

**EXCLUSIVAMENTE PARA
USO OFICIAL**

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Departamento de Finanzas Públicas



URUGUAY

**MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES RECAUDADORAS DE INGRESOS
TOMO 1: EL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL**

Patricio Castro, Diego Romera y Juan Sabalain

Noviembre de 2005

El presente informe contiene las recomendaciones y asesoramiento técnico brindados por el personal del Fondo Monetario Internacional (FMI) a las autoridades de Uruguay en respuesta a su solicitud de asistencia técnica. Con la autorización escrita de las autoridades uruguayas, este informe (en su totalidad, en parte o resúmenes del mismo) podrá divulgarse a los directores ejecutivos del FMI y al personal de sus oficinas, así como a los proveedores de asistencia técnica y donantes externos. La divulgación de este informe (en su totalidad, en parte o resúmenes del mismo) a partes interesadas ajenas al FMI, con excepción de los proveedores de asistencia técnica y donantes, requiere la autorización escrita de las autoridades de Uruguay y del Departamento de Finanzas Públicas del FMI.

Índice	Página
Siglas.....	4
Prefacio	5
Resumen de conclusiones y recomendaciones	6
A. Principales conclusiones	6
B. Principales recomendaciones	7
I. Proceso de modernización de las administraciones recaudadoras del Uruguay.....	11
A. Introducción	11
B. Reformas fallidas en los últimos 20 años y nuevo contexto político.....	13
C. Situación de autonomía del BPS frente a la situación actual de la DGI y DNA.....	15
D. Oportunidad de la integración de las administraciones tributarias	16
E. Fortalecimiento y coordinación entre las tres agencias recaudadoras en el corto plazo.....	17
II. Consolidación del proceso de modernización de ATYR (BPS)	18
A. Organización y recursos.....	18
B. Gestión de contribuyentes y recaudación.....	21
C. Fiscalización.....	25
D. Gestión de cobro en vía administrativa y judicial.....	31
 Cuadros	
1. Uruguay: Recaudación Tributaria , 2003–04.....	12
2. BPS: Distribución del personal de ATYR por áreas funcionales y escalafón	19
3. BPS: Recaudación de contribuciones, 1999–2004	22
4. BPS: Situación del registro de contribuyentes al 31 de diciembre de 2004	23
5. BPS: Contribuyentes omisos por tipo de aportación al 31 de diciembre de 2003 y 2004.....	23
6. BPS: Actuaciones de fiscalización 2003-04	27
7. BPS: Deuda morosa por contribuciones al 31 de diciembre de 2003 y de 2004	32
8. BPS: Cartera de deuda morosa total por rangos de deuda al 31 de diciembre de 2004	34

SIGLAS

AFAP	Administradoras de Fondos de Asignaciones y Pensiones
AT	Agencia Tributaria
ATyR	Asesoría Tributaria y de Recaudación
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPS	Banco de Previsión Social
CEDE	Control especial de contribuyentes en la DGI
DGI	Dirección General Impositiva
DNA	Dirección Nacional de Aduanas
FAD	Departamento de Finanzas Públicas (<i>Fiscal Affairs Department</i>)
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
RUC	Registro Único de Contribuyentes
UE	Unión Europea

PREFACIO

El presente informe presenta las conclusiones y recomendaciones de la misión de asistencia técnica del Departamento de Finanzas Públicas (FAD) del Fondo Monetario Internacional (FMI) que, a solicitud de las autoridades del Uruguay, visitó Montevideo del 8 al 22 de junio de 2005. El principal objetivo fue dar continuidad al trabajo de la misión que en julio de 2003 llevó a cabo un diagnóstico de la administración tributaria (la DGI), y realizar un análisis de las restantes administraciones de ingresos públicos en el Uruguay — la aduana (DNA), y el área de administración de las contribuciones de seguridad social del Banco de Previsión Social (BPS) (ATyR) — con miras a apoyar la simplificación y racionalización del sistema impositivo actualmente en estudio y cuyo diseño busca sentar las bases para una estructura fiscal estable y sostenible.

La misión estuvo integrada por el señor Patricio M. Castro, Economista Principal del FAD (jefe de misión) y por los señores Diego Romera, Asesor de Asistencia Técnica del FAD, y Juan Sabalain, miembro del panel de expertos fiscales de dicho departamento. Se incorporó a la misión la señora Beatriz Merino, consultora del Grupo de Sector Público del Banco Mundial. La misión mantuvo discusiones con el ministro de economía y finanzas y sus principales asesores en materia tributaria, el director general y el cuerpo gerencial de la Dirección General Impositiva (DGI), el presidente del Directorio y directores del BPS y el cuerpo gerencial de la Asesoría Tributaria y de Recaudación (ATyR) de dicha entidad, y el director nacional y el cuerpo gerencial de la Dirección Nacional de Aduanas (DNA).

El presente documento es una versión revisada del *aide-mémoire* dejado por la misión al término de su estadía en Montevideo. Comienza con un resumen de las principales conclusiones y recomendaciones de la misión y un plan de acción que sintetiza un conjunto de medidas para el período 2005–07, seguido de una serie de capítulos que presentan una descripción de las diferentes áreas funcionales de la administración de contribuciones de seguridad social, tributaria y aduanera. Para esta última, se incluyen además los lineamientos para una estrategia de reforma para el mediano plazo.

RESUMEN DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las circunstancias en las que esta misión realiza un análisis de las administraciones tributaria, aduanera y de contribuciones de la seguridad social son particularmente oportunas: superada la crisis económica de 2002–03, con la economía en franca recuperación y un nuevo programa a tres años suscrito con el FMI y un nuevo gobierno que dispone de una importante mayoría parlamentaria. En la agenda del gobierno figura como prioritaria una reforma tributaria orientada a simplificar el sistema y ampliar las bases de tributación. Las administraciones de ingresos deberán estar a tono con las necesidades de esta reforma tributaria.

Las administraciones tributaria y aduanera uruguaya enfrentan una situación de deterioro institucional considerable. La crisis fiscal del año 2002 puso en evidencia las limitaciones de organizaciones que estuvieron sometidas a severas restricciones de recursos durante muchos años y sufrieron, como consecuencia, de una falta total de inversión, dificultades para la retención de profesionales calificados y fuertes barreras al ingreso de nuevo personal. Estos problemas fueron paliados por reformas parciales que permitieron acompañar, al menos en parte, las crecientes necesidades de recaudación de la administración. *Sin embargo, cuanto se ha logrado en términos de resultados ha sido el producto de esfuerzos puntuales y no resulta sostenible en el tiempo.*

De acuerdo con los diagnósticos del FAD, a principios de la década de 1990 era la DGI la organización que se encontraba en mejores condiciones en términos de efectividad de los controles y capacidad de garantizar el cumplimiento, mientras la DNA y el BPS se encontraban muy atrasados al respecto. La presente misión ha constatado que, *mientras que el BPS ha tenido avances significativos en relación con aquella situación, la DGI y la DNA han quedado muy rezagadas.* La causa principal de esto es que, mientras que el BPS, tras aprobarse la ley de reforma de la previsión social, contó con recursos adecuados y con la autonomía operativa suficiente para llevar a cabo una reforma integral de manera efectiva, la DGI y la DNA continuaron durante el mismo período sometidas a todas las restricciones de una administración central crecientemente empobrecida.

A. Principales Conclusiones

Banco de Previsión Social (BPS). *El BPS ha aprovechado su autonomía operativa-financiera, dedicando significativas inversiones para retener y capacitar a sus recursos humanos y para dotarse de sistemas de información modernos y efectivos.* La ATyR se distingue de las otras organizaciones de recaudación en el Uruguay por su pertenencia a una entidad como el BPS, cuya misión prioritaria es percibida como la prestación de los beneficios provisionales. La recaudación de las contribuciones es considerada como un objetivo más de ATyR, ciertamente importante pero no el único, ya que el mantenimiento de las historias laborales de los trabajadores es considerado igualmente prioritario. *El BPS ha realizado en los últimos años un gran esfuerzo de modernización de su área sustantiva de ATyR, concentrándose especialmente en la mejora de los proyectos básicos de registro, recaudación de tributos y gestión de la historia laboral de trabajadores.* Por el contrario, anteriores directorios del BPS han asignado menor prioridad al fortalecimiento de las áreas funcionales

de fiscalización y gestión de cobro, aún cuando esta última dispone de excelente información de los contribuyentes con deuda morosa.

El organigrama de ATyR tal como está desarrollado en la actualidad está razonablemente diseñado y no presenta, a juicio de la misión, problemas que dificulten la consecución eficaz de los objetivos encomendados a este organismo. Sería necesario, sin embargo, introducir algunos ajustes en las áreas de Gestión de Cobro y, particularmente, en la de *Fiscalización*, que es el área con mayores debilidades, para que estas funciones puedan desempeñarse con mayor eficiencia. En relación con la gestión de los recursos humanos, la misma se desarrolla de acuerdo con la política de recursos humanos del BPS en su conjunto. La estructura salarial y los niveles remunerativos parecen acordes con el mercado y han permitido al BPS contar con un cuerpo gerencial motivado y comprometido con sus tareas, si bien existen algunas carencias en las áreas apuntadas.

Integración de las administraciones de ingresos. *En el mediano plazo y para un país pequeño como Uruguay, explotar las economías de escala para aprovechar recursos humanos escasos y reducir el costo del Estado es relevante. Esto confirma la conveniencia de la integración en una agencia tributaria única. No obstante, actualmente la DGI y la DNA son organismos débiles por lo que, en un contexto de recursos escasos, correspondería iniciar un proceso de modernización y fortalecimiento institucional del que más recauda — la DGI — que, eventualmente, integre al otro. Esto, desde luego, en un contexto de mayor autonomía financiera. En paralelo, y en la medida en que haya avanzado lo suficiente el proceso de fortalecimiento de la DGI, se integraría la función de recaudación y gestión hoy en manos del BPS, a la DGI. Para lo inmediato, no obstante, la prioridad es profundizar la coordinación entre las tres agencias.*

B. Principales recomendaciones

BPS

- *Establecer para los próximos 18 meses como objetivos prioritarios para ATyR el fortalecimiento de las gerencias de Fiscalización y Gestión de Cobro. Realizar los ajustes organizativos necesarios y aumentar la plantilla de personal en dichas gerencias para que estas funciones puedan desempeñarse con mayor eficiencia.*
- *Elaborar un plan anual de fiscalización para 2006 que establezca los objetivos de esta área y determine los indicadores de gestión para cada una de las secciones, con objetivos cuantitativos concretos para cada fiscalizador o profesional de otras categorías que intervengan en el proceso de comprobación.*
- *Establecer dos tipos de unidades de fiscalización. Las primeras dedicadas a la comprobación de las denuncias y otras actuaciones de comprobación de las obligaciones tributarias formales de los contribuyentes y las segundas dedicadas a la auditoría basadas en la selección de casos determinados por el cruce de información y la aplicación de criterios de riesgo.*

- Fortalecer la gestión de cobranza coactiva de ATyR mediante cambios en la estructura organizativa, cambios normativos, el aumento de recursos humanos especializados destinados a esta división y la racionalización y simplificación de procedimientos que permitan una gestión más eficiente de la deuda morosa.

Coordinación entre agencias

- *Aumentar la coordinación entre las tres administraciones recaudadoras del país, mediante intercambio permanente de información tributaria, campañas para obtención de información externa y actuaciones conjuntas de equipos de fiscalización.*
- *Crear juzgados tributarios especializados competentes en la tramitación de expedientes de gestión de cobranza coactiva que afecten tanto al BPS como a la DGI.*

**Plan de actividades de las tres administraciones recaudadoras del Uruguay
para el período 2005 (julio a diciembre) y 2006**

Actividades	Acciones	Plazo ejecución	Unidad responsable
BPS-ATYR			
Organización y recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> Establecer para los próximos 18 meses como objetivos prioritarios para ATYR el fortalecimiento de las gerencias de fiscalización y gestión de cobro 	Inmediato	Directorio del BPS y ATyR
	<ul style="list-style-type: none"> Aumentar la plantilla de personal en las gerencias de fiscalización y gestión de cobro en los términos que se indican en este informe. 	Antes del 31-12-2005	Directorio del BPS y ATyR
Gestión de contribuyentes y recaudación	<ul style="list-style-type: none"> Continuar con el programa de depuración del registro de contribuyentes, realizando campañas especiales para mantener la fiabilidad del registro. 	Continuo	Directorio del BPS y ATyR
	<ul style="list-style-type: none"> Implantar la modalidad de ventanilla única BPS-DGI para el registro de contribuyentes en todo el país. 	Antes del 31-12-2005	Directorio del BPS y ATyR
	<ul style="list-style-type: none"> Introducir criterios de segmentación para identificar empresas medianas, y adoptar procedimientos para las mismas para alcanzar un 100 % de cumplimiento de declaración y pago en término. 	Antes del 31-12-2006	Directorio del BPS y ATyR
	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar indicadores de desempeño vinculados a la mejora del cumplimiento y la simplificación de procedimientos de pago. 	Antes del 31-12-2006	Directorio del BPS y ATyR
Fiscalización	<ul style="list-style-type: none"> Abordar una reforma de los recursos humanos de esta división de fiscalización. 	Antes del 31-12-2005	Directorio del BPS y ATyR
	<ul style="list-style-type: none"> Elaborar un plan anual de fiscalización para 2006 con indicadores de gestión para cada sección. 	Antes del 31-12-2005	División de fiscalización de ATyR
	<ul style="list-style-type: none"> Crear un departamento para la obtención de información y selección de casos. 	Antes del 31-12-2005	Directorio del BPS y ATYR
	<ul style="list-style-type: none"> Establecer con carácter general el procedimiento de fiscalización integrada. 	Antes del 30-09-2006	Directorio del BPS y ATyR
	<ul style="list-style-type: none"> Establecer dos tipos de unidades de fiscalización, unas de verificación y otras de auditoría. 	Antes del 31-12-2005	Directorio del BPS y ATyR
	<ul style="list-style-type: none"> Elaborar información gerencial con carácter mensual con los indicadores de gestión más relevantes. 	Iniciar octubre 2005	Directorio del BPS y ATyR

Actividades	Acciones	Plazo ejecución	Unidad responsable
Gestión de cobro	<ul style="list-style-type: none">Fortalecer la gestión de cobranza coactiva con cambios en la estructura organizativa, cambios legales, aumento de recursos humanos especializados y racionalización y simplificación de procedimientos.	Antes del 31-12-2005	Directorio del BPS y ATyR
	<ul style="list-style-type: none">Establecer una estructura centralizada en el departamento de cobro en vía administrativa.	Antes del 30-06-2006	Directorio del BPS y ATyR
	<ul style="list-style-type: none">Elaborar información gerencial con carácter mensual con los indicadores de gestión más relevantes.	Iniciar octubre 2005	ATyR y División de gestión de cobro.
	<ul style="list-style-type: none">Mejorar la eficiencia en la gestión de la cartera de deuda morosa, mediante su distribución en deudas de mayor, mediana y menor cuantía en razón a su monto.	Antes del 30-03-2006	División de gestión de cobro de ATyR.

I. PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES RECAUDADORAS DEL URUGUAY

A. Introducción

El objetivo de la presente misión del FAD es dar continuidad al trabajo de la misión que en Julio de 2003 llevó a cabo un diagnóstico profundo de la administración tributaria (la DGI)¹, y realizar un análisis de las restantes administraciones de ingresos públicos en el Uruguay: la aduana (DNA), y el área de administración de las contribuciones de seguridad social del BPS (ATyR). Las circunstancias en las que esta misión tiene lugar son particularmente oportunas: superada la crisis económica de 2002–03, con la economía en franca recuperación y un nuevo programa a tres años suscrito con el FMI, un nuevo equipo de gobierno se ha hecho cargo del Ejecutivo, con una importante mayoría parlamentaria.

En la agenda del gobierno figura como prioritaria una reforma tributaria orientada a simplificar el sistema y ampliar las bases de tributación. La política fiscal y la administración tributaria están bi-unívocamente relacionadas. La administración tributaria ejecuta lo diseñado por la política tributaria. A su vez, la administración tributaria limita las posibilidades de formulación de políticas tributarias. Las administraciones de ingresos deberán estar a tono con las necesidades de esta reforma tributaria. Las nuevas autoridades económicas consideraron imprescindible un nuevo análisis de las administraciones de ingresos, para desarrollar una estrategia y planes de acción para el fortalecimiento de la administración tributaria, aduanera y de contribuciones de la seguridad social.

En los párrafos que siguen se discuten las causas del deterioro institucional de la DGI y la DNA en los últimos años, las razones que han impedido revertir este deterioro a pesar de reiterados intentos de reforma y los lineamientos de una estrategia de reforma para el mediano plazo. En las siguientes secciones del documento se analizan con mayor detalle los factores que a juicio de la misión han impedido el desarrollo institucional de la DGI y la DNA en este período, centrándose en las funciones esenciales de una administración tributaria moderna. También se analiza la situación actual de ATyR y las acciones que, a juicio de la misión, serían necesarias para aumentar su eficiencia recaudatoria y de control. En cada sección se proponen una serie de medidas para el corto y mediano plazo, orientadas a corregir la situación actual y a sentar las bases para una reforma estructural permanente y sostenible en el tiempo.

¹ Ver “Uruguay: Refundación de la Administración Tributaria Uruguaya”, por P. Castro, D. Romera y Lytha Spíndola (octubre de 2003). Con anterioridad, el FAD llevó a cabo un análisis exhaustivo de las administraciones de ingresos del Uruguay en 1992, abarcando la DGI, el BPS y la DNA. Las últimas misiones de FAD, en 1995 y 1996, analizaron los avances de las reformas en las mismas instituciones. Ver al respecto “Uruguay: Fortalecimiento de la Recaudación Tributaria”, por C. Silvani y P. Castro (abril de 1995), y “Uruguay: Seguimiento de las medidas para el Fortalecimiento de la Recaudación Tributaria”, por P. dos Santos y P. Castro (noviembre de 1996).

Cuadro 1. Uruguay: Recaudación tributaria, 2003–04

(en millones de pesos)

	2003		2004	
	Recaudación	Como % del PIB	Recaudación	Como % del PIB
Total recaudación tres agencias recaudación bruta	92.971	30,08	116.008	30,55
Total recaudación DGI	48.122	15,24	60.205	15,87
Sobre las rentas y utilidades	5.408	1,71	9.651	2,54
IRIC	4.565	1,45	8.284	2,18
Otros impuestos 1/	843	0,26	1.367	0,36
Sobre la propiedad	6.680,8	2,12	6.747,6	1,78
Impuesto al patrimonio de personas jurídicas	3.112	0,99	3.496	0,92
Impuesto a activos de empresas bancarias	1.947	0,62	1.552	0,41
Otros impuestos 2/	1.621,8	0,51	1.699,6	0,45
Sobre bienes y servicios	39.260	12,44	49.510	13,05
IVA 3/	29.315	9,29	37.424	9,87
Selectivo sobre bienes 4/	8.410	2,66	10.202	2,69
Selectivo sobre servicios 5/	1.535	0,49	1.798	0,47
Deducciones a la exportación			85	0,02
Ingresos no tributarios 6/	377	0,12	478	0,13
Documentos	-3.604	-1,14	-6.180	-1,63
Total recaudación DNA	15.778	4,99	22.245	5,86
Aranceles aduaneros 7/	1.518	0,48	1.843	0,48
IVA y Cofis 8/	10.755	3,40	14.380	3,79
Especial al consumo 9/	579	0,18	125	0,03
Otros 10/	2.924	0,92	5.898	1,55
Total recaudación de contribuciones BPS	25.467	8,07	27.278	7,19
Aportes Seguridad Social	16.255	5,14	17.849	4,70
Recursos de Terceros	4.351	1,37	3.886	1,02
Aportes Seguridad Social Gobierno Central	4.861	1,53	5.543	1,46

Fuente: Documentación recibida DGI, BPS y DNA y cálculos de la misión del FMI.

1/ Comprende los siguientes impuestos: pequeñas empresas, IRA, IMAGRO, IMEBA e IRP (art. 587 Ley 17296).

2/ Comprende los siguientes impuestos: a las sociedades financieras de inversión, retención impuesto al patrimonio, impuesto al patrimonio explotaciones agropecuarias, impuesto contralor y constitución soc. anónimas, impuesto control sistema financiero, impuesto patrimonio persona física, compraventa bienes muebles en remate público, impuesto cesiones o permutas derechos deportistas e impuesto a las transmisiones patrimoniales.

3/ Comprende el IVA a diferentes tasas y el COFIS.

4/ Comprende los siguientes impuestos: combustibles, grasas y lubricantes, tabacos y cigarrillos, bebidas alcohólicas y alcohol potable, bebidas sin alcohol, cerveza, vermouth, vinos finos y licorosos, Anticipos de IMESI en la importación, vehículos automotores, artículos perfumería y cosmética, motores diesel, azúcar refinado, Adicional Imeba, impuesto compra moneda extranjera, fondo inspección sanitaria e impuesto a los sorteos.

5/ Comprende los siguientes impuestos: impuesto específico a los servicios de salud, ingresos sobre compañías de seguros, impuesto a las comisiones, venta forzada, impuesto tarjetas de crédito e ITEL.

6/ Comprende las multas, recargos e intereses, honorarios curiales y profesionales y publicaciones.

7/ Comprende los siguientes aranceles: IMADUNI, recargo y recargo móvil

8/ Comprende IVA, IVA anticipo, IVA antic. Diferido, COFIS y COFIS Anticipo.

9/ Comprende IMESI y antic. IMESI

10/ Comprende TCI, gravámenes exportación. multas, multas inc. D, Otros y Canon Free Shop.

La participación de las tres agencias recaudadoras en el total de recaudación es la siguiente. En 2003, la DGI representaba el 55,63% del total, el BPS el 27,39% y la DNA el 16,97%. En 2004, la DGI representaba el 57,31%, el BPS el 23,51% y la DNA el 19,17%, respectivamente.

B. Reformas fallidas en los últimos 20 años y nuevo contexto político

Las administraciones tributaria y aduanera uruguaya enfrentan una oportunidad y un desafío. La primera, como se indicara en los párrafos precedentes, surge de las condiciones políticas de la actual coyuntura que permiten contar con el apoyo necesario para encarar una transformación tan profunda como necesaria. El desafío consiste en aprovechar estas circunstancias en medio de una situación de deterioro institucional considerable. La crisis fiscal del año 2002 puso en evidencia las limitaciones de organizaciones que estuvieron sometidas a severas restricciones de recursos durante muchos años. Sucesivas administraciones de distinto signo político han intentado paliar los efectos de estas restricciones, centradas en una falta total de inversión, dificultades para la retención de profesionales calificados y en fuertes barreras al ingreso de nuevo personal, a través de medidas parciales y de la asistencia técnica de organismos internacionales, incluido el propio FMI. Estas medidas, al menos en el caso de la DGI, han permitido seguir operando a la administración y acompañar las siempre crecientes necesidades de financiamiento del estado uruguayo mientras se mantenían niveles de cumplimiento a primera vista satisfactorios en términos comparativos a nivel regional².

Sin embargo, cuanto se ha logrado en términos de resultados ha sido el producto de esfuerzos puntuales y no resulta sostenible en el tiempo. La DGI ha desarrollado su actividad en un contexto cada vez más teñido de voluntarismo y apoyado en el esfuerzo individual de su personal. Sin herramientas informáticas adecuadas, sujetos a procedimientos innecesariamente complejos y enfrentando a condiciones de trabajo precarias por el creciente deterioro edilicio y de infraestructura, el personal de la DGI ha debido afrontar el desafío de administrar un sistema tributario cada vez más complejo y cambiante, cumpliendo metas de recaudación fijadas por las autoridades en función de la necesidad de cubrir una brecha fiscal que no ha dejado de crecer. En cuanto a la DNA, que cuenta con un sistema informático idóneo y capaz de permitirle un control adecuado del comercio exterior, fuertes restricciones de recursos unidas a procedimientos obsoletos y sospechas de corrupción generalizada en algunos sectores clave de la operatoria, han impedido una modernización imprescindible.

Todos estos problemas han sido identificados en numerosas ocasiones tanto por los propios funcionarios de la DGI, la DNA y del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), como por

² Uruguay presenta una presión fiscal, medida como porcentaje del PBI, que está entre las más altas de América Latina, obteniendo a pesar de ello una tasa de cumplimiento superior al promedio de la región. Este resultado se explica en parte por la fuerte incidencia de las empresas públicas en la economía y en la recaudación de los impuestos indirectos, y en parte por los esfuerzos de la DGI. Otro ejemplo de muy buenos resultados con mínimos recursos lo constituye la calidad y oportunidad de las estadísticas tributarias que publica la DGI.

distintos organismos internacionales, incluyendo al FAD. En reiteradas oportunidades, diferentes misiones dejaron recomendaciones específicas para atender las consecuencias de dichos problemas, y recomendaron asimismo la búsqueda de soluciones permanentes a esos problemas estructurales. Sin embargo, casi no ha habido progreso a este respecto — con la notoria excepción del traslado en diciembre de 2003 de la DGI de su viejo edificio a su actual sede — y en varios aspectos la situación se ha deteriorado en virtud del paso del tiempo.

De acuerdo con los diagnósticos del FAD, a principios de la década de 1990 era la DGI la organización que se encontraba en mejores condiciones en términos de efectividad de los controles y capacidad de garantizar el cumplimiento, mientras la DNA y el BPS se encontraban muy atrasadas al respecto. El BPS en particular no contaba con ningún mecanismo efectivo de control de sus contribuyentes, no llevaba a cabo controles regulares de omisión y morosidad y no tenía una actividad de fiscalización sistemática y estructurada.

La misión del FAD de julio de 2003 constató que, mientras que el BPS había tenido avances significativos en relación con aquella situación, la DGI había quedado muy rezagada. Además, en años recientes la DGI ha debido asumir funciones que antes eran de competencia de otros organismos del administración, sin por ello recibir ni siquiera los recursos que se destinaban a estas funciones³. Un aspecto resulta evidente: mientras que el BPS, luego de aprobarse la ley de reforma de la previsión social, contó con recursos adecuados y con la autonomía operativa suficiente para llevar a cabo una reforma integral de manera efectiva y oportuna, la DGI y la DNA continuaron durante el mismo período sometidas a todas las restricciones de una administración central crecientemente empobrecida⁴. *Para muestra basta un ejemplo: mientras que en el período 1995–2001 el BPS dispuso de un promedio de unos US\$8 a 10 millones anuales para sus inversiones en informática, infraestructura y procedimientos, la DGI contó, en el mismo período, con menos de US\$50.000 al año.*

Resulta evidente de lo anterior que la sociedad uruguaya ha logrado acuerdos mínimos que han permitido que una institución como el BPS cuente con recursos adecuados para cumplir con su cometido institucional, entendido este como la administración de la seguridad social. Los resultados de esta decisión comienzan a percibirse. Desafortunadamente, no fue posible alcanzar acuerdos similares para fortalecer a la aduana o a la DGI, y esta falta de acuerdo se ha traducido en un menguado compromiso político con los proyectos de reforma, aún los más recientes.

³ Por ejemplo, los certificados de devolución de impuestos indirectos a exportadores, que anteriormente se gestionaban por el Banco de la República (BROU); emisión de certificados de cancelación de deuda a proveedores del Estado; fiscalización de zonas francas y participación en la mesa de valoración de mercancías, áreas bajo la competencia de la DNA; y ciertas actividades relacionadas con la defensa al consumidor en el interior del país, dada la ausencia de oficinas del ministerio respectivo fuera de Montevideo.

⁴ El costo de funcionamiento de la DGI, medido en términos de su asignación presupuestaria anual representa en promedio menos del 1% del total recaudado. Este porcentaje es sumamente bajo y resulta notoriamente inferior no solo al de muchas administraciones tributarias de países de la OECD, sino también al de las demás administraciones de la región, cuyo costo oscila entre un 1,8% y un 3% del total recaudado.

La Ley 17706, del 4 de noviembre de 2003, que dispone la reforma y la mejora de la gestión de la DGI, no pudo ser reglamentada durante el año 2004, pese a que el deterioro institucional de la agencia era conocido. El proyecto de modernización de la DGI financiado por la Unión Europea (proyecto URY B7-310/2003/5751), suscripto en diciembre de 2003 y que debía iniciar su ejecución en el primer trimestre de 2004, vio demorado este inicio por distintas trabas de índole burocrática. La oportunidad del acceso al poder de un nuevo gobierno de distinta orientación política, con amplio consenso social expresado en una amplia mayoría parlamentaria, ha permitido reglamentar esa ley mediante el Decreto 166/05 del 30 de mayo pasado. El citado proyecto ha comenzado en abril de este año a cumplir con el plan de actividades previsto. *Un estado moderno necesita una administración tributaria efectiva para poder cumplir con su cometido económico y social. Al parecer, la sociedad uruguaya ha comenzado a tomar conciencia de la importancia de invertir en su administración tributaria.*

C. Situación de autonomía del BPS frente a la situación actual de la DGI y DNA

La misión del FAD de julio de 2003 analizó detenidamente los problemas institucionales de la DGI, y concluyó que una parte al menos de esos problemas se originaban en las pertenencia de la agencia a la administración central, y las consiguientes restricciones en términos del manejo de recursos que esto conlleva. En contraste, se destacó que el BPS había aprovechado su autonomía operativa y financiera para retener y capacitar sus recursos humanos y para dotarse de sistemas de información modernos y efectivos. El diagnóstico de la presente misión confirma ambos pareceres y extiende las conclusiones sobre la DGI a la DNA, que se encuentra en una situación aún peor de debilidad institucional.

El informe de la citada misión incluye una sección donde se analiza con todo detalle una propuesta de transformación de la DGI en una agencia autónoma (página 40 y siguientes). No parece oportuno repetir en este documento lo que allí se recomendara, que mantiene toda su vigencia. Cabe citar un párrafo de dicho informe, para poner en contexto el presente análisis:

“...La experiencia internacional ha demostrado que la combinación de [diversos] factores de acuerdo con el contexto y la particular situación del país en cuestión habrá de determinar el resultado de la reforma, ya que la autonomía por sí misma no constituye una garantía del éxito.

En particular, dos cuestiones son importantes. La primera se refiere a la necesidad u oportunidad de la introducción de una AT como medio para lograr una reforma de la administración tributaria. La segunda, al grado de autonomía que puede conferirse a la AT, dentro del rango de modelos posibles. Como instrumento de reforma administrativa, una AT parece apropiada cuando las políticas generales del sector público no permiten la modernización de la administración, o cuando el grado de interferencia política llega a afectar el funcionamiento de las organizaciones. En cuanto al grado de autonomía, el mismo dependerá por ejemplo de la medida en la que el proceso presupuestario normal no permita la dotación adecuada de recursos a la administración tributaria, o cuando las políticas generales del servicio civil no permitan atraer y retener a suficiente personal profesional con las

calificaciones necesarias, o cuando las restricciones del sector público impidan a una administración tributaria encarar un esfuerzo permanente de modernización. En general, cuanto mayores sean las disfunciones sistémicas en estos aspectos, mayor será el grado de autonomía necesario. Del análisis [de la misión] se desprende que *estas disfunciones, en mayor o menor grado, se encuentran todas presentes en el caso de la DGI, lo que aconseja la creación de una agencia autónoma.*”

D. Oportunidad de la integración de las administraciones tributarias

Además de las consideraciones sobre autonomía operativa y financiera, *otro de los aspectos que se suelen debatir es la conveniencia de la integración de diferentes organismos de recaudación en una agencia única.* Esta discusión se ha trasladado también al Uruguay, donde en años recientes se han levantado argumentos tanto a favor como en contra de la creación de una agencia tributaria única.

La principal razón por la cual se ha propuesto en la última década la integración de la recaudación de tributos internos y aduaneros en un único organismo es explotar economías de escala en servicios horizontales comunes, a saber: política de personal común, servicio de información y bases de datos integrado, procesos comunes — recaudación voluntaria y coactiva, facilidades de pago, etc. — fiscalización en destino coordinada, unidades de inteligencia fiscal únicas y un modelo de planificación y control integrado.

Esta tendencia reciente no evita una cierta contradicción entre los cometidos institucionales de una y otra agencia. La Impositiva y la Aduana son, todavía, dos instituciones con características y funciones diferentes, aunque complementarias para la labor fiscal. Por un lado, la administración tributaria tiene como objetivo principal la recaudación de impuestos mientras que, a su vez, las aduanas se vuelven cada vez más “facilitadoras” del comercio y “protectoras” de la sociedad. Por otro lado, el incremento de la liberalización comercial con la consiguiente caída de los aranceles, hace que la recaudación de las aduanas sea básicamente de IVA e impuestos selectivos en la importación, lo que jugaría a favor de su integración con la oficina recaudadora de impuestos internos. Adicionalmente, la Aduana y la Impositiva presentan dos culturas diferentes. En especial en América Latina, las Aduanas son anteriores a la organización nacional mientras que, por su parte, las Direcciones Impositivas se consolidan con el advenimiento de los impuestos a la renta, técnicamente más complejos, a partir de la segunda mitad del siglo pasado.

Otra línea de pensamiento en la administración tributaria remite, en paralelo con la tesis anterior, a la conveniencia de la integración de la administración de las contribuciones de seguridad social con las impositivas. Las razones esgrimidas en este caso son similares, con la consideración adicional de que el universo de contribuyentes es, salvo contadas excepciones, el mismo, y que la técnica tributaria requerida es similar; para ciertos autores, en el límite, se consideran estas contribuciones como un impuesto directo más (al trabajo), retenido en la fuente. Esto, unido al hecho de que la capacidad institucional de las administraciones

impositivas tiende a ser superior, en general, a la de las de contribuciones de seguridad social, refuerza la aparente conveniencia de una integración⁵.

En el caso particular del Uruguay, existen argumentos adicionales tanto a favor como en contra de esta alternativa. Por un lado, la reforma tributaria que se propone se centra en la introducción de un impuesto a la renta individual, cuya técnica recaudatoria (por retención en la fuente) es intrínsecamente similar a la de las contribuciones que hoy recauda el BPS, al menos para una parte importante del universo de contribuyentes. Siendo incuestionable que la administración de un impuesto a la renta cae dentro del cometido institucional de la administración tributaria, la conclusión lógica es que es necesario evitar la duplicación de esfuerzos y unificar esta función bajo la responsabilidad de la DGI. Por otra parte, sin embargo, y por las circunstancias ya expuestas, el BPS es hoy una institución con menos debilidades institucionales que la DGI o la Aduana.

En conclusión, en el mediano plazo y para un país pequeño como Uruguay, explotar las economías de escala para aprovechar recursos humanos escasos y reducir el costo del Estado es relevante. Esto, aunado a las ventajas de la fiscalización conjunta y una base común de información sobre los contribuyentes, confirma la conveniencia de la integración en una agencia tributaria única. No obstante, actualmente la DGI y la DNA son organismos débiles por lo que, en un contexto de recursos escasos, correspondería iniciar un proceso de modernización y fortalecimiento institucional del que más recauda — la DGI — que, eventualmente, integre al otro. Esto, desde luego, en un contexto de mayor autonomía financiera. En paralelo, y en la medida en que haya avanzado lo suficiente el proceso de fortalecimiento de la DGI, se integraría la función de recaudación y gestión hoy en manos del BPS, a la DGI⁶.

E. Fortalecimiento y coordinación entre las tres agencias recaudadoras en el corto plazo

Los párrafos anteriores analizan distintas alternativas y concluyen por recomendar, para el corto plazo, el fortalecimiento institucional de cada de una de las agencias recaudadoras buscando conferir mayor autonomía a la DGI y DNA y, para el mediano plazo, tender a una integración de las tres agencias. *Para lo inmediato, no obstante, es necesario profundizar la coordinación entre las tres agencias.*

⁵ La mayoría de los países de la ex-Unión Soviética de Europa del Este ha seguido este camino en la década de 1990, con buenos resultados recaudatorios e institucionales.

⁶ Muchos críticos a esta propuesta aducen que tal integración quebraría el vínculo entre la recaudación de las contribuciones, y la historia laboral del trabajador, imprescindible a la hora de la concesión de los beneficios. No hay razón para que ello ocurra, sin embargo, ya que es perfectamente posible mantener el esquema informático que hoy permite la captura de las nóminas para el mantenimiento de la historia laboral. Existen numerosos ejemplos en los que la administración de seguridad social se ocupa exclusivamente de la gestión de los beneficios (incluyendo la historia laboral), y la recaudación está a cargo de la administración tributaria. El ejemplo más destacable es del *Internal Revenue Service* (IRS) y la *Social Security Administration* (SSA) de los Estados Unidos. En la región, son ejemplos del mismo esquema la Argentina o el Perú.

Al respecto, el convenio de cooperación interinstitucional suscripto el 31 de mayo pasado entre el MEF, la DGI, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el BPS, constituye un paso en la dirección correcta, y es una iniciativa con la que la misión concuerda por completo. Actividades tales como la instauración de una ventanilla única para el registro de contribuyentes ante el la DGI y el BPS son un ejemplo de la sinergia que puede obtenerse de una cooperación más estrecha entre las agencias⁷. Ya existe experiencia en el Uruguay de un esfuerzo de coordinación entre las agencias de recaudación: en el año 1992, el MEF creó una Comisión de Coordinación para el Combate a la Evasión, designando a un funcionario de alto nivel como Secretario Ejecutivo. La misma alcanzó algunos logros de importancia en la coordinación de actividades tales como fiscalizaciones conjuntas, el intercambio de información entre agencias y con fuentes de información exógena, y el establecimiento de procedimientos comunes para ciertas actividades. Una comisión de este tipo tiene la ventaja de liberar a los jefes de las instituciones involucradas del seguimiento de las diversas iniciativas, el que está a cargo de un reducido equipo dedicado a tiempo completa a las tareas de coordinación.

Aquella experiencia, sin embargo, apunta a una de las cuestiones que en esta ocasión deben evitarse: la falta de continuidad de estos esfuerzos. El cambio de gobierno en 1995 determinó el cese de esa Comisión, y la casi inmediata discontinuación de la coordinación. Es de esperar que en esta ocasión la coordinación se convierta en algo permanente.

II. CONSOLIDACIÓN DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE ATyR (BPS)

A. Organización y recursos

En este apartado se analizarán solamente aquellas unidades organizativas del BPS correspondientes a la función de recaudación de las contribuciones de seguridad social ejercida por ATyR.

Situación actual

La recaudación de impuestos en Uruguay se realiza en la actualidad por tres organismos públicos, la DGI, la DNA y el BPS⁸. El BPS es la unidad ejecutora responsable de las prestaciones de seguridad social, y de la recaudación de las contribuciones respectivas, lo que incluye la responsabilidad de la administración de la historia laboral de los trabajadores

⁷ De hecho, esta ventanilla única ya se había instalado, a título piloto, para Montevideo a fines de 1993, y había funcionado durante más de un año con muy buenos resultados. Posteriormente, sin embargo, el interés en este tipo de coordinación se fue perdiendo y la ventanilla única dejó de funcionar.

⁸ Un pequeño porcentaje de la recaudación total es responsabilidad de otras agencias. Estas son la Dirección de Casinos y Loterías, el Fondo de Inversión del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, y ciertos entes autónomos como las Cajas Paraestatales. Estos ingresos son transferidos directamente al Tesoro Nacional. La mayor parte de la recaudación del IRP no aparece en las estadísticas de la DGI (que solamente recauda la parte correspondiente a los funcionarios de la administración central) ya que es recaudada mayoritariamente por el BPS, y en menor medida por las Cajas Paraestatales (de Profesionales Universitarios, Bancarios, Notarial, Policial y Militar).

activos, la que de acuerdo con la legislación vigente, es usada para el cálculo de los beneficios tanto del sistema básico de reparto administrado por el BPS, como del sistema complementario gestionado por las administradoras privadas de fondos de pensión (AFAP).

A diferencia de la DGI y la DGA que se insertan en la administración central, el BPS tiene un estatuto propio de autonomía financiera y presupuestaria. Está dirigido por un Directorio de siete miembros, cuatro de los cuales son de designación política (incluido el Presidente), mientras los otros tres son elegidos en representación de los trabajadores, los empresarios y los pensionados, respectivamente. La estructura de línea está formada por una Gerencia General, Asesorías y Direcciones, entre ellas la ATyR.

La estructura organizativa actual y objetivos de ATyR fueron establecidos por la Resolución de Directorio (RD) 19-35/2003. Está dirigida por un Director Técnico del que dependen una gerencia adscripta y una asesoría técnica, cuatro gerencias (Recaudación, Fiscalización, Gestión de Cobro y Registro y Certificados) y cuatro jefaturas de sección (Unidad Sucursales, Secretaría General, Administración y Análisis Económico y de Información). Estas unidades operativas ocupan cuatro oficinas diferentes en Montevideo, mientras que en el interior del país existe una estructura de unidades regionales y oficinas locales que se ocupan principalmente de la gestión de beneficios, y atienden además algunas funciones de recaudación en coordinación con ATyR. El número de funcionarios a Junio de 2005 asciende a 787 en Montevideo, y 484 en sucursales y agencias del interior, adscriptos a tareas de ATyR.

Cuadro 2. BPS: Distribución del personal de ATyR por áreas funcionales y escalafón ^{1/}

Unidad Organizativa	Gerencial	Prof.	Técnicos	Adm.	Especializ.	Otros	Becarios	Total
Dirección técnica	1	2	2	16	2	3	5	31
Recaudación	1	11	6	113	37	0	27	195
Fiscalización	0	20	43	132	12	0	10	217
Adm. proyecto	0	0	0	3	2	2	1	5
Ctro. desarrollo	0	18	31	1	18	0	0	68
Gestión cobro	1	25	22	27	11	0	5	91
Programa	0	14	8	14	9	0	0	45
Registro & certificados	0	9	2	79	0	0	24	114
Sucursales	0	1	7	11	0	0	0	19
Total Montevideo	3	100	121	396	91	5	71	787
Total interior ^{2/}	-	-	-	-	-	--	-	484
Total	-	-	-	-	-	-	-	1,271

Fuente: Estadísticas de la División de Administración de ATyR.

1/ La ATyR está regulada por un régimen escalafonario propio que difiere del escalafón general de la administración central.

2/ Sin información discriminada por categoría escalafonaria.

Siendo ATyR una dirección dentro del BPS, varios de los servicios que posibilitan su funcionamiento, tales como la gestión de recursos humanos y materiales y la informática, son prestados por áreas comunes a toda la organización, aunque en este último caso existe un centro de servicio de desarrollo de aplicaciones adscrito a ATyR que actúa como vínculo entre las áreas sustantivas y el sector centralizado de informática⁹. Otro tanto ocurre con la función de auditoría interna, a cargo de la Auditoría General del BPS que reporta al Directorio. En las cifras anteriores no se incluye una apropiación de este personal de las áreas comunes al total de recursos humanos de ATyR. Por las mismas razones, es muy difícil obtener una cifra que represente el presupuesto operativo de ATyR, ya que los únicos datos que se manejan con certeza en la unidad de administración son los correspondientes a la nómina de personal de Montevideo.

En las secciones siguientes se analizan con mayor detalle las estructuras organizacionales de las gerencias sustantivas y el funcionamiento de las mismas.

Análisis

Una característica que distingue a ATyR de las otras organizaciones de recaudación en el Uruguay es su pertenencia a una entidad como el BPS, cuya misión prioritaria es percibida como el pago de las prestaciones provisionales. En este contexto, la recaudación de las contribuciones es percibido como un objetivo más de ATyR, ciertamente importante, pero no el único, ya que el mantenimiento de las historias laborales de los trabajadores es considerado igualmente prioritario. *El organigrama de ATyR tal como está desarrollado en la actualidad está razonablemente diseñado y no presenta, a juicio de la misión, problemas que dificulten la consecución eficaz de los objetivos encomendados a este organismo.* Sería necesario, sin embargo, introducir algunos ajustes, especialmente en las áreas de Fiscalización y Gestión de Cobro, para que estas funciones puedan desempeñarse con mayor eficiencia. Igualmente, la estrategia de desconcentración de funciones que se ha adoptado, para las oficinas establecidas en el interior del país privilegia las funciones asociadas a las prestaciones y dificulta la coordinación en funciones claves como la gestión de cobro en vía administrativa, actividad que se realiza con procedimientos no homogéneos en las oficinas de Montevideo o del interior del país, tal como se analiza más adelante en este capítulo.

En relación con la gestión de los recursos humanos, la misma se desarrolla de acuerdo con la política de recursos humanos del BPS en su conjunto. La estructura salarial y los niveles remunerativos parecen acordes con el mercado y han permitido al BPS contar con un cuerpo gerencial motivado y comprometido con sus tareas. Existe una carrera profesional razonable, salvo en actividades específicas como la de fiscalización (ver más adelante), y el régimen retributivo está aceptablemente vinculado a la responsabilidad y desempeño de cada cargo. La política de capacitación parece haber sido efectiva a lo largo del tiempo, aunque ciertas restricciones recientes en el contexto de la crisis fiscal han tenido algún impacto negativo en

⁹ Cabe destacar que una parte considerable de los desarrollos de informática está tercerizada, aunque el BPS cuenta con capacidad propia de desarrollo de aplicativos.

esta área. La plantilla de personal es adecuada, aunque resulta insuficiente en las áreas de fiscalización y Gestión de Cobro, como se discute más adelante. *A juicio de la misión, el desafío que han representado los sucesivos programas de reingeniería de procesos y la más reciente “mejora de gestión” han permitido a los mandos del BPS, y particularmente de ATyR y de Informática, adquirir un considerable conocimiento en la gestión de proyectos de alta complejidad y la transformación de procedimientos complejos. En este sentido, ATyR cuenta con un interesante capital que debe ser convenientemente aprovechado.*

Recomendaciones

- Aumentar la plantilla de personal en las gerencias de Fiscalización y Gestión de Cobro en los términos que se indican en este informe.

B. Gestión de contribuyentes y recaudación

Situación actual

La Gerencia de Recaudación es una de las cuatro gerencias sustantivas en que se estructura la ATyR. Según el Organigrama actualmente vigente tiene asignados 4 departamentos (ver detalle en el apartado Organización) que desarrollan las funciones tanto de gestión de los contribuyentes y de las nóminas que detallan la historia laboral (“recaudación nominada”) como de control de la recaudación voluntaria de los mismos. Para el desempeño de estas funciones la Gerencia cuenta en Montevideo con 195 funcionarios a junio de 2005.

El sistema de *presentación de declaraciones y pago de las contribuciones* presenta características diferentes al proceso tradicional de declaración y pago de impuestos, dado que se requiere la información de las nóminas por los contribuyentes. De hecho, y a partir de la reforma de 2001, implementada en 2002, los contribuyentes no presentan una declaración jurada de sus obligaciones, sino que presentan sus nóminas y el sistema informático emite una prefactura de sus obligaciones tributarias. En la actualidad ya se emiten prefacturas para el 92% de los contribuyentes. Esta prefactura es conformada por el contribuyente, quien procede al pago a través de las entidades colaboradoras (red bancaria y ABITAB), o bien en las oficinas de ATyR. Existe asimismo la posibilidad de utilizarla como “declaración de no-pago”, en cuyo caso se convierte en una obligación exigible para el contribuyente, y pasa al proceso de gestión administrativa de la deuda.

ATyR es responsable primario de la recaudación de los aportes de seguridad social y además, a través del mecanismo de retención en la fuente, de la mayor parte de la recaudación del IRP y de otros impuestos menores afectados a la seguridad social. ATyR no establece diferencias en sus procedimientos en la forma que recauda el IRP respecto de los aplicados para la recaudación de las contribuciones a la Seguridad Social. El cuadro 3 presenta la evolución de la recaudación del BPS.

Cuadro 3. BPS: Recaudación de contribuciones, 1999–2004
(Importe en millones de pesos corrientes al 31/12 de cada año)

Año	Aportes Seguridad Social	Recursos de Terceros	Aportes SS Gob. Central	Total	Porcentaje del PBI
1999	17.735	2.824	3.832	24.391	10,29%
2000	17.938	2.865	4.092	24.895	10,24%
2001	17.094	2.759	4.320	24.173	9,78%
2002	15.851	3.459	4.241	23.550	9,02%
2003	16.255	4.351	4.861	25.467	8,07%
2004	17.849	3.886	5.543	27.278	7,19%

Fuente: Estadísticas de la Asesoría Económica del BPS.

Destaca en el cuadro la evolución negativa a partir de 2001 de la recaudación como porcentaje del PIB. La principal razón de esta caída ha sido la creciente incidencia de la exoneraciones de aportes patronales jubilatorios y al seguro por enfermedad, tanto para sectores específicos (educación, medicina, rural...), como en concepto de reducción lisa y llana de la contribución patronal, que ha pasado del 12,5% para todas las actividades desde la vigencia del nuevo régimen en abril de 1996, a un promedio de alrededor del 4 %, siendo cero para varios sectores, incluyendo la industria manufacturera¹⁰,

El *registro de contribuyentes* se mantiene informáticamente en una base de datos. Los sistemas aplicativos fueron objeto de una reingeniería total en 2000–03, y el nuevo registro ha sido considerablemente depurado en ocasión de su migración, en 2004. Para identificar a los contribuyentes se utiliza el RUC¹¹, y la inscripción y actualización de datos de las empresas se realiza en forma conjunta entre DGI y BPS, mediante un esquema de ventanilla única de atención al contribuyente y utilización de formularios únicos para altas, modificaciones y clausura de contribuyentes de ambas instituciones. Los datos sobre el número de contribuyentes figuran en el cuadro 4.

¹⁰ Son especialmente significativas las sucesivas reducciones de las tasas de aportes a partir de la crisis de 2002, buscando “atenuar” el impacto de la misma en diversos sectores de la economía. Dichas reducciones, algunas temporarias y otras permanentes, estipuladas en distintos instrumentos legales (leyes, decretos, resoluciones especiales) configuran un complejo cuadro normativo que hace particularmente dificultosa la administración del sistema, tanto por los contribuyentes como por el propio BPS.

¹¹ El número de identificación fiscal tanto para personas físicas como jurídicas se otorga por la DGI a través del *RUC*. Consta de 12 dígitos, dos de ellos para identificar el domicilio constituido del contribuyente. Este RUC es utilizado también por la DNA y el BPS.

Cuadro 4. BPS: Situación del registro de contribuyentes al 31 de diciembre de 2004

Contribuyentes	Inscriptos ^{1/}	Clausurados	Inactivos	Activos ^{2/}
Grandes ^{3/}	326	4	23	299
Medianos y pequeños	368.521	81.281	68.135	219.105
Totales	368.847	81.285	68.158	219.404

Fuente: Estadísticas de la Gerencia de Recaudación de ATyR.

1/ Empresas inscriptas que han presentado nómina en los últimos 5 años

2/ Empresas que han presentado nóminas al menos un año hacia atrás

3/ Se consideran “grandes” aquellos contribuyentes con obligaciones mayores a \$ 500.000

El **control de omisos** se realiza mensualmente mediante los sistemas informáticos, directamente por el área de recaudación para los contribuyentes que presentan nóminas automatizadas. El cuadro 5 presenta las cifras de omisos para los años 2003 y 2004, clasificadas por tipo de aportación. No se distingue por tamaño de empresa a los fines de estos controles. A Diciembre de 2004, el número de contribuyentes omisos suponía el 4,19% del universo de empresas activas durante dicho año.

Cuadro 5. BPS: Contribuyentes omisos por tipo de aportación al 31 de diciembre de 2003 y 2004

Tipo de Aportación	Omisos 2003 ^{1/}	Omisos 2004 ^{1/}
Industria y Comercio	6814	6622
Civil	8	3
Rural	2045	2005
Construcción	106	175
Servicio doméstico	421	388
Totales	9394	9193

Fuente: Estadísticas de la Gerencia de Recaudación.

1/ Empresas inscriptas y con personal en actividad que no han presentado nómina para el mes de diciembre del año en cuestión.

El **control de morosos** se realiza igualmente de forma mensual. Una vez depurados los registros emitidos por el sistema informático, se cita al contribuyente. En el supuesto de que no comparezca se emite informe y se remite a la División Técnico Fiscal.

Análisis

El Programa de Mejoramiento de Gestión 2003–05 lanzado como parte de estrategia de ATyR a fines de 2002 incorporaba en su diseño original medidas en las áreas de registro,

procedimientos de recaudación, fiscalización y gestión de cobros. La revisión del programa llevada a cabo en 2003 en el contexto de las restricciones de gastos entonces vigentes, adoptó como estrategia priorizar las acciones sobre el registro y la gestión de recaudación, posponiendo desarrollos en el área de fiscalización. A juicio de la misión, dicho programa ha permitido contar con un registro de contribuyentes fiable y una gestión de recaudación adecuada, los que no son acompañados en el ciclo de recaudación por la función de fiscalización, como se analiza en la sección siguiente. ATyR ha desarrollado una serie de indicadores de desempeño con los que evalúa su gestión; la mayoría de los mismos se refieren a la calidad de los datos introducidos en los registros y los porcentajes de distribución logrados. Estos indicadores debieran ser complementados con otros referidos a la mejora del cumplimiento (reducir aún más los omisos), la simplificación de los procedimientos de pago (mayor uso de medios electrónicos y de red bancaria) y la detección de empresas y de trabajadores no declarados.

La actualización del registro de contribuyentes apuntaba a lograr una mayor fiabilidad de los registros de nóminas e historias laborales individuales, reduciendo el número de inconsistencias y los registros con error en el banco de datos. La exactitud del registro es un requisito básico tanto para la adecuada distribución de contribuciones de afiliados a las administradoras privadas, como para la reconstrucción de la historia laboral individual al momento del otorgamiento de beneficios. Las tareas realizadas han permitido mejorar el porcentaje de nóminas sin error, que pasó del 96,85% en diciembre de 2003, al 98,93% en diciembre de 2004. Este proceso de depuración del registro debe continuar en forma permanente, continuándose asimismo el proceso de coordinación con la DGI en la ventanilla única para el manejo del RUC. El proceso debería ser apoyado por la realización de campañas especiales para mantener la fiabilidad del registro y detectar nuevos contribuyentes.

El proceso de prefacturación a las empresas sobre la base de las nóminas presentadas constituye un interesante servicio que reduce el costo de cumplimiento de las obligaciones. Esto es particularmente importante en vista de la considerable complejidad normativa que hace que los cálculos de contribuciones a ingresar deban necesariamente apoyarse en aplicaciones informáticas. La utilización del llamado “módulo único de cálculos de ATyR” permite brindar este servicio a los contribuyentes en los distintos puestos de atención. El próximo paso debería ser la utilización de este mismo módulo para apoyar la tarea de fiscalización y permitir la simplificación del proceso de avalúos (ver al respecto la sección sobre fiscalización).

El control de omisión y morosidad cuenta con herramientas idóneas y procedimientos adecuados. Los alrededor de 9000 casos de omisión frente a unos 219.000 contribuyentes representan un porcentaje de un 4,5%, aceptable en términos regionales y teniendo en cuenta que muchos de estos casos regularizan su presentación durante la fase siguiente de la gestión. El control de contribuyentes debería no obstante introducir criterios de segmentación por tipo de contribuyentes, distinguiendo entre grandes, medianos y pequeños y apuntando a que el porcentaje de omisos sea de cero para los dos primeros grupos.

Recomendaciones

- Continuar con el programa de depuración del registro de contribuyentes, realizando campañas especiales para mantener la fiabilidad del registro.
- Implantar la modalidad de ventanilla única BPS-DGI para el registro de contribuyentes en todo el país.
- Introducir criterios de segmentación para identificar empresas medianas, y adoptar procedimientos para las mismas para alcanzar un 100 % de cumplimiento en término.
- Desarrollar indicadores de desempeño vinculados a la mejora del cumplimiento y la simplificación de procedimientos de pago.

C. Fiscalización

Situación actual

La división de fiscalización cuenta en la actualidad con 217 funcionarios y contratados (20 profesionales, 43 técnicos, 132 administrativos, 12 especializados y 10 becarios) del total de 787 personas pertenecientes a ATyR ubicadas en Montevideo. No existe personal fiscalizador con residencia en las diferentes gerencias territoriales del BPS en el Interior del país. El personal adscrito a esta división de ATyR, si bien tiene un horario de 40 horas semanales, no tiene un régimen de incompatibilidad ni régimen de dedicación exclusiva a la función.

Esta división tiene dos asesorías adscritas al Director (unidad administrativa y unidad de planificación) y está dividida a efectos operativos en cuatro departamentos (departamento de Montevideo, departamento de Interior, departamento de Inspección y departamento de Determinaciones Tributarias). A su vez, cada departamento está dividido en cuatro secciones, dirigidas por un jefe de sección y una media de 10 fiscalizadores en cada una de ellas, aparte de un funcionario de apoyo administrativo.

Los fiscalizadores del departamento de interior, divididos en 4 secciones, dos de las cuales se concentran en la zona del departamento de Canelones, se desplazan una media de tres semanas al mes para la realización de las actuaciones de fiscalización previamente programadas en relación con los sectores de construcción, industria y comercio, rural y servicio doméstico.

Los fiscalizadores del departamento de Montevideo, también divididos en 4 secciones, están concentrados en la comprobación de los pequeños contribuyentes de la ciudad. El departamento de inspección está dividido en cuatro secciones según el tipo de actividad, construcción, industria y comercio, rural y servicio doméstico. Finalmente el departamento de determinaciones tributarias realiza todo el proceso de avalúos del sector construcción, al que tiene adscrito 85 funcionarios entre tasadores, evaluadores, revisores e inspectores y del

resto de sectores (industria y comercio, rural y servicio doméstico) que cuenta también con sus evaluadores y revisores. Este departamento también tiene la sección de vista y notificación del expediente al contribuyente.

No existe plan anual de fiscalización ni existe una unidad específica dedicada a la selección de casos, basada en la obtención de información y criterios de riesgo. De hecho la asesoría de planificación (competente en temas tan diversos como capacitación, control de recursos materiales, seguimiento de indicadores, etc.) solamente tiene un funcionario dedicado a estas labores de selección de casos. No se realiza casi ningún tipo de cruce de datos, salvo alguna información obtenida de la DGI. Más del 90% de las actuaciones de fiscalización se basan en las denuncias presentadas por los trabajadores, dado que existe una normativa legal que establece la obligatoriedad de comprobación de todas las denuncias presentadas. Durante el año 2004 se han realizado algunas experiencias de selección de contribuyentes con criterios de riesgo fiscal. También se realizan algunos operativos de temporada, especialmente en las zona balnearia y “rastrillos” u operativos masivos destinados a detectar la informalidad.

Los fiscalizadores actúan por parejas, designadas por el jefe de sección correspondiente. En algunos casos de mayor complejidad, se forman equipos con mayor número de fiscalizadores. Dado que no existe ningún tipo de carrera profesional en fiscalización ni se distingue, por lo tanto, entre categorías de profesionales y técnicos, el jefe del equipo suele ser el funcionario con mayor antigüedad.

El procedimiento de fiscalización es largo y complejo, debiendo pasar un mismo expediente por diferentes secciones y categorías de funcionarios. Se inicia con la denuncia presentada por los trabajadores activos, se reparte a la sección correspondiente según tipo de actividad (construcción, industria y comercio, rural, servicio doméstico) y se adscribe a una pareja de fiscalizadores por el jefe de sección. Los fiscalizadores realizan su primera visita a la empresa sin previo aviso, levantando un acta de inicio y realizando varias visitas hasta completar su comprobación.

Finalizado su trabajo de campo (constatación de irregularidades), entregan el expediente con un informe al jefe de sección que comprueba el cumplimiento de la normativa y de los procedimientos aplicados. En caso de aprobación, se devuelve el expediente al inspector para que otorgue la vista del mismo al contribuyente, devolviéndose de nuevo el expediente al jefe a la espera del plazo de vista. Si el contribuyente regulariza, se da por finalizado el mismo y se remite al archivo.

En caso de que el contribuyente no regularice, el expediente se remite a los evaluadores (personal contratado externo a ATyR) que inician de nuevo todo el procedimiento. Realizan de nuevo el trabajo de campo, verificando y ampliando la información tributaria. Después realizan las tareas de nominalización y el cálculo de los adeudos a pagar por el contribuyente. En el caso del sector de construcción, intervienen también los tasadores que visitan la obra y estiman cuántos jornales procederían. Después intervienen los revisores, encargados de revisar los cálculos matemáticos efectuados por el evaluador.

En caso de ser conforme la revisión, se remite el expediente a la oficina de registración de adeudos y se otorga una nueva vista del expediente al contribuyente y se le notifica. Con esta información se actualiza la historia laboral. En caso de pago por el contribuyente, el expediente se envía al archivo. En caso de que no se regularice, se remite el expediente a la División de Gestión de Cobro, la que efectuará las actuaciones correspondientes en vía de cobro administrativo. Por último, de no pagar se remite a la unidad de cobro en vía judicial que enviará el expediente al poder judicial.

Al procedimiento de fiscalización descrito anteriormente se le denomina “procedimiento tradicional” y es el que se sigue todavía en la mayoría de las actuaciones de fiscalización. De acuerdo con la información de la gerencia, la duración promedio de las actuaciones por este procedimiento supera el año, y muchos casos alcanzan más de 700 días. No obstante ya *en 2004 se inició un procedimiento integrado en el que la actuación fiscal desde su inicio hasta su finalización se realiza de forma completa ya sea por el fiscalizador o por el evaluador*, eliminándose la duplicación de actuaciones del procedimiento tradicional. Incluso se está desarrollando un procedimiento integrado de fiscalización para el futuro en que se acortan más los tiempos de comprobación y se unifican las tareas que actualmente realizan fiscalizadores y evaluadores.

Los resultados de fiscalización durante el período 2003 y 2004 figuran en el cuadro siguiente.

Cuadro 6. BPS: Actuaciones de fiscalización 2003-04
(importes en millones de pesos)

Año	Número fiscalizaciones realizadas			Deuda estimada		
	Montevideo	Interior	Total	Montevideo	Interior	Total
Auditoria	2.687	1.031	3.718	189,81	49,51	239,33
Visitas zonales	44	92	136	1,44	0	1,44
Temporada	0	0	0	0	0	0
Total 2003	2.731	1.123	3.854	191,26	49,51	240,77
Auditoria	2.640	1.001	3.641	178,14	47,86	226,00
Visitas zonales	2.131	7.698	9.829	7,99	87,66	95,65
Temporada	0	945	945	0	10,61	10,61
Total 2004	4.771	9.644	14.415	186,13	146,14	332,27

Fuente: División de fiscalización de ATyR.

Análisis

El BPS ha realizado en los últimos años un gran esfuerzo de modernización de su área sustantiva de ATyR, concentrándose especialmente en la mejora de los proyectos básicos de registro, recaudación de tributos y gestión de la historia laboral de trabajadores. Así se estableció en el programa de mejora de gestión de ATyR 2003–05, aprobado por Resolución del Directorio en el año 2003. Por el contrario el proyecto denominado de “recuperación de adeudos”, cuya función debe ser fortalecer las áreas funcionales de fiscalización y gestión de cobro ha sido hasta el momento un proyecto residual dentro de las prioridades marcadas por el directorio del BPS.

La misión ha podido constatar que la de fiscalización es el área funcional con más debilidades de ATyR. No tiene recursos humanos suficientes, bien capacitados, dedicados de forma exclusiva a esta función. No disponen de herramientas informáticas de apoyo a su función y ni siquiera disponen de un espacio adecuado para el desarrollo de esta función especializada. No existe un plan anual de fiscalización, donde se marquen las prioridades por sectores más proclives al fraude ni los indicadores de gestión para toda el área de fiscalización.

No existe una unidad específica en el departamento de fiscalización que obtenga y procese información interna y externa de los contribuyentes con objeto de realizar una selección de casos basada en cruces de información y análisis de riesgo que detecte aquellos contribuyentes con mayor probabilidad de fraude. Casi la totalidad de las actuaciones de comprobación se originan de las denuncias presentadas por los trabajadores, dado el carácter legal de obligatoriedad de comprobación de las mismas. De esta forma, la carga de trabajo del sector queda de hecho determinada externamente.

Es prioritaria la creación de un departamento dentro de la división de fiscalización, dotado con recursos humanos suficientes y con herramientas informáticas de apoyo, que centralice todas las actuaciones de obtención y procesamiento de la información interna y externa que permita la selección de casos a fiscalizar. En este sentido, se considera muy positivo el acuerdo de coordinación interinstitucional firmado recientemente entre el BPS, la DGI, el Ministerio de Trabajo y el MEF. Su objetivo, entre otros aspectos, será coordinar acciones conjuntas de fiscalización entre ATyR y la DGI y el desarrollo de redes de información que favorezcan el mayor cruce de información posible. Este acuerdo debe ser el principio de un esfuerzo tendente a obtener toda la información tributaria posible del contribuyente que permita una selección basada en criterios de riesgo fiscal.

La mayor parte de las actuaciones de fiscalización se encuadran dentro de las actuaciones no integradas. En 2003, del total de 3.854 empresas fiscalizadas, solamente un 17,8% (689 actuaciones) se realizaron como fiscalizaciones integradas. En 2004, y obedeciendo una decisión del directorio, el peso relativo de estas actuaciones se redujo aún más y de 14.415 fiscalizaciones realizadas, solamente el 5,3% fueron fiscalizaciones integradas. Esta mecánica de fiscalización es muy ineficiente y origina grandes demoras.

El rol del evaluador tenía sentido cuando los cálculos se hacían manualmente y la complejidad de los mismos requería de una especialización y hacía inconveniente que el fiscalizador invirtiera mucho tiempo en esa tarea. En la actualidad, el BPS cuenta con recursos informáticos suficientes para permitir que estos cálculos queden a cargo de personal técnico de la gerencia, que puede ser personal de apoyo de los equipos de fiscalización. En consecuencia, como objetivo de los próximos 18 meses debería buscarse la desaparición de la figura del evaluador, como responsable único del cálculo de la deuda a pagar por el contribuyente, y simplificar el procedimiento de fiscalización actual. Debería aplicarse cuanto antes el procedimiento integrado en todas las fiscalizaciones con el esquema que se está proponiendo por la dirección de ATyR, excepto que el trabajo de campo debería desarrollarse por los fiscalizadores y no debería ser una actividad externa mediante contratación de evaluadores.

Se considera que en el plazo más breve posible deberían estructurarse dos tipos diferentes de unidades de fiscalizadores dentro de la división de fiscalización. Unas unidades que operarían de manera similar a la actual y serían competentes en la comprobación de las denuncias presentadas y otro tipo de actuaciones de comprobación de las obligaciones formales de los contribuyentes con personal técnico o administrativo. Por otro lado, deberían constituirse unidades de auditoría que actuarían a la manera de los equipos de fiscalización de la administración tributaria, conformadas especialmente por profesionales, dedicadas a la comprobación de casos seleccionados en base a cruces de información y criterios de riesgo fiscal que permita combatir de forma gradual ese 32% de informalidad que se estima existe en las contribuciones al BPS. Esto requeriría que en los próximos 18 meses se contrataran más fiscalizadores, especialmente en la categoría de profesionales.

Como forma de potenciar esta área de fiscalización, se considera conveniente una reforma normativa que elimine la obligatoriedad de comprobación de todas las denuncias de trabajadores que se presenten ante el BPS. Una alternativa es que estas denuncias se comprobasen por otras instancias del Ministerio de Trabajo que remitiría al BPS solamente aquellas que tuvieran implicaciones claras de fraude tributario.

ATyR tiene que abordar de forma urgente una reforma en profundidad del personal fiscalizador destinado en esta área de fiscalización, si quiere crear una sensación de riesgo ante los contribuyentes que defraudan. Debería establecerse un régimen de incompatibilidad y dedicación exclusiva a esta función, en línea con la regulación que se estableció en el decreto de Presidencia de la República por el que se reestructura la DGI y se regula el régimen de desempeño en dedicación exclusiva para sus funcionarios.

Deberían establecerse 3 categorías de funcionarios dentro de ATyR y especialmente en esta área de fiscalización, separando las funciones que corresponden a los profesionales, técnicos y administrativos. Dentro de cada una de estas categorías, se establecerían diversos niveles que permitan desarrollar una carrera administrativa. Por otro lado, dentro de la reforma en profundidad que debe abordarse en esta área, se tiene que contemplar un aumento de 100 fiscalizadores, parte destinados al desarrollo de auditorías y otros a funciones de relevamiento y verificación de presencia fiscal, además de otro personal informático y de

apoyo administrativo. El ingreso de este nuevo personal debería ser a través de concurso público y dentro de lo posible como personal funcionario con vocación de permanencia en el BPS y no como personal contratado.

Las reformas en profundidad que requiere el área de fiscalización hacen necesario que por el directorio del BPS se solicite una asistencia técnica especial que colabore con los órganos internos de ATyR en un diagnóstico preciso y lo que es más importante en el proceso gradual de reformas que permitan hacer de la división de fiscalización una unidad eficiente en el medio plazo.

Recomendaciones

- Establecer un plan especial de fortalecimiento de la división de fiscalización con acciones normativas, de procedimiento y de incremento de los recursos humanos, materiales e informáticos a desarrollar a partir de enero de 2006.
- Crear un departamento en la división de fiscalización, responsable de la obtención de todo tipo de información interna y externa referida al contribuyente y de la selección de casos basada en criterios de riesgo.
- Elaborar un plan anual de fiscalización para 2006 que establezca los objetivos de esta área y determine los indicadores de gestión para cada una de las secciones, con objetivos cuantitativos concretos para cada fiscalizador o unidad de fiscalizadores que intervengan en el proceso de comprobación.
- Establecer con carácter general el procedimiento de actuaciones integradas, eliminando en el plazo más breve posible la figura de los evaluadores y otras etapas con objeto de simplificar el procedimiento de fiscalización.
- Establecer dos tipos de unidades de fiscalización. Unas dedicadas a la comprobación de las denuncias y otras actuaciones de comprobación de las obligaciones tributarias formales de los contribuyentes y otras unidades dedicadas a la auditoría, basadas en la selección de casos determinados por el cruce de información y la aplicación de criterios de riesgo.
- Abordar una reforma profunda de los recursos humanos de esta área de fiscalización con los criterios que se exponen en este informe y aumentar estos recursos humanos en número suficiente para que esta área sea eficiente en el medio plazo.
- Elaborar con carácter mensual una información de carácter gerencial con los indicadores de gestión más relevantes en esta área de fiscalización.

D. Gestión de cobro en vía administrativa y judicial

Situación actual

La división de Gestión de Cobro, creada en 1.999, cuenta en la actualidad con 91 funcionarios y contratados (25 profesionales, 22 técnicos, 27 administrativos, 11 especializados y 5 becarios) del total de 787 personas que forman ATyR. Todo el personal está ubicado en Montevideo y está adscrito a dos departamentos, uno de cobro en vía administrativa y otro de cobro en vía judicial. Mientras que el cobro en vía judicial de todo el país está centralizado en Montevideo, el cobro en vía administrativa está descentralizado. Esto significa que las Gerencias Territoriales del BPS distribuidas por todo el país, son responsables de los expedientes de cobro en vía administrativa originados en su territorio, con independencia de la importancia del contribuyente o de la magnitud de la deuda morosa a cobrar. Para esta función, estas gerencias territoriales no disponen de personal especializado.

El *departamento de gestión de cobro en vía administrativa* se nutre con los títulos ejecutivos provenientes de los siguientes orígenes: las declaraciones juradas de no pago (DNP) efectuadas por el contribuyente cuando se persona en las oficinas de ATyR, los avalúos notificados provenientes de las determinaciones tributarias efectuadas por el área de fiscalización y aquellos convenios (facilidades de pago) que se encuentran caducos por el no pago de tres cuotas¹². Desde hace dos años está funcionando una aplicación informática en la que se cargan todos los títulos ejecutivos provenientes de los tres insumos anteriormente mencionados, se hace una selección de casos de deuda morosa por monto y antigüedad y se hace una distribución de casos a los funcionarios adscritos a este departamento. No tienen, sin embargo, un sistema de indicadores por objetivos a cumplir por cada funcionario.

Una vez que el funcionario tiene adscrito un expediente para el cobro en vía administrativa, notifica al contribuyente y le da un plazo de 10 días para que realice el pago de la deuda morosa. Si comparece el contribuyente, se le ofrece la posibilidad de un plan de facilidades de pago por un plazo máximo de 36 meses, aunque está previsto solamente para las contribuciones patronales, no estando permitido para las contribuciones personales de los trabajadores o para el impuesto sobre los rendimientos del trabajo. En caso de que no realice el pago o no se le aplique un régimen de facilidades de pago, el expediente se remite al departamento de cobro en vía judicial. Respecto a los expedientes que son gestionados en el interior del país, ATyR no ejerce un tipo de control exhaustivo.

El *departamento de gestión de cobro en vía judicial* es una unidad centralizada en Montevideo con competencia a nivel nacional, cubriendo por tanto la totalidad de sedes judiciales civiles y penales de todo el país. Cuenta con 38 funcionarios (11 abogados, 16 procuradores, 4 escribanos y 7 administrativos). Una vez que se ingresan los títulos en

¹² Este sistema de convenios o facilidades de pago está establecido solamente para las contribuciones patronales. No se admite para las contribuciones personales ni para el impuesto sobre los rendimientos del trabajo.

este departamento, provenientes de la unidad de cobro en vía administrativa, se carga la información en el sistema informático. Las deudas por un importe inferior a 15.000 pesos no se gestionan en vía judicial.

El expediente se eleva a los escribanos quienes autentican fotocopias de cada uno de los títulos, dado que los originales no se presentan a las sedes judiciales. A continuación, por régimen aleatorio de turnos, se reparten los expedientes a los procuradores que son los funcionarios que realizan el estudio técnico del expediente para evaluar la posibilidad de generar o no la demanda ejecutiva. En caso de que el expediente se califique, se elabora borrador de demanda ejecutiva. Estos funcionarios actúan también como apoderados del BPS. Finalmente la demanda judicial o incluso la denuncia penal, firmada por un abogado, se presenta ante la sede judicial competente, dado que no existen tribunales tributarios especializados en Uruguay¹³. Durante las sucesivas fases del proceso en vía judicial, se carga la información relevante en el sistema de seguimiento informático y se controla la vigencia de los créditos reclamados.

Una vez presentada la demanda judicial se pueden adoptar por el juez, previa solicitud de este departamento de ATyR, dos tipos de acciones. Una de interdicción o de embargo genérico, que tiene un carácter cautelar, dado que impide al contribuyente enajenar los bienes inmuebles o muebles afectados o solicitar un crédito a una institución financiera. También se puede solicitar el embargo específico de bienes inmuebles o muebles que permitiría el remate de dichos bienes con objeto de pagar la deuda morosa pendiente de pago por el contribuyente. También existe la posibilidad de solicitar al juzgado la clausura de locales de negocio hasta por un plazo de 6 días. El plazo medio desde la entrada del expediente en este departamento de cobro en vía judicial hasta que se presenta la demanda al juez y se dicta la interdicción es de 6 meses.

El stock de deuda morosa por contribuciones al 31 de diciembre de 2003 y de 2004 figura en el cuadro siguiente.

Cuadro 7. BPS: Deuda morosa por contribuciones al 31 de diciembre de 2003 y de 2004
(en millones de pesos)

Tipo de aportación	2.003		% de deuda sobre total recaudado	2.004		% de deuda sobre total recaudado
	Recaudación	Deuda		Recaudación	Deuda	
Industria y comercio	14.359	4.750	33,08	15.032	6.042	40,19
Civil	4.031	136	3,37	3.994	195	4,75
Rural	916	138	4,14	1.100	172	15,63
Construcción	974	338	5,97	1.276	398	31,19
Servicio doméstico	298	301	5,32	329	438	146
Total	20.578	5.664	100,00	21.730	7.245	33,34

Fuente: División de Gestión de Cobro de ATyR.

¹³ Solamente existen dos tribunales competentes en materia aduanera.

En el caso de DNP los importes son por deuda original, sin multas ni recargos, para los avalúos los importes son con multas y recargos a la fecha del avalúo y en convenios se informa el importe convenido.

La deuda morosa de 7.245 millones de pesos corresponde a expedientes tanto en vía de cobro administrativo como en vía de cobro judicial. Del total de 7.245 millones de cartera de deuda morosa al 31 de diciembre de 2.004, 5.267 millones de pesos corresponden a expedientes originados por avalúos notificados, 780 millones de pesos a convenios caducos y 1.226 millones de pesos a declaraciones de no pago.

El total de deuda morosa en 2003 supone un 22,24% del importe total de recaudación por contribuciones en dicho año. Por otra parte, los 7.245 millones de pesos de deuda morosa en 2004, suponen el 26,55% del importe total de recaudación en dicho año.

Por otro lado, la deuda morosa al 31 de diciembre de 2004 distribuida por rangos es la siguiente:

Cuadro 8. BPS: Cartera de deuda morosa total por rangos de deuda al 31 de diciembre de 2004

(monto en millones de pesos)

Detalle por rango de deuda	Número de empresas	Monto adeudado	% sobre total de empresas	% sobre total de montos
Hasta 50.000 pesos	18.877	259	64,6%	3,58%
De 50.000 a 500.000	8.085	1.289	27,7%	17,79%
De 500.000 a 1.000.000	1.041	733	3,6%	10,12%
De 1.000.000 a 5.000.000	987	2.005	3,4%	27,68%
De 5.000.000 a 10.000.000	142	975	0,5%	13,46%
Mayores de 10.000.000	78	1.982	0,3%	27,36%
Total	29.210	7.245	100,0%	100,00%

Fuente: División de Gestión de Cobro de ATyR.

De la información anterior se deduce que el 4,2% de la totalidad de empresas suponen el 68,50% del total de deuda morosa.

Análisis

La división de Gestión de Cobro de ATyR dispone de una información de los contribuyentes con deuda morosa tanto en vía de cobro administrativo como en vía de cobro judicial, difícilmente superable por los países con las administraciones de seguridad social más eficientes. En efecto, el sistema informático de seguimiento y gestión de casos permite conocer con el mayor detalle todos los expedientes desde que se cargan en el sistema provenientes de los tres orígenes que se mencionaban en el apartado anterior hasta que se rematan los bienes que permiten al BPS cobrar la deuda morosa pendiente de pago. Permite seleccionar los casos por antigüedad, montos, por cada expediente y también por la totalidad de la deuda morosa pendiente que tiene una empresa. El sistema informático además permite

realizar la distribución de casos entre los diferentes funcionarios, sea siguiendo algún criterio predefinido o en forma aleatoria.

La misión del FMI considera que la existencia de esta herramienta informática es muy útil para el cobro de la deuda morosa. Sugerimos que en línea con la coordinación que debe existir entre las tres agencias recaudadoras del país, se realice un intercambio de información en esta materia especialmente con la DGI e incluso se le facilite a la misma la posibilidad de disponer de esta misma herramienta informática.

Si bien esta división de gestión de cobro no tiene las debilidades observadas en el área de fiscalización, consideramos que debe ser igualmente un objetivo prioritario del BPS para los próximos 18 meses. *Se debe fortalecer la gestión de cobranza coactiva de ATyR mediante cambios en la estructura organizativa, cambios normativos, el aumento de recursos humanos especializados destinados a esta división y mediante la racionalización y simplificación de los procedimientos que permitan una gestión más eficiente de la deuda morosa pendiente de cobro.*

El departamento de cobro en vía administrativa debe tener una estructura centralizada con competencias en todo el país, al menos en los expedientes de mayor cuantía. Las Gerencias territoriales seguirían con los casos de menor cuantía, si bien sujetos a la coordinación técnica de este departamento. Si no se acometen estas reformas en la organización de ATyR, la división de gestión de cobro seguirá como en la actualidad sin un control adecuado sobre la deuda morosa generada en el interior del país. Por su parte el departamento de cobro en vía judicial debe seguir con la estructura centralizada actual, si bien debe hacerse también responsable de los expedientes que se generan en el interior (suponen aproximadamente un 25% del total de expedientes). Para ello, debería crearse una sección específica en las Gerencias del Interior del BPS con personal especializado que sean el cauce de coordinación con ambos departamentos de la cobranza coactiva.

Para una mayor eficiencia en el cobro de la deuda morosa, la misión del FMI comparte la idea sugerida por el directorio del BPS de realizar los cambios legales necesarios para *crear juzgados tributarios especializados* competentes en la tramitación de expedientes que afecten al BPS y la DGI, actualmente bajo la responsabilidad de los juzgados de paz y civiles. La existencia de estas sedes especializadas permitiría la dedicación exclusiva de estos jueces para tramitar acciones que requieren decisiones ejecutivas. Además permitiría disponer de una jurisprudencia sobre la postura de los magistrados sobre algunas materias conflictivas y complejas relacionadas con la materia tributaria.

Igualmente debería facilitarse el acceso a la información del sistema financiero con la finalidad de poder ejecutar los activos financieros del contribuyente con deuda morosa pendiente de cobro tanto al BPS como a las otras dos administraciones recaudadoras.

Una mayor eficiencia en la gestión de cobro de deudas morosas requeriría también de algunas *reformas en la organización interna*. Sería conveniente que se hiciese un análisis de qué parte de la deuda es cobrable y qué parte de deuda morosa debido a su antigüedad, a la

desaparición de la empresa deudora o quiebra de la misma, entre otros criterios, se considera incobrable. De acuerdo a estimaciones de la división de gestión de cobro hasta dos terceras partes de la deuda morosa procedente de los avalúos notificados podría ser incobrable, en virtud del peso que representa el régimen de ajuste de saldos adeudados. Ello debe suponer una reflexión a la hora de planificar las actuaciones de la división de Fiscalización.

Igualmente para una mejor gestión de cobranza coactiva, sería deseable establecer un sistema de indicadores de gestión de cumplimiento de objetivos mediante la exigencia de un número determinado de casos a cada funcionario con carácter mensual y anual. Ello requeriría una distribución de casos en tres niveles según la cuantía del monto: mayor cuantía (expedientes con más de 1.000.000 de pesos de monto), mediana cuantía (de 50.000 a 1.000.000 de pesos) y de menor cuantía (expedientes inferiores a 50.000 pesos de monto de deuda morosa). Por supuesto este desglose debe realizarse una vez acumulados todos los expedientes de deuda morosa que tiene pendientes de pago una misma empresa.

Otra línea para mejorar la eficiencia en la cobranza coactiva debe ser la racionalización y simplificación de procedimientos. Dado que la calidad de la información disponible es del máximo nivel, los cambios deben realizarse en la eliminación de etapas en el proceso, especialmente en el departamento de cobro en vía judicial.

Del análisis de la información sobre la cartera de deuda morosa, se desprende que los montos reclamados judicialmente pasaron de 5.900 millones de pesos en 2.003 a 15.090 millones de pesos en 2.004, debido principalmente al efecto multiplicador que tiene la aplicación de los recargos exigibles sobre la deuda morosa pendiente. Esto debe originar una *reflexión sobre el efecto perturbador de la aplicación de estos recargos que en muchos casos harán inviable el cobro de la deuda morosa.* Esta apreciación se confirma con el hecho de que los montos regularizados (correspondientes tanto a acciones administrativas como judiciales) han disminuido, pasando de un importe de 2.156 millones de pesos en 2.003 a 1.602 pesos en 2.004.

Recomendaciones

- Fortalecer la gestión de cobranza coactiva de ATyR mediante cambios en la estructura organizativa, cambios normativos, el aumento de recursos humanos especializados destinados a esta división y la racionalización y simplificación de procedimientos.
- Establecer una estructura centralizada en el departamento de cobro en vía administrativa con competencia efectiva sobre los expedientes tanto de Montevideo como del Interior. Ello debe acompañarse con la creación en las Gerencias Territoriales del BPS de una sección especializada que sea el órgano de coordinación para los dos departamentos de la división de cobro.
- Crear juzgados tributarios especializados competentes en la tramitación de expedientes de gestión de cobranza coactiva que afecten tanto al BPS como a la DGI.

- Establecer indicadores de gestión de control mensual y anual individualizado por funcionario en cada uno de los departamentos de la división de gestión de cobro. Para ello, con objeto de aumentar la eficiencia en la gestión de la cartera de deuda morosa, distribuirla en deudas de mayor, mediana y menor cuantía en razón al monto de la misma.