



PARLAMENTO

DEL URUGUAY

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Secretaría

XLIX Legislatura

**DEPARTAMENTO
PROCESADORA DE DOCUMENTOS**

Nº 1527 de 2023

Carpeta Nº [3569](#) de 2023

Comisión de Hacienda

**DERECHOS Y GARANTÍAS DE LOS CONTRIBUYENTES FRENTE
A LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS**

Regulación

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 13 de setiembre de 2023

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Gustavo Olmos.

Miembros: Señores Representantes Gonzalo Civila López, Bettiana Díaz Rey, Aramis Migue, Gonzalo Mujica, Álvaro Perrone Cabrera, Marcos Portillo, Iván Posada Pagliotti, Sebastián Valdomir y Álvaro Viviano.

Invitados: Por la Dirección General Impositiva: contadora Margarita Faral, Directora General de Rentas; señor Daniel Laffitte, Subdirector; doctor Leonardo Bon, Director de la División Técnico Fiscal, y doctora Serrana Delgado, Encargada del Departamento Jurídico de la División Técnico Fiscal.

Secretario: Señor Eduardo Sánchez.

Prosecretaria: Señora Patricia Fabra.

=====||=====

SEÑOR PRESIDENTE (Gustavo Olmos).- Habiendo número, está abierta la reunión.

(Es la hora 10.09)

—La Comisión tiene mucho gusto en recibir a una delegación de la Dirección General Impositiva, integrada por la directora General de Rentas, contadora Margarita Faral; el subdirector de la Dirección General Impositiva, señor Daniel Laffitte; el director de la División Técnico Fiscal, doctor Leonardo Bon; y la encargada del Departamento Jurídico de la División Técnico Fiscal, doctora Serrana Delgado.

Como ustedes saben, la Comisión está empezando a analizar el [proyecto](#) de ley sobre Derechos y garantías de los contribuyentes frente a las administraciones tributarias, presentado por el diputado Mujica, por lo que era de orden recibir la opinión de la Dirección General Impositiva.

Por lo tanto, en primer lugar, cederemos la palabra al diputado Mujica para que haga una pequeña introducción sobre el proyecto de ley y, posteriormente, le daremos la palabra a los integrantes de la delegación, a quienes solicitamos que digan su nombre antes de comenzar su alocución a fin de facilitar la toma de la versión taquigráfica.

SEÑOR REPRESENTANTE MUJICA (Gonzalo).- En primer lugar, quiero dar la bienvenida a los integrantes de la delegación.

Sin duda, el asesoramiento de la Dirección General Impositiva es parte de los asesoramientos que consideramos imprescindibles para abordar el análisis de este proyecto.

En realidad, este proyecto de ley refiere a una vieja aspiración del Colegio de Abogados y del Colegio de Contadores, que ha sido planteada en múltiples foros; además, fue reivindicada en un foro que hace pocos días llevó a cabo el Colegio de Contadores.

Esta iniciativa, básicamente, tiende a establecer garantías para el contribuyente frente a los organismos recaudadores del Estado. Lo que pretendemos es establecer estas garantías en una ley y de forma ordenada y clara.

Sabemos que el Estado ha tenido esta intención y que el Parlamento la ha recogido en varias oportunidades, con algunas iniciativas. Por lo pronto, en algunos organismos del Estado hay alguna carta o algún tipo de material administrativo sobre la regulación, pero nosotros entendemos que es muy importante dar garantías al contribuyente en forma legal, ya que esto permitirá, entre otras cosas, que el contribuyente con menos recursos -que es el que menos asesoramiento puede tener frente a los organismos del Estado- tenga la posibilidad de contar con una norma de fácil conocimiento y rápido acceso que le permita informarse sobre los derechos que tiene respecto a una inspección o una demanda de cualquier tipo.

Por otro lado, esta iniciativa permite que los inversores tengan garantías respecto al tratamiento que recibirán sus inversiones; esto se agrega a la tradición de respeto al derecho y a las normas jurídicas que tiene el país. Seguramente, forman parte de su capital a nivel internacional, pero nos parece que todo lo que podamos agregar en este sentido también va a ayudar.

Por lo tanto, esa es la intención del proyecto de ley.

Notoriamente, la iniciativa recoge otras que se han redactado pero que no han llegado a tomar estado Parlamentario, o que lo han tenido pero no han logrado pasar por

las dos Cámaras. Por tal razón, consideramos que había un vacío legal que era bueno dejar resuelto en esta legislatura.

Además, debe tenerse en cuenta que yo soy legislador del partido de gobierno, y que este llegó al gobierno fundamentando que iba a mejorar, aumentar o profundizar -esto figura en uno de los puntos del documento que suscribió la coalición- el derecho del contribuyente frente a los organismos del Estado. Por lo tanto, este proyecto también pretende cumplir con una promesa electoral, y para nosotros, que somos políticos, es algo muy valioso e importante.

Ese es el sentido de este proyecto de ley.

SEÑORA FARAL (Margarita).- En primer lugar, quiero dar los buenos días al presidente de la Comisión y a los diputados que la integran.

El día de hoy fuimos convocados para referirnos a este [proyecto](#) de ley que fue presentado por el señor diputado Gonzalo Mujica, y que refiere a los Derechos y garantías de los contribuyentes frente a las administraciones tributarias. Al respecto, voy a leer una exposición que traje. Expresa:

"Luego de una primera lectura del proyecto de ley referido podemos señalar que en términos generales no compartimos la iniciativa por los motivos que a continuación vamos a exponer:

1.- INTEGRALIDAD

El proyecto en análisis sostiene, textualmente, que: 'se propone regular los derechos y garantías de los contribuyentes consagrados en la Constitución frente a las Administraciones Tributarias'.

Sin embargo, el articulado del proyecto contradice esta anunciada vocación general de su primer artículo porque todo el resto del proyecto se enfoca exclusivamente en la situación de los contribuyentes, pero no hay ningún artículo que proponga cambios en la estructura organizacional de la Administración Tributaria, ni que ponga foco en las correlativas potestades de los organismos estatales.

Cualquier proyecto que pretenda cambios en los derechos y garantías de los contribuyentes y, específicamente, en los procedimientos administrativos de los organismos tributarios, debería, al mismo tiempo, regular los recursos organizacionales que gestionarán los cambios propuestos.

Al no hacerlo, falla la integralidad del proyecto y, por ende, socava los propios objetivos generales que plantea.

Ninguna ley puede, eficazmente, desarrollar garantías si no contempla los recursos necesarios para aplicarlas. Por ende, este proyecto es un proyecto que no aborda todas las aristas de la relación Contribuyente-Administración Tributaria, lo que lo convierte en un proyecto defectuoso por su falta de integralidad.

2. RECAUDACIÓN

Las organizaciones tributarias sostienen su recaudación en base a la recaudación voluntaria de los contribuyentes. Sin embargo, es fundamental para lo anterior, el combate al fraude fiscal.

Dicho combate implica un Estado comprometido y que respalda a los ciudadanos que cumplen con sus obligaciones, promoviendo el cumplimiento de la ley por parte de aquellos contribuyentes que han evadido sus impuestos, de forma que no se vean beneficiados por dichos incumplimientos, viéndose obligados a enfrentar las sanciones previstas en los sistemas jurídicos.

Los evasores implican un costo económico directo al resto de los ciudadanos, reduciendo los recursos para financiar los servicios comunes del país y socavando la igualdad de oportunidades y libre competencia.

El proyecto, tal como está planteado, cercena y disminuye las potestades fiscalizadoras de la Administración Tributaria (artículos 2 literal M, 5, 6 y 9) tornándolas, en muchos casos, inoperantes e inefectivas.

Eso, lejos de contribuir a las garantías de los contribuyentes, las recorta, porque se posiciona en el punto de vista de aquel que tiene un procedimiento administrativo de contienda, lo que es un porcentaje ínfimo de los contribuyentes y no contempla a aquellos contribuyentes cumplidores.

3. JURISPRUDENCIA

El proyecto en estudio parte del supuesto de una Administración que avasalla los derechos y las garantías del contribuyente.

Este supuesto, a nuestro entender, es falso.

Sobre tal supuesto presenta soluciones normativas que contradicen abiertamente los pronunciamientos explícitos de la justicia especializada.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, órgano encargado de ejercer el contralor de la legalidad del actuar administrativo, ha sostenido en reiterados y recientes fallos lo opuesto a lo que se propone en el proyecto a estudio (artículo 4), por lo que el proyecto pretende que el Parlamento sostenga lo contrario a la jurisdicción competente, que es un órgano de última y única instancia y que es garantista de los derechos de los administrados.

4.- LEGALIDAD

Que un proyecto se autodefinas como garantista, no lo torna de por sí garantista.

Las genuinas garantías son que las administraciones tributarias tengan un estricto apego a la ley, porque esta es una característica ineludible del Estado de derecho.

El proyecto a examen, lamentablemente contiene soluciones donde la Administración se puede apartar abiertamente de la ley y constituirse en la última palabra sobre el punto.

Es decir, la Administración podría viciar la ley y tal violación permanecer siempre y cuando beneficie al contribuyente, sin que, no solo la Administración pueda corregirla, sino tampoco la justicia (artículos 5º y 6º).

5.- CERTEZA JURÍDICA

El proyecto contiene una retroactividad encubierta porque plantea que los derechos y garantías que regulan ya están en el sistema jurídico por lo que no se puede negar su aplicación a todos los procesos que ya se encuentran en trámite (Art. 9).

Si esto fuese realmente así, el proyecto no tendría sentido porque no haría más que repetir los derechos que nuestro sistema jurídico ya reconoce. Pero claramente ese no es el caso.

Introduce nuevas regulaciones, y al pretender que se apliquen a los procedimientos en trámite, no es otra cosa que un cambio de las reglas de juego que provocaría la nulidad de inspecciones millonarias a defraudadores tributarios.

6. COMPROMISOS INTERNACIONALES

La Administración Tributaria está comprometida con la persecución de los delitos fiscales.

Cercenar las facultades de investigación de la Administración, imponiendo caducidades administrativas (Art. 6) que van en una línea contraria a las soluciones legales que el sistema dispone y a los pactos internacionales que el Estado ha suscrito de combate al lavado de activos, solo deriva en que la Administración no pueda hacer las denuncias correspondientes ante el Poder Judicial, porque tiene vedado continuar investigando.

Ahora bien, por otra parte en la exposición de motivos del proyecto de ley se expresa la intención de fortalecer las garantías de los contribuyentes ante la autoridad impositiva y al respecto quisiéramos señalar que la DGI tiene un rumbo en este sentido.

En efecto, esta Dirección al asumir sus funciones, elaboró un plan estratégico para el período de gestión, el cual señalaba cinco ejes centrales de administración:

- en primer lugar, focalizamos en el contribuyente, simplificando y facilitando el cumplimiento voluntario de sus obligaciones tributarias
- en segundo término, impulsar servicios de calidad optimizando los recursos disponibles, con eficiencia en las operaciones y una infraestructura moderna
- en tercer lugar, potenciar la gestión de riesgos de cumplimiento para prevenir el fraude fiscal
- el cuarto eje: fomentar la gestión humana como una instancia de creación de valor
- en quinto lugar y como sustento de las anteriores adoptar una cultura de la gestión y explotación de la información para optimizar la toma de decisiones.

Elaboramos un Plan Estratégico concebido como un documento abierto, que hemos publicado en nuestra página web -y que ahora le dejamos un ejemplar para la consulta de los señores representantes de la Comisión de Hacienda-.

El documento puede ser objeto de modificaciones o ajustes. En tal sentido en la planificación anual de actividades de la DGI incluimos aquellas que se realizan año a año para alcanzar esos objetivos.

El plan Estratégico es el compromiso que asumimos y refleja el esfuerzo diario de la administración y de sus funcionarios, para ofrecer servicios de calidad atendiendo las necesidades del contribuyente, con el fin de asegurar el

cumplimiento tributario de las obligaciones fiscales para beneficio de todos los ciudadanos.

Este será -y así lo expresamos en el documento- nuestro aporte a los objetivos del país.

Cuando decimos que nuestras acciones se focalizan en facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones de los contribuyentes los protegemos.

Cuando decimos que vamos a realizar acciones de control de cumplimiento, lo hacemos convencidos de que estamos protegiendo a quienes cumplieron en tiempo y forma sus obligaciones, porque no podemos permitirnos contribuyentes que evaden impuestos.

A continuación, quisiéramos compartir con ustedes algunas de nuestras acciones que enfatizan el compromiso asumido por esta administración vinculadas al objetivo de simplificar y facilitar el cumplimiento voluntario.

Centraremos nuestro análisis en el proceso de transformación digital de la administración tributaria desde la perspectiva de la ampliación de los servicios digitales con el objetivo de que los contribuyentes interactúen eficientemente con la DGI, manteniendo y mejorando las opciones de servicios tradicionales.

- Utilización de canales digitales:

- Incrementamos en más de un 20% la cobertura de utilización de servicios en línea (trámites exceptuando pagos y devoluciones)
- Incrementamos en más de un 10% la cobertura de utilización de servicios no presenciales fuera de oficinas de DGI (trámites exceptuando pagos y devoluciones)
- Se incrementaron en un 15% la cantidad visitas a la página Web DGI
- Se incrementaron en casi un 38% la cantidad de visitas a los servicios en línea.

- Trámites en línea:

- Entre 2021 y 2023 se habilitaron nuevos trámites en línea, a través de un servicio con inicio web que alcanza a 34 tipos de trámites y sus 189 respectivos subtrámites.
- En 2021 los contribuyentes realizaron 7903 trámites, mientras que 2022 fueron 283 083 trámites y en lo que va de 2023 superamos los 200.000.
- Si bien al inicio comenzamos con un 10% de trazabilidad en los trámites, hoy por hoy el 73% de esos trámites tienen trazabilidad, esto significa que el contribuyente puede desde su casa hacer el seguimiento de los mismos y ver el avance en el procedimiento administrativo que está impulsando.

- Boleto Pago para contribuyentes literal e)

- Facilitamos el pago a los contribuyentes comprendidos en el régimen de IVA mínimo (Literal E) a quienes les elaboramos en base a sus ingresos reales, el boleto de pago precargado con el cálculo del impuesto a pagar.
- El año pasado, se alcanzó con esta solución al 98,77% de los contribuyentes activos de IVA mínimo en el régimen de factura electrónica. El

83% de los pagos efectuados por los contribuyentes de ese segmento se realizaron utilizando la solución precargada.

- A la fecha esta solución de pago ha sido generalizada para todos los contribuyentes literal e)

- Aplicativo para el cálculo de anticipos de IVA Servicios Personales con datos precargados incluidos en el régimen de CFE.

- A fines de 2022 esta solución alcanzaba al 86,7% de los contribuyentes de este segmento.

- Implementación de una nueva solución de Contact Center con el propósito de ampliar los servicios de cara al contribuyente.

- Una de las nuevas funcionalidades fue la confirmación telefónica de la precarga de la Declaración de Renta durante la campaña de IRPF- IASS del año pasado.

- Este servicio se implementó mediante una agenda a nivel nacional donde los contribuyentes elegían día y hora para ser llamados por un agente de la DGI.

- Con esta modalidad los obligados a estos impuestos pudieron confirmar la precarga de su Declaración Jurada por el canal telefónico.

- Este servicio cubrió el 50% de (a demanda de asistencia y obtuvo muy buenos resultados, siendo valorado muy positivamente por los contribuyentes, eliminando los contactos presenciales, costos de traslado y optimizando el uso de los recursos del Organismo.

- Asimismo, para la campaña de rentas del año pasado desarrollamos una aplicación para celulares (APP) orientada a las Personas Físicas contribuyentes de IRPF, la cual tuvo más de diez mil descargas.

- La APP permite confirmar los borradores de Declaración Jurada de IRPF que están disponibles en nuestra Página web. Tenemos una noticia en donde decimos Chequear, confirmar y listo: la declaración de IRPF en 3 pasos. Y en promedio son 3 pasos en 3 minutos.

- Al final del primer día de la campaña teníamos casi 240 000 uruguayos que habían cumplido. 186 657 habían cobrado sus devoluciones. Y 52 595 habían presentado sus declaraciones.

- Este año la APP les permite hacer el seguimiento de algunos trámites como por ejemplo si tiene devoluciones a cobrar, si tiene observaciones en los controles que surgen de las gestiones y recibe todos los mensajes que la DGI envía a la bandeja de comunicaciones de estos contribuyentes.

- Esta experiencia ha sido muy exitosa y nos motiva a extender próximamente las funcionalidades de esta APP incorporando servicios para contribuyentes de los segmentos Pequeña Empresa e IVA Servicios Personales.

- Declaraciones juradas de impuestos con datos precargados:

- A inicio de julio hemos puesto en producción un nuevo servicio de declaraciones juradas preelaboradas online. A las DJ existentes para IRPF e IASS le sumamos ahora el formulario 1302 precargado para los contribuyentes IVA Servicios Personales que utilizan factura electrónica.

- Los resultados preliminares de la implantación son auspiciosos, se logró abarcar a casi el 40% de los contribuyentes de IVA Servicios Personales que se encuentran en el régimen de CFE, y el 25% de las declaraciones precargadas fueron confirmadas.

- Este año los contribuyentes de IRPF e IVA Servicios personales pudieron presentar las DJ de ambos impuestos revisando y confirmando los borradores con datos precargados de la DGI.

- Cuando finalice la campaña de rentas, podremos poner en producción un nuevo servicio, esta vez a los contribuyentes de IVA General comprendidos en el grupo No Cede a quienes en este mes de setiembre les proporcionaremos el formulario de IVA General 2178 con datos precargados por DGI.

- Identidades Digitales

- Para avanzar en todo esto, la DGI adoptó e impulsó el uso de Identidades Digitales homologadas para el acceso a sus servicios en línea.

- Con esto se asegura una mayor protección de la información del contribuyente al contar con políticas de seguridad y privacidad digital robustas y permanentemente actualizadas.

- Entre 2019 y 2022, la proporción de personas físicas que se autentican con ID digital para ingresar al sitio de DGI pasó de 14% a más del 80%.

- A la fecha más de 600 000 personas utilizan este mecanismo de identificación que es aplicable en múltiples Organismos del Estado.

- En particular a DGI, entre 2021 y 2022 han ingresado con esta ID digital 464 774 personas.

- Adicionalmente, se implementó un mecanismo de autorización que le permite a los contribuyentes asignar el rol de asesor a los profesionales que les asisten, evitando de esa manera incursiones no registradas de otras personas a los datos fiscales de los contribuyentes. Actualmente el 99% de los contribuyentes tienen habilitado esta funcionalidad, aunque solo el 23% efectivamente lo operan.

- Portal de la DGI

- Unido a lo anterior, este proceso de digitalización de la administración tributaria está vinculado a una reestructura para mejorar la comunicación.

- En tal sentido con el fin de asegurar la accesibilidad a contenidos de la página web de la DGI con los estándares establecidos por Agesic, en línea con la Agenda Uruguay Digital 2025, estamos trabajando en la gobernanza de los portales web institucionales y se comenzará su migración a la plataforma gub.uy.

- Finalmente, la DGI se ha focalizado en mejorar el servicio al contribuyente por medio de acciones de comunicación proactiva y preventiva de carácter personalizado.

- En este sentido incrementamos los mensajes salientes buscando facilitar el cumplimiento de las obligaciones mediante diferentes canales: Correo electrónico, SMS, WhatsApp.

- En el Plan Estratégico nos propusimos incrementar a 800 000 las comunicaciones al fin del período en el año 2024, en base a que en el año 2019 habían alcanzado las 144 453 comunicaciones a personas físicas.

- Debo señalar que esta administración solo en 2020 realizó 455 957 comunicaciones, en 2021 superamos la meta alcanzando las 805 356, el año pasado realizamos 1.956.319 comunicaciones a personas físicas. A junio de 2023 se han enviado 1 609 924 comunicaciones.

- La comunicación proactiva ha sido una prioridad para esta administración, avisarle a las personas cuando detectamos un incumplimiento, alertarle a cada uno.

En conclusión, estamos construyendo una Administración Tributaria poniendo centro en las personas, poniendo foco en el contribuyente.

A nuestro juicio, una muy buena manera de fortalecer el equilibrio en la relación de igualdad entre la administración y el contribuyente es propiciar una relación basada en la confianza y la transparencia.

Exhibir a los contribuyentes la información disponible en la Administración Tributaria y ofrecerles un servicio de calidad es parte de eso.

Por último, quisiera retomar algo que señalamos al inicio de nuestra intervención respecto al concepto de integralidad.

En la exposición de motivos del proyecto a estudio de los señores legisladores se expresa como antecedente, el artículo 5 de la Ley N° 18788, de 4 de agosto de 2011, que le encomienda al Poder Ejecutivo la realización de un Texto Ordenado de la normativa vigente sobre derechos, garantías y deberes de los obligados tributarios, en el marco de su relación con la Dirección General Impositiva.

Nos parece oportuno analizar el referido texto legal en concordancia con el artículo 177 de la Ley N.º 16170, de 28 de diciembre de 1990, el cual encomienda al Poder Ejecutivo la actualización, en forma permanente, del Texto Ordenado de leyes vigentes, relacionado con los tributos de competencia de la DGI.

Al respecto quisiéramos señalar que esta administración por Resolución N° 923/2020, de 25 de mayo de 2020, dispuso la creación de un grupo de trabajo multidisciplinario con el cometido de formular un proyecto de un nuevo texto ordenado de los tributos recaudados por la DGI.

Motivó esta decisión que el actual Texto Ordenado data de 1996. Como los legisladores deben suponer en estos más de 25 años ha habido una importante cantidad de leyes en materia de impuestos, incluso la reforma tributaria del año 2001, que no han sido incorporadas al texto ordenado por anteriores gobiernos.

Entendimos en esa oportunidad que ofrecer un compendio de las normas vigentes en materia de los tributos de competencia de la DGI era un derecho de los contribuyentes.

Es sin duda una parte importante del eje al que nos referíamos de facilitar el cumplimiento de las obligaciones y garantizar los derechos de todos los contribuyentes y no solo de quienes cuenten con asesores que tengan acceso a las bases legales de normas tributarias vigentes.

En tal sentido debo informarles que el grupo de trabajo confeccionó el primer borrador de texto ordenado el cual fue remitido al Ministerio de Economía y

Finanzas para su revisión, por cuanto su aprobación definitiva requiere de un decreto del Poder Ejecutivo.

El proceso de revisión está muy avanzado y concomitantemente le hemos solicitado hace unos meses al Grupo de Trabajo una actualización del mismo con normas dictadas en 2022 y el primer semestre de 2023, de forma tal que al momento de la aprobación final del Texto Ordenado el mismo contenga toda la normativa vigente.

Debo señalar que el Texto Ordenado tradicionalmente incluye un Título que recoge disposiciones legales en materia de derecho tributario material, derecho tributario formal, derecho procesal tributario, etc., en ese mismo título se incluyen, por ejemplo, normas legales referentes a la estructura organizativa de la DGI. Esto es para señalar que no necesariamente contiene normas de impuestos.

En definitiva, quisiera expresarles a los señores legisladores que este nuevo texto ordenado en elaboración incluirá aquellas normas legales vigentes, en materia de derechos, deberes y garantías de los contribuyentes.

Estimamos que sobre fin de año todos los uruguayos podremos contar con el Texto Ordenado 2023.

Con la aprobación del Texto Ordenado todas estas normas de derechos, deberes y garantías de los contribuyentes pasarán a integrar el Derecho Positivo lo que constituye sin duda un cambio trascendente en materia jurídica.

Para concluir entonces con nuestra intervención, quisiéramos reiterar que de esta primera lectura, no compartimos el proyecto de ley a consideración de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes en base a los seis tópicos ya reseñados en cuanto a:

1. Integralidad,
2. Recaudación,
3. Jurisprudencia,
4. Legalidad,
5. Certeza jurídica -Retroactividad del proyecto,
6. Compromisos Internacionales.

A su vez recalcar que esta Administración Tributaria ha puesto foco en el contribuyente, no solo en el momento de la elaboración de un Plan Estratégico, sino a lo largo de las acciones desplegadas en estos tres años y medio de gestión.

Por último, recordarles el anuncio de que estamos abocados a la confección de un texto ordenado de la DGI 2023, que incluirá un capítulo con la normativa vigente sobre derechos, garantías y deberes de los obligados tributarios, en concordancia con lo mandatado por el artículo 177 de la Ley N.º 16170 y el artículo 5 de la Ley N.º 18788.

Por lo anterior, entendemos que esta propuesta consolida el compromiso del gobierno de impulsar una reforma del Estado y fortalecer de esta manera las garantías de los contribuyentes ante la administración tributaria".

Muchas gracias.

SEÑOR REPRESENTANTE MUJICA (Gonzalo).- Como dije al principio, agradecemos la presencia de ustedes acá. Lamentablemente, no compartimos en

absoluto la opinión que tienen sobre el proyecto presentado justamente por las razones que ustedes mismos esgrimen.

La integralidad es el resultado de distintas iniciativas. Nosotros nos estamos abocando a los derechos del contribuyente, no a las normas fiscales ni a otras partes como, por ejemplo, la organización de la DGI. ¿Desde cuándo un proyecto de ley que atiende las necesidades de los contribuyentes o sus derechos frente al organismo que impone los tributos tiene que incluir mecanismos de organización o los recursos necesarios para cumplir con la ley? Por lo tanto, ese argumento me parece que no tiene lugar, y lo rechazamos.

Además, en su informe, atribuyen al proyecto una serie de intenciones que no comprendo. Yo no estoy acá para que atribuyan intenciones a mi proyecto más que las que el propio proyecto manifiesta en su informe, que son defender al contribuyente frente a los organismos recaudadores del Estado, básicamente. La intención atribuida a la protección del evasor va por cuenta de la delegación. Yo quisiera que alguien se hiciera cargo de esa afirmación.

Por otra parte, ¿ustedes pretenden que el mismo organismo que recaude sea el que dicte las normas de defensa de sí mismo frente al contribuyente? ¿Esa es la intención de la DGI: ser juez y parte? "Yo soy el que te fiscalizo. Yo soy el que te recauda, pero, además, yo soy el que digo qué derechos tenés". El Parlamento tiene derecho constitucional y tiene la obligación de velar por el contribuyente, y este proyecto de ley intenta cumplir con esa obligación.

Los artículos que ustedes mencionan como normas inconvenientes son los siguientes. Voy a leer el literal M) del artículo 2º. Dice: "Derecho a estar presente acompañado de sus asesores en cualquier diligenciamiento de prueba [...]". Este es uno de los artículos objetados por la DGI. El acápite del artículo 5º -otro artículo objetado por la DGI- expresa: "(Derecho a no ser auditado dos veces por un mismo tributo y período)". El acápite del artículo 6º dice: "(Plazos perentorios de las actuaciones administrativas)". Con esto se trata de establecer por ley cuánto puede demorar una actuación administrativa. ¿Cuánto dura una inspección?

Estos son los artículos que, según ustedes, atentan...

SEÑOR PRESIDENTE.- Diríjase a la Mesa, por favor, señor diputado.

SEÑOR REPRESENTANTE MUJICA (Gonzalo).- ¡Perdón! Gracias, señor presidente.

Estos son los artículos que, de acuerdo con la delegación, afectan el cumplimiento por parte de la DGI, en particular, de sus obligaciones y deberes.

Luego, la delegación hace un extenso informe de su actuación. Primero, me alegro mucho de que estén cumpliendo con su deber; es una buena noticia siempre. En segundo lugar, la rendición de cuentas se está haciendo en la sala de enfrente, no acá. Por lo tanto, hay ámbitos parlamentarios para rendir cuentas de lo actuado en el año.

Nosotros estábamos pidiendo una opinión, y ya la hemos recibido. Por lo tanto, en lo que a mí respecta, me parece suficiente.

Simplemente quiero dejar claro que me parece en algunos casos fuera de lugar y en otros casos muy objetable la opinión que nos trae la DGI. Esperábamos otro tipo de contribución, es decir, una mirada crítica, constructiva, tratando de ayudar a la Comisión a mejorar el texto que, ciertamente, es mejorable -como todos-, pero no este tipo de informe ni este tipo de opinión. Esto no construye nada y simplemente pretende -a mi

entender- mantener por parte de un organismo recaudador el derecho a disponer de la suerte de los contribuyentes, y eso justamente es lo que pretende defender este proyecto.

Nada más.

Muchas gracias.

SEÑOR REPRESENTANTE VALDOMIR (Sebastián).- Saludamos a la delegación de la DGI presente y agradecemos el informe que acaba de realizar.

La verdad es que estoy un poco sorprendido porque, en función de la lectura del proyecto -que ya habíamos hecho- y del alcance del informe que nos acaba de dejar la DGI, aparentemente, el proyecto del señor diputado Mujica llegaría a tener un efecto de descalabro bastante grave de todo el sistema impositivo nacional. Además, estoy sorprendido porque estas cosas, en definitiva, tampoco nacen por generación espontánea.

La exposición de motivos del proyecto presentado por el señor diputado Mujica profundiza antecedentes de otras iniciativas y entre el extremo de lo que dice el proyecto -a nivel personal, no nos parece nada descabellado; queremos dejar constancia de ello- y el del informe de la DGI creo que nos perdemos un montón de matices, en el medio. Inclusive, ello se desprende del concepto general del proyecto: "Derechos y garantías de los contribuyentes frente a las administraciones tributarias". Entonces, si garantizar derechos genera todo un descalabro al sistema impositivo, sería difícil continuar el análisis. Aparentemente, esto podría generar un efecto negativo en cadena bastante perverso.

Tengo tres preguntas.

Al principio, en cuanto al análisis del concepto de integralidad, se manejaba que cualquier incremento de derechos de los contribuyentes debería estar correlacionado con un aumento de las capacidades de la DGI. Me imagino que son capacidades operativas, capacidades normativas, capacidades presupuestales. Entonces, mi primera pregunta es la siguiente. ¿Efectivamente, garantizar más derechos a los contribuyentes implica una necesidad de mayores capacidades operativas para el ente recaudador? ¿De qué tipo sería esa falta de capacidades o esa necesidad de nuevas capacidades a nivel presupuestal, normativo, etcétera? Lo pregunto porque la integralidad hay que medirla integralmente. Si se atribuye que el proyecto está absolutamente mal direccionado -como se hizo- y no se pone en discusión cuáles son las capacidades necesarias del ente recaudador para brindar o hacer efectivos los derechos de los contribuyentes, creo que nos está faltando una parte del análisis.

La segunda pregunta refiere a lo siguiente. En el informe de la DGI se habló de un aumento de las comunicaciones entre 2020, 2021 y 2022, de un aumento bastante importante. Entonces, ¿aumentaron las comunicaciones de no pago en pandemia? Yo escuché los números y quizás alguno se pueda abrir, pero es un incremento muy importante de las comunicaciones a personas que están en situación de infracción o de no pago. La pregunta concreta es: ¿esta Administración aumentó las comunicaciones de manera sostenida e importante en 2020, 2021 y 2022, tiempo en el cual la economía uruguaya atravesó la situación de la pandemia?

La tercera pregunta es con respecto a este nuevo grupo de trabajo. Se dijo que a partir de mayo de 2020 se había instalado un espacio interinstitucional con el cometido de elaborar un nuevo texto ordenado. Ya tienen tres años de trabajo y entiendo que enviaron un borrador al Ministerio de Economía y Finanzas. Esto debería estar a revisión del Ministerio para ser aprobado por decreto. Entendí que al final también se le agrega el

cuerpo normativo aprobado en la última mitad del año 2022 y lo que va de 2023. ¿Este nuevo texto ordenado va a ser enviado y aprobado antes del fin de esta Administración? ¿Con qué características se va a hacer un régimen para que el conjunto de los actores económicos y contribuyentes del país tengan ante sí el resultado del trabajo de este grupo?

SEÑOR REPRESENTANTE PERRONE (Álvaro).- Quiero hacer una pregunta muy breve.

Respecto al literal M) del artículo 2º, no entiendo por qué la DGI no está de acuerdo. ¿Cuál sería el problema de que el contribuyente esté con un asesor? Muchas veces el contribuyente no entiende en lo más mínimo cómo se llevan adelante las inspecciones o cómo tiene que declarar, simplemente porque no entiende de economía; puede ser un contribuyente que se dedica a cualquier materia y que no tenga nada que ver con este tipo de temas. ¿Cuál sería el problema de que esté con un asesor que le indique cuál es la mejor forma de presentarse a declarar?

Yo entiendo que hay una desigualdad en cuanto al proceder de la DGI frente al contribuyente porque este queda de alguna forma más vulnerable a la hora de presentarse a un interrogatorio de la DGI.

SEÑORA FARAL (Margarita).- Yo quiero referirme a algunos puntos específicos manifestados por los diputados porque tal vez no fui clara.

La elaboración de un texto ordenado no significa legislar ni que la Administración esté siendo juez y parte. Conceptualmente, un texto ordenado es una recopilación de normas legales; nosotros no estamos incluyendo otro tipo de normas. Son las normas legales vigentes que se recopilan en forma ordenada, estableciendo un criterio. Se compilan normas aprobadas posteriormente al año 1996 -fecha de la última recopilación- y se van incorporando modificaciones en los impuestos que en estos veinticinco años ha habido.

Cuando nos referimos a la creación de un capítulo, este va a recoger normas legales vigentes; no vamos a establecer otro tipo de normativa; son leyes que están aprobadas.

Si bien es cierto que el grupo de trabajo se creó en el año 2020, la elaboración de la recopilación de todas las normas es una tarea muy delicada. Esto lleva tiempo y, generalmente, una vez que se logra recompilar, los contribuyentes y la propia Administración utiliza como referencia las normas incluidas en ese texto ordenado que, básicamente, lo que dice es: "Artículo 1º del Título I, del Título II". Muchas veces, por más que debajo aparece la fuente -que es la norma legal que da origen a ese nuevo artículo 1º del Título X-, dejamos de referirnos a las leyes con el número de artículo.

Es un trabajo muy minucioso por cuanto si alguien, en ese proceso de elaboración, tiene una omisión, pueden quedar incorrectamente compiladas las normas vinculadas con el aspecto que se está analizando.

Como hice referencia, la DGI elevó al Ministerio un proyecto que está en revisión. En el Ministerio tienen muchos otros temas para analizar, pero la revisión está muy avanzada. Durante el tiempo que transcurre desde que nosotros enviamos el texto hasta que culmina el proceso de revisión nos pareció oportuno incluir normas posteriores. Estamos ajustando el texto para que realmente contenga todas las normas legales aprobadas a junio de este año.

La intención -estamos trabajando en ese sentido- es que a finales de este año esté aprobado el texto ordenado.

Con respecto a las comunicaciones que señalaba el diputado Valdomir, fueron muy intensas en este gobierno. Se trata de una puesta radicalmente diferente de esta Administración en lo que tiene que ver con comunicar al contribuyente acerca de su situación.

Nosotros no nos referimos expresamente en esta intervención a otro tipo de acciones que tomó el Poder Ejecutivo para contemplar la situación de los contribuyentes de la DGI estableciendo, por ejemplo en el momento de la pandemia, una nueva ley, que fue aprobada por ustedes, y que otorgó facilidades a los contribuyentes.

Lo que la DGI propone en esta oportunidad, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, es que este régimen de facilidades tome por primera vez los impuestos de la renta, el IRPF y el IASS. En los anteriores períodos de regímenes de facilidades estos contribuyentes no habían sido contemplados. Nosotros tomamos especialmente la iniciativa de que fueran incluidos justamente ese tipo de contribuyentes que por distintas razones no habían sido incluidos en otras oportunidades. Esa es una de las medidas que la Administración tomó en consideración al momento de la pandemia, amén de otras medidas que el Poder Ejecutivo dictó para los contribuyentes pequeños, como exoneración de anticipos, etcétera. Es muy larga la relación de medidas que el gobierno tomó para atender a los contribuyentes en época de pandemia.

Si me permiten, en lo que respecta al aspecto jurídico del proyecto de ley a estudio, le cedería la palabra al representante de la Dirección Técnico Fiscal, que es el área jurídica especializada, a fin de que se haga un análisis más riguroso de los artículos que están incluidos en este proyecto de ley.

SEÑOR BON (Leonardo).- Muchas gracias por la invitación.

Reafirmo los conceptos establecidos por la directora sobre determinadas partes del informe referidos al proyecto. Si bien el proyecto tiene un título muy interesante que habla de los derechos y garantías de los contribuyentes, es bastante difícil argumentar contra una exposición que declara una situación tuitiva. Habla de derechos y garantías. Es difícil establecer una contra con quien está dispuesto a luchar contra un dispositivo que pretende declarar derechos y garantías. Es bastante difícil.

Sin perjuicio de eso, cuando entramos al análisis jurídico del articulado del proyecto, constatamos que hay un bloque de derechos que están consagrados tanto en dispositivos constitucionales como legales. Es más: han sido ratificados por leyes nacionales y tratados: la Convención Interamericana, la Convención Americana de Derechos. Hablamos de normas que la mayoría de los que estamos acá seguramente tenemos bien claras. Son normas que se consagran en derechos humanos para ciudadanos y obviamente, extensibles a los contribuyentes como tales.

Sin perjuicio de eso también quiero aclarar que la tarea a la que hacía alusión el diputado Mujica respecto a la actividad de juez y parte de la Administración con este texto ordenado -que, de alguna manera, se consignaría en el texto mayor que regula a todos los impuestos en general para la DGI- la llevaría a cabo la Administración e implicaría un compendio de este bloque de derechos que está consagrado a nivel constitucional y legal. Es más: ha sido consagrado históricamente en las distintas universidades por parte de la doctrina nacional. Se ha discutido si es necesario e, inclusive, una carta de derechos, que se consagre en determinados textos, cuando en realidad este bloque de derechos está establecido en toda una serie de normas constitucionales y legales. Incluso el propio proyecto lo reconoce.

El proyecto reconoce y consagra derechos que ya existen. En eso estamos de acuerdo, pero -y acá viene la parcialidad- a su vez consagra o crea otros; hace una tarea

innovativa de determinados derechos que no estarían consagrados en estos bloques. En ese sentido surge alguna discusión.

El diputado Perrone se preguntaba qué problema habría con el derecho que consagra la posibilidad de que el contribuyente sea asesorado durante una actuación inspectiva. Absolutamente ninguno. De hecho, todos sabemos que en esa tarea tuitiva de los derechos de los contribuyentes participan sendos asesores y grupos multidisciplinarios. La práctica administrativa nos demuestra que hay grupos de asesores, contadores, abogados y economistas que participan en todo el diligenciamiento probatorio del procedimiento administrativo tributario. También sabemos que es un procedimiento que tiene determinadas especialidades establecidas en el propio Código Tributario, pero que abreva en su gran mayoría las normas dispositivas del procedimiento administrativo general. El procedimiento administrativo general establece y consagra derechos en el Decreto N° 500, doctrina mediante. Todos quienes practicamos el derecho sabemos que esas normas vienen de la Constitución. Estoy hablando del derecho al debido proceso, a la defensa, a la imparcialidad, a la duración razonable de los procedimientos. Esas situaciones que consagra el artículo 3° del Decreto N.° 500 están en la Constitución. Por tanto, celebramos que se diga que se quiere recogerlo en una Carta, pero esos derechos ya están y son absolutamente respetados por los equipos de inspectores. No olvidemos que no hay un solo fallo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que haya reprochado la conducta de los funcionarios inspectores a lo largo de décadas de la aplicación de la norma de derecho material y procedimental. No hay reproche.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que es quien actúa como tercero, imparcial, independiente, supraordenando las partes, es quien controla la actividad de estos funcionarios en un posible desborde funcional que exista o en caso de que no se lo haya tratado como implica y prescribe el Decreto N° 30 de 2003, aplicativo de la Ley N.° 17.060. Estoy nombrando leyes que ya existen. Sin embargo, el proyecto de ley las consagra.

¿Qué es lo que ocurre? El proyecto también abre otras situaciones, como recién se manifestaba. Se preguntaba por qué no puede el contribuyente ser asesorado. Claro que puede hacerlo y desde el inicio. El literal M) del artículo 2° se refiere concretamente a que no hay ningún problema en que el contribuyente controle la prueba con sus asesores, pero también la prueba de los terceros. Hay una prueba de los terceros en el diligenciamiento de prueba del contribuyente. Se abre a un paradigma que está instalado y es importante. Se trata, nada más y nada menos, que de la aplicación del artículo 47 del Código Tributario: el secreto de las actuaciones. El contribuyente no debiera conocer su situación respecto de un sujeto que es ajeno a la situación jurídica. Es más: para el caso de que en algún momento se requiera su comparecencia va a ser dentro del procedimiento administrativo tributario. En ese caso el contribuyente obviamente va a tener todas las facultades para controlar la prueba, ya sea en el diligenciamiento, en el conferimiento de vista, a posteriori con la interposición de recursos donde podrá solicitar nuevas pruebas, o en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuando se hace la apertura de prueba. Nombré tres aspectos importantes dentro del diligenciamiento cronológico probatorio que el contribuyente tiene para oponerlo, para controlarlo y para que un tribunal lo analice. El tribunal es, nada más y nada menos que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo que dicta sentencias absolutamente fundadas e irreprochables.

En ese sentido queremos remarcar que el decreto es innovativo.

A su vez, crea situaciones formales. Por ejemplo, cuando hace una cita y proclama que las auditorías deberían tener un plazo determinado. Lo establece en un plazo general para contribuyentes que todos sabemos que son diferentes. No es lo mismo auditar el diligenciamiento de prueba con un contribuyente que, por ejemplo, es un literal E), o una empresa unipersonal -depende del giro-, que hacerlo con una multinacional, que tiene distintos sectores que actúan en el país y en el exterior, y con dislocamiento de la renta, que a veces sucede en el exterior y otras en Uruguay. Controlar ese tipo de contribuyentes no es igual que controlar un giro muchos más doméstico.

Por tanto, establecer un plazo de doce o veinticuatro meses desde el inicio de la actuación inspectiva, en forma general, no parece razonable.

A su vez, las experiencias internacionales demuestran que no es una buena solución que se establece un plazo a tabla rasa si, al mismo tiempo, no se establece un solo tipo de excepción. Me refiero, por ejemplo, a las presentaciones que puede hacer el contribuyente ante la vía administrativa que paralicen el expediente, los cambios de domicilio del contribuyente o el propio diligenciamiento de prueba. Imagínense lo que puede significar para una empresa internacional que tenga sucursales en Uruguay, y que solicite medios de prueba en el exterior -todos sabemos lo que conlleva la colaboración internacional jurisdiccional-, que le pongamos un plazo de doce o veinticuatro meses. A mi criterio, eso sería -pido perdón por lo que voy a decir- absolutamente irracional para ese tipo de contribuyentes. Por eso el proyecto no es saludable desde ese punto de vista.

Además, en el artículo 9º proclama una suerte de aplicación retroactiva de la normativa. ¿Qué quiere decir esto? Que estos nuevos derechos que consagra -hablo de los que no están en el bloque general constitucional y legal- serían aplicativos desde que se crearon esas situaciones, por lo que podría anular procedimientos que vienen corriendo sin el establecimiento de estos plazos y sin la participación de un asesor desde el inicio.

Entonces, a mi criterio, consagra una inseguridad jurídica, que no es lo que quiere el derecho. El derecho, usualmente, quiere soluciones que estén preestablecidas y conozcan las partes, pero esta situación originaría un desequilibrio desde el punto de vista de la aplicación del derecho, porque sería retroactivo.

Entre otras cosas, quiero marcar esas situaciones, que son muy importantes.

Reitero que nadie va a discutir si un asesor quiere participar desde el inicio de la actuación inspectiva, ya que es algo que, de hecho, se hace. De todos modos, cuando se introducen soluciones como la creación de determinados derechos -como los que figuran en el proyecto-, y de forma retroactiva, el tembladeral es poco discutible.

Muchas gracias.

SEÑORA DELGADO (Serrana).- Como característica general, creo que es importante hacer énfasis en el planteo que realizó la directora general.

Uno podría decir: "Bueno, ¿en qué incide todo lo que la directora general dijo sobre la actuación de la DGI, tomando la iniciativa y enviando mensajes?". En realidad, lo que procuran esos mensajes es, antes de que se genere una situación de incumplimiento, fortalecer el cumplimiento voluntario de los contribuyentes, ya que la mayoría de la recaudación de la DGI se soporta en el cumplimiento voluntario.

Para el cumplimiento voluntario de los contribuyentes, evidentemente, las posibilidades de fiscalización de la administración y la introducción de consecuencias adversas si no se cumple, son imprescindibles para que todos contribuyamos voluntariamente.

Este proyecto de ley, como dijo la directora General, se autodefine como garantistas, pero lo primero que tenemos que hacer es preguntarnos si realmente lo es, ya que no por el hecho de autodenominarse de esa manera, lo es.

La mejor manera de fortalecer las garantías de los contribuyentes es fortaleciendo el cumplimiento. Nuestro país tiene un Estado de derecho, y hace mucho tiempo que cuenta con normas que garantizan los derechos de las personas. Además, los asesores -los contadores, los abogados; todos los que sean necesarios-, si quieren hacerlo, están presentes desde el momento uno de la actuación, y no hay ningún problema en ese sentido; en realidad, nunca hemos tenido un reproche.

La administración hace décadas que trabaja de la misma manera, y lo hace en base a parejas de inspectores que cumplen con todas las garantías y tienen una alta profesionalización y un gran respeto por los contribuyentes; eso es reconocido por toda la comunidad.

El diputado Civila consultó -el diputado Mujica también hizo referencia a esto en su alocución- sobre los cambios que se requerirían para llevar a cabo un cambio organizaciones, de estructuras o de procedimientos. En realidad, ustedes saben mucho mejor que nosotros que una buena ley es aquella que mide el impacto de lo que sanciona, pero cuando uno exclusivamente se focaliza en la idea de la garantía de los contribuyentes -debe tenerse en cuenta que una idea no necesariamente es una realidad- y no analiza el impacto que tendrá y cómo se va aplicar, eso no se logra. Digo esto porque no es solo se trata de reconocer derechos o garantías que ya estén establecidas, tal como dijo el doctor Bon y se establece en la exposición de motivos del proyecto.

De hecho, en el proyecto se encomienda que los inspectores entreguen un ejemplar; además, dice que todo lo que no refiera a plazos debe estar vigente en los procedimientos que se llevan a cabo.

En realidad, no se puede entregar -como se pretende- un proyecto de ley sobre una iniciativa que todavía no ha sido sancionada durante una actuación que actualmente está en curso; eso, además de ser fácticamente imposible de cumplir, nos ocasionaría una nulidad de actuaciones millonarias que tiene la administración con grandes defraudadores fiscales.

Cuando decimos que la organización tiene que analizarse es porque esto tiene dos caras, ya que se habla de las garantías de los contribuyentes frente a la administración fiscal, pero no hay nada que refiera a lo que tendrá que hacer esta administración para implementar esas nuevas garantías. En realidad, si no hablamos de nuevos derechos o de nuevas supuestas garantías el proyecto de ley no tendría sentido; sin duda, sería un mal proyecto de ley si es totalmente redundante, y parcialmente lo es, porque estos derechos, parcialmente, ya están consagrados parcialmente. Debe tenerse en cuenta que todos eso nos generara problemas interpretativos y de aplicación, ya que habrá una superabundancia normativa que se repite y que tampoco es deseable desde el punto de vista de la técnica legislativa.

En realidad, si uno establece procedimientos para las actuaciones inspectivas con el fin de fortalecer las garantías de los contribuyentes, pero dispone plazos perentorios, lo que va a suceder es que el contribuyente y sus asesore no podrán ofrecer prueba, porque la actuación debe quedar terminada en equis tiempo, y eso, lejos de aumentar las garantías de los contribuyentes, las cercena absolutamente.

Este proyecto de ley también parte de la idea -lo digo con todo respeto- de una caricatura de la administración, de una administración avasalladora de los derechos. La administración no avasalla los derechos, y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo,

por ejemplo -voy a citar una sentencia-, en la Sentencia N.º 858, de setiembre de 2022, dice que la administración depende, obviamente, de la colaboración voluntaria de los contribuyentes y que esto que consagraría una suerte de Advertencia Miranda -como lo que sucede en las películas de Estados Unidos: "Usted tiene derecho a permanecer callado, tiene derecho a un abogado"- no es bueno. En realidad, hace poco tiempo el propio TCA reconoció que eso no es saludable para el sistema jurídico; hablamos de un órgano que es imparcial, que es tercero y que lo que hace, precisamente, es velar por las garantías de los contribuyentes.

Entonces, si se reforman todos los plazos administrativos para la administración fiscal a través de un proyecto de ley que habla de los derechos y garantías de los contribuyentes y cambia el procedimiento administrativo, que es general para todo el Estado, como contrapartida se debe regular nuevamente, teniendo en cuenta el impacto que tendrá en el procedimiento. Por lo tanto, se deberá establecer, por ejemplo, cuánto tiempo tendrá el contribuyente o el sujeto pasivo para ofrecer prueba; básicamente, esa es la cuestión.

Sabemos que a veces las cosas se autodenominan de una manera, pero también sabemos que debemos ir más allá, como ha hecho el TCA y de una forma muy distinta a la planteada en el proyecto de ley.

Muchas gracias.

SEÑOR BON (Leonardo).- Solo quiero hacer una acotación.

El artículo 1º del proyecto habla del ámbito subjetivo de aplicación, y hace referencia a un concepto de administración tributaria que no solo comprende a la DGI, sino también a la Administración Nacional de Aduanas, el BPS y a las cajas paraestatales. O sea que el impacto -como dijo al doctora Delgado- no solo se atomiza en el procedimiento administrativo tributario manejado por la Dirección General Impositiva, sino que ataca a todo el concepto nuevo y amplio de administraciones tributarias, y nosotros no vemos que el proyecto sopesa esa situación, que es relevante desde el punto de vista de la recaudación y de la operatividad de todas las llamadas administraciones tributarias.

SEÑORA FARAL (Margarita).- Quiero hacer una simple acotación con relación al plazo de las actuaciones inspectivas que el proyecto promueve acortar.

En el Plan Estratégico de la DGI nosotros establecimos, sobre la base de nuestra intención de modificar un poco el trabajo interno, determinados plazos. Nuestra meta es realizar actuaciones intensivas en un plazo de ciento ochenta días.

En ese sentido, si bien en el año 2019 el 57% de las actuaciones inspectivas finalizaron en un plazo de ciento ochenta días, nuestra meta fue que eso se lograra con el 85% de las actuaciones inspectivas.

Por lo tanto, año a año venimos ajustando las metas a fin de alcanzar ese objetivo.

En tal sentido, en 2023 nuestro objetivo era realizar el 70% de las actuaciones inspectivas en un plazo menos a los ciento ochenta días, y al día de hoy llegamos al 74%. En realidad, el propósito de la administración es que las actuaciones inspectivas no sean eternas.

Por otra parte, no hemos hecho referencia -nos pareció que no era adecuado, porque el enfoque que le queríamos dar al tema era otro- al Plan General de Control Tributario, que comprende todas las acciones que va a desplegar las DGI en materia de

fiscalización. Se trata de un documento interno de nuestra Dirección, que realizamos año a año, y que está alineado al Plan Estratégico que es público.

Asimismo, creo que tampoco fui clara con respecto a lo que tiene que ver con las comunicaciones. En ese sentido, nuestro propósito es, como decía la doctora Delgado, impulsar comunicaciones proactivas y advertirle a los contribuyentes el incumplimiento en forma temprana, a fin de que sepan la omisión que están cometiendo, y que, en muchos casos, es totalmente involuntaria.

SEÑOR PRESIDENTE.- El Plan Estratégico ya fue distribuido, por medios electrónicos, a todos los miembros de la Comisión.

SEÑOR REPRESENTANTE POSADA PAGLIOTTI (Iván).- En primer lugar, quiero decir que va de suyo que estamos en un Estado de derecho. Además, está claro que el proyecto, en todo caso, procura recopilar algunos de los derechos que están consagrados en la Constitución de la República y algunos tratados firmados por nuestro país, de forma de establecer un ordenamiento de esos derechos ante todas las administraciones tributarias.

También quiero aclarar que en ningún caso tenemos la intención -lamentablemente, creo que la respuesta con la que se planta la Dirección General Impositiva frente al proyecto parece que este tuviera ese objetivo- de cuestionar la gestión tributaria. Va de suyo que quienes estamos en el ámbito legislativo respaldamos todo lo que tiene que ver con la administración tributaria que hace el Estado. Por lo tanto, no hay acá cuestionamientos; al contrario, diría que en muchos aspectos la administración tributaria, y hablando en particular de la DGI, ha facilitado todo lo que tiene que ver con la ecuación tributaria, generando, inclusive, una comunicación que realmente facilita a los administrados la liquidación de los tributos, y esas son cosas que ciertamente se valoran.

En el ámbito legislativo, a los efectos de legislar, como en este caso en que hay una iniciativa presentada por un legislador, lo que se procura cuando se convoca a un organismo como la Dirección General Impositiva -seguramente, la idea es convocar a las otras administraciones tributarias, como la Aduana, el Banco de Previsión, etcétera- es que se mire el proyecto desde la óptica de realizarle los aportes constructivos, con los cuestionamientos que lógicamente tiene cualquier norma legal.

Como me parece que eso no estuvo entendido, según la devolución que nos hace la Dirección Impositiva, voy a insistir en que analice este proyecto desde la óptica de la propia administración haciendo cumplir sus cometidos y mirando la otra parte, la del contribuyente.

Esto no está hecho para cuestionar la actuación de la Dirección General Impositiva ni de ninguna de las administraciones tributarias; simplemente, está hecho con la idea de recopilar derechos que son preexistentes. Lo que se busca es ordenarlo en una determinada norma legislativa. Ese es el sentido de esta norma. Lamentablemente, por las afirmaciones que se han realizado y por la intervención inicial de la directora general de Rentas, ese enfoque no estuvo presente a la hora de la devolución que nos da la Dirección General Impositiva.

SEÑOR REPRESENTANTE VIVIANO (Álvaro).- En línea con lo que plantea el señor diputado Iván Posada, me parece que se está planteando en esta reunión del día de hoy una discusión en blanco y negro de un proyecto y en un marco en el que no se debería. Ni tanto ni tan poco, como dice el refrán.

Creo que hay una intención positiva en el proyecto de no solo ordenar normas sino de agregar derechos al contribuyente en defensa, eventualmente, de desvíos de la administración tributaria, sin que esté implicándose aquí en este momento posibles acusaciones a la administración actual sobre ese tipo de prácticas. En realidad, lo que se está intentando abordar es un marco general, que entiendo no justificaba la férrea defensa que ha hecho la administración tributaria en el día de hoy de su marco normativa, de su mecanismo de actuación y de cómo lleva adelante la práctica. Me parece que hay un punto intermedio donde deberíamos ubicar el tema. Obviamente, vamos a proseguir.

Quiero dejar en claro que acá no se trata -y el proyecto no lo entiende así- de generar ventanas, puertas o intersticios para que eventuales contribuyentes evadan el cumplimiento de sus obligaciones; lo que se está tratando es mejorar un poco la relación del contribuyente con la dimensión de poder que tiene la administración.

Y ojo que las administraciones por sí mismas no son impolutas. He revisado por arriba alguna sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de los años 2008 y 2016 y han calificado a la administración en sus consideraciones con alguna frases como "violar normas, desviación de poder, desborde funcional, maliciosa, temeraria, desvío, contraviene principios de razonabilidad, no entiende razones, irracionales desvíos, ligerezas, imprecisiones". Y se trata del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. O sea, ni tanto ni tan poco, como dijimos al principio.

Entonces, lo que tenemos que ubicar es el verdadero sentido de lo que acá se está manejando, a mi modo de ver, de forma objetiva, tratando de generar espacios, que los hay. Tampoco las administraciones de este gobierno ni las anteriores están libres de cometer desvíos que pongan en el banquillo de los acusados, generalmente, a los contribuyentes que tienen menores posibilidades de defensa. Me parece que ese es el camino por el que va este proyecto.

SEÑOR REPRESENTANTE PERRONE CABRERA (Álvaro).- Hay un dato interesante -no creo que lo tengan acá- que quería plantear para que quedara constancia en la versión taquigráfica.

Ustedes decían que no había sentencias negativas del TCA en cuanto a las funciones e inspecciones de la DGI, pero entiendo que no todos los que son inspeccionados y de alguna forma son castigados por la DGI llegan al TCA. Por eso, sería bueno tener un número tener el número de cuántos son los inspeccionados en porcentaje que terminan llegando al TCA. Entiendo que por un tema de volumen, y económico, etcétera, cuesta llegar al TCA, y no todos lo pueden hacer.

SEÑOR REPRESENTANTE MUJICA (Gonzalo).- En esta segunda vuelta, quiero decir que me asombra el conjunto de contradicciones que veo en la posición de la DGI frente a este proyecto.

En primer lugar, el proyecto recopila derechos ya existentes, pero consagra nuevos. Y los que no consagra nuevos no nos molesta porque ya se cumplen. Pero, sí molesta que se pongan en una norma. Realmente, me parece de una confusión enorme ese concepto. Si recopila derechos que ya existen, ¿cuál es el problema de que estén ordenados en un texto? Si los nuevos derechos que se crean, por ejemplo, en los artículos 5º, 6º, ya se están cumpliendo, entonces, no va a haber ninguna colisión con la función recaudatoria de la DGI. Respecto a eso, me parece que es una argumentación que a y que viene, pero no le veo un fundamento claro ni una objetividad mínima.

Con respecto a los plazos de las actuaciones, hay otra confusión. Se dice que el plazo de doce meses no le permitirá al contribuyente presentar pruebas suficientes, pero ya el 57% de las inspecciones que se realizan se hacen en ciento ochenta días. Por lo

tanto, el 57% de los contribuyentes no puede presentar pruebas en las actuaciones, porque si en doce meses no les daba el tiempo, en ciento ochenta días menos lo van a poder hacer. Los plazos son diferentes para la inspección a un monotributista que a una trasnacional. Perfecto. Yo ahí acepto una intervención constructiva. Si alguien me quiere proponer que los plazos no sean una sola marca para todas las inspecciones y que tengan que ver con la complejidad del inspeccionado, se puede discutir. Ahora, hay que discutirlo a partir de otro hecho, que también menciona la delegación. Me refiero a que 57% de las inspecciones se hacen en ciento ochenta días. Y en nuestro programa nos proponemos que todas pasen a ser en ciento ochenta días. Supongo que ciento ochenta días será el plazo que le dan a las trasnacionales. ¿Cuál va a ser el plazo que me van a proponer para las unipersonales? ¿Quince días?

Termino agradeciendo a la DGI por haber venido y por haber estudiado el proyecto. Pero, francamente, me parece que las objeciones hasta el momento presentadas no solamente no contribuyen a mejorar la legislación al respecto, sino que además son contradictorias es insuficientes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Me permito recordar que la idea es recibir la información y no entrar en un debate entre los legisladores y la delegación. La discusión después la daremos con los miembros de la Comisión.

SEÑOR DELGADO (Serrana).- Quería hacer referencia a las contradicciones que se plantean, desde nuestra posición.

La posición de la administración es muy clara. Nosotros estamos comprometidos con los derechos que se encuentran vigentes y consideramos que son plenamente aplicables por la administración tributaria, que es respetuosa de los derechos de los contribuyentes y los aplica.

La contradicción está en el proyecto, que en el artículo 9º dice:

"Salvo en lo relativo a los plazos en ella establecidos, debe entenderse que la presente ley reconoce y desarrolla derechos de los administrados que se hallan previamente contenidos en el ordenamiento jurídico vigente, por lo que no podrá negarse su vigencia en las actuaciones administrativas en curso, so pretexto de su consagración en la presente carta. [...]".

Esto dice el artículo 9º presentado por el señor diputado Gonzalo Mujica.

En la exposición de motivos del mismo proyecto, presentado por el señor diputado Gonzalo Mujica, en el último párrafo de la foja 7, dice:

"El mismo, realiza una compilación de derechos ya reconocidos en otras normas y también innova en el reconocimiento de nuevos derechos y en la fijación de nuevos estándares en el proceso administrativo, [...]".

Entonces, ¿quién es el que se contradice? ¿Dónde está la contradicción? O sea, por un lado, hay una vigencia retroactiva -lo repito porque es así y porque trabajamos todos los días en esto- y esto implica la nulidad de las actuaciones administrativas en trámite. Nos dice que hay que aplicarlo tal como está, salvo en el tema de los plazos. Eso significaría, como dice el artículo 3º, darle una copia de la ley, lo cual, como dije antes, no se puede cumplir porque todavía no hay ley.

Entonces, para cerrar, lo que queremos decir es que aplicamos los derechos que ya están vigentes; no existe un problema real de una administración avasalladora que no respete los derechos de los contribuyentes. El TCA se acaba de pronunciar en contra -ese pronunciamiento tiene un año- de las soluciones que se proponen acá, que son en

realidad respuestas a la sentencia; no hacen otra cosa que contradecir los pronunciamientos del TCA en varios de sus artículos. Eso es importante que los señores legisladores lo tengan presente.

(Interrupciones de los señores representantes Iván Posada Pagliotti y Sebastián Valdomir)

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradezco que la delegación también contribuya a que no se genere un debate.

SEÑOR BON (Leonardo).- El señor diputado Álvaro Perrone recién hacía alusión, con buenas razones, a que hay contribuyentes que dadas sus posibilidades económicas les es muy difícil llegar la TCA. Eso es cierto. Esos números han sido cuantificados en algún estudio hace algunos años por un profesor de Derecho Procesal muy importante de la Universidad de la República que estudió las garantías de los contribuyentes y, sobre todo, las eficacias de las sentencias.

Lo que nos llama la atención a nosotros es que en el proyecto, si bien declara las garantías y derechos de los contribuyentes, no hay ninguna mención a una defensoría del contribuyente. Los operadores jurídicos y los señores diputados saben que lo que tienen menos recursos son quienes no tienen la posibilidad de contratar equipos multidisciplinarios de asesores; sin embargo, repito, en el proyecto no hay una sola mención a una defensoría del contribuyente, que es lo que, a nuestro criterio, podría haberse manejado en ese sentido.

Por último, quiero decir al señor diputado Álvaro Viviano, que hacía mención a algunos pasajes de sentencias, que, vuelvo a repetir, no hay una sola sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tiene la posibilidad de hacerlo en aplicación del análisis de la conducta de los litigantes que haya condenado al Estado, en este caso a la administración fiscal DGI, por una conducta desviada o una desviación de poder. El Tribunal tiene la posibilidad de condenar en costas y, sobre todo, en costos cuando hay una desviación en la conducta de los funcionarios en el actuar, y no hay un solo fallo en ese sentido.

SEÑORA FARAL (Margarita).- Expresamente, quiero agradecer a los señores diputados que nos hayan escuchado. Vamos a tener en cuenta las posiciones y las reflexiones que ustedes nos han hecho en nuestro debate interno.

SEÑOR REPRESENTANTE VIVIANO (Álvaro).- Sugiero que se busque la nota de *El País* del 16 de octubre de 2016, ya que tiene que ver con cuestiones a las que hice referencia. Esa fue la forma que tuve para repasar brevemente algunas cuestiones que me vinieron a la memoria. En ella se decía que en algún momento la DGI había sido acusada de conducta maliciosa, temeraria, etcétera.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia de la delegación.

(Se retira de sala la delegación de la Dirección General Impositiva)

—Vamos a hacer un intermedio de dos minutos.

(Es la hora 11 y 31)

—Continúa la reunión.

(Es la hora 11 y 33)

SEÑOR REPRESENTANTE MUJICA (Gonzalo).- Propongo citar a la Comisión a las autoridades del Banco de Previsión Social, a representantes del Instituto Uruguayo de Derecho Tributario y a dos de las asociaciones que han sido autoras históricas de este

proyecto, es decir, el Colegio de Abogados del Uruguay y el Colegio de Contadores, Economistas y Administradores del Uruguay.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar.

(Se vota)

—Nueve por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

Se pasa a considerar el asunto que figura en segundo término del orden del día, que refiere a la usura.

SEÑOR REPRESENTANTE POSADA PAGLIOTTI (Iván).- Solicito que posterguemos este tema para la próxima semana de forma tal de llegar con alguna propuesta respecto al tratamiento concreto del proyecto que tenemos a estudio. Propongo esto habida cuenta de que hay algunas observaciones de parte del Banco Central del Uruguay que desde nuestro punto de vista se deben tener en cuenta, pues hay otros aspectos en los que hay vía libre para legislar. Sería importante llegar a esa etapa con algunas conversaciones previas a la instancia de definición del tema en el ámbito de la Comisión. A eso nos vamos a abocar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no hay oposición, lo postergaremos para la semana que viene.

Se pasa a considerar el asunto que figura en tercer término del orden del día, que refiere a un proyecto de ley sobre promoción y protección de inversiones que discutimos la semana pasada. Recuerdo que el señor diputado Posada también pidió postergar el punto.

SEÑOR REPRESENTANTE POSADA PAGLIOTTI (Iván).- Tomé contacto con el señor diputado Marne Osorio -tal como lo planteé- y quedamos en reunirnos a los efectos de establecer alguna propuesta concreta.

SEÑOR PRESIDENTE.- Perfecto. Lo mantenemos en el orden del día y lo tratamos la semana que viene.

No habiendo más asuntos, se levanta la reunión.

(Es la hora 11.40)

===/