

LA DGI, LOS CONTRIBUYENTES, REALIDADES, MITOS Y COMPROMISOS

Lic. Joaquín Serra
IX Jornadas Tributarias
2016

En primer lugar, quisiera agradecer a todos la presencia en estas Jornadas que creo se han constituido en un evento muy jerarquizado.

Evento que permite a la DGI interactuar con actores diversos del mundo académico y profesional.

Sin duda la propia asistencia a este evento que se repite año a año, es demostrativa de la jerarquía que acabo de mencionar.

Teniendo presente cuál es el rol de la DGI como administración tributaria en la actualidad, haré referencia al relacionamiento con los contribuyentes.

En un primer momento me gustaría compartir con Uds algunas reflexiones sobre temas que podríamos ubicarlos en lo que comúnmente decimos “Supuestos” y de los cuales rara vez conversamos aquí, donde predominan los aspectos técnicos de la materia tributaria.

En un segundo momento quisiera hablar sobre los mitos y realidades sobre la relación entre los Contribuyentes y la DGI.

Por último, terminaré planteando algunos compromisos de mejora.

1. Los supuestos

a) En una sociedad democrática, el ejercicio de las libertades y los derechos tienen un costo: los impuestos.

Los derechos y las libertades privadas tienen costos públicos. Sin el cobro de impuestos que permitan el funcionamiento de un Estado que los garantice no hay derechos ni libertades efectivas. Esto vale tanto para el derecho a la seguridad social o a la asistencia médica, como para la propiedad privada o la libertad de expresión. Proteger y hacer cumplir los derechos de los ciudadanos requiere de la acción estatal.

Se podrán discutir los fines de la actividad estatal, el nivel y tipo de intervención pública deseable. En una sociedad pluralista sobre estos puntos existen diferentes opiniones, que dependerán de las preferencias de cada ciudadano.

Pero seguramente todos acordaremos que para vivir en sociedad se precisa del Estado y que el estado precisa recursos para funcionar.

Los impuestos son el precio que pagamos por vivir en sociedad.

b) Una DGI imparcial

El sistema fiscal es uno de los principales instrumentos para organizar la sociedad: proporciona los recursos que el Estado necesita para cumplir con sus fines y tiene efectos en la actividad económica y en la redistribución de la riqueza. Es por ello,

una cuestión política de la máxima importancia.

Por eso, en una democracia las decisiones fiscales se adoptan a través de leyes que votan los legisladores, que pertenece a otro poder del Estado en el cuál están representados todos los ciudadanos a través de los distintos partidos políticos y en dónde las decisiones se adoptan según lo dispuestos en la Constitución de la República.

Como la política fiscal se encuentra en el centro de las discusiones ideológicas y la puja de intereses de los diferentes sectores sociales, existen diferentes opiniones sobre el nivel, tipo y calidad del gasto público; así como sobre el mejor diseño del sistema tributario a aplicar.

Las justificaciones teóricas -principios de justicia distributiva, de eficiencia económica- políticas o de otro orden que sustenten cada tributo forman parte de una discusión que se debe dar en el marco del proceso político que acompaña a toda sanción legislativa.

La aplicación imparcial de las normas tributarias exige que DGI quede al margen del debate político.

c) La DGI debe ser un capital institucional público de todos

La DGI, debe ser un capital institucional público que contribuye de manera sustantiva a la construcción de un entorno de respeto de la legalidad y el tratamiento equitativo de los ciudadanos.

Una sociedad democrática debe contar con instituciones sólidas y con una organización capaz de aplicar en sus términos exactos las normas aprobadas por los representantes de los ciudadanos en el Parlamento.

La función de la DGI es lograr que las leyes aprobadas en el Parlamento se cumplan razonablemente y no se vacíen de contenido en el proceso de su aplicación.

Se trata en definitiva, de proteger los derechos del buen contribuyente, combatiendo situaciones de competencia desleal basadas en la evasión de impuestos.

Es tan importante la aplicación efectiva de las leyes como su aprobación. Esta es una tarea en que la DGI no puede fracasar.

d) La DGI debe ser transparente y rendir cuentas

La DGI debe actuar cumpliendo la Ley, en un marco de respeto del Estado de Derecho.

Su accionar es controlado por los Órganos Jurisdiccionales competentes -Poder Judicial, TCA- quienes siempre de forma independiente podrán juzgar la legalidad de la actuación ante los contribuyentes concretos.

Sin perjuicio de este control, los resultados de su gestión deben ser transparentes ante la opinión pública y los diferentes actores políticos y económicos.

En definitiva, las libertades individuales y los derechos sociales se sustentan en un Estado cuyo funcionamiento se financia con impuestos. La DGI trabaja para asegurar esos recursos aplicando la ley de manera imparcial, profesional, ética, evitando que la evasión o el fraude fiscal se transforme en una ventaja competitiva defendiendo de esta manera a los ciudadanos y contribuyentes que cumplen con la Ley

2. El relacionamiento DGI - contribuyentes

a) El cumplimiento voluntario

El sistema impositivo uruguayo –al igual que cualquier sistema fiscal moderno- está basado en la autoliquidación de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes.

El 99% de la recaudación de la DGI se origina en pagos voluntarios.

Por este motivo, nuestro sistema tributario impone obligaciones formales y sustanciales a un número muy importante de contribuyentes. En Uruguay existen más de 2.000.000 contribuyentes -unas 220.000 empresas y 1.800.000 personas físicas- que implican una gran carga de trabajo para la DGI, que no podría ser gestionada si no se contara con la colaboración, más o menos voluntaria, de la mayoría de ellos.

Por este motivo, facilitar el cumplimiento de los contribuyentes es uno de nuestros principales objetivos estratégicos.

Si la mayoría de los contribuyentes cumplen de forma voluntaria o inducida con sus obligaciones fiscales, liberan recursos administrativos para el control de los contribuyentes menos cumplidores o con mayor trascendencia recaudatoria.

Es responsabilidad de la DGI para facilitar el cumplimiento voluntario:

- Informar sobre las normas tributarias para su adecuada interpretación y favorecer su correcta aplicación
- Atender y asistir al contribuyente de forma correcta, amable y respetuosa
- Contar con procedimientos sencillos, conocidos y únicos que permitan la aplicación exacta de las normas vigentes

- Respetar estrictamente el secreto tributario como forma de mantener la confidencialidad y reserva sobre la información obtenida en el marco de nuestras actuaciones.
- Difundir los principios de actuación de la DGI, sus principales objetivos y los resultados obtenidos.

b) El riesgo del incumplimiento

No obstante, el cumplimiento por parte de los contribuyentes de sus obligaciones no se logra solamente con facilitación.

También incide la percepción que tenga el contribuyente del riesgo que asume al incumplir. El cual dependerá de la percepción que tenga sobre la probabilidad de ser detectado y de la sanción que le puede suponer dicho incumplimiento.

En la medida que el riesgo de incumplir tenga una alta percepción por parte del contribuyente será el mejor aliado de la DGI para obtener el cumplimiento voluntario.

¿Cuáles son los requisitos mínimos para obtener una adecuada percepción de riesgo?

- Potestades suficientes para:
 - Obtener la información necesaria para aplicar las leyes tributarias, ya sea por suministro periódico o por requerimientos individualizados a los contribuyentes.
 - Poder comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes, con las más amplias facultades de investigación y fiscalización.
- Régimen sancionador riguroso que haga caro el defraudar o incumplir con las obligaciones formales.
- Posibilidad efectiva de resguardar el crédito tributario.

c) El derecho a ser considerado como un contribuyente que cumple correctamente con sus obligaciones

La facilitación del cumplimiento a los contribuyentes y la lucha contra la evasión y el fraude son dos objetivos estratégicos complementarios.

Obtener buenos resultados en el cumplimiento voluntario hará menos necesario la utilización de controles intensivos; y a mayor capacidad de la DGI de detectar y sancionar a los evasores, mayor percepción de riesgo, que redundará en mayor cumplimiento voluntario.

Ambos aspectos están presentes en la Misión de la DGI:

Recaudar los tributos internos, promoviendo el cumplimiento voluntario de los obligados, respetando sus derechos y actuando con integridad, eficiencia y profesionalismo, con el fin de brindar un buen servicio a la sociedad.

En el marco de su misión, los objetivos estratégicos apuntan a facilitar el cumplimiento voluntario, combatir el fraude y el incumplimiento fiscal.

La DGI no concibe al contribuyente como un potencial evasor, sino como un sujeto al que hay que prestarle todo tipo de servicios para facilitar el conocimiento y el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Esto no significa que al defraudador, por su conducta ilícita, la DGI no le aplique la ley de la forma más firme posible.

3. Mitos sobre el relacionamiento DGI – contribuyente

1. Las inspecciones siempre terminan con deuda porque los inspectores cobran un porcentaje de los impuestos que liquidan

En el año 2015 el 92% de las actuaciones intensivas de la División Fiscalización concluyeron con liquidación de impuestos.

Los inspectores no tienen ningún incentivo económico para liquidar impuestos.

Todos los funcionarios de la DGI tienen un pago variable anual por cumplimiento de metas grupales. En el caso de los inspectores las metas están relacionadas al número de actuaciones realizadas en toda la División. En el cálculo de la prima no influye si se liquidó o no deuda, ni el monto liquidado.

El resultado de las inspecciones se explica por la incorporación masiva de tecnología de la información, que permite un mejor procesamiento de los datos para realizar análisis de riesgo y ajustar el proceso de selección de los contribuyentes a auditar.

2. DGI determina deudas sin criterios técnicos y sin escuchar al contribuyente ya que nunca revisa sus decisiones

El trabajo de los inspectores es supervisado tanto a nivel interno de la División Fiscalización como por otras Divisiones (como es el caso, por ejemplo, de la División Técnico Fiscal), revisión que implica tanto sus aspectos de técnica tributaria como jurídicos. Esto significa que el trabajo de fiscalización es controlado por otros funcionarios que no participan de la auditoría.

Previo a la determinación de la deuda, la DGI da vista al contribuyente de todas las actuaciones que conforman el procedimiento administrativo. El contribuyente puede realizar los descargos que considere y siempre son analizados por los servicios técnicos.

Recursos Administrativos contra actos de determinación

	2013	2014	2015	Oct/2016
Recursos Interpuestos	81	65	66	41
Revocación total o parcial	8	10	9	4
Porcentaje de revocación	10%	15%	14%	10%

Previo a la determinación de una deuda se escucha al contribuyente y se controla la actuación por un área técnica independiente de Fiscalización.

Si el contribuyente discrepa con la decisión de la DGI, puede recurrir el acto de determinación. En este caso, la DGI vuelve a analizar su actuación.

En el período comprendido entre enero de 2013 y octubre de 2016 la DGI modificó su pretensión inicial en virtud de los descargos y agravios contenidos en los recursos presentados por los contribuyentes, entre un 10% y un 15% de las veces.

Los profesionales de la DGI actúan con criterios técnicos, existe control interno, el contribuyente es escuchado y la DGI revisa sus actos.

3. La DGI determina mal las deudas

Agotada la vía administrativa, si se interpone acción de nulidad, las actuaciones inspectivas de la DGI son controladas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. DGI en los últimos tres años realizó un promedio de 1.150 inspecciones intensivas por año, un 83% de las cuales terminaron con el reconocimiento expreso de tales adeudos por parte del contribuyente.

En este período, se recurrieron un 6% de las actuaciones y se presentó recurso de nulidad ante el TCA en el 2% de las inspecciones.

Si en lugar de tomar la totalidad de las inspecciones, se seleccionaran únicamente las inspecciones que culminan sin reconocimiento de los adeudos (inspecciones denominadas comúnmente “de oficio”), el porcentaje de actuaciones recurridas se ubicaría entre un 14% y un 17% de las mismas. Esto significa que, en promedio, solo una de cada 6 de las inspecciones sin reconocimiento de adeudos es impugnada.

Actuaciones inspectivas recurridas y con acción de nulidad

	2013	2014	2015
Inspecciones	1.176	1.208	1.062
Inspecciones con resultados aceptados	941	1.008	918
Inspecciones de oficio	235	202	145
Recursos interpuestos	81	65	66
Acciones nulidad promovidas por inspecciones	40	28	22
Porcentaje de acciones nulidad sobre total inspecciones	3%	2%	2%
Porcentaje de acciones nulidad sobre inspecciones finalizadas de oficio	17%	14%	15%

En los últimos, tres años el TCA confirmó total o parcialmente el 57% de los actos de la DGI impugnados, cualquiera fuera su contenido (actuación inspectiva, consulta, Resolución, recursos humanos, etc.).

No se cuenta con información desagregada por el contenido del acto sobre el cual recayó la sentencia.

Porcentajes de sentencias del TCA confirmando los actos administrativos de cualquier naturaleza

	2013	2014	2015
Sentencias confirmando	14	14	30
Sentencias confirmando/anulando parcialmente	6	8	4
Sentencias anulando	14	16	30
Porcentaje sentencias confirmando	41%	37%	47%
Porcentaje sentencias confirmando/anulando	18%	21%	6%
Porcentaje sentencias anulando totalmente	41%	42%	47%

Conviene tener presente que, dentro de las sentencias anuladas, se incluyen aquellas que implican la recomposición del procedimiento, por lo que la anulación no coincide necesariamente con casos que tengan un resultado definitivamente desfavorable.

La DGI, como cualquier organización es falible.

Nuestro ordenamiento jurídico prevé mecanismos de control y corrección del accionar de la Administración.

La evidencia empírica no muestra problemas de calidad generalizados en la actuación de la DGI.

Por otra parte, en muchos casos las anulaciones corresponden a diferencias de carácter técnico por posturas interpretativas disímiles entre el Tribunal y la DGI, lo que no significa que exista un error o un mal accionar.

Por ejemplo, entre los casos anulados, una reciente Sentencia se pronunció sobre la inspección practicada a un gran contribuyente. En el caso, la DGI había entendido que el arrendamiento de automóviles de alta gama que realizaba la empresa para el uso de su personal jerárquico, sólo correspondía ser deducido en 5/7, esto es, que no correspondía descontar dicho gasto por el uso de los autos por los gerentes durante el fin de semana. El TCA, en cambio, entendió que este se trataba de un gasto necesario y, en consecuencia, anuló la determinación en este punto.

4. Las inspecciones duran años

En los últimos, tres años la duración promedio de las inspecciones, considerando el tiempo transcurrido desde el Acta de Inicio hasta el Informe Final de Inspección siempre fue menor a un año.

Duración promedio de las inspecciones (días corridos)

	2013	2014	2015
Fiscalización	242	269	298
Grandes Contribuyentes	255	319	249

En este período solamente en un 4% de las inspecciones la demora entre el Acta de Inicio y el Informe Final de Inspección duró más de una año.

5. La DGI impide el funcionamiento de las empresas que están siendo auditadas

Se ha sostenido que la DGI ahoga a los contribuyentes trabándoles embargos injustificados, colocando a las empresas al borde de la inactividad.

La adopción de medidas cautelares es el mecanismo que tiene la DGI, desde la década del 70, para garantizar el crédito fiscal en vías de determinación cuando se vislumbra que existirá riesgo para la satisfacción del mismo una vez finalizado el procedimiento administrativo tributario.

La solvencia del Estado no hace necesario la exigencia de caución como ocurre con los particulares, sin perjuicio de ello, los presupuestos de la tutela judicial del crédito son los mismos que se utilizan para proteger créditos privados.

La medida es dispuesta por un Juez y por un tiempo determinado.

Medidas cautelares promovidas por DGI

	2013	2014	2015
Inspecciones	1.176	1.210	1.063
Inspecciones de oficio	235	202	145
Medidas cautelares promovidas	37	47	21
Porcentaje sobre total actuaciones	3%	4%	2%
Porcentaje sobre actuaciones de oficio	16%	23%	15%

Una vez cautelado el crédito, la DGI debe proceder a determinar la deuda.

Se ha señalado que la DGI tiene demoras excesivas.

Medidas cautelares con acto de determinación pendiente

	2013	2014	2015
Cantidad	4	12	6
Porcentaje sobre medidas adoptadas en el año	10%	25%	30%

Por otro lado, el artículo 463 de la Ley N° 17.930, de 19/12/2005, faculta a la DGI a suspender la vigencia del CVA a partir de pasados 90 días corridos de decretadas las medidas cautelares por el Poder Judicial.

Se ha señalado que la adopción de medidas cautelares más la suspensión del CVA, impide que las empresas sigan funcionando.

En estos casos, el criterio genérico que aplica la DGI es expedir el CVA por períodos de 180 días, de forma tal de poder realizar un control adecuado del comportamiento del contribuyente, sin impedirle su funcionamiento.

En definitiva, es esperable que en una parte de los contribuyentes inspeccionados exista riesgo para la satisfacción del crédito tributario.

En los últimos tres años, se promovieron medidas cautelares solamente en 3 inspecciones de cada 100. Las medidas adoptadas no impiden el funcionamiento de las empresas.

6. La DGI abusa de sus facultades sancionatorias

Las sanciones deben graduarse según la gravedad de la falta.

Para abordar este tema se medirán cuantas veces la DGI entendió que existían elementos para imponer una multa por defraudación, así como la presentación de denuncias penales.

La infracción de defraudación se sanciona con una multa entre 1 y 15 veces el impuesto que se pretendió defraudar.

El delito de defraudación, como está tipificado, supone proceder con engaño con el fin de obtener un provecho ilícito a expensas de los derechos del Estado a la percepción de los tributos.

Multa por infracción de defraudación y denuncias penales (excluidas las originadas en actuaciones aduaneras)

	2011	2012	2013	2014
Monto Impuestos defraudados	697:607.340	809:502.350	885:707.340	254:634.100
Monto Multa defraudación	2.212:694.018	2.147:874.979	1.959:695.223	701:401.017
Multa / impuestos defraudado	3.2	2.7	2.2	2.8
Cantidad Multas	179	126	122	132
Con Denuncia Penal	13	3	8	12
Porcentaje de multas sobre total actuaciones			10%	11%
Porcentaje de denuncias penales sobre multas por defraudación	7%	2%	7%	9%

Solamente el 10% de las inspecciones concluyen con una multa por defraudación y una cantidad muy pequeña con denuncia penal por el delito de defraudación.

A su vez, la multa promedio por la infracción defraudación es casi tres veces el impuesto que se defraudó o intentó defraudar, cinco veces por debajo del máximo permitido.

7. La DGI clausura sin las garantías del debido proceso

El artículo 123 del Texto Ordenado faculta a la DGI a solicitar al Poder Judicial la clausura de las empresas que realizaron ventas o prestaron servicios sin facturar, facturaron por un importe menor al real o transgredieron el régimen general de documentación de forma tal que haga presumible la configuración de la defraudación.

Asimismo, el artículo 116 del Texto ordenado faculta a la DGI a clausurar a los establecimientos de temporada instalados en las zonas balnearias que no hubieran pagado las garantías exigidas.

El Juez deberá resolver a los tres días que la DGI solicitó la clausura. Si no hubiera pronunciamiento en ese plazo la DGI queda facultada a clausurar.

Desde el año 2007 -ante el solo pronunciamiento del TCA, ya que el Poder Judicial entendía que no correspondía la vista previa- la DGI, para dar el máximo de garantías, comienza a otorgar vista al contribuyente y solo procede a efectivizar la medida de clausura con fallo jurisdiccional previo.

Por estos motivos, desde que se documenta el incumplimiento hasta que se efectiviza la clausura media un plazo promedio de un año.

En el momento de realizar la medición, de las 465 solicitudes presentadas entre 2007 y 2014 solo se contaba con fallo del Juez en 414 casos.

Cantidad de Clausuras

Periodo 2007-2014	Cantidad
Solicitudes art. 123 TO de 1996	393
Solicitudes incumplimiento garantía	72
Total solicitudes	465
Fallo favorable según solicitud DGI	377
Fallo favorable parcial (reducción días, etc.)	32
Fallo desfavorable	5
Sin resolver	51

Los datos muestran que los Jueces evalúan la solicitud de la DGI, no son meros homologadores. En una de cada 10 solicitudes hubo un fallo desfavorable o favorable parcialmente.

Los Jueces efectivamente controlan el accionar de la Administración, cumpliendo a cabalidad con su función de contrapesar el correcto ejercicio de los poderes estatales.

Para clausurar un establecimiento en vía administrativa se garantiza el debido procedimiento, y en vía judicial se observa el principio de debido proceso al disponer los Jueces las medidas de clausura a través de una providencia con citación.

8. DGI se ha transformado en un “Gran Hermano”

Se ha señalado que la DGI ha incrementado desmesuradamente sus facultades de acceder a información, entrometiéndose en la vida privada de las personas.

La búsqueda de un sistema tributario justo, inspirado en el principio de igualdad, requiere contar con información suficiente, íntegra y veraz para aplicar y controlar el cumplimiento de las leyes tributarias.

Veamos la evolución que ha tenido el acceso a la información por parte de la DGI en Uruguay.

Secreto bancario

Norma original	Contenido	Ante DGI
<p>Ley N° 13.637, publicada el 5 de enero de 1968.</p>	<p>Artículo 229.- Los Bancos Oficiales y Privados, las Casas Bancarias, las Cajas Populares y las Sociedades Financieras, quedan obligadas a franquear a los funcionarios de la Dirección General Impositiva, debidamente autorizados, los libros y comprobantes de contabilidad, proporcionar todas las informaciones que se les requieran, incluso las relativas a las cuentas a que se refiere el artículo 79 de la ley número 11.924, de 27 de marzo de 1953, y a los depósitos, a cuyos efectos no regirá el secreto bancario. Se considera funcionario debidamente autorizado el que exhiba una orden expresa del Ministro de Hacienda o del Director de la Dirección General Impositiva, la que deberá recaer en funcionario técnico profesional.</p> <p>Las informaciones que se recojan serán estrictamente confidenciales y sólo podrán ser comunicadas a los superiores competentes, reputándose falta grave la violación del deber de reserva por parte del o de los funcionarios públicos actuantes.</p> <p>El empleado o empleador que no suministrara las informaciones requeridas, impidiera o de cualquier manera estorbare la actuación, será pasible de la pena establecida en el artículo 173 del Código Penal. (delito de desacato).</p> <p>Artículo 79 Ley 11.924</p> <p>Las cuentas bancarias con denominación impersonal que, amparadas por el secreto bancario, mantengan los Bancos con sus clientes, estarán gravadas por el impuesto sustitutivo del de herencia creado por la ley N° 3.648, de 16 de julio de 1910.</p>	<p align="center">NO REGIA</p>
<p>Código Tributario - Decreto ley N° 14.306</p>	<p><u>Artículo 68.-</u> Facultades de la Administración.- La Administración dispondrá de las más amplias facultades de investigación y fiscalización y especialmente podrá:</p> <p>e) Requerir informaciones a terceros, pudiendo</p>	<p align="center">NO REGIA</p>

de 29/11/ 1974). Art. 68 literal E)	<p>intimarles su comparecencia ante la autoridad administrativa cuando ésta lo considere conveniente o cuando aquéllas no sean presentadas en tiempo y forma.</p> <p>Los Bancos Oficiales y Privados, las Casas Bancarias, las Cajas Populares y las Sociedades financieras, están obligadas a franquear a los funcionarios de la Dirección General Impositiva o de los organismos correspondientes, debidamente autorizados, los libros y comprobantes de contabilidad, proporcionando todas las informaciones que se les requiera sin excepción alguna, a cuyos efectos no registrará el secreto bancario.</p>	
Decreto-Ley Nº 15.322 de 17 de setiembre de 1982 .	En su artículo 34º, deroga el inciso segundo del literal E) del artículo 68 de la ley 14.306, de 29 de noviembre de 1974 (Código Tributario); estableciendo que el secreto bancario es oponible a la Administración Tributaria	RIGE
Ley Nº 18.083 de 27/12/ 2006	En su artículo 54 faculta el levantamiento judicial del secreto bancario en casos de denuncia penal por el delito de defraudación tributaria, cuando es requerido en forma fundada.	RIGE, CON ALGUNA EXCEPCIÓN
Ley Nº 18.718 de 24/12/ 2010 :	<p>En su artículo 15 amplía las hipótesis de levantamiento judicial del secreto bancario para dos casos:</p> <p>1.- Cuando el Director General de Rentas, en el ejercicio de las facultades fiscalizadoras, lo solicite en forma expresa y fundada y haya acreditado la existencia de indicios objetivos que hagan presumir razonablemente la existencia de evasión.</p> <p>2.- En cumplimiento de solicitudes expresas y fundadas por parte de la autoridad competente de un Estado extranjero, exclusivamente en el marco de convenios internacionales ratificados por la República en materia de intercambio de información o para evitar la doble imposición.</p>	RIGE, CON ALGUNAS EXCEPCIONES
Proyecto Ley 11/07/2016	Habilita el reporte automático de saldos y rentas. Se mantiene el régimen de autorización judicial para el resto de los movimientos.	NO REGIRA, CON ALGUNAS LIMITACIONES

Información a administradoras de tarjetas de crédito

Norma original	Contenido
Ley N° 16.320 de 1º/11/1992	En su artículo 504, declara que el secreto bancario no alcanza a la información obtenida por las empresas que administren créditos interviniendo en las ventas de bienes y prestaciones de servicios realizados por terceros, cualquiera sea la modalidad utilizada a tal fin.

Requerir información de terceros

Ley 12.804 de 30/11/1960	<p>En su artículo 53 establece que la Administración dispondrá de amplias facultades de fiscalización e investigación, pudiendo especialmente:</p> <p>d) Requerir informaciones a terceros, pudiendo intimarles su comparecencia ante la autoridad administrativa cuando ésta lo considere conveniente o cuando aquéllas no sean presentadas en tiempo y forma.</p>
Código Tributario - Decreto ley N° 14.306 de 29/11/1974	En su artículo 68, literal E, faculta a DGI a requerir informaciones a terceros, pudiendo intimarles su comparecencia ante la autoridad administrativa cuando ésta lo considere conveniente o cuando aquéllas no sean presentadas en tiempo y forma.
Resolución de la DGI 1486/2011 de 16/09/2011	Se impuso la obligación de informar a determinados sujetos exonerados. Se estableció la obligación de presentar una declaración jurada anual informativa a instituciones de enseñanza privada y a instituciones deportivas, informando la totalidad de los importes anuales documentados a cada uno de los efectivos obligados al pago, cuya identificación también se requiere.
Art. 306 de la Ley N° 18.996 de 7/11/2012.	Se aclara por vía interpretativa que esta información puede requerirse en relación a una inspección en particular o con carácter general y se establece que a tales efectos no regirán las limitaciones dispuestas en la Ley N° 18.331 de 11/08/2008 (Protección de Datos Personales y Habeas Data)
Sentencia TCA 725/2014 de 18 de diciembre de 2014	<p>La Sentencia del TCA que rechazó el recurso de nulidad contra la Resolución 1486/2011 expresó:</p> <p>“No puede pasarse por alto tampoco, que entre las facultades legalmente adjudicadas al organismo recaudador está la de requerir información fiscalmente relevante de terceros (art. 68, lit. E, del Código Tributario), y en lo que al caso que nos ocupa refiere, la información recibida lo fue en el curso de una actuación inspectiva que contó en su devenir administrativo con el total control del</p>

	<p>accionante, quien en ningún momento cuestionó la legitimidad de aquella, lo cual se constituyó en un indiscutible indicio de legitimidad.</p> <p>(...)</p> <p>En relación a este agravio, cabe señalar que es correcto lo que la actora plantea en cuanto que la norma en cuestión no otorga poderes ilimitados, y que la potestad de contralor debe coordinarse con los derechos individuales. No obstante, lo que no es cierto es que la presente resolución haga abuso de tales poderes y desborde los derechos de los particulares.</p> <p>Al respecto, y sin perjuicio de los desarrollos precedentes, cabe resaltar una vez más que el art. 68 del Código Tributario, en consonancia con el art. 2° del mismo cuerpo legal, le reconoce a la Administración "las más amplias facultades de investigación y fiscalización", relacionando seguidamente aquellas que requieren su consagración legal por constituir, precisamente, limitaciones a los derechos individuales.</p> <p>El artículo establece las facultades con que cuenta la Administración para verificar los hechos a los cuales debe aplicar las normas tributarias materiales. Las mismas se establecen a texto expreso, para coordinarlas con los derechos individuales consagrados en la Constitución y evitar abusos, en un área en que, en ciertas ocasiones, los Fiscos pueden caer en la tentación de soslayar derechos individuales.</p> <p>En el caso, conforme fuera indicado, la Administración cuenta con la herramienta legal prevista expresamente en el art. 68, lit. E), del C.T., que le permite dictar reglamentaciones como la contenida en el acto en causa, a efectos de cumplir rectamente con sus cometidos, sin que en el caso se hayan visto perjudicados o afectados los derechos individuales reivindicados por la actora.</p> <p>En conclusión, estima la Sala que, a través de la resolución impugnada, el Fisco ha ejercido su potestad de requerir la colaboración a terceros, respetando plenamente sus derechos, sin sobrepasar los límites de la facultad que le fuera concedida por el art. 68 del Código Tributario.</p> <p>(...)</p> <p>Finalmente, y por más que no fue movilizado como agravio en la instancia oportuna, se hará mención de todos modos, por tratarse de una cuestión netamente jurídica y no fáctica, a la sanción del art. 306 de la Ley 18.996, que interpretó en forma auténtica el texto del art. 68 del Código Tributario.</p> <p>La actora alega que lo dispuesto por esta norma interpretativa, sancionada con posterioridad al dictado de la resolución encausada, tiene por finalidad salvar la ilegitimidad que originariamente afectaba a esta última.</p> <p>El art. 306 de la Ley 18.996 establece: "Las facultades establecidas por el Artículo 68 del Código Tributario autorizan a la Dirección General Impositiva a solicitar información tanto en el marco de una actuación inspectiva particular, como con carácter general mediante resolución fundada del organismo recaudador.</p>
--	---

	<p>Declárase que, a los efectos de lo establecido en el presente artículo, no regirán las limitaciones dispuestas en la Ley No. 18.331, de 11 de agosto de 2008”.</p> <p>A juicio de la Sala, la disposición legal sancionada no agrega nada nuevo al art. 68 del Código Tributario, sino que, en todo caso, sirve para aventar cualquier duda acerca de las facultades que ya tenía la DGI a la luz del ordenamiento vigente hasta entonces.</p> <p>En efecto, tal como fuera señalado, ya en 1997 (mucho antes de que se generara la presente discusión), la autorizada opinión del Prof. Gustavo RODRÍGUEZ VILLALBA sostenía con toda claridad que la Administración Tributaria tenía la facultad de requerir información a terceros aún antes del inicio de acciones de comprobación subjetiva. Por lo tanto, se estima que nada nuevo hay en esta disposición legal, sino una redundancia (como tantas, frecuentes en el discurso legislativo).”</p>
--	--

Desde 1968 hasta 1982 la DGI pudo acceder directamente y sin limitaciones a la información bancaria.

Desde 1982 hasta el año 2006 el secreto bancario se vuelve oponible a la DGI.

A partir del año 2006, comienza un proceso de flexibilización del secreto bancario, que culmina en el proyecto de Ley presentado el 11/07/2016.

A partir de 2018 las entidades financieras deberán comunicar a la DGI los saldos de las cuentas al 31 de diciembre del año anterior, el saldo promedio anual de las mismas y sus rendimientos.

DGI solamente podrá conocer los movimientos mensuales, cuando el Director General en ejercicio de las facultades fiscalizadoras, lo solicite al Poder Judicial en forma expresa y fundada y haya acreditado la existencia de indicios objetivos que hagan presumir razonablemente la existencia de evasión.

Desde el año 1992 el secreto bancario no alcanza la información obtenida por las empresas que administran tarjetas de crédito.

Desde 1960 la DGI dispone de las más amplias facultades de investigación y fiscalización pudiendo requerir información a terceros.

Cuadro comparativo sobre acceso a la información bancaria

Australia	No existen restricciones para el acceso a la información bancaria.
Canadá	No existen restricciones para el acceso a la información bancaria
España:	Acceso por la AEAT a información bancaria en el ejercicio de funciones de inspección o recaudación
Francia	Acceso directo a las bases de datos que contienen información relativa a cuentas corrientes, movimientos, etc.
Italia	Funcionarios pueden acceder a la información de los bancos previa autorización de las jerarquías de la AT.
México.	Entidades bancarias aportan periódicamente información sobre sus cuenta-habientes.
Argentina	No es oponible a las solicitudes formuladas por la AFIP (DGI) en cumplimiento de sus funciones y podrá requerirse información con alcance general, respecto de una o más personas y estén o no sujetas a una fiscalización
Chile	El Servicios de Impuestos internos podrá requerir la información relativa a operaciones bancarias. Asimismo los bancos deben informar al SII, antes del 15 de marzo de cada año, los intereses u otras rentas que paguen o abonen a sus clientes, durante el año inmediatamente anterior a aquél en que deban presentar el informe
Brasil	Se establece el levantamiento del secreto bancario para las autoridades y los agentes fiscales tributarios, sin necesidad de recurrir a la autoridad judicial.

En definitiva, la DGI desde 1960 dispone de las más amplias facultades de investigación y fiscalización.

Hasta 1982 la DGI pudo acceder directamente y sin limitaciones a la información bancaria.

El proyecto de Ley en trámite de aprobación parlamentaria ampliará las potestades actuales de la DGI, que de todas formas serán menores que las que tuvo entre 1968 y 1982.

Asimismo, la DGI accederá a menos información bancaria que la mayoría de las administraciones tributarias analizadas.

9. Se ha roto el equilibrio que debe existir entre las facultades de la DGI y los derechos y garantías de los contribuyentes

Se ha sostenido que el incremento de las competencias de la DGI ha inclinado la balanza a favor de la Administración en contra de los derechos y garantías de los contribuyentes.

Cuando se indican ejemplos de incrementos que desajustan el equilibrio mencionado, se hace especial hincapié por ejemplo en aquellas facultades relacionadas con el acceso a información de los sujetos pasivos.

Ahora bien, resulta imprescindible en este aspecto no confundir la existencia de las facultades o mejor dicho, su alegado incremento, con el aumento de la capacidad de ejercer las mismas con mayor eficiencia. Así, la posibilidad de la Administración de obtener información de mejor calidad y de gestionarla oportunamente siempre con estricto control de su reserva al amparo del secreto tributario, constituye simplemente un ejercicio más efectivo de la facultad mediante la optimización del uso de los datos, pero no un incremento de la misma.

Sin perjuicio de lo expuesto, el análisis del equilibrio en cuestión, requiere considerar también aquellos derechos y garantías de los que gozan los sujetos pasivos.

En nuestro país, si bien no están sistematizadas en un único cuerpo normativo diversas normas consagran los derechos y obligaciones que deben presidir la relación entre la DGI y los contribuyentes.

Desde el año 2012 estas disposiciones están sistematizadas en la “Carta del Contribuyente”, disponible en la página Web.

Pero naturalmente surge la pregunta de cómo evaluar si en nuestro país dichos derechos y garantías están debidamente protegidos.

En mayo de 2015 el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) publicó una versión actualizada de Modelo de Código Tributario, a partir de las mejores prácticas de Ibero América.

En el artículo 75 se detallan a título enunciativo quince derechos y garantías de los obligados tributarios que pueden agruparse de la siguiente manera: Derechos de trato y reserva, Derechos de asistencia o colaboración, Derechos económicos, Derechos de información y Derechos de defensa.

Nuestro sistema normativo consagra plenamente 14 de ellos y uno de ellos, si bien no está expresamente establecido, se compadece con la práctica administrativa de la DGI.

	Artículo 75: Derechos y Garantías de los obligados Tributarios	Cumplimiento
1	Derecho a ser tratado con imparcialidad y ética por el personal al servicio de la Administración Tributaria	
2	Derecho al carácter reservado de los datos, informes y antecedentes tributarios, en los términos previstos en ley.	
3	Derecho a ser informado y asistido por la administración Tributaria en el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones tributarias	
4	Derecho a formular consultas y a obtener respuesta oportuna, de acuerdo con los plazos legales establecidos.	
5	Derecho a no proporcionar los documentos ya presentados y que se encuentren en poder de la Administración Tributaria.	
6	Derecho de repetición y devolución de los pagos indebidos que procedan.	
7	Derecho a la no aplicación de intereses, recargos o sanciones en el caso del numeral 3 del artículo 18 de este Código (consulta vinculante).	
8	Derecho a que se aplique la prescripción de la acción de la Administración Tributaria para determinar obligaciones, imponer sanciones y exigir el pago de la deuda tributaria en los casos previstos en el presente código.	
9	Derecho a acceder a las actuaciones administrativas y conocer el estado de tramitación de los procedimientos en que sea parte.	
10	Derecho a conocer la identidad del personal de la Administración Tributaria, bajo cuya responsabilidad se tramitan los procedimientos en que sea parte.	
11	Derecho a ser informado al inicio de las actuaciones de comprobación o fiscalización, sobre la naturaleza y alcance de las mismas, así como de sus derechos y obligaciones en curso de tales actuaciones y que las mismas se desarrollen en los plazos de ley.	
12	Derecho a la corrección de declaraciones.	
13	Derecho a impugnar los actos de la Administración Tributaria que los afecten de acuerdo a lo establecido en el presente Código y a obtener un pronunciamiento expreso de la Administración Tributaria.	

14	Derecho al debido proceso y al derecho de defensa.	
15	Derecho a presentar alegaciones y pruebas que merezcan un pronunciamiento expreso por parte de las autoridades administrativas o judiciales que decidan las controversias.	

En Uruguay, la DGI cuenta con potestades –menores a las de otras Administraciones Tributarias- para acceder a información de terceros, incluida la bancaria, a efectos del control y la fiscalización, todo en un marco de respeto de los Derechos y Garantías de los Contribuyentes.

4. Logros en el relacionamiento DGI – contribuyente

Para facilitar el cumplimiento voluntario la DGI debe informar y asistir adecuadamente a los contribuyentes, a través de diferentes medios o canales, en particular en su sitio electrónico.

Para ello deberá ofrecer servicios de información de calidad y multicanal, elaborar Declaraciones Juradas sencillas, programas de ayuda, canales de pago accesibles (servicios de cobranza, pagos web),

En los últimos años DGI ha realizado un esfuerzo muy importante de mejora en estas áreas.

Existen diferentes canales de información y de acceso a los servicios, atendiendo a las necesidades de los diferentes segmentos de usuarios.

Para ello se ha aumentado la disponibilidad de servicios no presenciales (telefónicos, correo electrónico, Internet), así como en la red de Entidades Colaboradoras (redes de cobranza).

La generalización del uso de Internet ha sido la principal estrategia para facilitar la difusión de información y el acceso a los servicios.

En los últimos, 9 años se duplicó el número de accesos a la página Web de la DGI y los accesos a los servicios en línea se multiplicaron por 10.

Portal DGI	TOTAL DE VISITAS A PORTALES								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
WWW	1.555.953	1.934.981	2.054.813	2.217.560	2.719.045	2.854.406	3.295.645	3.450.885	3.855.415
Servicios	229.179	880.678	1.121.511	1.358.537	1.612.966	1.569.477	1.720.313	2.081.387	2.282.335
eFactura	0	0	0	0	15.330	52.095	138.878	280.773	359.537
	1.785.132	2.815.659	3.176.324	3.576.097	4.347.341	4.475.978	5.154.836	5.813.045	6.497.287

De la mano de lo anterior, esta el crecimiento en el número de claves cuyo incremento se ve en el siguiente cuadro.

Usuarios con clave	2013	2014	2015	Octubre/2016
Sin contrato (PIN)	248.837	313.220	361.870	429.082
Con contrato	27.740	32.852	39.044	48.545

Para los trámites más comunes y más frecuentes se ha logrado dar una muy importante cobertura a través de los servicios en línea.

Servicio	2013	2014	2015	Octubre/2016
Solicitudes de Constancia impresión	69,24%	77,78%	81,51%	85,44%
DJ Web y Entidades Colaboradoras	73,66%	76,74%	78,96%	78,60%
Pagos Web y Entidades Colaboradoras	82,66%	83,11%	88,93%	92,56%
Solicitudes de certificados de crédito	0,40%	4,36%	15,84%	32,99%
Solicitudes de modificaciones (apertura) de certificados de crédito	0%	17,67%	83,62%	88,41%
Cantidad CVA emitidos Web	73,18%	76,60%	78,65%	82,74%
Solicitud cambio imputación			7,94%	32,79%

Además, DGI dispone de un Servicio de Call Center para atender a las consultas sobre trámites e impuestos de los contribuyentes.

Cantidad de servicios telefónicos

Llamadas atendidas	2012	2013	2014	2015
Impuestos	103.457	95.697	105.154	121.732
Trámites	65.056	76.174	75.491	80.480
IRPF	70.689	120.456	124.797	115.517
Total Llamadas atendidas	239.202	292.327	305.442	317.729

5. Compromisos de mejora

Pese al esfuerzo realizado, se debe seguir mejorando en el área de facilitación del cumplimiento.

Se debe seguir trabajando para dar información clara y fácil de ubicar a los diferentes segmentos de contribuyentes, para seguir facilitando y simplificando las Declaraciones Juradas, mejorando la difusión de los criterios que la DGI aplica.

Ahora bien, también la DGI tiene que hacerse cargo de algunas críticas que se le han realizado. En efecto, en su oportunidad, se inició un profundo proceso de modernización dirigido a la instalación de un nuevo modelo de Administración Tributaria, enfocada en la facilitación del cumplimiento.

Habiendo obtenido importantes logros en dicho proceso, quizás sea este el momento de apuntar a revisar y mejorar la calidad de los procedimientos

directamente relacionados con el actuar de la Administración en su faz de control y fiscalización.

De esta manera, se estaría aumentando su eficiencia y eficacia, mejorando al mismo tiempo el ejercicio de los derechos y garantías de los ciudadanos.

a) Las demoras en los procesos de fiscalización y las consecuencias para los interesados.

La búsqueda de una Administración cada vez más eficiente vuelve imprescindible perseguir la mejora continua en el desarrollo del procedimiento administrativo, siendo un punto especialmente relevante su duración.

En tal sentido, la DGI se compromete a iniciar un proceso para revisar su procedimiento de fiscalización para mejorar su calidad y reducir los tiempos, racionalizando procedimientos y mejorando, en definitiva, sus resultados finales.

En esta misma línea, se estarán analizando posibles modificaciones normativas para que, en los casos en que se verifiquen demoras excesivas no imputables a los administrados, las consecuencias de las mismas no sean perjudiciales para ellos.

b) Superposición de consecuencias normativas frente a una misma situación

En ciertos casos en los que se ha detectado una eventual superposición de consecuencias normativas frente a la misma situación de incumplimiento, se estará estudiando la posibilidad de eliminar alguna de ellas, a fin de simplificar y economizar procedimientos.

Esto facilitaría la actuación de la Administración, eliminando instancias procedimentales que resultarían redundantes y a la vez otorgaría garantías a los contribuyentes al eliminar dificultades derivadas de ciertas consecuencias específicas.

c) Reducción para los administrados de costos asociados al cobro coactivo de obligaciones y a la constitución de garantías.

Teniendo como objetivo primordial la facilitación del cumplimiento por parte de los administrados, la DGI analizará la posibilidad de reducir los costos generados para los contribuyentes que ofrezcan la constitución de garantías.

Por otra parte y en el marco del juicio ejecutivo, se analizará la posibilidad de reducir los costos del mismo para aquellos casos de contribuyentes que pretenden extinguir las obligaciones pendientes de pago.