma, pero finalmente no salió, hasta el inicio del siguiente periodo de gobierno el cual le dio el apoyo político y apoyo económico con una donación de la Unión Europea de 7 millones y medio de euros.

Sin embargo, gracias a la política de comunicación muy agresiva y de mucha presencia que se hizo se consiguió una mejora en el nivel de cumplimiento enorme, porque se trasladó percepción de riesgo que no se correspondía con la realidad. A largo plazo, si no es consistente con la realidad, se hunde, pero en el corto plazo produce efecto.

Mantenerlo en el tiempo exige calidad de las actuaciones y eso es difícil, pero es lo deseable que la gente piense que es mejor pagar en tiempo, a qué si dejo de pagar me van a identificar, me van a localizar, me van a cuantificar el fraude exacto que tengo y además me van a sancionar.

La carga de trabajo de las AATT es muchísimo mayor que su capacidad de gestión, siempre, no solo en Uruguay. Por eso es tan importante la prevención y la facilitación.

La facilitación no se hace porque queramos ser cariñoso o simpático con los contribuyentes, sino porque es imprescindible para aplicar la estrategia de la AT.

Para que los contribuyentes cumplan voluntariamente con sus obligaciones tributarias, hay que darles facilidades porque sólo con la fiscalización, sólo con el control no podemos lograrlo; entonces se hace de la necesidad virtud, como no tenemos otro remedio, pues vamos a facilitar, vamos a prevenir porque conseguimos mayor impacto que sólo con el control que tenemos. El control es como la bala de plata y ya lo último que queda, pero es muy costoso y hay que hacerlo para casos muy limitados.

¿Qué políticas se han instaurado en su país y en otras AT de AL de las cuales tenga conocimiento que contribuyan a la facilitación del pago a los contribuyentes que quieran abonar?

Hay muchísimas cosas. Primero, servicios de información potentes es decir que el contribuyente pueda acceder a través de internet, a través de la oficina virtual y tener respuesta a las preguntas más frecuentes, que se pueda descargar los formularios de declaración y que se informe de los cambios normativos.

Está dando muy buenos resultados en España y en muchos países, en América latina también hay algunos países que utilizan los asistentes virtuales, los cuales son más completos porque es como un lenguaje bastante natural.

Otra de las medidas que hay que implantar para tener es un centro de atención telefónica, es muy importante que el contribuyente cuando tenga que cumplir con sus obligaciones, no tenga que desplazarse a las oficinas, que pueda hacerlo de ser posible, a través de internet, sino telefónicamente y sólo en determinados casos que tenga que ser presencialmente.

Con la información a través de internet, se logran dos ventajas muy importantes: la unidad de criterio y la calidad de las respuestas, porque cuando la contestación se hace telefónicamente y más presencialmente, tú no puedes asegurar la unidad de criterio.

Otra de las cosas que se ha hecho es, por ejemplo, lo que se llama el cumplimiento cooperativo, que significa tener relaciones con las grandes empresas, con grupos de grandes empresas o con una gran empresa individualmente para explicarles, por ejemplo: si ha habido un cambio normativo, como se entiende, identificado este problema vamos a actuar así. Deberían implementarse comunicaciones que fueran más allá del Colegio de contadores y que fueran

también con grupos de empresas, con los promotores inmobiliarios, con los constructores, con los frigoríficos y hacer reuniones sectoriales para explicarles.

Hay una información novedosa y muy relevante que tenemos las administraciones ahora es la que se llama el ERS, las cuentas que tienen abiertos los residentes en cada país fuera de su país, por uruguayos, en Suiza. Esa información la tenemos, y ante esa información podemos hacer dos cosas: o callarnos, y si no la declara bien el contribuyente, fiscalizar.

Dado el bajo porcentaje que tienen las acciones de control en la incidencia de la recaudación total de una AT, ¿considera que la AT destina los recursos necesarios a esta área? o por el contrario, ¿estos son excesivos y debieran destinarse a mejorar y facilitarles el cumplimiento a los contribuyentes?

La asignación de recursos no es consistente porque además hay que ver no solo cuantitativamente sino cualitativamente.

Aparte del nivel jerárquico es que tiene que ser igual, porque si creemos que es importante, pero tiene que ser igual que fiscalización, hay que asignarle recursos cuantitativa y cualitativamente suficientes. Siempre van a ser pocos, y van a ser menos de los que necesitamos, pero no podemos decir, es muy importante la facilitación sin recursos.

Dedicaban muchos recursos a facilitación para mí excesivos en cuanto a nivel de cualificación, porque tenían contestando preguntas básicas a contadores y a mí me parece un exceso de sobra en España.

En su opinión, ¿entiende que existe la cooperación entre las diversas AT de un país? ¿o esta cooperación ocurre en mayor medida a nivel internacional? En el caso de que no exista cooperación a nivel nacional ¿por qué cree que ocurre?

La cooperación a nivel de Uruguay entre DGI y ATYR es satisfactoria y funciona muy bien, con aduanas no. Hay países donde están integrados, es decir, vuestros vecinos, Argentina y Brasil tienen unidos DGI, ATYR y aduanas. Pese a todo, Aduanas en AFIP, por ejemplo, no están plenamente integradas pese a que están en una misma administración federal de ingresos públicos, pero luego son divisiones casi separadas.

A nivel internacional en cooperación hay bastante más de la que había antes y mucho menos de la que debería haber, pero se ha avanzado. Se logró un acuerdo de colaboración en materia de recaudación que a nivel internacional. Hay un proyecto que se llama ICAP que trata de acuerdos entre grandes empresas, que actúan en diversos países y las AATT realizan fiscalizaciones casi con carácter preventivo a determinados grupos a diferentes países de manera simultánea. A nivel europeo se hacen fiscalizaciones conjuntas ya sin acuerdo con determinadas empresas y eso está funcionando bien y manda un mensaje de unidad de criterio; en América latina, eso todavía no se da.

El ideal es que no haya que transferir información una vez al año, sino que se compartan, se pueden acceder a bases de datos comunes por lo menos de elementos básicos como la identificación del contribuyente.

¿Entiende que los funcionarios están capacitados y si el proceso de selección se realiza de forma correcta en AL?

Parece que las AATT de América Latina tienen un defecto grave, es que tú entras a trabajar en la administración por el mero hecho de ser contador o abogado, pero eso no te habilita para ser fiscalizador de grandes empresas. Entonces alguien con pocos exámenes o ninguno y/o con una prueba psicotécnica y una entrevista puede incorporarse a la AT.

Me parece que es fundamental que el acceso a la administración pública sea a través de pruebas públicas, de suficiente dificultad que exijan suficiente capacidad técnica y que luego, haya una capacitación permanente del personal a lo largo de toda su carrera y que cuando va a haber un ascenso, un cambio de área, también haya capacitación. En Uruguay creo que el nivel de capacitación de los contadores es bueno, pero la capacitación que se hace al menos en DGI, es muy escasa.

En América latina, la situación puede ser mucho peor, porque el nivel de capacitación inicial puede ser mucho, mucho peor. En Centroamérica, por ejemplo, es mucho peor. Mucha gente con la que hablas no saben bien lo que es la presión fiscal, les hablas de un porcentaje y no saben bien lo que es un porcentaje, entonces yo creo que ese es un reto de las administraciones, la capacitación inicial, la capacitación permanente y la adecuación, es decir que gente que haya entrado hace 25 o 30 años, a lo mejor con pruebas suficientemente cualificadas y se ha mantenido al día puede quedarse en 3 o cuatro años, por la velocidad con la que cambia la normativa, los procedimientos y las herramientas tecnológicas, se puede quedar totalmente desactualizado en un plazo muy corto. Entonces todo lo que se invierta en capacitación me parecerá la mejor inversión que puede hacer una AT.

Las AATT de los países de AL han avanzado mucho en los últimos años, logrando mayor margen de maniobra (no independencia), más profesionalización y mejores resultados en servicios e información y también en control y reducción de la evasión. Los últimos resultados de ISORA, en cuanto a los países miembros de CIAT, evidencian importantes avances de las AATT en diversos aspectos.

¿Considera que la AT de nuestro país es una de ellas? De un tiempo a esta parte, ¿considera que estamos en una meseta en donde no se han podido implementar mayores mejoras? ¿Qué otros aspectos hace falta trabajar y de qué manera para seguir mejorando?

Creo que la DGI está al nivel de las mejores administraciones de América Latina, con Chile; pero eso no quiere decir que sea perfecta, no hay ninguna perfecta.

Es verdad que esté en una especie de meseta, es decir, que subió muchísimo y ahora pues es difícil mantener eso, pero pasa en todas las organizaciones, pero creo que DGI es una muy buena administración, en cuanto a ATYR tiene muchos recursos, da un apoyo y un control para una recaudación relativamente poco significativa que tiene muchos recursos, con lo cual yo es una buena administración con un sistema informático muy potente, da un buen servicio a los contribuyentes y creo que es una buena administración. No tengo comparación con otras de Seguridad Social, digamos, pero yo creo que es una magnífica administración que tiene algunas limitaciones, como por ejemplo la obligación de comprobar cualquier denuncia, cualquier reclamación de un contribuyente.

Hay algunas limitaciones por el sistema de Seguridad Social de cuenta corriente de cada persona que supone una demora y una carga de trabajo enorme que dificulta, entonces yo creo que en ese sentido se derrochan recursos, no es que no esté bien hecho y no es que no haya que hacerlo, pero a lo mejor, al mismo tiempo en DGI se está dejando de fiscalizar a una gran empresa que factura 6 o 7 millones de dólares y no tienen capacidad para llegar a ella.

¿Cuál es su opinión respecto a si las AT deberían centralizarse en lo que es la recaudación de los impuestos y contribuciones a la seguridad social?

Debería integrarse ATYR y DGI tendrían que estar juntas, así como Aduana. En un país tan chico no tiene sentido que no estén integradas, cuando los países vecinos sí lo están. Uruguay tiene una presión fiscal alta y un exceso de tamaño en el Estado que hace que la economía no sea tan eficiente. Si se integraran las AATT se aprovecharán mejor los recursos humanos.

¿Cuál considera que sea el indicador más acertado para medir la eficacia en el funcionamiento de las AATT?

Hay dos medidas: eficiencia (cuantos recursos tengo y como lo rentabilizo) y eficacia. Una AT puede ser muy eficiente y poco eficaz o viceversa.

Un indicador para medir la eficacia es saber cuánto se minimizó la evasión fiscal y cuál es la valoración social y para medir la eficiencia podríamos ver cuantas fiscalizaciones se realizan, si atendemos rápido a los contribuyentes; es decir, las actividades que realizamos con los recursos que tenemos. Pero lo importante no es la eficiencia sino la eficacia.

Considera que para contribuir al cumplimiento voluntario y la facilitación del ST ¿hay que ir hacia la bancarización de las operaciones que incluya todos los medios donde pueda darse seguimiento? ¿Qué opinión le merece la facturación electrónica?

Bancarizar para que todo deje rastro, las tarjetas que da el MIDES, descuento del IVA, y es muy beneficioso en sectores con bastante informalidad como la hostelería.

Actualmente son ya muchas las AATT que han implantado el borrador de declaración para el impuesto a la renta de las personas físicas y algunas, lideradas por Chile, lo han extendido al IVA con muy buenos resultados.

En España por primera vez nos estamos aproximando a los primeros borradores de IVA, porque no tenemos información de facturación electrónica de todas las operaciones. España fue totalmente pionera en el impuesto sobre la renta, luego vinieron el resto de países del mundo.

Pero Chile va muy por delante en el IVA y ha sido el líder mundial. Ahora ya hay países, Colombia, Perú, que están empezando con IVA para determinados grupos de contribuyentes, pero España todavía no tiene un borrador como tal generalizado del IVA y creo que es el camino que hay que recorrer y lo que pretende España, pero en Europa y en general la facturación electrónica no es obligatoria, no quiere decir que no haya mucha facturación electrónica, pero no es obligatoria y sobre todo a la administración no centraliza esa información.

En Chile, toda la facturación pasa directamente por el servicio de impuestos con lo cual tiene la información que les permite llegar a hacer el 97% de las declaraciones de IVA.

¿Considera que Uruguay estaría en condiciones de comenzar a implementar esto?

Si, Uruguay ya tiene la facturación electrónica muy extendida desde hace mucho tiempo y realmente hasta ahora no se ha explotado suficientemente, ni siquiera para la fiscalización y control masivo, ahora se está en ello, hay condiciones para realizarlo, pero no va a ser pasado mañana.

La inversión de la DGI es muy baja, tiene problemas con la informática, no es que funcione mal, sino que está avanzando mucho más lento de lo que podría.

El análisis de Gestión por Riesgos de Cumplimiento, ¿se aplica en las AATT de AL y en puntualmente, en Uruguay?

La gestión de riesgo y cumplimiento es una forma ordenada de toma de decisiones apoyada en información fiable y esto sirve para todos. La gestión por el cumplimiento, no es sólo identificar contribuyentes a fiscalizar, sino que toda la dirección de la administración y la ejecución, se lleve en base a riesgos. Entonces, tan riesgo es que no capacitamos al personal, como que un contribuyente puede no estar inscripto.

Hay intentos por todas partes y bien intencionados, pero muchas veces muy limitados a la fiscalización. Decir, hago gestión de riesgos porque estoy seleccionando contribuyentes en base a Cruz, pues está bien, o sea, eso es bueno, no hacerlo por intuición, sino hacerlo con algún criterio, pero realmente no es gestión de riesgo concebida en sentido amplio.

La administración hoy en día tiene una capacidad para captar y almacenar información, ¿te parece que realmente esta información se depure y se le saque todo el provecho?

No sólo en las administraciones, sino en cualquier organización. Pero analizarla, interpretarla y sacar conclusiones es muy costoso y hace falta personal especializado: analistas de información, científicos de datos y en eso, todas las organizaciones tienen muchas carencias, incluyendo las privadas.

Hay un reto muy grande, hay administraciones en las que no se le presta atención a la calidad de la información. En DGI hay una unidad que se ocupa de información y el nivel de calidad de información es fiable, pero hay países muy grandes, Argentina, Perú, que no tiene ninguna unidad y entonces, manejan mucha información, pero no de calidad, no rigurosa.

¿La cantidad de información y la capacidad de análisis han crecido en igual proporción?

No, se necesitan cientos y cientos de analistas de información que no están en el mercado; es decir, ahí hay un reto para todas las para todas las organizaciones.

El machine learning facilita tratar de con inteligencia artificial ir formando que las máquinas pueden ir resolviendo problemas reiterativos, pero realmente ahí tenemos un reto todas las organizaciones y las AATT, por supuesto.

Queríamos saber tu opinión ¿Entiendes que es prudente que las Administraciones Tributarias tercerice determinadas funciones y hasta qué punto podría ser viable o no?

La tercerización para mí tiene un límite, decir tercerización, hay muchísimas cosas transferidas desde hace mucho tiempo como el pago en Banco.

Yo creo que hay un límite que no se debe sobrepasar nunca y es aquellas tareas, aquellos servicios y aquellas funciones que exigen el uso de información tributaria.

Hay muchas cosas que pueden contar con apoyo externo, pero nunca la fiscalización y el control de la recaudación.

¿Piensa que debe existir colaboración de empresas privadas con la AT?

Hay muchas áreas en las que se puede, con empresas privadas debe haber acuerdos y también con otras administraciones, es decir, BPS y DGI pueden colaborar mucho más que lo que colaboran, por ejemplo, en el territorio y las oficinas del interior, se puede colaborar con los bancos a lo mejor en tener hojas informativas en sus oficinas y hay que colaborar con las intendencias.

La colaboración con otras instituciones públicas o privadas me parece fundamental y hay muchos campos en los que se puede colaborar activamente.