



MEDICIÓN

DE LOS **COSTOS DE TRANSACCIÓN TRIBUTARIOS**
EN PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS



NACIONES UNIDAS



MEDICIÓN

DE LOS **COSTOS DE TRANSACCIÓN TRIBUTARIOS**
EN PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS



Naciones Unidas
Nueva York, 2014



CIAT

Prefacio

Para la prosperidad económica de un país, es importante poder contar con un clima de negocios favorable: facilitar a las empresas el cumplimiento de sus obligaciones, como por ejemplo sus obligaciones tributarias, promueve la competitividad y contribuye al crecimiento.

Si un empresario tiene que cumplir con numerosos trámites burocráticos para registrarse como contribuyente, e igualmente debe declarar y pagar varios impuestos establecidos en la legislación tributaria, esto podría causar retrasos y gastos adicionales e innecesarios en la transacción. Además de pagar los impuestos, los dueños de negocios también incurren en un costo de oportunidad por el tiempo que dedican a cumplir con los procedimientos administrativos. Esto lleva a que se utilicen intermediarios para el manejo del trámite, lo que hace más costoso abrir y manejar un negocio.

Los procedimientos complicados y los costos excesivos pueden obligar a que algunos empresarios renuncien y abandonen sus proyectos; otros eligen continuar sin respetar dichos trámites. De hecho, muchos terminan operando en el sector informal. En este caso, estas empresas, que tratan de pasar inadvertidas por las autoridades, limitan significativamente la creación de empleos y su potencial de crecimiento. La informalidad no sólo crea incertidumbre a las empresas y a los trabajadores, también los priva del acceso al apoyo estatal y al sector financiero en general.

Por lo tanto, las estrategias para simplificar y reducir las barreras administrativas deben ser correctamente diseñadas, teniendo en cuenta los diferentes costos indirectos o costos de transacciones tributarias (CTT). Los CTT son la cantidad total gastada por la sociedad para cumplir con el sistema tributario. Sus principales componentes son los gastos sufragados por los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones (conocidos como los costos de cumplimiento) y los costos que enfrenta la administración tributaria para asegurar el cumplimiento por los contribuyentes (o gastos administrativos).

Además de la obligación tributaria y las pérdidas ocasionadas por las distorsiones del mercado, los CTT son otro gasto económico

tributario. Cabe señalar que los costos de cumplimiento (CC) pueden abarcar no sólo los costos internos, sino también los costos externos. Los costos internos son aquellos asociados con el tiempo necesario para preparar la información tributaria, presentar las declaraciones u otros requisitos de las administraciones tributarias nacionales (ATN), el costo del software de contabilidad para preparar dicha información, la remuneración del personal, los gastos de capacitación, y así sucesivamente. Los costos externos están generalmente asociados con los honorarios pagados a los asesores fiscales externos.

Una evaluación cuantitativa detallada de los CTT permite una evaluación precisa y oportuna de las medidas que pueden incluirse en una posible reforma. Existen varios estudios que muestran una correlación negativa entre los costos de cumplimiento y la disposición para pagar impuestos, destacando así el papel de los CC para determinar el comportamiento de los contribuyentes. La facilidad que tengan los contribuyentes para cumplir, así como la probabilidad de ser auditado o la sanción incurrida, pueden ser factores importantes.

En resumen, identificar, medir y reducir los componentes principales de los CTT podría mejorar el ambiente de negocios de un país, facilitando así el cumplimiento tributario en el sector formal de la economía y en consecuencia promover la competencia, la productividad y la competitividad.

El propósito de esta publicación es proporcionar a las administraciones tributarias una metodología que permita identificar y medir los CTT para los contribuyentes y las instituciones tributarias, y de tal modo apoyar las posibles reformas administrativas y mejorar los procedimientos tributarios con miras a fomentar un mejor cumplimiento tributario.

Alexander Trepelkov
Director
Oficina de Financiación para
el Desarrollo
Naciones Unidas

Márcio Verdi
Secretario Ejecutivo
Centro Inter-americano
de Administraciones
Tributarias

Agradecimientos

Nos gustaría expresar nuestro más profundo agradecimiento a todos los expertos, funcionarios y organizaciones involucradas en el proyecto que dio lugar a esta publicación, emprendido conjuntamente por la Oficina de Financiación para el Desarrollo (FfDO) del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y el Centro Inter-americano de Administraciones Tributarias (CIAT).

Le agradecemos a todos los asesores regionales que trabajaron en el desarrollo de una metodología para medir los costos de transacción tributarios (CTT) en pequeñas y medianas empresas e hicieron las pruebas pilotos, y redactaron esta publicación, a saber: Sr. Byron Vásconez (líder), Sr. Eduardo Ibarra y el Sr. Marcel Ramírez La Torre.

También queremos dar las gracias al Sr. Carlos Vargas Duran, Director General, Dirección General de Tributación (DGT), Costa Rica y al Sr. Pablo Ferreri, Director General, Dirección General Impositiva (DGI), Uruguay, así como a la Sra. Julieta Abarca Robles, Director, Área de Manejo Integrado de Impuestos, DGT y al Sr. Gustavo González Amilivia, Director de Estudios Económicos, DGI, que incondicionalmente apoyaron el proyecto y facilitaron en sus países la implementación de la prueba piloto de la metodología.

También agradecemos a los funcionarios de la DGT y DGI que brindaron apoyo técnico, a saber: la Sra. Wendy De Sagarra Berrocal, el Sr. Danilo E. Murillo Barrios y el Sr. Adrián Perez Edwards de la DGT y la Sra. Laura Arzuaga Gilboy, la Sra. Carmen Colaneri, el Sr. Alejandro Grilli, el Sr. Daniel Laffitte, el Sr. Mauricio Palumbo, la Sra. María del Pilar Torrado, la Sra. Cecilia Robano, el Sr. Joaquín Serra y la Sra. Susana Vega de la DGI, que formaron los equipos de apoyo locales en Costa Rica y Uruguay.

Deseamos reconocer la contribución de los funcionarios de las autoridades tributarias nacionales en otros países latinoamericanos y otros participantes, que contribuyeron con sus comentarios durante los talleres organizados en el contexto del proyecto, a saber: el Sr. Mario Moreira (Servicio Nacional de Impuestos, Bolivia); Sr. Silas Santiago (Receita Federal, Brasil) y el Sr. Marcelo Brito Maia

(SEBRAE, Brasil); la Sra. Pamela Castellón (Servicio de Impuestos Internos, Chile); la Sra. Carolina Pérez y la Sra. Carmen Sancho (Dirección General de Impuestos Internos, República Dominicana); el Sr. Guillermo Belmonte, el Sr. Andrés Ortiz y el Sr. Mauricio Sarabia (Servicio de Rentas Internas, Ecuador); la Sra. Rhina García de Navarro (Dirección General de Impuestos Internos, El Salvador); la Sra. Marina Adelaida Castillo y el Sr. Giovanni René Lara Dominguez (Superintendencia de Administración Tributaria, Guatemala); la Sra. Graciamaría Oyuela (Dirección Ejecutiva de Ingresos, Honduras); el Sr. Jorge Hernandez Ponciano (Servicio de Administración Tributaria, México); el Sr. Manuel S. Hernández (Dirección General de Ingresos, Nicaragua); la Sra. Nivia de Barria, el Sr. John Calvo y la Sra. Lisbeth de Matos (Dirección General de Ingresos, Panamá); el Sr. Pedro Galeano (Subsecretaría de Estado de Tributación, Paraguay); la Sra. Roxana Pantigozo (Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, Perú); y la Sra. Ana Cebreiro Gomez (Corporación Financiera Internacional (IFC), Grupo del Banco Mundial).

Por último, también queremos reconocer el valioso apoyo del personal de las Naciones Unidas y del CIAT, así como de los consultores que brindaron su apoyo, a saber: el Sr. Ricardo Martner, el Sr. Jürgen Gafke, la Sra. Irving Ojeda Alvarez, la Sra. Leah McDavid, la Sra. Mary Nolan, la Sra. María Goenaga Ruiz de Zuazu, el Sr. Gaspar Eliecer Maldonado, el Sr. Julio López, la Sra. Zoraya Miranda, la Sra. Rita Solís, el Sr. Raúl Zambrano, el Sr. Oscar Camacho y el Sr. Andrew Crawley.

Alexander Trepelkov
Dominika Halka
Harry Tonino

Márcio Verdi
Socorro Velázquez
Miguel Pecho

Introducción

Esta publicación es el resultado de un proyecto realizado conjuntamente por la Oficina de Financiación para el Desarrollo (FfDO) del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y el Centro Inter-americano de Administraciones Tributarias (CIAT), con el propósito de fortalecer la capacidad de las administraciones tributarias nacionales (AT) en los países en desarrollo en América Latina para medir los costos de transacción tributarios (CTT). El objetivo final de este proyecto, es desarrollar una metodología empírica para evaluar los CTT la cual podría ayudar a identificar posibles reformas para reducir estos costos.

El proyecto fue financiado a través de la Cuenta para el Desarrollo de las Naciones Unidas. El trabajo fue coordinado por un equipo integrado por oficiales de las Naciones Unidas y del CIAT, bajo la supervisión respectiva del Sr. Alexander Trepelkov, Director de la FfDO y del Sr. Márcio Verdi, Secretario Ejecutivo del CIAT.

Dentro de la FfDO, el trabajo fue realizado por la Sra. Dominika Halka, Jefe de la Unidad, y el Sr. Harry Tonino, Oficial de Asuntos Económicos, de la Unidad de Desarrollo de la Capacidad. Dentro del CIAT, el proyecto estuvo dirigido por el Sr. Socorro Velázquez, Director de Planificación y Desarrollo Institucional, y el Sr. Miguel Pecho, Director de Estudios e Investigaciones Tributarias.

Se constituyó un Comité Directivo para brindar apoyo técnico y monitorear las actividades del proyecto, en el cual participaron los funcionarios de las Naciones Unidas y del CIAT antes mencionados, así como el Sr. Ricardo Martner, Coordinador del Área Fiscal, División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y el Sr. Jürgen Gafke, Oficial Superior de Finanzas de la Oficina de Desarrollo de la Capacidad del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

El proyecto fue implementado con el apoyo de tres asesores regionales, a saber: El Sr. Byron Vásquez (líder), el Sr. Eduardo Ibarra y el Sr. Marcel Ramírez La Torre. Ellos fueron los encargados para desarrollar una metodología práctica para medir los CTT en pequeñas

y medianas empresas y realizar las pruebas piloto de dicha metodología. El resultado de su trabajo se resume en esta publicación, que fue elaborada en coordinación con la FfDO y el CIAT.

La implementación del proyecto se inició en mayo de 2012. Como primer paso, la FfDO y el CIAT sostuvieron varias reuniones de trabajo para discutir el marco conceptual y el alcance del mismo. Posteriormente, con el apoyo de los asesores regionales, se preparó un documento conceptual con el propósito de detallar el proceso y las modalidades para desarrollar una metodología para medir los CTT en pequeñas y medianas empresas.

Se preparó un primer borrador sobre la metodología a utilizar, el cual fue discutido en un taller que se celebró en la ciudad de Panamá, República de Panamá, del 27 de febrero al 1 de marzo de 2013, con la participación de 14 funcionarios de las AT de 10 países latinoamericanos. Con el taller, se revisó la metodología a utilizar tomando en cuenta las opiniones y comentarios de los participantes; posteriormente se realizaron las pruebas piloto en Costa Rica y Uruguay, con el apoyo de los funcionarios locales de las respectivas AT. Igualmente, la AT de Brasil se interesó en el proyecto realizando una prueba piloto de la metodología en su sistema con fondos propios. Los resultados de la implementación piloto de la metodología en los países antes mencionados fueron presentados y discutidos en un taller, que se celebró en la ciudad de Panamá, República de Panamá, del 20 al 21 de noviembre de 2013, con la participación de 16 funcionarios de las AT de 13 países latinoamericanos.

Las AT de Ecuador, República Dominicana, Guatemala y Panamá también expresaron su interés en utilizar dicha metodología. De la misma forma, la AT de Chile planea utilizar la metodología para realizar mediciones al final de 2014, con apoyo financiero parcial del Programa de Cooperación Institucional entre la Unión Europea y las Administraciones de América Latina (Euro social II - Promoción de la Cohesión Social en América Latina).

Esta publicación incluye una descripción integral de la metodología, los informes detallados de su implementación piloto en Costa Rica y Uruguay, así como un resumen de las lecciones aprendidas y las recomendaciones pertinentes. Es importante señalar que estas

recomendaciones se basan en varios enfoques que han demostrado ser buenas prácticas en diversos países. Sin embargo, los administradores tributarios deberían ser cautos al aplicarlas en diferentes contextos y deben considerar el marco legal y el grado de desarrollo institucional necesario para adaptar las mismas a la situación específica del país.

Esta publicación estará disponible tanto en inglés como en español. Será publicada y distribuida en la Décima Sesión del Comité de Expertos de las Naciones Unidas sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación, que se celebrará en Ginebra, Suiza, del 27 al 31 de octubre de 2014, así como en la Conferencia Técnica del CIAT de 2014, que se celebrará en Santiago de Compostela, España, del 6 al 09 de octubre de 2014.

La versión electrónica de esta publicación estará disponible gratuitamente en Inglés en http://www.un.org/esa/ffd/documents/TTC_Eng.pdf y en Español en http://www.un.org/esa/ffd/documents/TTC_Sp.pdf

Contenido

Prefacio	iii
Agradecimientos	v
Introducción	vii
Primera Parte	
Metodología de Medición de los Costos de Transacción Tributarios en Pequeñas y Medianas Empresas	
I Los Costos de Transacción Tributarios	3
1.1 ¿Qué son los costos de transacción tributarios?	3
1.2 Incidencia de los costos de transacción tributarios en pequeños y medianos contribuyentes	8
1.3 Programas de simplificación tributaria y reducción de los CTT	19
II Medición de los costos de transacción tributarios	23
2.1 Consideraciones generales de la metodología de medición ..	23
2.1.1 Procedimiento general de la medición	24
2.1.2 Definición de micro, pequeña y mediana empresa ..	26
2.2 Medición de los costos de cumplimiento (CC)	30
2.2.1 Costos internos (CI)	31
2.2.2 Costos externos (CE)	37
2.2.3 Procedimiento de recopilación de información y estimación de costos del cumplimiento	38
2.3 Medición de los costos administrativos	47
2.3.1 Procedimiento de estimación y distribución de los costos administrativos (CA)	49
III Evaluación de resultados y reducción de los CTT	57
3.1 Consideraciones sobre la evaluación de resultados	57
3.1.1 Costos de cumplimiento tributario: Procesamiento de la información	57
3.1.2 Costos de cumplimiento tributario: Análisis de la información	60
3.2 Recomendaciones sobre el programa de simplificación tributaria y administrativa	64

Anexo

Cuestionario de encuesta a pequeños y medianos contribuyentes	79
Bibliografía	91
Abreviaciones	101

Segunda Parte

Estudio País: Costa Rica

Resumen Ejecutivo	105
--------------------------	------------

I Consideraciones generales del sistema tributario en Costa Rica 107

1.1 Estructura económica y empresarial de Costa Rica	107
1.2 Sistema tributario e institucionalidad	110
1.2.1 Institucionalidad	110
1.2.2 Sistema tributario	116
1.2.3 Estudios de evasión tributaria	121
1.2.4 Gastos tributarios	123
1.3 Principales reformas hacia la mejora del cumplimiento tributario en MIPYMES	124
1.3.1 Ley de fortalecimiento a medianas y pequeñas empresas	124
1.3.2 El régimen simplificado	127

II Los costos de transacción tributarios en Costa Rica 131

1.1 Consideraciones metodológicas del estudio país	131
2.1.1. Definición de MIPYME	132
2.1.2 Recolección de la información	134
2.1.3 Encuesta a los contribuyentes	134
2.1.4 Criterios de selección de la muestra	135
2.2 Costos del cumplimiento	136
2.2.1 Cálculo de los costos internos	136
2.2.2 Cálculo de número de horas (T_A)	137
2.2.3 Cálculo de costos y gastos administrativos	139
2.2.4 Costos de cumplimiento tributario	140
2.2.5 Costos promedio por empresa	143
2.2.6 Información y registro	147
2.2.7 Declaración y pago de impuestos	153

2.2.8	Control tributario	157
2.2.9	Devoluciones y reclamaciones	159
2.2.10	Costos y gastos externos	161
2.3	Costos administrativos	164
2.4	Reflexiones finales	172
Anexos		
1	Ficha técnica	175
2	Encuesta sobre costos del cumplimiento.	177
3	Estructura Organizacional de la DGT.	183
4	Encuesta y perfil del entrevistado.	184
5	Información económica del estudio.	191
	Bibliografía	192
	Abreviaciones	194
Tercera Parte		
Estudio País: Uruguay		
	Resumen Ejecutivo	197
I	Consideraciones generales del sistema tributario en Uruguay	199
1.1	Estructura económica y empresarial de Uruguay.	199
1.2	Características de las MIPYMES en Uruguay.	202
1.2.1	Encuesta nacional de MIPYMES comerciales, industriales y de servicios (Dinapyme, 2012)	202
1.2.2	La informalidad en las MIPYMES de Uruguay. Análisis de los costos de la formalidad (Dinapyme, 2009)	204
1.2.3	Uruguay en el Doing Business/Paying taxes (Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional, 2013)	205
1.3	Sistema tributario e institucionalidad	206
1.3.1	El nuevo sistema tributario de Uruguay	206
1.3.2	La Dirección General Impositiva (DGI)	210
1.3.3	Estimación de la evasión fiscal	211
1.4	Estrategias o reformas hacia la simplificación tributaria.	213
1.4.1	Ajustes a nivel del sistema tributario	213
1.4.2	Métodos electrónicos/virtuales para reducir los costos de cumplimiento tributario.	215

II	Los costos de transacción tributarios en Uruguay	219
2.1	Consideraciones metodológicas del estudio país	219
2.1.1	Definición micro, pequeña y mediana empresas (MYPYME)	220
2.1.2	Encuesta a los contribuyentes	221
2.1.3	Criterios de selección de la muestra	222
2.1.4	La encuesta: adecuación y formato final	223
2.1.5	Tamaño de la muestra	224
2.2	Costos de cumplimiento	225
2.2.1	Costos internos o directos	226
2.2.2	Cálculo de número de horas (T_A)	226
2.2.3	Cálculo del valor del tiempo (V_A)	230
2.2.4	Costos externos o indirectos	230
2.2.5	Costos totales de cumplimiento tributario	231
2.2.6	Información y registro	236
2.2.7	Declaración y pago de impuestos	242
2.2.8	Control tributario	246
2.2.9	Devoluciones y reclamaciones	248
2.2.10	Costos y gastos externos	248
2.3	Costos Administrativos: Aspectos metodológicos	251
2.3.1	Estructura organizacional de la Dirección General Impositiva	251
2.3.2	Pasos para la medición de los costos de administración	252
2.3.3	Medición de los costos de administración	257
2.4	Reflexiones finales	266
2.4.1	Conclusiones	266
2.4.2	Recomendaciones	269
Anexos		
1	Ficha técnica	271
2	Encuesta de costos de cumplimiento	273
3	Carta de invitación enviada a contribuyentes seleccionados para cumplir con la encuesta de costos de cumplimiento tributario.	279
4	Estrategia de encuesta y perfil del entrevistado	281

5	Determinación del costo de la asesoría externa para fines contables	290
6	Organigrama	293
7	Procesos sustantivos y de apoyo de la Dirección General Impositiva	294
	Bibliografía	298
	Abreviaciones	299

Cuarto Parte

Estudio País: Costa Rica y Uruguay, Resumen

I	Costos de transacción tributarios: Estudios país en Costa Rica y Uruguay	303
1.1	Consideraciones metodológicas y generales de los estudios país	303
1.2	Costos de cumplimiento tributarios	309
1.3	Costos administrativos tributarios	314
1.4	Costos de transacción tributarios	317
	Consideraciones relevantes finales	319

Anexos

1	Resultados de los modelos econométricos	324
2	Esquema de implementación general	332
	Bibliografía	333

Gráficos

Primera Parte

Metodología de Medición de los Costos de Transacción Tributarios en Pequeñas y Medianas Empresas

1	Factores que afectan el cumplimiento tributario	4
2	Costos de la tributación	7
3	Costos de cumplimiento tributario	9
4	Costo de cumplimiento tributario por volumen de ventas	11
5	Simplicidad del sistema de imposición: una visión integral	20
6	Ciclo de la reforma regulatoria de simplificación	22
7	Ciclo del contribuyente	32

8	Actividades de medición de los costos del cumplimiento	46
9	Esquema analítico de costeo de gastos administrativos	52
10	Guía rápida para un proceso de simplificación administrativa y tributaria	67
11	Ejemplo procedimiento de declaración y pago	70

Segunda Parte

Estudio País: Costa Rica

1	Evasión del impuesto a las ventas, 2009 – 2010	122
2	Evasión del impuesto a la venta de personas físicas, 2010	122
3	Evasión del impuesto a la venta de personas jurídicas, 2009 – 2010	123
4	Medios empleados para obtener información tributaria	146
5	Impuestos a los que estuvo afecto el año anterior	149
6	Distribución de los impuestos que estuvo afecto el negocio por sector económico	149
7	Utilizan Internet para cumplir con sus obligaciones tributarias .	150
8	Utilizan Internet para cumplir con sus obligaciones tributarias vs puesto que desempeña	151
9	Canal utilizado por los encuestados para realizar su registro o actualización de datos	152
10	Canal que utiliza para registro o actualización tributaria de acuerdo al puesto que desempeña	152
11	Medios que utiliza el contribuyente para el llenado de la declaración jurada de impuestos	155
12	Medios que utiliza para realizar el pago	156
13	Cuenta que utiliza para el pago de sus impuestos	157
14	Contribuyentes con acciones de la administración tributaria en los últimos doce meses	158
15	Tiempo en horas le requirió el cumplir con el requerimiento de la AT	158
16	Tipo de acción o requerimiento de control tributario	159
17	Persona que prepara y realiza habitualmente la solicitud de devolución de impuestos	160
18	Tiempo que toma un reclamo tributario	160
19	Empresas que pagaron servicios de asesores externos en los últimos 12 meses	161

20	Trámites en los que requiere al asesor tributario	163
21	Costo mensual de asesores externos.	163
22	Cargo de quien respondió la encuesta	187
23	Edades de quienes respondieron la encuesta.	187
24	Tiempo de operación de negocio.	188
25	Perfil del entrevistado.	190

Tercera Parte

Estudio País: Uruguay

1	Mapa de Uruguay	199
2	PIB per cápita y desempleo	201
3	Composición de la recaudación bruta total, 2012.	209
4	Nivel de evasión y costos de administración.	211
5	Evasión del impuesto a las actividades económicas, 2000 – 2011.	213
6	Evasión del IVA, 2000 – 2012	216
7	Recaudación del “IVA mínimo”	217
8	Tiempo promedio de llenado de los formularios de declaración de impuestos por impuestos	229
9	Tiempo al mes destinado únicamente al pago de impuestos	229
10	Medios empleados para obtener información tributaria.	234
11	Impuestos a los que estuvo afecto el año anterior.	237
12	Distribución porcentual de los impuestos que estuvo afecto el negocio vs sector económico	238
13	Empleo de Internet para cumplir con las obligaciones tributarias	240
14	Utilizan Internet para cumplir con sus obligaciones tributarias vs puesto que desempeña	240
15	Canal que utiliza para registro o actualización tributaria	241
16	Canal que utiliza para el registro/actualización tributaria vs puesto que desempeña	241
17	Medios empleados para el llenado de la declaración jurada de impuestos.	242
18	Medio que utiliza para el pago de sus obligaciones tributarias vs Tipo de personería y tipo de régimen	244
19	Medios que utilizan para realizar el pago de las obligaciones tributarias vs Puesto del entrevistado	245
20	Medios que utilizan para realizar el pago de las obligaciones tributarias vs Tipo de negocio	245

21	Responsable de efectuar el pago de impuestos cuando paga a través del sistema bancario vs Tipo de personería y tipo de régimen	246
22	¿Ha tenido alguna acción de control o requerimiento de la DGI en los últimos 12 meses?.....	247
23	Tipo de acción o requerimiento	247
24	¿Ha realizado solicitudes de devolución de impuestos en los últimos 12 meses?	248
25	¿Pagó por servicios de Asesor Tributario Externo en los últimos 12 meses?.....	249
26	Trámites en los que requiere al asesor tributario	250
27	Muestra de acuerdo al departamento de origen	285
28	Cargo en la empresa de quien contestó la encuesta	285
29	Cobertura de la empresa encuestada	286
30	Tiempo de operación de la empresa encuestada.....	286
31	Sector económico al que pertenecen las empresas encuestadas ..	287
32	Nivel de ingresos de las empresas encuestada.....	287
33	Cantidad de trabajadores empleados en el 2012	288
34	Tipo de inscripción del negocio	288
35	Tipo de régimen tributario de la muestra	289
36	Estructura Organizacional Vigente de la Dirección General Impositiva de Uruguay	293

Cuadros

Primera Parte

Metodología de Medición de los Costos de Transacción Tributarios en Pequeñas y Medianas Empresas

1	América Latina y OCDE: gastos totales de las administraciones tributarias, países seleccionados 2009	17
2	Reformas que buscan la simplificación y reducción de los CTT ..	21
3	Definiciones de empresas en América Latina	28
4	Definición de PYMES en la Unión Europea	29
5	Definición de PYMES para las ANT	29
6	Definición de PYMES. Metodología de medición de los costos de transacción	30

7	Matriz de tiempos (Hora — transacción) en el ciclo del contribuyente	35
8	Tipo de encuestas: ventajas y desventajas	40
9	Presupuesto referencial de la ANT	51
10	Gastos directos de recursos humanos por funciones	53
11	Capacidad instalada por centro de costos	54
12	Asignación de costos por centro de costo	55
13	Distribución de costos por impuesto	56
14a	Ratio de respuesta completa de la encuesta según tamaño de la empresa (ventas)	57
14b	Ratio de respuesta completa de la encuesta según tamaño de la empresa (empleados)	57
15	Descripción de la muestra según tamaño de la empresa	58
16	Costo de cumplimiento: Promedio de horas de tiempo interno utilizado en las actividades por tamaño de empresa	61
17	Costo de cumplimiento: Promedio de costos	61
18	Costos externos de cumplimiento promedio anual por tamaño de empresa	62
19	Incidencia del control de la ANT y el tiempo y costo incurrido por la empresa	62
20	Resumen de los costos de cumplimiento tributario promedio anual por tamaño de empresa (número de trabajadores) y tipo de impuesto	63
21	Resumen de los costos de cumplimiento tributario promedio anual por tamaño de empresa (nivel de ventas) y tipo de impuesto	63
22	Costo de transacción tributario: Promedio de costos en dólares de los Estados Unidos	64
23	Matriz de objetivos, acciones y resultados	77

Segunda Parte

Estudio País: Costa Rica

1	Indicadores	109
2	Doing business 2012 – 2013	109
3	Número de empresas, junio 2012	110
4	Recaudación anual 2011 – 2012	111

5	Cantidad de funcionarios de la Dirección General de Tributación	112
6	Contribuyentes activos de la Dirección General de Tributación al 2012	113
7	Contribuyentes activos, 2012	113
8	Declaraciones recibidas, 2012	115
9	Presupuesto de la DGT	116
10	Sistema tributario: Tarifas	121
11	Gastos tributarios, 2010	124
12	Número de empresas por actividad económica, 2012	124
13	Régimen simplificado: Factores de aplicación.	129
14	Definición de MIPYME: Metodología para la medición de los costos de transacción	132
15	Empresas inscritas en la Dirección General de Tributación: Población de estudio de costos de transacción	133
16	Resultado de la encuesta por tipo de empresa.	140
17	Costos del cumplimiento tributario anual. Muestra 842 contribuyentes, 2012	140
18	Factores de expansión.	141
19	Costos del cumplimiento tributario anual: Población, 2012.	142
20	Costos del cumplimiento tributario, Costa Rica, 2012 (porcentaje del PIB	142
21	Costos del cumplimiento tributario, Costa Rica, 2012 (porcentaje ventas totales)	143
22	Costos del cumplimiento tributario: Costo promedio por empresa	143
23	Costos del cumplimiento tributario. Costo como porcentaje de ventas, 2012.	144
24	Costos del cumplimiento tributario. Costo por empresa régimen general, horas utilizadas, 2012.	144
25	Costos del cumplimiento tributario. Costo por empresa régimen general, horas utilizadas, 2012.	145
26	Razón para contratar los servicios de un asesor externo.	146
27	Costos del cumplimiento tributario: Régimen general — información y registro, horas, 2012	147
28	Tiempo para informarse.	148

29	Tiempo para informarse/capacitarse por mes en obligaciones tributarias	150
30	Costos del cumplimiento tributario: Régimen general: declaración y pago, 2012	153
31	Costos del cumplimiento tributario. Régimen simplificado: Declaración y pago, 2012	154
32	Tiempo para llenado de declaraciones juradas	154
33	Horas al mes que le toma la presentación de los formularios ante la AT	154
34	Costos del cumplimiento tributario: Costos y gastos externos, 2012	161
35	Costos del cumplimiento tributario: Gasto en asesores externos, 2012	162
36	Dirección General de Tributación.	164
37	Áreas y perfiles.	165
38	Paso 1: Presupuesto ejecutado	167
39	Paso 2: Presupuesto de gastos 2012.	168
40	Paso 3: Capacidad instalada por procesos principales.	169
41	Paso 4: Cálculo costos administrativos por procesos clave.	170
42	Paso 5: Cálculo costos administrativos por impuesto 2012.	171
43	Resultados de trabajo de campo, 8 de mayo	185
44	Resultado de la encuesta por tipo de empresa.	185
45	Resultados de la encuesta por tipo de empresa.	186
46	Cantidad de empresas encuestadas por sectores y régimen	186

Tercera Parte

Estudio País: Uruguay

1	Población de Uruguay por Departamentos.	200
2	PIB e inflación, 2010 – 2012	201
3	Tipo de empresa por tamaño	203
4	Tamaño de empresa según actividad y región	204
5	Doing business, 2012 – 2013	206
6	Sistema tributario de Uruguay	208
7	Clasificación de empresas y criterios	221
8	Cantidad de contribuyentes según tamaño.	221
9	Categorías de contribuyentes seleccionados para el estudio.	222

MEDICIÓN DE LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN TRIBUTARIOS

10	Costos directos: Procesos y frecuencia reportada	227
11	Tiempo para el registro contable de transacciones según el puesto del contribuyente encuestado	228
12	Costos indirectos: Procesos y frecuencia reportada.	231
13	Costo de cumplimiento tributario: Tiempos internos, T_A	231
14	Costos de cumplimiento tributario anual	232
15	Costos de cumplimiento tributario (porcentaje del PIB).	233
16	Costos de cumplimiento tributario (porcentaje ventas totales)	233
17	Costos de cumplimiento tributario (porcentaje del PIB y de ventas anuales).	234
18	Razones para contratar servicios de terceros	235
19	Tiempo para informarse/capacitarse en obligaciones tributarias	236
20	Tiempo para informarse/capacitarse en obligaciones tributarias según puesto que desempeña en la empresa	239
21	Tiempo que toma la presentación de formularios de declaración ante la DGI por el puesto que desempeña	243
22	Honorarios mínimos (mensuales y anuales) por asesoría externa por tipo de empresa.	250
23	Cantidad de funcionarios, por división	251
24	Costo de administración tributarios	252
25	Subprocesos sustantivos relevantes identificados	253
26	Asociación entre los procesos sustantivos y las unidades organizacionales	258
27	Costos remunerativos (planilla) de los procesos sustantivos de la DGI — 2012	260
28	Costos de los Procesos de Apoyo — DGI 2012	261
29	Costos de administración tributaria, DGI 2012, por proceso sustantivo	262
30	Costos de administración tributaria, DGI 2012, por proceso/subproceso sustantivo	262
31	Criterios de asignación de costos de administración por impuesto	264
32	Costos de administración tributaria, por proceso/subproceso e impuesto.	265
33	Costos de administración tributarios	266
34	Muestra final	284

35	Honorarios mínimos de acuerdo a de aranceles del CCEAU, por tipo de empresa.	291
36	Honorarios profesionales de contadores públicos	292

Cuarto Parte

Estudio País: Costa Rica y Uruguay

1	Datos generales, 2012	303
2	Uruguay: Definición de micro, pequeña y mediana empresas . . .	305
3	Costa Rica: Definición de micro, pequeña y mediana empresas .	305
4	Horas anuales requeridas para el cumplimiento tributario, 2013	309
5	Costo de oportunidad laboral	309
6	Uso de asesor tributario externo.	310
7	Costos de cumplimiento tributario	311
8	Costos de cumplimiento tributario por tamaño empresa.	312
9	Costos de cumplimiento tributario por régimen	312
10	Tiempo de cumplimiento tributario por ciclo tributario	313
11	Costo administrativo	315
12	Indicadores presupuestarios 2012.	315
13	Costo administrativo por ciclo tributario	316
14	Costo de transacción tributario.	317

Primera Parte

Metodología de Medición de los Costos de Transacción Tributarios en Pequeñas y Medianas Empresas

Capítulo I

Los Costos de Transacción Tributarios

Muchos de los países en desarrollo, están buscando la forma de mejorar su nivel de competitividad y eficiencia regulatoria. Para ello, han implementado diversas estrategias orientadas a perfeccionar continuamente sus sistemas tributarios. Este afán de perfeccionamiento se ha orientado por lo general hacia su simplificación, bajo una interpretación general que más simple es mejor.

Un ejemplo es la introducción de regímenes simplificados de tributación que buscan reducir los costos de cumplimiento de los contribuyentes, simplificando procedimientos tributarios y requisitos muchas veces innecesarios. Estos regímenes simplificados, mediante reducciones importantes del impuesto que sustituyen, buscan atraer a un número importante de contribuyentes informales, que por distintas razones se encuentran operando al margen del régimen normal de tributación. En este sentido, estos regímenes buscan incrementar la formalización, la ampliación de la base tributaria y establecer hábitos de cumplimiento tributario en toda la sociedad, particularmente en las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES).

Sin embargo, varios estudios han demostrado que, a pesar del enorme esfuerzo de las administraciones tributarias, en buscar el facilitar el cumplimiento voluntario, existen una serie de costos, a veces escondidos o no muy evidentes, que los contribuyentes y las AT deben asumir por el hecho de la existencia del sistema tributario.

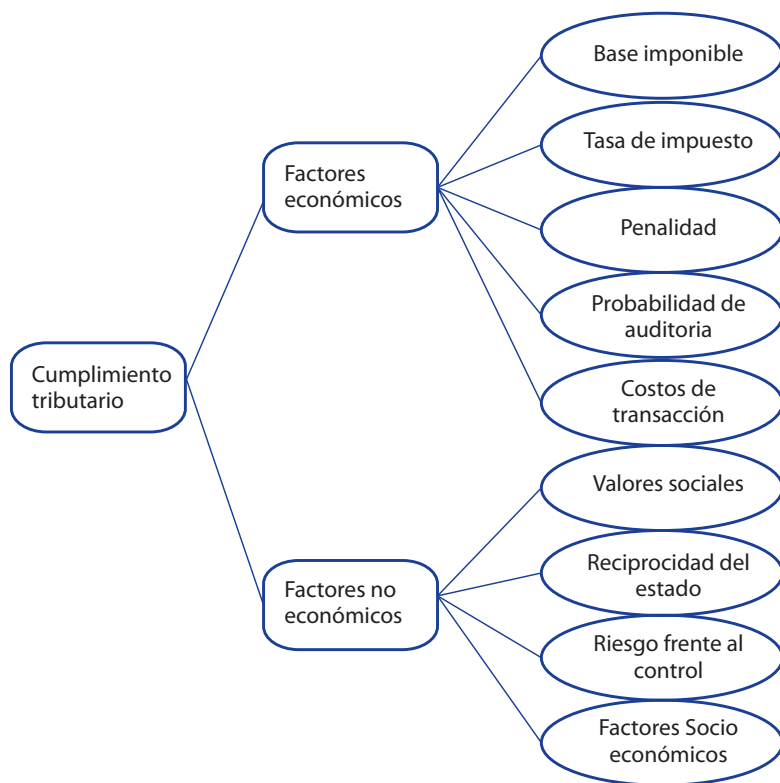
Por esta razón, el presente documento tiene como objetivo contribuir con una herramienta que permita medir dichos CTT en los que incurre tanto las AT nacionales como los contribuyentes y sobre esta línea base, permitir a los gestores y hacedores de política pública, identificar áreas de mejora en el diseño del sistema tributario, y su administración, particularmente enfocado en las PYMES.

1.1 ¿Qué son los costos de transacción tributarios?

Existen múltiples factores que afectan el grado de cumplimiento tributario por parte de los contribuyentes. En general, se los puede catalogar en factores económicos y no económicos.

La literatura (ver Barbuta, 2011) y estudios cuantitativos sobre el tema, han llegado a identificar además de los factores económicos, varios aspectos no económicos que inciden sobre el cumplimiento tributario.¹

Gráfico 1:
Factores que afectan el cumplimiento tributario



Un factor económico de alta incidencia, son los costos de transacción tributarios. Los estudios empíricos de Torgler (2005), Torgler y Schneider (2002), Cummings (2005), entre otros muestran que en la mayoría de los casos al existir una gestión transparente de

¹Para mayor información sobre estudios de aspectos psicológicos de la tributación en América Latina, ver Torgler (2005).

las administraciones, así como una normativa clara y simple, generan acciones colectivas encaminadas a un mayor cumplimiento. Otro estudio (Alm y et al., 2009), parece demostrar que los servicios puestos a disposición de los contribuyentes pueden influir en reducir su incertidumbre así como los costos que tendrán que asumir, permitiendo aumentar tanto su nivel de declaración de impuestos como de dicho cumplimiento.

Esta carga normalmente se compone de tres elementos. En primer lugar está la carga tributaria generada por los diversos gravámenes que deben soportar los contribuyentes en forma de impuestos sobre las ganancias empresariales, a los trabajadores, al patrimonio, o sobre los bienes y servicios.

En segundo lugar, están los costos de eficiencia, su incidencia en la distorsión en las decisiones de los agentes económicos y en la pérdida de bienestar social.

Y por último están los gastos de funcionamiento o de operación del sistema tributario: los costos para el gobierno (en última instancia, a cargo de los contribuyentes) de administrar y recaudar los impuestos, normalmente se conoce como “costos administrativos”, y los costos invertidos por los contribuyentes en el cumplimiento (o a veces en el incumplimiento) de sus obligaciones tributarias normalmente conocidos como “costos de cumplimiento”.

Se puede sintetizar los costos de transacción del sistema tributario como aquellos en los cuales se debe incurrir tanto para administrar como para cumplir con el sistema tributario.

Los costos de transacción tributarios se definen entonces como la suma de los costos de administrar el sistema o costos de administración y los costos de tener que cumplir con el sistema o costos de cumplimiento tributario.

A. Costos administrativos

Los costos administrativos son aquellos costos en los que debe incurrir el administrador del sistema tributario a efectos de llevar adelante

sus funciones y obligaciones, entre las cuales se encuentran: registro de contribuyentes, ejecución de programas de control o fiscalización, orientación y servicios, etc. Los costos más comúnmente considerados son los recursos humanos requeridos así como la adquisición de mobiliarios, inmuebles y equipos informáticos así como el desarrollo de soluciones a favor de los contribuyentes que faciliten la gestión de sus obligaciones tributarias.

B. Costos de cumplimiento tributario

Los costos de cumplimiento tributario son aquellos costos en que los contribuyentes deben incurrir para cumplir con la legislación tributaria vigente. Considera no sólo la adquisición y/o contratación de recursos humanos, materiales y tecnología informática necesaria para cumplir con dicha legislación, sino que debe contabilizarse también el costo del tiempo insumido en obtener la información, asistencia y orientación necesaria para el cumplimiento tributario.

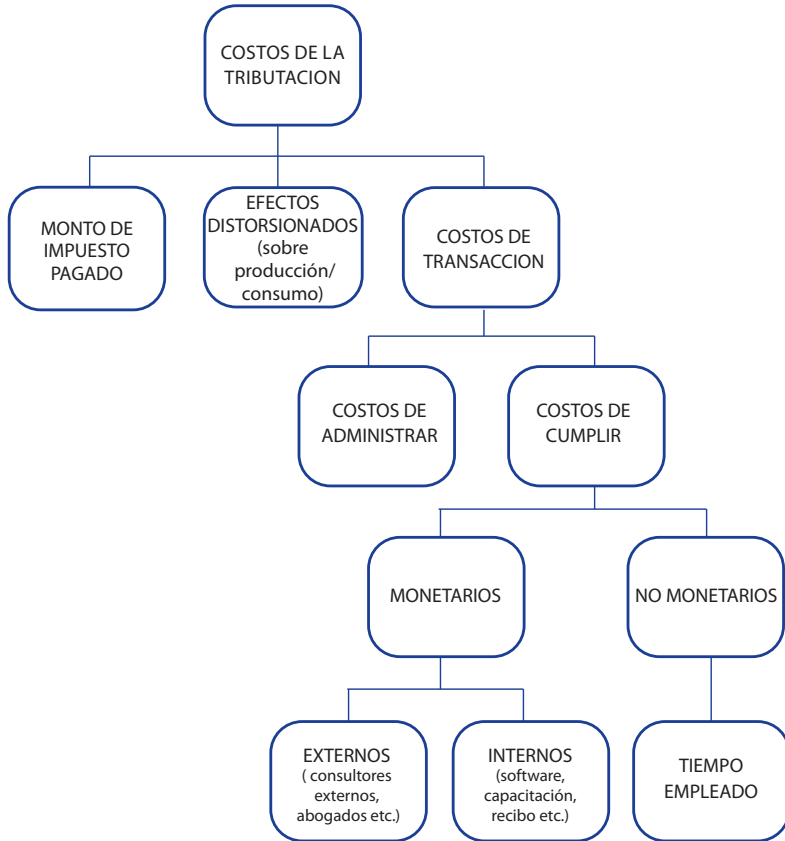
Los costos de cumplimiento pueden dividirse en: (a) costos económicos medibles/cuantificables que generan un impacto directo sobre los ingresos de los contribuyentes y (b) no económicos, por lo general, de índole psicológicos que son generados también por la necesidad de cumplir correctamente con el sistema tributario.

Considerando su recurrencia, existe una categorización adicional respecto de los costos de administración y de cumplimiento:

- (a) **Costos de iniciación:** Estos costos se generan ante la introducción de un nuevo gravamen o un cambio significativo en un impuesto. Algunos ejemplos, son la adquisición de un sistema informático nuevo para operar un nuevo impuesto o nueva obligación tributaria, tanto para quien administra como para quien debe cumplir con el sistema.
- (b) **Costos transitorios:** Son los costos adicionales en los que incurrirán quienes administran y quienes cumplen con el sistema tributario durante el tiempo que ambos están aprendiendo respecto a las nuevas obligaciones.
- (c) **Costos regulares o de mantenimiento:** Son los costos corrientes de mantener un impuesto o un sistema tributario.

Por otro lado, sería un error considerar que los costos de administración y de cumplimiento son dos costos de naturaleza independiente o que no están relacionados.

Gráfico 2:
Costos de la tributación



Fuente: Pope (1998).

En este sentido, es necesario recordar que el objetivo de la simplicidad de un sistema tributario implica reducir la suma de ambos costos, y evitar que uno de los componentes de costos se reduzca (por ejemplo: costos de administración) a costa del otro componente (por ejemplo: costos de cumplimiento). Existe el riesgo de generar medidas

tributarias que no reduzcan al mínimo los costos de transacción y por ello es importante conocer ambos en forma independiente, cuantificarlos estrictamente e identificar en qué sentido ambos pueden estar complementados.

Finalmente, mencionar que ambos costos pueden variar de acuerdo a factores que caracterizan a los contribuyentes o al sistema tributario, como por ejemplo, el impuesto que se decida analizar, el tamaño o magnitud de los contribuyentes, nivel de ingresos, número de transacciones entre otros factores.

1.2 Incidencia de los costos de transacción tributarios en pequeños y medianos contribuyentes

La simplicidad, desde la perspectiva de quien cumple con el sistema tributario, es el principio que el sistema tributario sea sencillo, fácil de entender y de cumplir con él. Un sistema tributario sencillo existe cuando se basa en pocos impuestos aplicados a una base tributaria amplia, esto es, lo que se grava, (la renta, consumo, la propiedad, etc.), se define de forma muy general, sin reglas complicadas de valoración, estables en el tiempo y sin casos particulares. También la simplicidad administrativa implica limitación a los costos “ocultos” de la tributación.²

En ese sentido, la falta de simplicidad (la complejidad) de los sistemas tributarios presenta varios efectos negativos sobre la economía, entre los cuales podemos detallar:

(a) Altos costos de cumplimiento tributarios

Los costos de cumplimiento, monetarios y no monetarios, que soporta el contribuyente para cumplir con el sistema tributario son ineficientes porque es un desperdicio de recursos en economía y no generan valor económico ni al contribuyente ni al Estado.

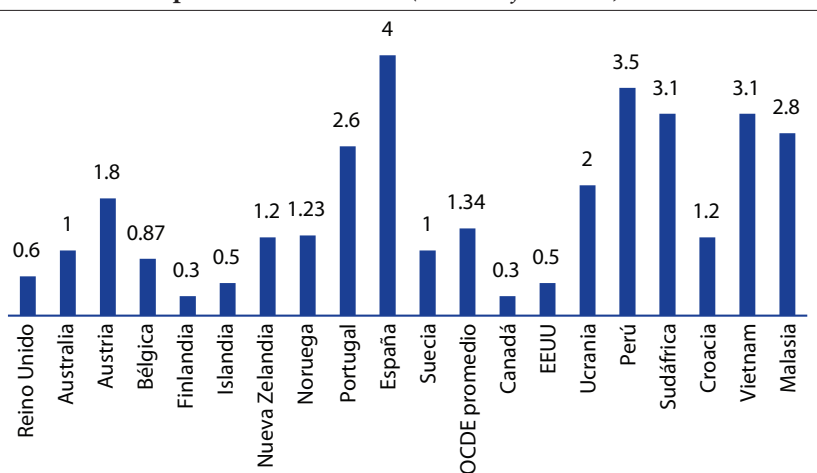
De la literatura comparada, se puede concluir dos aspectos relativos a los costos del cumplimiento:

²Denominados también los CTT, ver Sandford (1973).

(i) Alto nivel de los costos de cumplimiento tributario

A pesar de las limitaciones metodológicas, los estudios internacionales sugieren que los costos de cumplimiento pueden alcanzar a ser el 2.5 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) (Gráfico 3), y por lo general son un múltiplo (de entre dos y seis) de los costos administrativos de las Administraciones Nacionales Tributarias (ANT).

Gráfico 3:
Costos de cumplimiento tributario (Porcentaje del PIB)



Fuente: Varios estudios desde (1989 a 2011).

Un aspecto relevante a mencionar es que el nivel de los costos de cumplimiento, tienden a variar ampliamente por tipo de impuesto. Por ejemplo existen estudios que demuestran que en algunos países suele ser de mayor facilidad para las ANT el cobro del Impuesto al Valor Agregado (IVA), sin embargo exige mayor número de transacciones hacia el contribuyente.

Por otro lado, en otros países el cumplimiento del impuesto a la renta, a pesar de tener menor número de transacciones que declarar y pagar, tiende a ser más compleja su operatividad por la cantidad de excepciones y consideraciones que usualmente mantiene, particularmente en la determinación de la base imponible.³

³Sobre más detalle del costo de cumplimiento por tipo de impuesto, ver Sandford (1995: págs. 234 – 350).

- (ii) Los costos de cumplimiento tributarios no se han reducido en el tiempo

La evidencia de los estudios señala que existe la percepción que los costos de cumplimiento o han incrementado o por lo menos no se percibe una reducción a pesar de los intentos de los gobiernos (aparentemente) a través de reformas legales diseñadas para reducir la carga que debían soportar los contribuyentes (Sandford, 1995; Evans 2003a).

En el caso de América Latina, por ejemplo de acuerdo al informe *Paying Taxes 2012* de la PWC y del Banco Mundial desde el 2006 al 2012 el promedio de horas destinados a cumplir con el régimen tributario se ha reducido de 415 a 382 (-6 por ciento) sin embargo el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) se ha reducido de 235 a 186 horas (-20 por ciento).

A nivel intrarregional, se puede evidenciar grandes avances como es el caso de Chile, Argentina o Colombia, donde el número de pagos así como el tiempo de cumplimiento se ha reducido considerablemente.

Esta evidencia puede tener dos hipótesis. La primera es que en los últimos años, las AT en América Latina han realizado esfuerzos importantes en mejorar su capacidad de control y cobranza principalmente hacia los impuestos directos como es el impuesto a la renta y el impuesto al patrimonio. Esto ha llevado a que los requerimientos de información y nivel de detalle exigidos en la contabilidad, tiendan a ser más complejos y extensos tanto para las empresas como para las personas naturales.

Otro aspecto, es que las AT y los gobiernos en América Latina han realizado esfuerzos importantes es en incrementar la base tributaria, lo cual ha generado el nacimiento de tipos impositivos denominados heterodoxos, los cuales en varios países ha incrementado el número de nuevos impuestos y por lo tanto aumentado la complejidad de los sistemas tributarios.

Ambas hipótesis sugieren que los esfuerzos de lograr mayor recaudación han podido estar limitados al no apreciar los posibles efectos negativos de la mayor complejidad sobre el nivel de cumplimiento tributario.

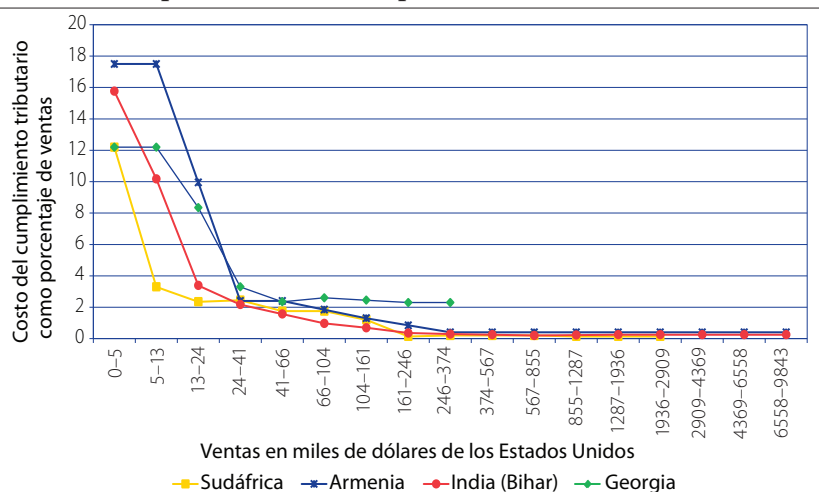
(b) Naturaleza regresiva de los costos de cumplimiento tributarios

Uno de los efectos más importantes de los costos de cumplimiento, es que la mayoría de su carga recae fuertemente sobre las PYMES.

La literatura apunta fuertemente a demostrar la regresividad de los costos de cumplimiento relacionados al tamaño de la empresa. Por ejemplo, en Australia se estableció que los costos de cumplimiento por cada dólar de la facturación en 1994-1995 para las empresas más pequeñas (aquellos con un volumen de venta anual de hasta \$100,000) eran 25 veces mayores que los costos de cumplimiento para sus contrapartes-de-tamaño medio (aquellos con ventas anuales de entre \$100,000 y \$10 millones).

Otros estudios, principalmente desarrollados por el Banco Mundial⁴ para países en transición y en desarrollo muestran que los costos del cumplimiento se encuentran entre el 4 y 18 por ciento del volumen de ventas de las empresas pequeñas.⁵

**Gráfico 4:
Costo de cumplimiento tributario por volumen de ventas**



Fuente: Coolidge (2012).

⁴Mayor detalle, ver Coolidge (2012).

⁵De acuerdo al estudio en referencia se entiende por pequeña empresa cuando su facturación es menor a US \$60,000 anuales.

Hay dos razones posibles para esta regresividad. En primer lugar, hay importantes economías de escala que conlleva el cumplimiento de los requisitos tributarios, y las pequeñas empresas tienen que asumir los elevados costos fijos de cumplimiento, independientemente del hecho de que la actividad o transacción que da lugar a los costos de cumplimiento sólo puede ocurrir una vez o con poca frecuencia. Asociado a esto, hay un efecto de curva de aprendizaje que afecta fuertemente a las pequeñas empresas, que pueden tener que comprometer recursos para identificar las implicaciones tributarias de una transacción una sola vez, en comparación con un negocio más grande que puede ser capaz de amortizar el costo de aprendizaje de un gran número de operaciones similares. Esta característica también se extiende a los denominados costos corrientes, es decir a aquellos que se deben asumir en forma permanente.

Esta regresividad, como todas, podría distorsionar las decisiones de cumplimiento de las pequeñas empresas orientándolas hacia estar al margen de la formalidad buscando reducir la regresividad que el sistema le impone.

(c) Efectos sobre la productividad e inversión

Los costos de cumplimiento afectan de varias formas a la productividad e inversión. Por un lado una alta carga tributaria implica sobrecostos que tienen que sufrir los contribuyentes, personas físicas y empresas. Estos sobrecostos tienden a ser mayores, cuando más informal es el sector empresarial, y esto a su vez influye en que las empresas formales, tiendan a buscar “alternativas” legales (o no tan legales) y reducir su carga tributaria, generando más costos de cumplimiento, lo que finalmente se traducirá en evasión.

La combinación de impuestos elevados, costos de cumplimiento elevados y marcada evasión fiscal distorsionan las decisiones de las empresas en materia de inversión, reduce la eficiencia de los mercados e impide que los gobiernos inviertan en bienes públicos esenciales lo cual perjudica las posibilidades productivas de una sociedad; un círculo vicioso indeseable.

Este fenómeno en América Latina, es además más complejo debido a que su nivel de productividad, medida en productividad total

de los factores,⁶ condiciona el nivel de crecimiento económico a largo plazo. El problema de la productividad empresarial nace pues en que la región la mayor parte de empresas tienen menos de 10 empleados y en todos los países de Latinoamérica las empresas menos productivas tienden a ser las más pequeñas (Pagés, 2010: pág. 205), lo cual asociado a la regresividad de los costos de cumplimiento agravaría la situación de productividad en la región.

Otro aspecto relacionado es la desigual aplicación de las obligaciones tributarias en las empresas grandes y pequeñas que incide en el comportamiento de los gerentes de ambos tipos de empresas y, en particular, en la forma en que asignan los recursos.

De acuerdo al estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Pagés, 2010): “Si los gobiernos se focalizan en las empresas más grandes y productivas, la evasión fiscal se convierte en un subsidio para las empresas menos productivas y en una carga adicional para las más productivas. Desde este punto de vista, la evasión fiscal haría disminuir la productividad media, ya que la competencia de las empresas evasoras e informales reduce la participación en el mercado de las empresas que cumplen sus obligaciones tributarias”.

En conclusión, la complejidad de un sistema tributario, incluido en el mismo, la legislación, administración del impuesto y el sistema de justicia tributaria pueden generar efectos negativos sobre la productividad y en el nivel de inversión de las empresas. Este efecto puede ser aún mayor lo cual puede generar un círculo vicioso de baja productividad, informalidad, alta evasión, falta de inversión pública y menor crecimiento económico.

(d) Reduce la base tributaria e incentiva la informalidad

La informalidad es un fenómeno multidimensional ya que los agentes interactúan con el Estado en algunas dimensiones y no en otras, con lo cual se crea una gran área gris entre los extremos de cumplimiento total y de no cumplimiento de las leyes.

⁶Productividad total de los factores constituye una medida del efecto de las economías de escala, en que la producción total crece más que proporcionalmente al aumentar la cantidad de cada factor productivo.

Una de las perspectivas de análisis de la informalidad se asemeja al concepto de escape (“exit”) de Hirschman (1970), citado en Perry et al. (2009: págs. 24 – 25): “Muchos trabajadores, empresas y familias escogen su nivel óptimo de adherencia con los mandatos y las instituciones del Estado, dependiendo del valor que asignen a los beneficios netos relacionados con la formalidad y al esfuerzo y la capacidad de fiscalización del Estado”. Es decir, realizan análisis implícitos de costo-beneficio acerca de si deben o no cruzar el margen pertinente hacia la formalidad, y con frecuencia, deciden no cruzarlo. Según esta perspectiva, los altos niveles de informalidad son una consecuencia de que un gran número de empresas y personas optan por no pertenecer a las instituciones formales por la complejidad del sistema formal y los costos que genera su cumplimiento; es decir, afectar el principio de simplicidad que debe tomarse en cuenta en el (re)diseño de todo sistema tributario.

La respuesta de los países en América Latina ha sido la implementación de los regímenes simplificados y/o regímenes presuntivos.

Primero, estos regímenes tratan de simplificar el proceso impositivo y reducir los costos de la administración nacional tributaria. Segundo, procuran fomentar la formalidad y a la vez incrementar el control sobre los pequeños contribuyentes. Tercero, intentan reducir las aportaciones patronales por concepto del recurso humano a efectos de estimular el empleo y ampliar las prestaciones laborales a los trabajadores de bajos ingresos, es decir, reducir los costos de formalizar el empleo. Por último, están concebidos para ayudar a liberar recursos a fin de que la labor de las administraciones tributarias pueda centrarse más en el monitoreo y gestión de las empresas de mayor tamaño.

Sin embargo, de acuerdo a varios estudios (Perry et al. 2009; Pagés, 2010: págs. 201 – 240), la creación de sistemas tributarios simplificados para la pequeña empresa incrementó la formalización pero creó incentivos para que esas empresas sigan siendo pequeñas a fin de evitar una fuerte caída de su rentabilidad. Bruhn (2008) y Kaplan, Piedra y Seira (2007) evaluaron la simplificación de los registros de empresas en México (a través del Sistema de Apertura Rápida de Empresas), y observaron efectos muy limitados sobre la reducción de la informalidad y algo mayores, pero de corto plazo, sobre la creación de nuevas empresas, el empleo y los precios.

De manera similar, Ronconi y Colina (2011) evaluaron la simplificación del registro laboral y del pago de contribuciones sociales en Argentina (denominados “Mi Simplificación” y “Su Registro”, respectivamente), y encontraron también un efecto limitado sobre la formalización de los trabajadores existentes, aunque algo mayor sobre el registro de nuevos trabajadores. Por el contrario, Pagés (2010) evaluó el esfuerzo combinado de simplificación de trámites y reducción de impuestos en Brasil (a través del proyecto “Simples”) y halló efectos importantes sobre la formalización de las empresas.

Un estudio interesante es el realizado por Chrisney y Oriol Prats (2012), publicado por el BID, en el que se demuestra una correlación positiva entre costos de transacción (medida en horas) y el incremento de la informalidad, así también con efectos negativos sobre el número de PYMES y la productividad laboral real.

En todo caso, existe evidencia de que la simplificación tributaria y la mejora de la calidad regulatoria, ayuda a reducir la informalidad y mejorar la productividad laboral, particularmente en PYMES por lo que sumado con otras políticas públicas pueden permitir dar el salto de productividad que requiere el sector informal en la región.

(e) Mayores costos administrativos de las administraciones tributarias

Los costos de cumplimiento y los costos administrativos representan en conjunto los gastos de funcionamiento del sistema tributario. A menudo, los costos de cumplimiento y costos administrativos se mueven en la misma dirección. Por ejemplo, una simplificación del sistema tributario es probable que reduzca los dos grupos de costos. De manera similar, si un sistema impositivo está siendo ineficiente en costos administrativos, también es probable que se traduzca en altos costos de cumplimiento para los contribuyentes en su lucha para hacer frente a las consecuencias de la mala administración del sistema tributario.

Nótese, sin embargo, que los costos administrativos a veces pueden ser inversamente proporcionales a los costos de cumplimiento. Por ejemplo, en un sistema de auto-declaración, es posible que la carga de los costos de cumplimiento para los contribuyentes se incremente como consecuencia de la reducción de los costos administrativos.

Los costos de las administraciones tributarias corresponden a sus presupuestos anuales de funcionamiento. En América Latina el promedio general se ha visto constante en el tiempo e incluso se ha reducido considerablemente. En el Cuadro 1 es posible observar la comparación con países de la OCDE.

De acuerdo al informe *Paying Taxes 2012*, es más fácil pagar impuestos en la región porque se han introducido sistemas electrónicos para que el cumplimiento tributario sea más fácil y se han introducido regímenes simplificados que han permitido facilitar el cumplimiento voluntario de las pequeñas empresas. Estos cambios han significado una mejora en la capacidad tecnológica, gestión administrativa y humana de las AT, sin que esto haya implicado un incremento en los costos de gestión.

La complejidad de los sistemas tributarios y la dinámica de la economía implican que la gestión tributaria tiende a mejorar la optimización de sus recursos. Es por ello que, como buena práctica se ha adoptado la implementación de gestión de riesgos en los procesos internos de varias AT de América Latina. Esto ha permitido focalizar los procesos de supervisión y cobro, ampliando la base de control sin que haya un incremento sustancial de los costos administrativos de las instituciones públicas.

Existen pocos estudios sobre los costos administrativos. Evans (2003b) demuestra que desde 1980 encontró un solo estudio sobre costos administrativos tributarios, sin embargo el resto de estudios se enfocaron en costos de cumplimiento. Una razón es que los estudios administrativos básicamente se refieren a los presupuestos de operación de las administraciones tributarias y estos en general pueden llegar a ser menores al 1 por ciento de la recaudación de impuestos.⁷ Sin embargo los costos de cumplimiento pueden ser entre el 3 al 12 por ciento de los ingresos procedentes de los impuestos pudiendo o hasta el 4 por ciento del PIB por lo que es de mucho mayor interés enfocarse en los costos del cumplimiento.

⁷En sentido conceptual, los costos administrativos generados por el sistema tributario, también deben añadir los presupuestos públicos de los tribunales de justicia tributaria, sin embargo por simplificación estos no serán considerados en el presente documento.

Cuadro 1:**América Latina y OCDE: gastos totales de las administraciones tributarias, países seleccionados 2009***(Porcentaje del PIB)*

Países de América Latina	Ratio costos/PIB	Países de la OCDE	Ratio costos/PIB
Argentina	0.629	Alemania	0.291
Bolivia	0.124	Australia	0.233
Brasil	0.213	Bélgica	0.509
Chile	0.132	Canadá	0.286
Colombia	0.134	Dinamarca	0.345
Costa Rica	0.226	España	0.134
Ecuador	0.144	Estados Unidos	0.083
El Salvador	0.075	Francia	0.392
Guatemala	0.250	Italia	0.248
Honduras	0.841	Japón	0.147
México	0.078	Países Bajos	0.506
Nicaragua	0.218	Portugal	0.258
Perú	0.275	Reino Unido	0.280
República Dominicana	0.173	Rep. Checa	0.222
Uruguay	0.193	Suecia	0.231
Promedio países de América Latina (15 países)	0.247	Promedio OCDE (15 países)	0.278

Fuente: CIAT (para América Latina) y OCDE (2011).

Sin embargo, es un error restarle importancia a la medición de los costos administrativos pues como parte de la nueva visión de gestión por resultados en la gestión pública, es indispensable medir la efectividad y eficiencia del accionar del Estado en relación al logro de resultados. Esto requiere un nuevo enfoque de medición de los costos de gestionar el sistema tributario que permita vincular actividades con resultados concretos en términos de mejora del cumplimiento tributario voluntario.

(f) La complejidad del sistema tributario incentiva el fraude y la corrupción

Cuando un sistema tributario es complejo puede crear un rechazo por parte de los contribuyentes, bien porque no lo entienden y, entonces lo

consideran arbitrario o, simplemente porque antes las complicaciones optan por no cumplir con sus obligaciones.

Investigaciones,⁸ como los de Haque y Sahay (1996), Tanzi y Davoodi (1998, 2000), Chand y Moene (2002) y Ghura (2002), encuentran evidencia empírica sobre una relación negativa entre la corrupción y los ingresos del gobierno en los países menos desarrollados. Hindriks, Keen y Muthoo (2002) además plantean que la corrupción genera efectos regresivos sobre el esquema tributario, ya que la población de mayores ingresos se beneficia de la evasión al estar en juego una gran cantidad de sus ingresos, a diferencia de lo que sucede con la población que tiene menores ingresos cuya proporción aportada en impuestos es menor.

Bajo esta premisa, el reducir la complejidad del sistema tributario y los costos del cumplimiento puede dar lugar a una reducción del fraude y la corrupción o al menos reducir los incentivos a favor de dichas actividades.

(g) Afecta la equidad y la cohesión social

Los costos de cumplimiento que soportan los contribuyentes son a menudo, irónicamente, el producto de una política tributaria diseñada para ofrecer mayor equidad al sistema tributario. Por ejemplo, un empleado tiene la opción de deducir sus gastos familiares del impuesto a la renta para lo cual deberá presentar un sinnúmero de informes y declaraciones y además deberá guardar los respectivos respaldos un tiempo considerablemente largo. Posiblemente los costos de cumplimiento sean mayores que el ahorro fiscal al que tendría derecho el mencionado contribuyente.⁹

Como señala Slemrod (2005), “los costos de la complejidad tienden a crecer con el nivel de renta, pero a un ritmo menos que proporcional, de manera que la complejidad tiene características

⁸Estudios citados en Vásconez y Bedoya (2011).

⁹Un ejemplo en este sentido lo que constituye la creación de sociedades por parte de personas naturales sólo con la finalidad de pagar menos impuestos, cuando la tributación de la primeras es más favorable que la de las segundas. En ese caso, las personas destinan recursos a crear y mantener sociedades sin que exista detrás un objetivo productivo en términos económicos.

regresivas”. Adicionalmente, la complejidad puede ser aprovechada para evadir por aquellos agentes que cuentan con la información y los medios para hacerlo.

A veces corresponde a los que preparan las leyes y el diseño de políticas fiscales a considerar el *trade-off* entre equidad y simplicidad. Las implicaciones generales de equidad y simplicidad han generado que muchas veces, los regímenes tributarios tengan que soportar un cierto grado de inequidad (horizontal o vertical) a costa de mejorar las capacidades administrativas de la autoridad tributaria.

1.3 Programas de simplificación tributaria y reducción de los CTT

El reto para los gobiernos es, por un lado equilibrar su necesidad de utilizar regulaciones administrativas (como fuente de información y como herramienta para la implementación de políticas públicas) y reducir al mínimo su interferencia y los costos generados por ella y que impone sobre la actividad privada.

En el ámbito tributario, el balance es más complejo ya que las autoridades nacionales de tributación tienen además que hacer cumplir el sistema tributario a los que no quieren y facilitar a los que quieren, lo cual, sin poder identificar claramente el comportamiento de los contribuyentes, se ven tentados a incrementar la complejidad del sistema tributario en su conjunto.

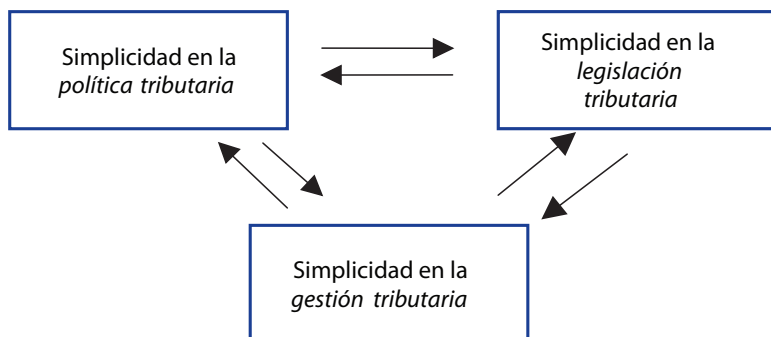
Existen diferentes vías para implementar reformas de simplificación. No hay un solo modelo que puede ser aplicado en todas partes. La simplificación administrativa tributaria puede ser diseñada ya sea sobre una base *ad hoc* centrada en un sector o en una perspectiva a largo plazo bastante amplia y larga.

En el ámbito tributario un proceso de simplificación, resulta más complejo debido a los ámbitos que se cubre. De acuerdo con Barra (2006), la simplicidad de un sistema impositivo puede ser observada en tres ámbitos o fases: la simplicidad en la política tributaria, la simplicidad en la legislación tributaria, y la simplicidad en la gestión tributaria.

El punto de partida para que un sistema tributario sea simple o complejo está en el diseño de la política tributaria. La elección de los

instrumentos impositivos, la elección de los segmentos a gravar y los segmentos a dejar exentos, determinarán implícitamente la elección de una mayor o menor simplicidad teórica.

Gráfico 5:
Simplicidad del sistema de imposición: una visión integral



Luego, el diseño debe ponerse por escrito en una ley. Este proceso da lugar a una segunda fase conflictiva para la simplicidad. La legislación tributaria debe ser lo suficientemente explícita y precisa para recoger los objetivos perseguidos al diseñar la política tributaria y muchas veces eso no se puede lograr en una redacción simple y breve.

El tercer ámbito que determina la simplicidad del sistema impositivo corresponde a la gestión tributaria. En esta fase, la simplicidad del sistema tributario de nuevo se pone en riesgo ya que para aplicar la legislación tributaria se requiere necesariamente de un sistema administrativo y de control del cumplimiento de esa ley.

En este ámbito, América Latina ha sido muy activa en cuando mejoras en su política tributaria, legislación y gestión tributaria que buscan la simplificación tributaria, la ampliación de su base y reducción de los costos de transacción. Sin embargo, existe mucha heterogeneidad de resultados o muy poca información sobre la percepción de los contribuyentes sobre dichas reformas en países de la región. Es por ello que el intercambio de experiencias, la divulgación de metodologías de medición y estandarización así como buenas prácticas de simplificación pueden resultar herramientas muy útiles para las distintas administraciones que buscan mejorar su nivel de efectividad.

Cuadro 2:

Reformas que buscan la simplificación y reducción de los CTT

Política tributaria	Legislación tributaria	Gestión tributaria
Reducción del número y tipo de impuestos	Estabilidad de las leyes tributarias	Simplicidad de la estructura organizativa
Simplicidad de los impuestos (ej: número de tasas)	Extensión de las leyes tributarias	Simplificación, estandarización y automatización de los procesos del ciclo de vida del contribuyente
Número de cambios de la estructura tributaria	Claridad de la normativa y procesos simples de consulta	Reducción de requisitos para registros contables y de declaración
Regímenes presuntivos y simplificados opcionales	Simplicidad en los procesos de reclamación judicial	Focalización de los procesos de control y fiscalización (gestión de riesgos)
	Reducción de costos de reclamación judicial	Simplicidad en los procesos de reclamación administrativa
	Consistencia entre las normas de distinta jerarquía	Herramientas de información, asistencia y facilitación del cumplimiento

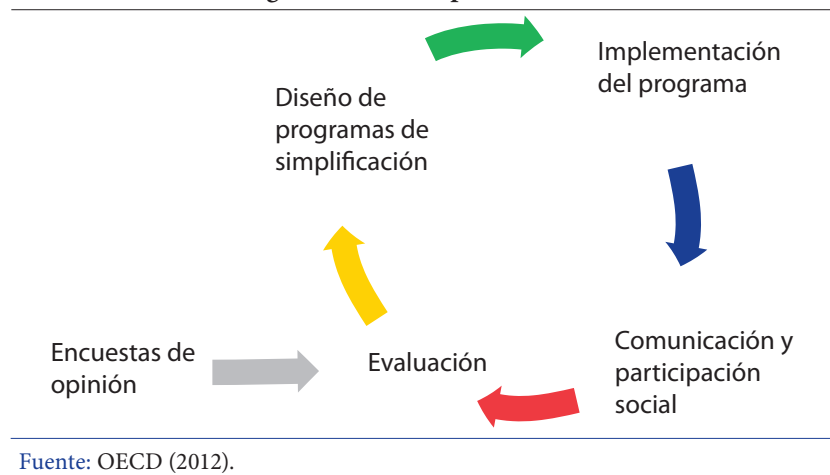
Fuente: Barra (2006).

Otro factor importante que debe considerar un programa de simplificación regulatoria, es promover la evaluación de la eficacia de los programas (OCDE, 2012). El gráfico 6 representa el ciclo de una política de reforma de simplificación, que demuestra la relación entre el diseño del programa, la ejecución del programa, la comunicación y la evaluación. En este diagrama, de acuerdo con su fuente (OCDE, 2012): “los objetivos de las reformas son comunicadas a los interesados, la calidad y resultados de los programas de regulación son evaluadas y los resultados de la evaluación deben retroalimentar el diseño y posterior implementación de programas de regulación y comunicación de estrategias.”

En este marco metodológico, el poder contar con información de fuente primaria, es decir directamente de la opinión y la percepción de la ciudadana es fundamental ya que permitirá percibir el entorno normativo y los beneficios de las reformas regulatorias. Las

percepciones positivas y apoyo de los interesados son cruciales para el éxito de la reforma regulatoria, en gran parte debido a la percepción de la calidad de la regulación pueden influir en las decisiones de inversión de las empresas, y su cumplimiento con los requisitos reglamentarios.

Gráfico 6:
Ciclo de la reforma regulatoria de simplificación



De acuerdo a la OCDE (2012), las encuestas de percepción pueden servir tres propósitos principales:

- (a) Evaluar el éxito de un programa de reforma de simplificación desde una perspectiva del usuario;
- (b) Como una herramienta de diagnóstico y comunicación para identificar áreas que preocupan a los ciudadanos y las empresas, y así considerar en un futuro posibles reformas normativas; y
- (c) Para obtener información de los ciudadanos y las empresas sobre el nivel de conciencia, la confianza, el interés y el reconocimiento de la institución, obligaciones, los programas de reforma normativa y reglamentación.

En el ámbito tributario, el uso de herramientas de identificación y medición en base de encuestas a los contribuyentes, pueden ser muy útiles en la fase de diseño de una reforma administrativa o legal del sistema tributario.

Capítulo II

Medición de los costos de transacción tributarios

2.1 Consideraciones generales de la metodología de medición

A lo largo de los últimos años se han diseñado múltiples y variadas metodologías para la estimación de los costos de transacción tributarios, con el objetivo principal de identificar qué factores generan la mayor carga de costos externos al contribuyente y a la administración nacional tributaria por cumplir y hacer cumplir el sistema tributario, respectivamente y así diseñar estrategias puntuales destinadas a la reducción consistente de los costos de transacción tributarios.

Con el fin que las autoridades tributarias cuenten con una metodología que puedan aplicar fácilmente para medir los costos de transacción, se presenta una metodología de medición de los costos de transacción tributarios, particularmente enfocados en los pequeños y medianos contribuyentes. Las herramientas de análisis así como las metodologías de recolección de información tomarán en cuenta las características particulares de este segmento de contribuyentes, cuyo énfasis surge de reconocer que, sobre ellos recaen dichos costos en mayor proporción, es decir, soportando una carga relativa mayor a la de los más grandes contribuyentes.

Como se definió anteriormente, los costos de transacción tributarios comprenden la los costos de administrar el sistema tributario (costos de administración) y los costos de tener que cumplir con el sistema (costos de cumplimiento tributario), lo cual se representa de la siguiente manera.

Los costos de transacción tributarios se componen de:

$$CTT = CC + CA$$

Dónde:

CTT = Costos de Transacción tributarios

CC = Costos de Cumplimiento del contribuyente

CA = Costos Administrativos de la ANT.

La metodología para la medición de cada uno de los componentes se desarrollará en forma detallada en las siguientes secciones.

2.1.1 Procedimiento general de la medición

El proceso de medición de los CTT costa de un conjunto de fases que se describen a continuación.

- 0. Fase inicial:** Consiste en la identificación del objeto de análisis, es decir, el contexto general del sistema tributario, el marco legal tributario, el nivel de madurez institucional, así como los procesos principales relacionados a los impuestos sujetos a análisis.
- 1. Fase preparatoria:** En esta fase se identifica los recursos necesarios para la implementación del estudio. Entre los principales componentes se encuentra el equipo técnico de la ANT debidamente capacitado en reconocer los distintos componentes de los procesos tributarios tanto internos como externos a la institución. Otro componente importante es el contar con el debido presupuesto para la ejecución de encuestas o entrevistas externas a ser ejecutadas por una empresa externa.
- 2. Fase de análisis:** Esta fase tiene por objeto identificar dentro de cada norma o procedimiento las obligaciones de información y datos solicitados al contribuyente, identificando claramente su origen de acuerdo a la caracterización del costo directo o indirecto hacia el contribuyente o administrativo en el caso de la ANT. En esta fase se determinan también dos conceptos necesarios para la medición: la población objetivo, en el caso de contribuyentes PYMES y la frecuencia de cumplimiento de las obligaciones tributarias.
- 3. Fase de medición:** El objetivo es obtener los datos sobre el tiempo y los costos incurridos tanto por la ANT como por los contribuyentes PYMES. Esta fase posee dos componentes. El primero, se refiere a la medición de los costos de cumplimiento que incurren los contribuyentes, los cuales se obtienen a través de encuestas. El detalle de esta parte se incluye en la sección 2.2 del presente documento. El segundo componente

requiere obtener la información de costos de administración de la ANT, información que debe transformarse y analizarse de acuerdo a lo indicado en la sección 2.3 de este documento.

4. **Fase de informe:** Con los cálculos determinados en la fase anterior y utilizando las formulas expuestas, se determinan los CTT, sobre los cuales se puede inferir y diseñar una estrategia de reducción de costos y simplificación administrativa.

Fases y pasos del modelo estándar de medición de los CTT en PYMES

Fase 0. Inicial		
Identificación del contexto general; comprensión detallada del marco normativo y administrativo del impuesto(s) a ser analizados. Es importante entender el marco institucional, la madurez de los procesos y el soporte político frente a una posible reforma de simplificación tributaria.		
Fase 1. Preparatoria		
Definición de los recursos financieros y capacitación y entrenamiento del equipo técnico local. En esta fase es importante analizar la viabilidad financiera de contratación del proveedor externo que realizaría la encuesta, así como la calidad de la información interna que permita la determinación de los CTT.		
Fase 2. Análisis		
Paso 1	Identificación de las obligaciones de información, requerimientos y transacciones tributarias así como principales indicadores internos de la ANT sobre el ciclo tributario	
Paso 2	Identificación de las normas relacionadas a los impuestos y los procedimientos	
Paso 3	Identificación de los segmentos de empresas relevantes para el estudio	
Paso 4	Identificación de la población y frecuencia de la transacción	
Paso 5	Identificación de las normas relacionadas	
Fase 3. Medición		
Paso 6	Medición de los costos de cumplimiento	
Paso 7	Medición de los costos administrativos	
Fase 4. Informes		
Paso 8	Extrapolación a nivel nacional de los datos obtenidos	
Paso 9	Informe final de los resultados y determinación del plan de simplificación	

2.1.2 Definición de micro, pequeña y mediana empresa

Considerando que el énfasis del presente documento es el segmento de los pequeños y medianos contribuyentes, se requiere contar con una definición que delimite claramente el universo bajo estudio.

En todas las economías, existe un universo de agentes económicos que por sus características, resulta un reto especial tanto para la gestión por parte de la ANT así como para el Estado en su conjunto; este segmento es el de los pequeños empresarios.

Con fines de política públicas en general y de gestión tributaria en particular, se requiere contar con su clara identificación. En ese sentido, es posible distinguirlos teniendo en consideración los siguientes aspectos:

- La magnitud o envergadura económica
- La actividad económica.

Considerando la magnitud económica, el universo de agentes económicos en general y de contribuyentes en particular se puede clasificar en tres categorías:

- Pequeño
- Mediano
- Grande

De acuerdo con (González, 2009), son características de los pequeños contribuyentes:

- La numerosa cantidad de empresas
- El bajo nivel de instrucción
- Poseen un bajo o deficiente nivel organizativo
- Es muy difícil imponerle prácticas contables rigurosas
- Su elevada rotación, es decir, un gran número desaparece al poco tiempo de su constitución
- Tienden a operar en la economía informal.

La metodología tiene como objetivo medir los costos de transacción tributarios, enfocada principalmente en los medianos y pequeños contribuyentes, reconociendo en estas la potencialidad que

tienen en el desarrollo de las economías latinoamericanas como fuente de empleo y desarrollo económico. Dicha importancia justifica que se le conceda un tratamiento particular en el contexto de los sistemas tributarios dado que múltiples estudios han encontrado que dichos sistemas suelen ser regresivos en los costos de tributar para las PYMES.

Sin embargo, el encontrar una conceptualización clara de este “tamaño” de contribuyentes no es simple y por ello técnicamente podemos encontrar diversas definiciones para las PYMES. Estas definiciones varían según en el ámbito de estudio donde podemos encontrar el análisis tributario, jurídico, financiero, de promoción de exportaciones, entre otras; es decir, de acuerdo al problema que se busca resolver. No es objetivo del presente documento asignar una definición, dado que de acuerdo a la naturaleza de cada país esta definición podrá variar y la conceptualización de una pequeña y mediana empresa formalizada en el registro tributario tendrá un objetivo diferente alineado a los lineamientos de política particular de cada uno de los países.

Sin embargo, para efectos de la aplicación de la metodología planteada en el presente documento, se tomará como punto de referencia la definición de PYMES (Comisión Europea, 2005) como una empresa en sentido productivo. De este modo, se define a una empresa como cualquier entidad que ejerza una actividad económica independientemente de su forma jurídica.

Cabe mencionar, que en el contexto latinoamericano, los países y las ANT en particular han tomado diferentes criterios para categorizar a las PYMES dependiendo del objetivo de política económica y tributaria de cada país, fundamentalmente de sus características estructurales. Una vez categorizadas las PYMES, cada país ha dispuesto diversos mecanismos para su promoción y/o fortalecimiento, que incluyen incentivos y regímenes especiales que no les exige demasiados requisitos o formalidades (facilitación) y que conllevan una carga tributaria menor respecto a los demás contribuyentes.

En el caso de los países desarrollados las variables de categorización no son muy diferentes al contexto latinoamericano, sin embargo, dado el tamaño de las economías de esos países los niveles de ingresos o ventas son mucho mayores. Por ejemplo una microempresa para los países de la Comisión Europea es considerada una pequeña empresa en el ámbito latinoamericano.

Cuadro 3:
Definiciones de empresas en América Latina

País	Criterios	Microempresa	Pequeña empresa	Mediana empresa	Gran empresa
Argentina ^a	Ventas	Hasta 0.5	Hasta 3	Hasta 24	Más de 24
Bolivia ^b	Cantidad de trabajadores	Hasta 10	Hasta 19	Hasta 49	Más de 49
Chile ^c	Ventas	Hasta 2 400	Hasta 25 000	Hasta 100 000	Más de 100 000
Colombia ^d	Cantidad de trabajadores	Hasta 10	Hasta 50	Hasta 200	Más de 200
Costa Rica ^e	Cantidad de trabajadores	Hasta 10	Hasta 30	Hasta 100	Más de 100
El Salvador ^f	Cantidad de trabajadores	Hasta 4	Hasta 49	Hasta 99	Más de 99
Guatemala ^g	Cantidad de trabajadores	Hasta 10	Hasta 25	Hasta 60	Más de 60
México ^h	Cantidad de trabajadores	Hasta 30	Hasta 100	Hasta 500	Más de 500
Panamá ⁱ	Ingresos	Hasta 150 000	Hasta 1 millón	Hasta 2.5 millones	Más de 2.5 millones
Venezuela ^j	Cantidad de trabajadores	Hasta 16	Hasta 50	Hasta 100	Más de 100

Fuente: Zevallos (2006).

^aEn millones de pesos. Definición para manufactura. Además hay otras para el comercio y los servicios, también por ventas anuales.

^bExisten varios criterios: por empleo, por ventas y por activos. Sin embargo, la definición oficial se basa en el empleo.

^cEn unidades de fomento (UF). Una UF equivale aproximadamente a 24 dólares. También existe otra definición, por empleo.

^dExisten dos definiciones: por empleo y por activos.

^eExisten otras definiciones por inversión y por ventas anuales.

^fLas definiciones oficiales son por empleo y por activos (Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa-CONAMYPE).

^gDefinición del Instituto Nacional de Estadística. Hay otras dos más, la de la Cámara de Comercio y la de Promicro (todas ellas se basan en el empleo).

^hDefinición para la manufactura. Además hay otras para el comercio y los servicios, también basadas en el empleo.

ⁱEn balboas o dólares (paridad uno a uno).

^jDefinición únicamente para la manufactura. No hay definiciones para el comercio o los servicios.

Considerando la experiencia de los países de América Latina, se definen dos variables de uso común para la definición de PYME o pequeño contribuyente; el nivel de ventas anuales como primer criterio y la cantidad de trabajadores como segundo criterio.

Para efectos de uso del presente documento, se recomienda considerar la caracterización del Cuadro 6, donde se define como medianas empresas a aquellas unidades productivas que tengan menos de 200 trabajadores y ventas anuales inferiores a US \$5 millones; pequeñas empresas, 50 trabajadores y hasta US \$2 millones en ventas y micro empresas, menos de 10 empleados y ventas inferiores a US \$100,000.

Cuadro 4:
Definición de PYMES en la Unión Europea

Criterios	Microempresa	Pequeña empresa	Mediana empresa
Trabajadores	Hasta 10	Hasta 50	Hasta 250
Ingresos	Hasta 2 millones de euros	Hasta 10 millones de euros	Hasta 50 millones de euros
Balance Total	Hasta 2 millones de euros	Hasta 10 millones de euros	Hasta 43 millones de euros

Fuente: Comisión Europea (2005).

Cuadro 5:
Definición de PYMES para las ANT

País	Cantidad de trabajadores (<)	Monto de ventas (dólares de los EE.UU.)
Argentina	-	7 805 907
Ecuador	199	5 000 000
Chile	200	4 805 920
Perú	100	2 288 462
Uruguay	99	5 000 000

Fuente: Páginas Web de las ANT.

Cuadro 6:
Definición de PYMES. Metodología de medición de los costos de transacción

Criterios	Microempresa	Pequeña empresa	Mediana empresa
Número de trabajadores	Hasta 10	Hasta 50	Hasta 200
Ventas anuales	Hasta US \$100 000	Hasta US \$2 millones	Hasta US \$5 millones

2.2 Medición de los costos de cumplimiento (CC)

El componente del costo cumplimiento tributario, se puede expresar de la siguiente forma:

$$CC = CI + CE$$

Dónde:

CC = Costo de Cumplimiento del contribuyente

CI = Costos Internos

CE = Costos Externos.

El costo del cumplimiento es la suma de los costos internos e externos. Los costos internos incluyen los costos laborales y costos no laborales.

Entendiéndose por costos laborales directos a aquellos costos donde la empresa utilizando recursos propios como los recursos humanos de la empresa y mediante el cual dicho recurso recibe una contraprestación económica por la tarea desarrollada que utiliza para cumplir con las obligaciones tributarias. Dentro de los costos internos también están incluidos los valores adicionales no laborales incurridos por la empresa.

Asimismo, definimos a los costos externos como aquellos que la empresa encarga a terceros para cumplir con la obligación tributaria. El encargo a tercero presume un cargo o pago por la contraprestación desarrollada.

2.2.1 Costos internos (CI)

Una de las principales dificultades en la medición de los costos de cumplimiento es determinar el tiempo (horas por mes) utilizado por los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones tributarias. Luego, la tarea de convertir el tiempo en valores monetarios dependerá de la acertada estimación sobre la cantidad de horas trabajadas y el valor que se fijará a cada hora.

Los costos internos, al ser resultado del trabajo desarrollado por el personal interno de la empresa se calculan en función del tiempo que los recursos internos de la empresa destinan a desarrollar las tareas que exige el cumplimiento tributario. De este modo los costos internos se pueden expresar de la siguiente forma:

$$CI = T_A * V_A + GA$$

Dónde:

CI= Costos Internos

T_A = Tiempo

V_A = Valor del Tiempo

GA= Gastos Administrativos.

Los costos internos son la sumatoria de los horas promedio mensual destinado a desarrollar actividades (T_A) relacionadas con las obligaciones tributarias multiplicadas por el valor unitario pagado al recurso (V_A) que cada una de esas actividades representan para la empresa.

Adicionalmente, se incluyen en los costos internos, todos los gastos administrativos (GA) no laborales incurridos tales como: movilización, capacitación, impresión de documentos, almacenamiento de registros contables, gastos computacionales, etc.

Calculo del tiempo (T_A)

Uno de los componentes importantes, constituye la valorización del tiempo destinado en el cumplimiento tributario por parte del contribuyente. Para esto es importante considerar la naturaleza de las

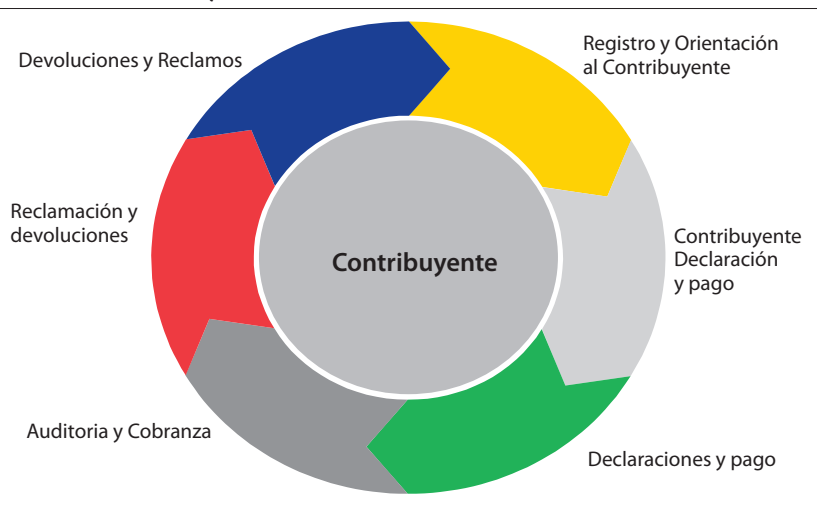
obligaciones tributarias ya que pueden catalogarse como actividades de obligación o cumplimiento mensual, trimestral, anual y algunas de manera excepcional y este factor influye en la carga de trabajo dentro de las empresas.

En este sentido, una adecuada medición de tiempos se debe realizar considerando cada una de las transacciones comprendidas en todo el ciclo del contribuyente, y estas multiplicadas por el número de veces que el contribuyente tiene que realizar cada transacción en un periodo determinado.

Una herramienta de uso generalizado, es el mapeo de procesos de la cadena de valor de la ANT. El objetivo es poder determinar el ciclo del contribuyente, determinando en cada uno de los macro procesos, las transacciones principales que generan costos externos hacia el contribuyente.

En el gráfico 7 se puede identificar, en forma general el ciclo del contribuyente. Este podrá ser ajustado de acuerdo a las competencias, responsabilidades y procesos que tenga cada administración tributaria.

Gráfico 7:
Ciclo del contribuyente



(a) Información y registro

Este es el proceso de inscripción de la empresa en la administración nacional tributaria. Este proceso debiera ser por única vez y recoge todos los costos asociados a cumplir con las obligaciones previas a la inscripción, recopilación de información, ingreso de formularios, entre otras. Asimismo, el tiempo utilizado en movilización hacia la ANT o acceso a internet en el caso de acceso virtual. Incluye además el costo asociado al acceso a información general del sistema tributario, en forma previa o posterior al registro.

(b) Autorización de documentos

Este proceso está asociado al registro o permiso de utilización de comprobantes de pago o documentos contables requeridos en el sistema tributario. Este proceso suele ser periódico o recurrente. En este, se incluye todo el tiempo destinado a recopilar información así como a entregar la información a la ANT, así como el tiempo de aprobación e impresión de los documentos contables tales como facturas, notas de contabilidad, retenciones, etc.

(c) Declaración y pago

Este es el proceso periódico de presentación de información requerida por la ANT y dependerá del tipo de impuesto u obligación de información a presentar. Este proceso incluye la recopilación de información así como la presentación de la misma a través de formularios físicos o virtuales.

La actividad correspondiente al pago puede hacerse a través de vía física o virtual y puede ser recurrente, dependiendo del impuesto. Es posible que este proceso de pago incluya también información de otros impuestos para estos casos se considera como una sola actividad.

(d) Control tributario

Los procesos de control masivo o intensivo son procesos donde se ejecutan una serie de procedimientos, que pueden involucrar tiempo de los recursos humanos internos de la ANT. Este proceso podría ser periódico o no periódico y estará en función a las características de

cada ANT y del perfil del contribuyente. En este proceso se incluye el tiempo de preparación de información así como el destinado por algún miembro de la empresa a la atención de requerimientos por parte de la ANT pudiendo ser estos presenciales o virtuales (entrevistas, llamadas telefónicas, etc).

(e) Cobranza

La cobranza tributaria, es un proceso que empieza cuando se genera una deuda tributaria, esto es cuando el pago no fue dentro de los plazos previstos en la normativa. Los procesos de cobranza se pueden agregar en dos grandes grupos dependiendo si la fase es administrativa o judicial.

(f) Reclamación y devoluciones

El reclamo es un proceso que nace del contribuyente en relación a una petición de información o reclamo formal a la ANT. En este proceso se incluye la recopilación de información, desarrollo de documentación de ser el caso y el tiempo destinado al seguimiento del procedimiento por parte de los funcionarios internos. Un proceso de reclamación puede ser la cobranza persuasiva o ejecutiva realizada por la ANT.

El proceso de devolución a diferencia de los demás es un proceso que le genera un beneficio al contribuyente. En ese proceso se incluyen recopilación de información, tiempo de preparación de solicitud y la asesoría interna o externa de ser el caso.

De esta forma, se puede construir una matriz de actividades — tiempo (horas por transacción — actividad) durante todo el ciclo del contribuyente — identificando claramente las veces que cada transacción se realizaría en un periodo anual. Las actividades de naturaleza mensual (A) serán extrapoladas al periodo anual mientras que las actividades por única vez (B) y excepcionales (C) deberán contabilizarse dentro del periodo anual de estudio.

El método para extraer la información será a través de una encuesta donde se les pedirá a los contribuyentes que indiquen los tiempos que destinan a cada una de estas actividades.

Cuadro 7:

Matriz de tiempos (Hora — transacción) en el ciclo del contribuyente

Actividades	Actividades x mes (A)	Actividades x única vez (B)	Actividades excepcionales (C)
Información y registro		T_{B1}	
Autorización de documentos			T_{C1}
Declaración y pago	T_{A1}		
Control tributario			T_{C2}
Cobranza			T_{C3}
Reclamación y devoluciones			T_{C4}
Total	T_A	T_B	T_C

Cálculo del valor monetario del tiempo (V_A)

La valorización monetaria del tiempo está relacionada directamente al costo oportunidad de la persona a realizar otras labores que le puedan ser o no rentable. De este modo, existen dos formas de acceder a esta información:

- Fuente directa: Se puede consultar directamente a la persona que realiza estas labores.
- Estadísticas oficiales: De no contar con la información anterior, es posible estimar un valor de acuerdo a estadísticas salariales oficiales, por ejemplo, salario mensual promedio de un profesional contable.

La primera fuente tiene la desventaja de dejar al criterio del encuestado, con lo cual podría existir un sesgo a sobrevalorar el costo de oportunidad. Adicionalmente, los niveles de dispersión al extrapolar la muestra a toda la población podrían distorsionar el análisis. De este modo, se recomienda utilizar las estadísticas oficiales a manera de normalización de la variable.

Más interesante, pero probablemente mucho más difícil de estimar es el valor de ayuda externa. Típicamente, es conocido que las empresas con menores recursos (microempresarios) buscan apoyo, generalmente no remunerado, entre conocidos, amigos y familiares que brindan asesoría tributaria. Esta alternativa es útil para evitarse

los costos asociados a las asesorías particulares. En este caso, la estimación es más inexacta debido a que, para este tipo de servicios, no existe una tasa de salario de mercado. De ocurrir esta situación, y si las empresas a consultar no difieren en forma significativa en su tamaño, puede tomarse como referencia un valor hora de mercado, por ejemplo, salario promedio mensual de un empleado, no profesional, que realiza labores administrativas.

Para efectos del presente documento, tomaremos la definición del valor del tiempo en base al salario promedio por hora antes de impuestos. Se utiliza el antes de impuestos de manera que se acerque de mejor manera al desembolso que la empresa tiene que hacer por el trabajo remunerado asociado a actividades de cumplimiento tributario. Cabe indicar, que esta variable debe ser obtenida de estadísticas oficiales nacionales.

El valor monetario del tiempo puede ser resumido de la siguiente manera:

$$V_A = \text{Salario promedio} \times \text{hora antes de impuestos}$$

Cálculo del valor de los gastos administrativos (GA)

Dentro de los costos internos también está incluido los valores adicionales tales como:

- Impresión documentos (facturas, guías, boletas)
- Almacenamiento físico
- Gastos computacionales
- Capacitación
- Movilización, etc.

Los costos de cumplimiento tributario se refieren al tiempo, dinero y esfuerzo que demanda al contribuyente el cumplimiento de la normativa legal. Por otra parte, existen actividades que se efectúan al interior de una empresa las cuales no se consideran en la definición, por ejemplo:

- Cobranza administrativa
- Pago de facturas a proveedores

- Trámites con Bancos
- Estimación del flujo de caja
- Recibo de efectivo, etc.

Es importante mencionar que dentro de este componente, se requiere identificar los denominados “costos ocultos”, los cuales son todos los costos que no son susceptibles de identificar de manera directa, y que muchas veces son los que corresponden a la mayor parte de los costos internos.

2.2.2 Costos externos (CE)

Los costos externos son aquellos en los que incurren los contribuyentes por la contratación externa de ciertas actividades necesarias para el cumplimiento de las obligaciones tributarias. De este modo, definimos a los costos externos como los costos pagados por los contribuyentes en asesores tributarios o asesores contables que son necesarios para cumplir con las obligaciones tributarias.

En este tipo de costos, encontramos a aquellos que las empresas destinan a asesoría externa para el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Dependiendo del tamaño del contribuyente podremos encontrar desde pagos mensuales fijos que incluye asesoría total para todos los aspectos tributarios solicitados hasta pagos concretos para cumplir con actividades específicas como por ejemplo una solicitud de devoluciones.

Un método común de retribución económica en algunas actividades o procedimientos que la ANT exige es la que en algunos países se denomina bono de éxito, donde el contribuyente ofrece un porcentaje por el éxito en el resultado (usualmente también incluye el trámite). Esta forma de pago es común en el trámite de devoluciones de impuestos. Para efecto de este documento, estos pagos son considerados costos externos.

Otro tipo de costos es el relacionado a la contabilidad, si bien la contabilidad es un costo hundido dado que esta existe no solo para el cumplimiento de las obligaciones tributarias esta se incluye para identificar los aspectos específicos que esta trae para los costos del cumplimiento del contribuyente. Así, si la contabilidad es manejada

de manera interna con personal de la propia empresa, estos costos son considerados costos internos. En cambio, si la contabilidad es realizada por personas o empresas que no tienen vinculación de dependencia con la empresa y adquiere la forma de asesores externos, algo muy común en el ámbito de la microempresa, está la consideramos como un costo indirecto por el cual se le retribuye un monto o cargo fijo mensual.

Adicionalmente, en este rubro también se podrán incluir otros gastos externos, como el almacenamiento de los libros contables, almacenamiento de documentos externos entre otros.

Los costos externos pueden resumirse de la siguiente manera:

$$CE = \text{Gastos en asesor/contador tributario} + \text{otros gastos}$$

2.2.3 Procedimiento de recopilación de información y estimación de costos del cumplimiento

La recopilación de información es un elemento clave en los resultados del estudio de cumplimiento tributario. La mayor parte de experiencias y buenas prácticas internacionales, han extendido el uso de encuestas y entrevistas como mecanismo de encontrar evidencia empírica de los costos de cumplimiento directamente de los contribuyentes.

Sin embargo, esta metodología de captura de información a través de encuestas tiene varias limitaciones, entre las que podemos mencionar dos básicamente. La primera es que una encuesta está más cerca de las percepciones que de la realidad, por lo que una adecuada estructura de preguntas pueden ayudar a reducir esta limitación. La segunda es que como toda encuesta, dependerá de los factores de contexto de cómo se realizó la encuesta por lo que es importante considerar un plazo de implementación debidamente amplio así como procurar que la empresa contratista de investigación de mercado tenga la suficiente experiencia técnica en realización de encuestas.

El anexo de la Primera Parte de este documento incluye una encuesta estándar la cual podrá ser tomada como punto de referencia para el desarrollo de la encuesta en cada uno de los países de la región.

Tipos de encuestas

Existen las siguientes alternativas de encuestas para el relevamiento de información de parte de los contribuyentes:

- Entrevistas a profundidad en grupos (focus group)
- Encuestas cara a cara
- Encuestas postales, se envía el cuestionario a los probables encuestados dándoles un tiempo para que llenen el cuestionario y lo envíen a la ANT
- Encuestas virtuales, consiste en colocar el cuestionario a través de una plataforma virtual en Internet.

Como se ha podido observar no existe un método que no esté exento de limitaciones o desventajas respecto a otros métodos. El objetivo es minimizar riesgos y llegar a conclusiones que ayuden a la medición objeto del estudio.

Por esta razón, el método más recomendable para obtener mejores resultados de la metodología es la aplicación de las encuestas cara o cara o en profundidad. En otras realidades se prefiere la opción postal en conjunto con la cara a cara para casos específicos y profundizar, pero claro depende de la confiabilidad de ese tipo de encuesta, es decir, qué tanto el país tiene experiencia y manejo de ese canal de comunicación.

El método de relevamiento de información recomendado por este documento es las encuestas basadas en entrevistas (cara a cara) o de profundidad. Estas tienen la ventaja de ser controladas y guiadas por el encuestador, además, se suele obtener más información que con otros medios (cuestionarios, llamadas telefónicas). Tiene la desventaja del tiempo y costo de implementación y un probable sesgo de parte del encuestador hacia buscar las respuestas esperadas, por lo cual es importante que el diseño del cuestionario guarde estrecha relación al método usado de recopilación de información así como al sujeto encuestado.

El otro método de encuesta posible de uso es el de encuestas postales donde se envía el cuestionario a los probables encuestados dándoles un tiempo para que llenen el cuestionario y éstos lo envíen directamente a la ANT. Este método tiene las ventajas de recibir

respuestas con alto nivel de sinceridad y es de bajo costo. Tiene como desventaja que el ratio de respuesta suele ser bastante bajo y por ende pérdida de representatividad.

Cuadro 8:
Tipo de encuestas: ventajas y desventajas

	Ventajas	Desventajas
Entrevistas de profundidad en grupos (focus group)	Ser controladas y guiadas por el encuestador Rápida implementación Consigue una comprensión cualitativa de las razones y motivaciones subyacentes	Poca representatividad puede generar sesgos Es cualitativo. Análisis de datos no es estadístico
Entrevistas cara a cara	Se suele obtener más información que con otros medios Fácil aplicación de estrategias de segmentación (sectorial, o informal) Cuantifica los datos y generalizar los resultados de la muestra a la población de interés	Tiempo y costo de implementación Probable sesgo de parte del encuestador hacia buscar las respuestas esperadas
Encuestas postales (por correo)	Recibir respuestas con alto nivel de sinceridad Costo mediano Más información debido a que puede durar más tiempo	El ratio de respuesta suele ser bastante bajo Pérdida de representatividad que pueden generar sesgos o mala calidad de la información
Encuestas virtuales	Amplia cobertura que se le puede dar así como el tiempo y el bajo costo Rápida implementación Bajo costo	No siempre se puede verificar la identidad del sujeto de estudio, o existe sesgo del sujeto que responde Pérdida de representatividad que pueden generar sesgos o mala calidad de la información Duración de encuesta más corta

Finalmente, dado el nivel de avance tecnológico, se da la posibilidad de hacer encuestas virtuales. Este método consiste en colocar el cuestionario a través de una plataforma virtual en Internet. Sus ventajas son la amplia cobertura que se le puede dar así como el tiempo y el bajo costo. Tiene como limitante el posible sesgo que puede presentar dado el sujeto que responde no necesariamente es muestra representativa de la población, así como el nivel de respuesta es bajo generando sesgos y baja calidad de la información.

Es importante que en la decisión de la metodología, la participación de la ANT sea muy activa, ya que si bien la selección de la población y de la muestra parte de una definición aleatoria, la información tributaria podría dar mayores luces respecto a la composición del sujeto de estudio. Es importante tomar en consideración la propia naturaleza del sujeto de estudio, Pequeñas y Medianas Empresas, lo cual hace más complejo el escoger la mejor metodología de recopilación de información.

De esta forma, encontrándonos en la etapa de inicio de implementación es importante definir quién va a tener la responsabilidad de llevar a cabo esta tarea. Lo recomendable en esta etapa es utilizar una empresa especializada en la recolección de información. Sin embargo, dado los presupuestos, en muchos de los casos limitados, que la ANT posee se podrían manejar alternativas de manejo interno siguiendo las recomendaciones de este documento.

La ventaja de utilizar una empresa encuestadora reside en el hecho que dichas empresas podrían obtener mayor calidad de los resultados dada la especialidad y experiencia en este tipo de proyectos. La empresa encuestadora podrá revisar el contenido de la encuesta y aportar tanto en la forma como en el contenido y extensión de la encuesta. Asimismo, los ratios de respuestas podrían ser mejores dada las herramientas de monitoreo con que estas cuentan y finalmente el tiempo de ejecución podrían disminuir dado las razones anteriores.

Los pasos detallados de la medición de los costos de cumplimiento se describen a continuación:

(a) Paso 1: Actividades preliminares

La ANT debe constituir un equipo de trabajo que al menos incluya las siguientes tres personas:

- Un (1) jefe de proyecto; y
- Al menos dos (02) especialistas tributarios de preferencia con manejo de los procesos tributarios.

El equipo tendrá las siguientes responsabilidades:

- Realizar un relevamiento de la normatividad legal y procedimental de los procesos de la administración tributaria que son cumplidos por los contribuyentes (mapeo de procesos);
- Identificar los puntos del ciclo del contribuyente que pueden resultar más críticos o de interés para su análisis y entendimiento;
- Adaptar la encuesta estándar a la realidad de la legislación y procedimientos en las ANT de su país;
- Coordinar con el resto de la ANT lo necesario para la ejecución y seguimiento de la encuesta. En caso se decida contratar el estudio, debe encargarse el seguimiento de su ejecución y asegurar que los entregables se entreguen de acuerdo a lo inicialmente definido;
- Diseñar un lanzamiento del estudio que asegure el elevado compromiso de parte de los participantes;
- Identificar los problemas que podrían suscitarse durante la ejecución de la encuesta y adoptar las medidas correctivas;
- Analizar los resultados;
- Calcular los costos de cumplimiento.

(b) Paso 2: Análisis normativo

En esta etapa el equipo de trabajo deberá relevar toda la legislación en el ámbito tributario y no tributaria que afectan a las PYMES en su país. Este relevamiento servirá de base para que como resultado de la implementación de la metodología se puedan hacer mejoras no solo en el ámbito tributario sino también en la legislación marco de las PYMES. Como resultado de esta se deberá tener un documento resumen con la normatividad que afectan a este segmento de contribuyentes.

(c) Paso 3: Análisis de procesos

En esta etapa se deben relevar los procesos relacionados a los impuestos que afectan a las PYMES. Para esto se entienden como procesos

al conjunto de actividades y recursos, interrelacionados, que transforman elementos de entrada en elementos de salida, aportando valor al contribuyente o al funcionario de la administración nacional tributaria. La metodología presenta varios macro procesos genéricos que podrán ser utilizados como línea base del estudio.

En esta etapa se deben relevar información descrita a continuación:

- Definir macro procesos;
- Identificar subprocesos asociados al (los) impuesto (s) pagado (s) por las PYMES;
- Elaborar un mapa de procesos. La ANT deberá adoptar el diseño que mejor se adapte a su sistema tributario;
- Identificar las actividades donde el contribuyente participa y determinar los requisitos, información y obligaciones tributarias. Esta información es de relevancia al momento de desarrollar el cuestionario;
- Contabilizar la secuencia de pasos que el contribuyente ejecuta para desarrollar la actividad.

(d) Paso 4: Elaboración del cuestionario

El anexo de la Primera Parte de este documento muestra una encuesta estándar que puede ser tomada como punto de referencia para desarrollar la encuesta en cada país. Considere revisar los procesos básicos del contribuyente y adaptar dicha encuesta a la realidad de su país verificando que cubra todos los subprocesos identificados en el paso anterior. Asimismo, ser cuidadoso en la terminología empleada. Es posible ahondar el ámbito de estudio añadiendo más preguntas, sin embargo se debe ser cuidadoso en la cantidad de preguntas a añadir considerando que el contribuyente podría tener una reacción negativa si la encuesta es muy extensa. Se sugiere que el tiempo máximo de duración sea de 20 – 30 minutos, y esto dependerá del esquema de recopilación de información escogido.

La encuesta debe ser anónima de modo que los resultados obtenidos sean más certeros. Se sugiere adicionalmente, que la encuesta pueda ser probada con contribuyentes reales, este paso le dará mayor soporte y validez a las preguntas diseñadas previamente.

Una alternativa para el diseño del cuestionario, es trabajar directamente con los “intermediarios contables” quienes pueden apoyar con recomendaciones, sobre la identificación de los principales requerimientos y obligaciones tributarias, principalmente en países donde esta práctica de externalizaciones de servicios es muy extendida.

(e) Paso 5: Selección de muestra

La identificación de la población de interés es la base para determinar cómo seleccionar el muestreo de la encuesta. El método de selección de la muestra depende de la existencia o ausencia de listas o registros de población, como los listados telefónicos o de direcciones.

Para poder mejorar el diseño de la muestra, se sugiere utilizar información de los registros o base de datos de la ANT. El criterio usado del registro de PYMES¹⁰ considera los valores de ventas, empleados, dirección y datos básicos del contribuyente. Los contribuyentes pueden estar afectos al IVA, impuesto a la renta o a algún régimen tributario simplificado.

Existen dos tipos de diseños: muestreos probabilísticos y muestreos no probabilísticos. Los muestreos probabilísticos, con su propiedad de selección aleatoria y su fundamento en la teoría de la probabilidad, permiten calcular estadísticas de la población con un nivel de confianza conocido. Los muestreos no probabilísticos ofrecen datos que no necesariamente son representativos de toda la población.

Dentro de los esquemas probabilísticos, se encuentran el muestreo aleatorio simple, sistemático, muestras de grupo, estratificado, de etapas múltiples, camino aleatorio, entre los principales. En los esquemas no probabilísticos se encuentran los denominados muestreos intencionales, muestras fortuitas o de conveniencia, diseños transversales o longitudinales.¹¹

Para el caso de establecer el valor muestral, se sugiere utilizar cualquier tipo de marco muestral probabilístico.¹²

¹⁰De acuerdo a la definición de cada país de lo contrario tomar la definición del presente documento.

¹¹Para mayor sobre los marcos de muestreo, ver Willeboordse (1997).

¹²Otra alternativa pueden ser las muestras aleatorias estratificadas combinan la simplicidad del muestreo aleatorio simple con una mayor precisión.

El modelo probabilístico de mayor uso es el muestreo simple, cuya fórmula para determinar la muestra mínima es la siguiente:

$$N = \frac{P \cdot \alpha^2 \cdot Z^2}{(P-1) \cdot e^2 + \alpha^2 \cdot Z^2}$$

Dónde:

N = valor muestral

P = cantidad de contribuyentes definidos en los rangos de PYMES

α = desviación estándar de la población (sugerido 0.5)

Z = grado de confianza (95 por ciento)

e = limite aceptable de error (3 por ciento).

Es importante considerar las tasas de rechazo, no respuesta u otros motivos de no realización de la encuesta, por lo cual se debe establecer un factor mayor de muestra sugiriendo sea el 1.3 veces el tamaño deseado de la muestra.

(f) Paso 6: Lanzamiento y monitoreo

Este paso es fundamental a fin de lograr el mayor nivel de respuesta de los contribuyentes para cumplir con el mínimo de muestra. Conociendo la idiosincrasia de los participantes se puede identificar asociaciones, agrupaciones o gremios empresariales que podrían servir de canal de comunicación hacia los contribuyentes, apoyando de esta forma a una mayor socialización previa del proyecto de medición.

En el caso de que la encuesta sea en forma postal, email o mixta, la invitación a los contribuyentes a participar debe realizarse a través de cartas físicas dirigidas a la Gerencia General o Contador, con el siguiente contenido:

- Invitación a participar en el estudio, informando el alcance y beneficios del proyecto pudiendo además sugerir incentivos tales como capacitación especializada por parte de la ANT en el seminario/taller realizado para el evento;

Se obtiene una reducción del error de muestreo debido a que las muestras son extraídas de subconjuntos de la población que tienen características homogéneas y relevantes.

- Explicar los objetivos del estudio, así como comprometer a la ANT a exponer los resultados del mismo en una oportunidad posterior.

El equipo de trabajo deberá monitorear la cantidad de encuestas procesadas y de ser necesario, se deberán enviar recordatorios durante el tiempo definido para llenar las encuestas si se proyecta un ratio de respuesta bajo.

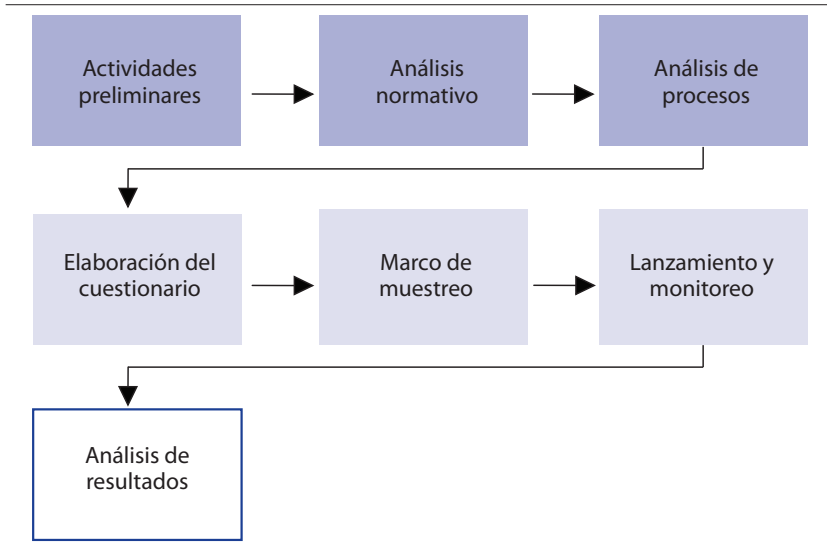
(g) Paso 7: Análisis de resultados

Con las encuestas ejecutadas se debe iniciar el proceso de análisis de información que permitirá calcular los costos del cumplimiento para las PYMES. Esta tarea deberá ser ejecutada por el equipo de trabajo con las herramientas que la ANT posee para desarrollar el análisis.

En esta etapa se deberán desarrollar las siguientes actividades:

Gráfico 8:

Actividades de medición de los costos del cumplimiento



- (i) Verificar la integridad de datos de la encuesta. Para ello se sugiere hacer verificaciones aleatorias respecto a la veracidad de la información;

- (ii) Cálculo de medias y medianas por pregunta a efectos de analizar las desviaciones y la veracidad de las respuestas;
- (iii) Llevar las variables mensuales a temas anuales. Utilizar medias y medianas y extrapolar a períodos anuales;
- (iv) Extrapolar a toda la población, utilizando la información de la población usada para el cálculo de la muestra o los factores de expansión;
- (v) Incorporar la variable salario promedio antes de impuestos;
- (vi) Calcular los costos del cumplimiento en niveles o en forma relativa (sobre ventas, o sobre PIB, etc).

2.3 Medición de los costos administrativos

Los costos administrativos, constituyen un componente dentro de los costos de transacción tributarios, por lo cual resulta trascendental estimar su valor total y entender cómo se distribuye en los distintos procesos de gestión de los contribuyentes.

El objetivo de esta sección es identificar los costos administrativos en forma desagregada en todo el ciclo del contribuyente y para todos los impuestos gestionados.

Otros objetivos relacionados serían:

- (a) Comparar el tamaño de los costos administrativos dentro del total de costos de transacción tributarios;
- (b) Estimar que procesos de la ANT absorben la mayor parte de estos costos administrativos de la ANT;
- (c) Permitir a los hacedores de políticas y a la ANT identificar que costos administrativos pueden ser susceptibles de reasignación, reducción o incremento, en función del ciclo del contribuyente.

Para comprender qué son y cómo medir los costos administrativos en las ANT es importante entender su naturaleza jurídica, competencias, funciones y su nivel organizativo sobre el cual se distribuye el presupuesto operacional de cada institución.

Durante la última década han existido reformas institucionales en el ámbito fiscal que han permitido que la mayor parte de las

ANT en el mundo y particularmente en América Latina, cuentan con mayor nivel de autonomía presupuestaria y flexibilidad en sus procesos de gestión de los recursos, incluso en muchos casos siendo independiente del resto de la Administración Pública.¹³

Como parte de esta autonomía, el modelo de financiación de la ANT usualmente considera un porcentaje fijo sobre el nivel de impuestos gestionados. Este esquema presupuestario tiene sus matices en los distintos países, ya que también existe una tendencia a mayor control de los presupuestos fiscales y de gestión de resultados sobre la ANT. Esta tendencia ha obligado incluso a gestionar presupuestos base cero, o presupuestos de gestión — proyectos, incluso en muchos casos ha generado que la ANT devuelvan los excedentes de presupuesto no ejecutados.

El segundo aspecto relacionado a la medición de Presupuestos en la ANT, es que dependen de su nivel de competencias y funciones. Dentro de la región de América Latina, existen instituciones que han integrado las funciones de control de impuestos internos y aduanero. En el caso de impuestos internos, la mayor parte de las administraciones tributarias de América Latina mantienen los procesos de información, asistencia, mantenimiento del catastro y control tributario. En el caso de cobranzas, existen diferencias en varias administraciones tributarias en donde sus competencias son delegadas o compartidas con otras instituciones. Igualmente las ANT en algunos casos tienen funciones extra fiscales por sus características de Institución de Control, por lo que muchas veces sus presupuestos no reflejan únicamente la gestión tributaria.

El tercer aspecto importante a entender la estructura financiera de las ANT, la mayor parte de su presupuesto se destina a los gastos en remuneraciones seguido de los gastos corrientes o administrativos, inversiones o gastos de capital y otros gastos especiales.¹⁴

¹³Mayor detalle en CIAT (2012).

¹⁴De acuerdo al estudio del CIAT en el año 2010 el promedio de las ANT gastan el 68.1 por ciento de su presupuesto en remuneraciones, el 21.4 por ciento en gastos corrientes, 6 por ciento se destinan a inversiones y la diferencia en otro tipo de gastos especiales.

En resumen, el costo de la gestión de las ANT en general tienen una relación proporcional fijo al nivel de impuestos recaudados, valor que es determinado mediante norma legal, incluso puede en ciertos casos existir una devolución a la caja fiscal del presupuesto no ejecutado por la ANT.

También es importante entender que la mayor parte de los presupuestos de la ANT son destinados al pago de remuneraciones del personal técnico, sin embargo una simple comparación de valores entre países no resultaría objetiva ya que existen diferencias como nivel de competencias y funciones, tamaño, número de contribuyentes gestionados, nivel de descentralización, etc. En otras palabras, el mayor “driver” de costos es la gestión de su recurso humano seguido del nivel de Inversión principalmente en tecnología e infraestructura.

Como menciona el estudio de CIAT (2012: pág. 21), la relación de presupuesto al PIB para el año 2009 en las ANT en América Latina fue de 0,18 por ciento. El valor máximo fue de 0,55 por ciento y el valor más bajo de 0,12 por ciento. Comparativamente en países OCDE este indicador fue del 0,2 por ciento del PIB para el mismo período.

2.3.1 Procedimiento de estimación y distribución de los costos administrativos (CA)

La metodología de estimación y distribución de los costos administrativos (CA) de la ANT, considera como fuente principal de información a la contabilidad o presupuesto general de la institución de impuestos.

Para ello, se utilizan los principios de distribución de costos basado en actividades (Kaplan y Anderson, 2006; Brimson y Antos, 1998) con los cuales se persigue asignar costos internos por cada actividad y complementar la distribución de los costos externos de acuerdo a reglas de asignación de recursos.

Finalmente el resultado global de asignación podría dividirse por el objeto final de análisis, en nuestro caso en función de la recaudación de cada uno de los impuestos administrados por la ANT.

El Gráfico 9 muestra de forma esquemática los distintos pasos a seguir con la metodología de estimación.

Los pasos principales para estimar los costos administrativos se detallan a continuación.

(a) Paso 1: Recursos

El insumo principal de la estimación del costo administrativo de la ANT, es su balance financiero, es por ello que se sugiere que un análisis preliminar detallado de cada una de las cuentas contables incluidas en el balance.

La estructura que generalmente se divide los balances financieros en las ANT son:

➤ **Gastos corrientes**

Gasto de remuneración de recursos humanos, capacitación, seguridad social, etc;

Gastos administrativos, servicios generales y Mantenimiento, arriendos, etc.

➤ **Gastos de capital**

Inversiones en infraestructura (edificios, construcciones, etc.).

Inversiones en equipamiento (sistemas TI, mobiliario, etc.).

El presupuesto de la ANT en su mayoría se puede identificar como gastos de remuneración, por lo que sus principales factores conductores son el número de funcionarios o empleados, y la remuneración promedio anual pagado.

(b) Pasos 2 y 3: Recursos por función

El siguiente paso es determinar el uso de recursos necesarios por función de la ANT. Para ello se debe proceder en dos etapas. La primera etapa se identifica de acuerdo al mapeo de procesos de acuerdo al ciclo del contribuyente, cuales son los distintos macro procesos claves dentro de la ANT, y cuáles son las áreas funcionales vinculadas a cada una.

A continuación, se detalla el uso de recursos directos por función. Bajo la metodología de costos por actividades, es importante considerar el principal “driver” directo para su distribución, esto es el gasto de recursos humanos. Un aspecto importante es considerar el número de funcionarios asignados en cada parte del ciclo tributario,

ya que sobre este supuesto se calculará la capacidad instalada. En el caso de las funciones generales, las cuales constituyen un costo común para la ANT, se sugiere prorratear su gasto, de acuerdo a la capacidad instalada, tal como se indicará en el paso 4.

Cuadro 9:
Presupuesto referencial de la ANT

Tipo de Gasto	Año 1	Año 2	Año 3
Gastos Corrientes			
Gastos de Remuneraciones			
Gastos Administrativos			
Gastos de Capital			
Inversiones en Infraestructura Inversiones en Equipamiento Otros			
Total Presupuesto			
Total porcentaje Recaudación			
Total porcentaje PIB			

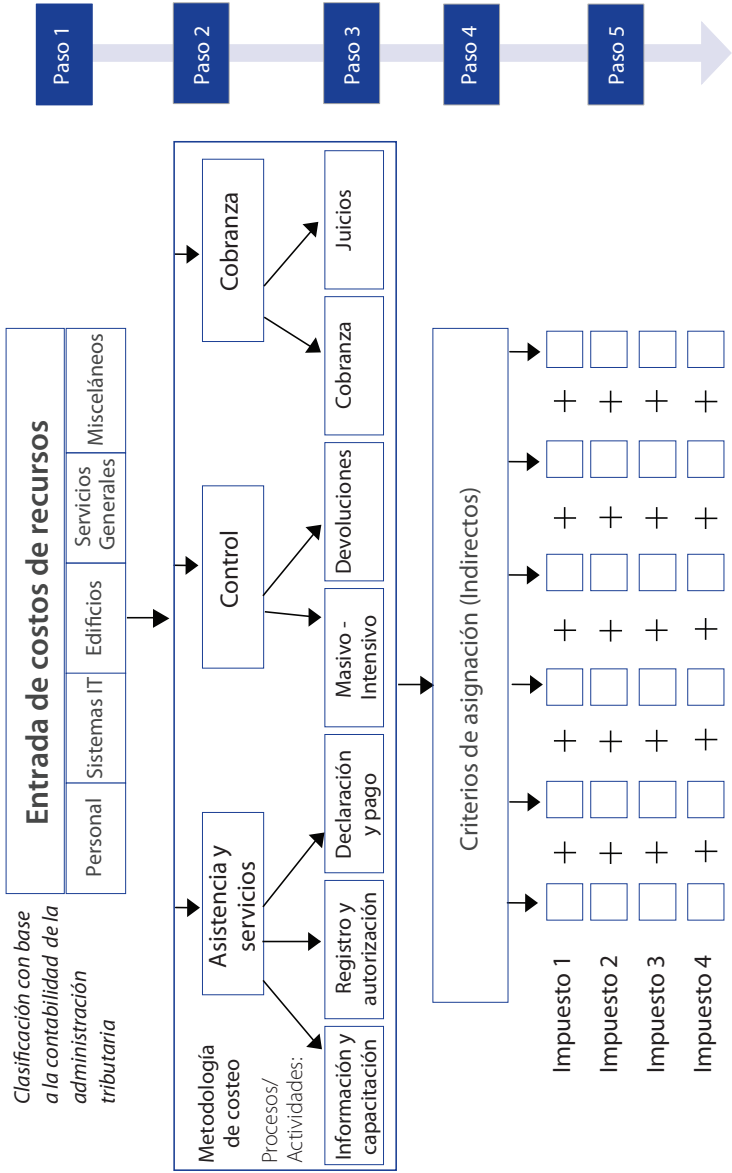
(c) Paso 4: Criterio de asignación de costos externos

En este paso, se debe estimar el mecanismo de asignación de los costos externos en cada uno de los procesos-función, o “centros de costos”. Considerando la naturaleza de la Institución Pública, se puede considerar como una “unidad de servicios”, cuya estructura de producción principal se contabiliza en términos de tiempo. En otras palabras, la capacidad de producción de una unidad de servicios, se la mide en tiempo de servicio, la cual depende directamente el número de personas asignadas a tal o cual actividad.

Un ejemplo de ello, es en el caso de asistencia al contribuyente, se calcula los tiempos de atención promedio, y una persona en ventanilla, mantiene un estándar de tiempo y un mínimo de contribuyentes atendidos.

La capacidad de una agencia tributaria para temas de servicios dependerá del número de funcionarios que se encuentren atendiendo. Otro ejemplo podría ser el área de devoluciones de IVA, en el que existe un proceso de revisión en la ANT que posiblemente genere que un Funcionario atienda un determinado número de transacciones

Gráfico 9:
Esquema analítico de costeo de gastos administrativos



al mes. En este caso, la capacidad instalada de transacciones en esta área, dependerá del número de funcionarios asignados en dicha área.

Cuadro 10:
Gastos directos de recursos humanos por funciones^a

Gastos por Función Principal	Gastos en remuneraciones	Número de funcionarios	Porcentaje del total de funcionarios	Salario promedio
I Asistencia y servicios				
Información y capacitación				
Registro y autorización				
Declaración y pago				
II Control y devoluciones				
Control masivo y auditoria				
Devoluciones				
III Cobranzas y reclamaciones				
Cobranza				
Reclamaciones y peticiones				
IV Administración general				
Administración y finanzas				
Sistemas e informática				
Asesoría legal y otros				
Planeación y evaluación				
Total				

^aNo incluye otros costos internos en áreas que no sean destinadas a impuestos nacionales.

Con este supuesto, el criterio de asignación sugerido es el total de tiempo total que posee la ANT para realizar sus transacciones, y éste depende directamente del número de funcionarios asignados en cada área centros de costos.

Es importante indicar que los centros de costos deben ser únicamente las áreas que forman parte de la cadena de valor principal de la ANT, esto implica que no incluye las áreas denominadas de apoyo o soporte contabilizadas en gastos en remuneraciones en administración general, se considerarán como gastos indirectos, los cuales serán redistribuidos sobre el total de costos en cada centro de costos.

Cuadro 11:
Capacidad instalada por centro de costos

Centro de Costos	Número de Funcionarios	Días anuales de trabajo ^a	Porcentaje capacidad instalada
I Asistencia y Servicios			
Información y capacitación			
Registro y autorización			
Declaración y pago			
II Control y devoluciones			
Control masivo y auditoria			
Devoluciones			
III Cobranzas y reclamaciones			
Cobranza			
Reclamaciones y peticiones			
Total			

^aEl total de días anuales se considera como referencia 240 días. Sin embargo cada país debe ajustar este dato de acuerdo a los días laborables.

Con estos supuestos, el paso siguiente es distribuir los costos externos en cada uno de los centros de costos definidos anteriormente.

(d) Paso 5: Distribución de costos por impuesto

Un mecanismo sencillo para distribuir los costos por centro de costos para el total de impuestos gestionados, es en base de la estructura porcentual de recaudación de impuestos de la ANT. Este mecanismo, a pesar de contar con limitaciones permite de forma simple estimar el total de costos administrativos en la ANT por cada uno de los impuestos que la institución gestiona.

Cuadro 12:
Asignación de costos por centro de costo

Centro de Costos	Porcentaje capacidad instalada	Total gastos administrativos (CA = b + c)	Total gastos directos corrientes (b)	Total gastos indirectos (c)	Gastos corrientes en remuneración administrativa general	Inversión en infraestructura	Inversión en equipamiento	Otros gastos
I Asistencia y servicios								
Información y capacitación								
Registro y autorización								
Declaración y pago								
II Control y devoluciones								
Control masivo y auditoría								
Devoluciones								
III Cobranzas y reclamaciones								
Cobranza								
Reclamaciones y peticiones								
Total								

Cuadro 13:
Distribución de costos por impuesto

Centro de costos	Total recaudación	Porcentaje recaudación	Total gastos administrativos	TOTAL GASTOS ADMINISTRATIVOS POR PROCESO		
				I. Asistencia y servicios	II. Control y devoluciones	III. Cobranzas y reclamaciones
Impuesto al valor agregado						
Impuesto a la renta						
Impuestos selectivos						
Otros						
Total						
Porcentaje PIB						
Porcentaje de la recaudación						

Capítulo III

Evaluación de resultados y reducción de los CTT

3.1 Consideraciones sobre la evaluación de resultados

3.1.1 Costos de cumplimiento tributario: Procesamiento de la información

Análisis del ratio de respuesta

Habiéndose aplicado las encuestas se hace necesario identificar, en términos generales, las características de la información relevada a fin de tener una idea preliminar sobre ella. Los Cuadros 14a y 14b resumen el ratio de respuesta de acuerdo al tamaño de empresa.

Cuadro 14a:

Ratio de respuesta completa de la encuesta según tamaño de la empresa

(Por nivel de ventas)

Tamaño de la empresa	Muestra (n)	Población de la encuesta (N)	Porcentaje
US \$0 a US \$100 (microempresa)			
US \$101 — US \$2 millones (pequeña empresa)			
US \$2 millones — US \$5 millones (mediana empresa)			

Cuadro 14b:

Ratio de respuesta completa de la encuesta según tamaño de la empresa

(Por número de empleados)

Tamaño de la empresa	Muestra (n)	Población de la encuesta (N)	Porcentaje
Cero empleados			
Microempresa (1-10)			
Pequeña (11-50)			
Mediana (51-200)			

Considerando lo importante que es contar con un ratio de respuesta adecuado, el primer cálculo debe ser determinar la proporción de encuestas completas (es decir, que cuentan con respuestas en todas las preguntas) respecto al total de encuestas enviadas. El ratio permitirá determinar si es apropiada y válida la proporción de encuestas para dar inicio al análisis de resultados.

Análisis descriptivo de los resultados de la encuesta

Como todo trabajo de relevamiento de información, es importante lograr una caracterización que permita conocer el perfil de empresa que ha contestado a la encuesta así como hasta qué punto la información se encuentra debidamente llenada y es consistente.

Para tal fin, el Cuadro 15 resume las características fundamentales de acuerdo al tamaño de empresa (ventas).

Cuadro 15:
Descripción de la muestra según tamaño de la empresa

(Ventas)

	Tamaño de empresa (nivel de ventas)			
	Micro	Pequeña	Mediana	Todos (porcentaje)
Años de operación de la empresa:				
Menos de 6 meses				
6 meses y menos de 1 año				
1 – 2 años				
3 – 5 años				
6 – 10 años				
Más de 10 años				
Información faltante				
Principal actividad económica:				
Actividad 1				
Actividad 2				
Actividad 3				
Actividad 4				
Actividad 5				
Información faltante				
Sector económico (grupos):				
Primario				

Cuadro 15: (continua)

	Tamaño de empresa (nivel de ventas)			
	Micro	Pequeña	Mediana	Todos (porcentaje)
Manufactura				
Servicios				
Financieros				
Información faltante				
¿Quién responde?				
Gerente				
Propietario				
Contador				
Impuesto que paga regularmente:				
IVA — régimen general				
IVA — régimen simplificado				
Impuesto a la renta empresas — régimen general				
Impuesto a la renta empresas — régimen especial o simplificado				
Acceso a Internet:				
Desde oficina				
Desde hogar				
Cabina pública				
Otro				
Medio para cálculo del impuesto:				
Manual				
Hojas de cálculo				
Programas informáticos				
Sistema contable electrónico				
Información faltante				
Medio para llenado de DJ:				
Formulario físico				
Formulario cargado en medio magnético				
Formulario virtual				
Información faltante				

Cuadro 15: (continua)

	Tamaño de empresa (nivel de ventas)			
	Micro	Pequeña	Mediana	Todos (porcentaje)
Medio para presentación DJ:				
Agencias bancarias				
Otras entidades receptoras				
Oficinas de la ANT				
WEB de la ANT				
Medio para realizar pago:				
Efectivo				
Cheque				
Cargo en cuenta				
Tarjeta crédito/débito				
Medio para informarse:				
Folletos de la ANT				
Portal WEB de la ANT				
Seminarios de la ANT				
Murales informativos				
Periódicos				
Radio				
TV				
Correo electrónico				
Especialista tributario				
Amigos/familiares				
Teléfono				
SMS				
Otros				
Ninguno				

3.1.2 Costos de cumplimiento tributario: Análisis de la información

Los costos de cumplimiento internos

El costo de cumplimiento tiene dos componentes, uno interno y otro externo. Asimismo, el costo interno resulta de la valorización del tiempo empleado en el cumplimiento de obligaciones tributarias.

Habiéndose determinado el valor del tiempo de acuerdo a lo determinado en el capítulo II del presente documento, a continuación los Cuadros 16 y 17 resumen los costos de cumplimiento en términos de la cantidad del tiempo insumido en las diversas actividades tributarias requeridas, de acuerdo al tamaño de empresa (nivel de ventas).

Esta información debidamente analizada permitirá a la ANT identificar qué actividades están generando mayores costos de cumplimiento en términos relativos a las empresas y no sólo eso, sino que esos costos sobre ciertas actividades podrían generar una carga distinta también según el tamaño de las empresas.

Cuadro 16:
Costo de cumplimiento: Promedio de horas de tiempo interno utilizado en las actividades por tamaño de empresa

(Ventas)

	Tamaño de Empresa			Todos
	Micro	Pequeña	Mediana	
Registro de información				
Declaración y pago				
Auditoría				
Reclamaciones				
Devoluciones				
Consultas tributarias				
Todas las actividades				

Cuadro 17:
Costo de cumplimiento: Promedio de costos

(Dólares de los Estados Unidos)

	Tamaño de Empresa			Todos
	Micro	Pequeña	Mediana	
Registro de información				
Declaración y pago				
Auditoría				
Reclamaciones				
Devoluciones				
Consultas tributarias				
Todas las actividades				

Los costos de cumplimiento externos

Los costos de cumplimiento externos a diferencia de los internos sólo comprenden un monto específico que la empresa declara haber desembolsado para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

El Cuadro 18 resume dichos costos en términos porcentuales para tener una primera impresión de cómo se distribuyen de acuerdo al tipo de impuesto y tamaño de la empresa.

Cuadro 18:
Costos externos de cumplimiento promedio anual por tamaño de empresa

Tamaño de empresa (cantidad de trabajadores)	Costos externos (US \$)
Micro	%
	(#)
Pequeña	%
	(#)
Mediana	%
	(#)
Total	%
	(#)

El Cuadro 19 consolida la información del costo de cumplimiento referido a los costos generados por tener que asumir o enfrentar las exigencias del sistema tributario. Lo cual resulta útil porque muestra la relevancia en relación al tamaño de empresa.

Cuadro 19:
Incidencia del control de la ANT y el tiempo y costo incurrido por la empresa

	Tamaño de Empresa		
	Micro	Pequeña	Mediana
Horas promedio dentro de la empresa	Tiempo	Tiempo	Tiempo
	(#)	(#)	(#)
Costos externos asociados a la asesoría	\$	\$	\$
	(#)	(#)	(#)

El Cuadro 21 muestra en forma separada y combinada la magnitud de los costos de cumplimiento internos, externos y la suma de ambos.

Finalmente, es importante agregar el resultado final de los costos de transacción tributarios, el cual puede ser desglosado de acuerdo al ciclo tributario.

Cuadro 20:
Resumen de los costos de cumplimiento tributario promedio anual por tamaño de empresa (número de trabajadores) y tipo de impuesto

(Dólares de los Estados Unidos)

	Tiempo de operación	Tamaño de Empresa				Todas las MYPES
		Cero empleados	Micro (1-10)	Pequeña (11-50)	Mediana (51-200)	
IVA — régimen general	Internos	\$	\$	\$	\$	\$
		(#)	(#)	(#)	(#)	(#)
	Externos	\$	\$	\$	\$	\$
		(#)	(#)	(#)	(#)	(#)
IVA — régimen simplificado	Internos	\$	\$	\$	\$	\$
		(#)	(#)	(#)	(#)	(#)
	Externos	\$	\$	\$	\$	\$
		(#)	(#)	(#)	(#)	(#)
Todos los impuestos	Internos	\$	\$	\$	\$	\$
		(#)	(#)	(#)	(#)	(#)
	Externos	\$	\$	\$	\$	\$
		(#)	(#)	(#)	(#)	(#)
	Combinados	\$	\$	\$	\$	\$
		(#)	(#)	(#)	(#)	(#)

Cuadro 21:
Resumen de los costos de cumplimiento tributario promedio anual por tamaño de empresa (nivel de ventas) y tipo de impuesto

(Dólares de los Estados Unidos)

		Tamaño de Empresa			
		Micro	Pequeña	Mediana	Todas las MYPES
IVA — Régimen General	Internos	\$	\$	\$	\$
		(#)	(#)	(#)	(#)

Cuadro 21: (continua)

		Tamaño de Empresa			
		Micro	Pequeña	Mediana	Todas las MYPES
IVA — Régimen General	Externos	\$	\$	\$	\$
		(#)	(#)	(#)	(#)
	Combinados	\$	\$	\$	\$
		(#)	(#)	(#)	(#)
IVA — Régimen simplificado	Internos	\$	\$	\$	\$
		(#)	(#)	(#)	(#)
	Externos	\$	\$	\$	\$
		(#)	(#)	(#)	(#)
	Combinados	\$	\$	\$	\$
		(#)	(#)	(#)	(#)
Todos los impuestos	Internos	\$	\$	\$	\$
		(#)	(#)	(#)	(#)
	Externos	\$	\$	\$	\$
		(#)	(#)	(#)	(#)
	Combinados	\$	\$	\$	\$
		(#)	(#)	(#)	(#)
Costos de cumplimiento combinados (porcentaje de ventas)*		%	%	%	

*Graficar estos resultados permiten visualizar el efecto regresividad esperado de los costos de cumplimiento tributario, es decir, que el mayor peso de los costos en términos de las ventas es mayor para las empresas de menor tamaño.

Cuadro 22:

Costo de transacción tributario: Promedio de costos en dólares de los Estados Unidos

	Costos del Cumplimiento (a)	Costos administrativos (b)	Costos de Transacción (c = a + b)
	US \$	US \$	US \$
Registro de información			
Declaración y pago			
Auditoría			
Reclamaciones			
Devoluciones			
Consultas tributarias			
Total			

3.2 Recomendaciones sobre el programa de simplificación tributaria y administrativa

Como se discutió a lo largo de este documento, la finalidad de este documento es proporcionar a los profesionales al servicio de la ANT una herramienta que les permita, dentro del diagnóstico de la situación actual, identificar y medir los costos de transacción tributarios, facilitando abordar con esto un proceso de simplificación administrativa y tributaria centrada en el contribuyente.

Sin embargo, el diagnóstico y medición de los CTT, es únicamente el primer paso del procedimiento de simplificación, por lo que resultaría incompleto si no se entendería su implementación en todo un contexto de política de simplificación.

Para implementar un adecuado esquema es importante comprender inicialmente varios factores críticos de éxito:

- **Liderazgo Político:** Los líderes políticos e institucionales deben manifestar un compromiso público con la reducción de los CTT. Para ello es importante que se establezcan las instituciones básicas para la mejora regulatoria, por ejemplo, una norma que coloque el tema como parte de la agenda de política pública, o cartas del contribuyente.
- **Institucionalidad:** Otra buena práctica es crear una dependencia o entidad encargada de dar seguimiento y coordinación a nivel horizontal como vertical, esto con el objetivo de dar continuidad a la política pública. Dicha entidad además será la responsable metodológica y de medición continua de los CTT en el tiempo.
- **Sistemas de Calidad:** Implementar un sistema formal de gestión de la calidad en los procesos del sistema tributario ayuda a simplificarlos y dar certidumbre a los empresarios.
- **Recursos Humanos:** Es importante aprovechar los recursos humanos existentes en las diferentes dependencias de la ANT para la implementación de la política de simplificación. Para ello, la capacitación permanente, así como el límite, la discreción y los incentivos correctos para los servidores públicos que administran la gestión del sistema tributario, apoyan la mejora en los procedimientos.

- **Gobierno Electrónico:** Se requiere implementar herramientas de gobierno en línea para simplificar trámites empresariales construyendo sus plataformas tecnológicas de manera incremental, facilitando el acceso a la información de sus servicios y reduciendo costos de transacción. En la medida de lo posible, estas herramientas deben tener un enfoque multi-nivel e integradas en todo el ciclo del contribuyente.
- **Gestión de Riesgos:** En lo que toca a inspecciones y auditorías, es importante concentrar los recursos de las dependencias encargadas en las áreas en las que los riesgos tributarios son mayores (controles focalizados de acuerdo al riesgo). Evite las inspecciones previas a menos que los riesgos sean mayores. Cuando sea posible, privilegie las inspecciones posteriores, estableciendo controles sobre la discreción de los auditores y procedimientos para denunciar abusos.

Para iniciar un proceso de simplificación es importante definir los procedimientos que serán fruto del análisis. Sin embargo, antes de iniciar esta etapa es importante definir que es un proceso y que implicancias estas tienen en el ámbito de la administración nacional tributaria. Para esto tomamos la definición de proceso dada por Davenport (1993). Un proceso es “un conjunto estructurado, medible de actividades diseñadas para producir un producto especificado, para un cliente o mercado específico. Donde la importancia viene del lado del cómo se hacen las cosas buscando en todo momento hacerlas de una mejor manera, entendiéndose que busquen una optimización en términos de tiempo y costo para el contribuyente o la ANT.”

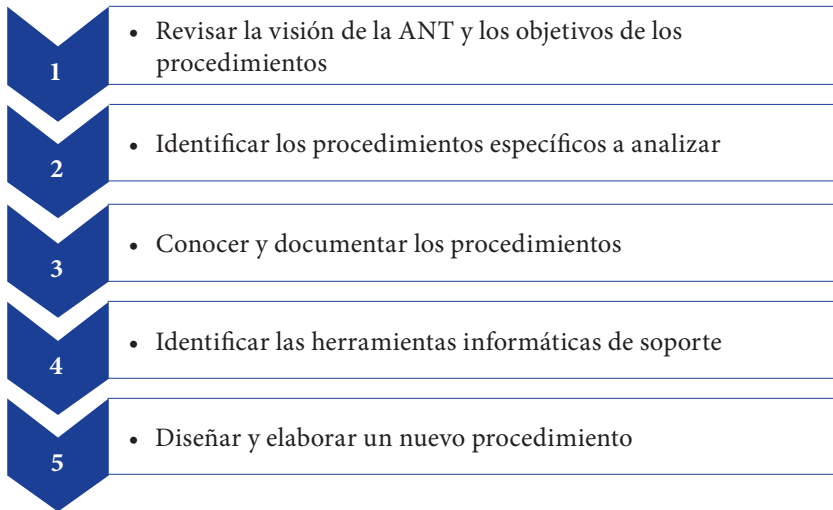
Un proceso de simplificación no necesariamente tiene objetivos opuestos a las complejidades de la política fiscal, se pueden buscar procedimientos simples dentro de toda la complejidad que en el marco de reformas tributarias de cada uno de los países se viene desarrollando.

La simplificación tampoco es similar de automatización. Lo que se pretende en la metodología es que se revisen los procedimientos buscando eficiencia, eliminando los pasos innecesarios y buscando disminuir los costos que los procedimientos generan a los contribuyentes. Las tecnologías de la información son un medio para conseguir ventajas competitivas a los contribuyentes, sin embargo se pueden dar el caso que automatizar un procedimiento existente puede dar como resultado

un costo mayor para el contribuyente dado un contexto dado, de dificultad de acceso, aplicaciones desarrolladas con poco concepto de usabilidad o basadas en criterio de uso de papel que finalmente redundará en procesos menos eficientes y de mayor costo en algunos casos.

Entendido los factores críticos de éxito, se presenta a continuación una guía rápida para implementar un proceso de simplificación administrativa. Cada uno de los cinco pasos tiene un objetivo claro, es potestad de cada ANT utilizar su mejor método para implementar los objetivos de cada uno de los pasos a seguir.

Gráfico 10:
Guía rápida para un proceso de simplificación administrativa y tributaria



Fuente: Davenport and Short (1990).

1. Revisar la visión y misión de los procedimientos de las ANT

A. Revisar la visión y misión de la ANT

Un proceso de simplificación debe estar alineado a la visión y misión que la administración nacional tributaria, los que deben revisar de manera que se puedan extraer los objetivos específicos orientados a un rediseño de los procedimientos.

Los principios de simplificación si bien son inherentes a todas las ANT existen aspectos que servirán para priorizar y evaluar los procedimientos a ser rediseñados.

B. Elaborar lineamientos de simplificación

Desde la visión, misión y objetivos se deben elaborar lineamientos que permitan generar criterios donde el rediseño de los procedimientos deben ser enfocado. Se deben generar lineamientos como la priorización en bases al costo monetario al ciudadano o la ANT, o el tiempo del procedimiento entre otros criterios.

2. Identificar los procedimientos a ser rediseñados

Listar y priorizar los procedimientos a ser rediseñados.

En base a los resultados de evaluación de la medición de los costos de transacción de la ANT presentados en esta metodología se deberán listar todos aquellos procedimientos que como resultado de la medición resulten en términos relativos con costos altos para los contribuyentes o administración nacional tributaria y estén acorde con los lineamientos de simplificación dados por las ANT en el paso anterior. Proceder a priorizar en base a los lineamientos de simplificación dada por la ANT donde se definan criterios objetivos presupuesto, tiempo, impacto, etc.

3. Conocer y documentar los procedimientos

A. Análisis de la normativa

(a) Identificación de la normativa

En primer lugar se debe identificar la normativa asociada con el procedimiento para tener un conocimiento exhaustivo del ordenamiento jurídico relacionado con el mismo. La identificación de la normativa facilita el desarrollo de las fases posteriores de la simplificación porque nos ayuda a visualizar el alcance que tendrán las posibles mejoras que se propongan.

(b) Clasificación de la normativa

Posteriormente, se puede clasificar dicha normativa en función de varios criterios. A continuación se exponen

algunas de las clasificaciones más usuales: En función del contenido:

- (i) Sustancial: Regula los derechos de la ciudadanía, la actividad o el servicio prestado por la administración tributaria, y las obligaciones de la ciudadanía, para cuya satisfacción o realización se instruye un procedimiento;
- (ii) Procedimental: Desarrolla aspectos formales asociados a cómo se produce la formación de la voluntad de la administración;
- (iii) Competencial: Son normas que atribuyen competencias a órganos concretos, en relación con el procedimiento.

Otra forma de clasificación, puede ser por su nivel de jerarquía legal, pudiendo ser legal, reglamentaria o informacional.

B. Clasificación de los requisitos y obligaciones de información

La clasificación de los requisitos y obligaciones de información se realiza tanto a partir de la normativa que regula el procedimiento como de la situación real derivada de la práctica administrativa. Requisito es todo aquel aspecto que debe cumplir la ciudadanía para obtener una autorización o prestación. La exigencia de requisitos “Específicos” tiene especial sentido cuando está asociada a procedimientos de concurrencia competitiva.

Las obligaciones de información se definen como el deber establecido por la normativa consistente en facilitar información al sector público. Los requisitos y las obligaciones de información se deberán clasificar, identificando en su caso si se requiere la aportación de documentación para su acreditación.

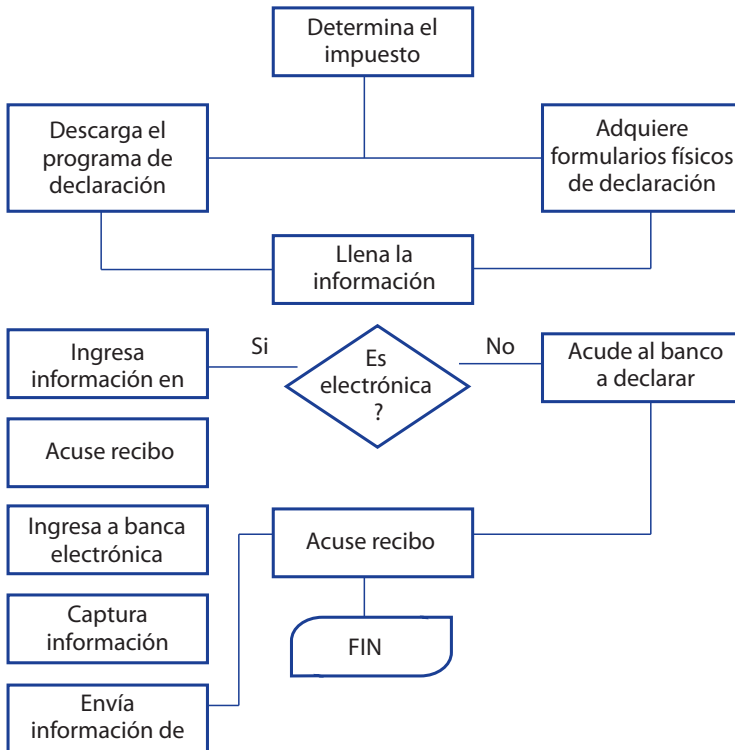
C. Descripción de la tramitación

A partir de la normativa que afecta al procedimiento y apoyándose en reuniones con los gestores del procedimiento, se debe describir:

- Secuencia de la tramitación
- Objeto o finalidad de la misma
- Puesto de trabajo (o competencia profesional) que la realiza
- Plazo para realizar cada trámite
- Documentos de soporte.

La representación gráfica del flujo del procedimiento permite documentar los trámites de los que se compone el procedimiento, las tareas contenidas en cada una de ellas, las transiciones existentes entre las mismas, así como los perfiles de usuarios que participan en el procedimiento.

Gráfico 11:
Ejemplo procedimiento de declaración y pago



D. Clasificación de la documentación

La clasificación de los documentos asociados al expediente permite abordar procesos de homogeneización y racionalización posterior encaminados a agilizar la tramitación. La orientación general a seguir en esta actividad es la siguiente:

1. Clasificar los formularios, modelos y documentos a partir de su función en el procedimiento. Se recomienda utilizar una clasificación como la siguiente:
 - (a) Documentos de decisión. Son los que establecen acuerdos o resoluciones específicas;
 - (b) Documentos de transmisión: son los que se utilizan para realizar comunicaciones, notificaciones, y publicaciones;
 - (c) Documentos de constancia, tales como actas y certificaciones;
 - (d) Documentos de juicio, constituidos por los informes;
 - (e) Documentos de la ciudadanía: son los formularios y modelos que puede utilizar la ciudadanía, tales como solicitudes, denuncias, alegaciones, recursos. También se incluye en este punto la documentación genérica acreditativa de las circunstancias alegadas por la ciudadanía.
2. Identificar aquellos documentos que siguen plantillas y modelos normalizados, en especial los formularios de solicitud, y determinar si existe soporte papel y/o electrónico.
3. Atribuir una codificación y un nombre específico a cada documento.
4. Asociar los documentos a las fases del procedimiento estableciendo si tienen Carácter de documentos de entrada o salida en cada caso.

E. Identificación de datos de gestión

Es importante construir indicadores de gestión que permitan evaluar la calidad de los servicios y las mejoras en la tramitación, se deberán recopilar datos asociados a la gestión administrativa, tales como: volumen de expedientes tramitados;

de población y de empresas afectados por el procedimiento; tiempos asociados a la tramitación y resolución (siendo el tiempo de resolución el que transcurre desde el inicio de un procedimiento hasta su resolución y notificación a la persona interesada); número de documentos requeridos a la ciudadanía para acreditar un requisito o una circunstancia a valorar en el procedimiento; número mínimo de visitas requeridas a la administración nacional tributaria para la resolución del procedimiento.

En esta parte, se debe evaluar el procedimiento analizado, conjuntamente con los datos obtenidos de los CTT, determinando específicamente en que parte del proceso encuentra la mayor carga de costos, lo cual ayudará a priorizar las acciones de mejora.

4. Identificar las tecnologías de soporte

A. Soporte de la tecnología de la información (TI)

La orientación general de esta actividad consiste en identificar las aplicaciones informáticas de gestión que dan soporte a la tramitación actual, determinando su funcionalidad básica y su arquitectura técnica, incluyendo las aplicaciones externas con las que están interconectadas y las que permiten el intercambio de datos con otras administraciones públicas.

B. Factibilidad de mejoras

Antes de iniciar el proceso de mejora del proceso tributario es importante las capacidades y limitaciones que las tecnologías de información pueden brindar al proceso rediseñado. Es importante involucrar a las TI en este proceso considerando que solo por mejoras en la tecnología podría darse una mejora en el procedimiento. Se pretende que un proceso de simplificación se apoye en la TI más no que la simplificación traiga como consecuencia la automatización de los procedimientos existentes. En este sentido, es importante analizar el comportamiento de los contribuyentes en el uso de la TI, la conectividad con que el país cuenta, y si el proceso puede o no ser factible de ser virtualizado.

5. Diseño y preparación de nuevos procedimientos

A. Reducción de requisitos, de obligaciones de información y de la documentación a presentar por el contribuyente

El objetivo es simplificar y reducir las cargas administrativas relacionadas con el esfuerzo que supone a las personas interesadas y empresas, especialmente las PYMES, la acreditación de requisitos y el cumplimiento de obligaciones de información tributarias.

Para ello, se pueden considerar las siguientes estrategias de simplificación:

- (a) Sustitución de autorizaciones por comunicaciones previas de la persona interesada con control posterior;
- (b) Revisión o supresión de requisitos y obligaciones de información;
- (c) Reducción de la exigencia de datos y documentos;
- (d) Normalización de formularios.

Una herramienta útil que sirve para el proceso de simplificación, es el establecer un árbol de preguntas cuyo objetivo sea buscar contraposición en cada uno de los requisitos identificados a mejora.

Como ejemplo se podría mencionar:

- ¿Se ha analizado la utilidad de pedir un requerimiento de información? ¿De qué forma se ha hecho? ¿Se puede eliminar algún requisito?
- ¿Qué valor le agrega la información al procedimiento y a la ANT?
- ¿Se va a reducir la frecuencia de aportación de información?
- ¿En qué consisten las verificaciones que se van a realizar?
- ¿Se han normalizado los formularios y documentos del procedimiento?
- ¿Se contempla la posibilidad de pre-cumplimiento de datos?

- Se sigue exigiendo la aportación de fotocopias de la Identificación ¿Se exigen documentos notariados? ¿Se ha evaluado sustituir la aportación de documentos por declaraciones responsables?

B. Agilización de la secuencia de la tramitación administrativa

El objetivo es agilizar la tramitación, a fin de reducir los plazos y tiempos de respuesta. El diagnóstico se realizará a partir del flujo de tramitación teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- Establecer plazos de resolución
- Sentido positivo del silencio administrativo
- Diagnóstico de tiempos
- Actuación de oficio
- Unificación y eliminación de procedimientos
- Eliminación de trámites y/o tareas
- Organización y racionalización de las cargas de trabajo
- Reducción y automatización de comunicaciones interiores
- Adecuación a patrones de tramitación
- Normalización del modelo documental.

Igual que el caso anterior, es posible establecer un árbol de preguntas, para filtrar las posibles oportunidades de mejora

- ¿Cuáles serían las propuestas de desconcentración?
- ¿Es necesaria la intervención de todos los órganos que participan en la tramitación?
- ¿Las tareas deben ser realizadas por las mismas personas?
- Se resuelven en plazo la totalidad de los expedientes?
- ¿Existen desviaciones habituales? ¿Cuáles son las razones de estas desviaciones?
- ¿Qué mejoras se han planteado para reducir las desviaciones?

- ¿Qué tareas se han considerado superfluas y se han eliminado?
- ¿Se ha valorado la eliminación de trámites preceptivos?
- ¿Existen modelos para la aportación de documentos durante la tramitación por parte de la ciudadanía?
- ¿Existe modelo normalizado de declaración responsable?
- ¿Se han normalizado las notificaciones y comunicaciones a la ciudadanía?

C. Gestión electrónica del procedimiento

La estrategia de Gobierno en Línea dentro de la ANT, resulta fundamental dentro de toda estrategia de simplificación administrativa.

Entre las buenas prácticas a citar se encuentran:

- El poder acceder en forma electrónica a los formularios de todos los procedimientos
- Presentación electrónica de la solicitud, acompañada de la identificación y firma de la persona interesada por vía electrónica
- Presentación de copias de documentos electrónicos adjuntos a la solicitud
- Acuse de recibo por medios electrónicos que acredite la fecha de presentación
- Posibilidad de incorporar documentación a través de canales electrónicos a un expediente ya iniciado
- El pago electrónico, en aquellos procedimientos administrativos que contemplen la liquidación o autoliquidación de una tasa o precio público
- Notificaciones y comunicaciones electrónicas
- Consulta telemática del estado del expediente
- Implantar la gestión electrónica del procedimiento en todas sus fases
- Pro actividad: Se aprovecha el conocimiento que la ANT tiene de la ciudadanía para anticiparse a sus necesidades, mediante propuestas de borradores, campañas, avisos, etc

- Actuación administrativa automatizada
- Información de gestión. Se recomienda que los sistemas de información que se desarrollen para dar soporte a la gestión administrativa permitan el control de tiempos, a fin de automatizar la generación de indicadores de gestión
- Libros Electrónicos
- Contabilidad en Línea para PYMES
- Sede electrónica o Página Web
- Creación de servicios de acceso electrónico a datos personales para Autoservicio.

D. Incorporación de medios de participación, transparencia e información

Principalmente, el objetivo es evaluar la capacidad de ofrecer a la ciudadanía una buena información sobre sus derechos y obligaciones tributarias, y sobre los trámites administrativos que permiten actuar y acceder a los servicios que presta la ANT.

Una estrategia clara de Información al Contribuyente se define en dos líneas generales. Información General e Información Específica. Estas dos vías debe ser estructuradas a nivel Multicanal, debe ser actualizada, así también debe ser bidireccional, permitiendo prever instrumentos de participación tales como reclamaciones, quejas o cuestionarios de satisfacción.

E. Evaluación y mejora continua

En la última fase del proceso de simplificación administrativa habrá que tener en cuenta la adecuación de la normativa al nuevo procedimiento, modificando o adecuando para ello la normativa al mismo; el desarrollo de entornos tecnológicos que permita implantar telemáticamente las mejoras señaladas en el proceso de simplificación; y por último, es necesario la evaluación y mejora continua para acometer con éxito la simplificación administrativa.

Existen una serie de instrumentos que permiten a la ANT medir y evaluar las actuaciones implementadas, así como

identificar las áreas sobre las que debe trabajar para mejorar la prestación del servicio.

La puesta en funcionamiento de un nuevo procedimiento generalmente implica cambios en la forma de trabajar, lo que en algunas ocasiones podría constituir un obstáculo para la aceptación de la mejora. Por ello, es muy importante definir elementos facilitadores de la gestión del cambio, tales como: dar la información y formación adecuadas a los gestores del procedimiento y al personal de atención a la ciudadanía; y proporcionar la asistencia técnica necesaria.

La mayor parte de este esquema de simplificación, supone cambios o reformas a nivel administrativo o normativo sobre el actual sistema tributario.

Sin embargo, existen otro tipo de reformas al sistema tributario, cuyo objetivo ha sido el implementar Regímenes Simplificados especiales, los cuales pueden en algunos casos ya incluir esquemas simplificados en cuanto a requisitos exigidos por la ANT, así como esquemas de reducción tarifaria del impuesto, permitiendo de esta forma dar incentivos a las PYMES a formalizarse dentro del régimen tributario.

Cuadro 23:
Matriz de objetivos, acciones y resultados

FASE	OBJETIVO	ACCIONES	RESULTADOS
1. Revisar la visión de la ANT y los objetivos de los procedimientos	Alineamiento con los objetivos de la administración tributario.	Revisar la visión y misión de la ANT. Elaborar lineamientos de simplificación.	Documento con lineamientos de simplificación.
2. Identificar los procedimientos a ser rediseñados	Priorizar los procedimientos.	Listar y priorizar los procedimientos que en base a los resultados de la implementación de este manual sean factible de ser rediseñados.	Listado de procedimientos a ser rediseñados.
3. Conocer y documentar los procedimientos	Conocer y documentar el procedimiento sobre el que se va a actuar.	Análisis de la normativa. Clasificación de requisitos y	Documento de descripción del procedimiento con toda la informa-

Cuadro 23: (continua)

FASE	OBJETIVO	ACCIONES	RESULTADOS
		obligaciones de información. Descripción de la tramitación. Clasificación de la documentación Identificación de datos de gestión.	ción recopilada, incluyendo el mapa del procedimiento. Completar la información del registro de procedimientos.
4. Identificar las tecnologías de soporte	Analizar la factibilidad de utilizar tecnología en la mejora de procesos.	Descripción del soporte informático. Factibilidad de mejoras.	Documento de análisis tecnológico de los procedimientos elegidos.
5. Diseñar y elaborar nuevo procedimiento	Diseñar el nuevo modelo de gestión a partir del diagnóstico, aplicando de forma sistemática los criterios de simplificación y la definición de mejoras viables. Implantar las mejoras identificadas teniendo en cuenta las distintas perspectivas: normativa, tecnológica y mejora continua.	Reducción de requisitos, de obligaciones de información y de la documentación a aportar. Agilización de la secuencia de tramitación administrativa. Gestión electrónica del procedimiento. Incorporación de medios de participación, transparencia e información. Evaluación y mejora continua.	Informe motivado de las mejoras identificadas y de la viabilidad de su implantación. Guía de tramitación del procedimiento, incluyendo las mejoras identificadas. Normativa nueva publicada. Actualizar el registro de procedimientos administrativos.

Anexo

Cuestionario de encuesta a pequeños y medianos contribuyentes

Instrucciones Generales:

- 1 Las preguntas deben contestarse en representación del negocio que ha sido notificado.
- 2 El concepto de negocio incluye toda forma de constitución empresarial (unipersonal o empresa de cualquier personería jurídica).
- 3 Si su empresa posee varios establecimientos anexos (sedes/locales/sucursales), asegúrese que sus estimados consideran o comprenden a todos los anexos.
- 4 La ANT no sabrá quién respondió y sólo se remitirán respuestas anónimas.
- 5 Muchas preguntas requieren estimados “mensuales” o “anuales” considerando el período de “últimos 12 meses”. Si no es posible realizar un buen estimado para dicho período, considere el criterio de “monto mensual o mensualizado” o “anualizado”.

SECCIÓN 1 — PREGUNTAS GENERALES

1	Por favor señalar ¿quién responderá las preguntas de este cuestionario? (marcar sólo 1 opción)	
	Gerente/Administrador	<input type="checkbox"/>
	Propietario	<input type="checkbox"/>
	Contador	<input type="checkbox"/>

2	¿Por cuánto tiempo viene operando su negocio? (marcar sólo una opción)	
	Menos de 6 meses	<input type="checkbox"/>
	6 meses y menos de 1 año	<input type="checkbox"/>
	1 – 2 años	<input type="checkbox"/>
	3 – 5 años	<input type="checkbox"/>
	6 – 10 años	<input type="checkbox"/>
	más de 10 años	<input type="checkbox"/>

MEDICIÓN DE LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN TRIBUTARIOS

3 ¿Cuántas sedes/locales tiene el negocio y qué cobertura tienen? (marcar sólo 1 opción)	
1	<input type="checkbox"/>
2	<input type="checkbox"/>
3	<input type="checkbox"/>
4	<input type="checkbox"/>
Más de 4	<input type="checkbox"/>

4 ¿Qué cobertura tiene su negocio? (marcar sólo 1 opción)	
Local	<input type="checkbox"/>
Nacional	<input type="checkbox"/>

5 ¿Cuál es la actividad económica principal de su negocio? (marcar sólo 1 opción)	
Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	<input type="checkbox"/>
Pesca	<input type="checkbox"/>
Explotación de minas y canteras	<input type="checkbox"/>
Industrias manufactureras	<input type="checkbox"/>
Suministro de Electricidad, Gas y Agua	<input type="checkbox"/>
Construcción	<input type="checkbox"/>
Comercio al por mayor y menor, reparación de vehículos automotores, motos, efectos	<input type="checkbox"/>
Hoteles y Restaurantes	<input type="checkbox"/>
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	<input type="checkbox"/>
Intermediación Financiera	<input type="checkbox"/>
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	<input type="checkbox"/>
Administración pública y defensa, planes de seguridad social de afiliación obligatoria	<input type="checkbox"/>
Enseñanza (privada)	<input type="checkbox"/>
Actividades de servicios sociales y de salud (privada)	<input type="checkbox"/>
Otras actividades de servicios comunitarias, sociales y personales	<input type="checkbox"/>
Hogares privados con servicio doméstico	<input type="checkbox"/>
Otros	<input type="checkbox"/>

6 ¿Cuál fue el nivel de ingresos anual (en dólares de los Estados Unidos) obtenido por su empresa en el último ejercicio fiscal? (marcar sólo 1 opción)	
\$0 a \$100,000	<input type="checkbox"/>
\$100,001 – \$500,000	<input type="checkbox"/>

CUESTIONARIO DE ENCUESTA

\$500,001 – \$2 millones	<input type="checkbox"/>
Más de \$2 millones	<input type="checkbox"/>

7 ¿Cuántos trabajadores laboraron en su empresa al final del mes pasado?	
1 a 10	<input type="checkbox"/>
10 a 30	<input type="checkbox"/>
30 a 50	<input type="checkbox"/>
50 a 100	<input type="checkbox"/>
100 a 200	<input type="checkbox"/>
Más de 200	<input type="checkbox"/>

8 ¿A qué impuestos se encuentra afecta su empresa? (marcar todos los que apliquen)	
Impuesto al Valor Agregado — régimen general	<input type="checkbox"/>
Impuesto al Valor Agregado — régimen simplificado	<input type="checkbox"/>
Impuesto a la Renta Empresas — régimen general	<input type="checkbox"/>
Impuesto a la Renta Empresas — régimen especial o simplificado	<input type="checkbox"/>

9 ¿Utiliza usted el internet para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias?	
Si	<input type="checkbox"/>
No	<input type="checkbox"/>

10 ¿Desde dónde accede a internet para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias? (marcar todos los que apliquen)	
Desde su oficina	<input type="checkbox"/>
Desde su hogar	<input type="checkbox"/>
Desde cabina pública	<input type="checkbox"/>
Otros	<input type="checkbox"/>

11 Respecto al acceso a los sistemas financieros/bancarios, ¿posee su empresa cuenta bancaria?	
Si	<input type="checkbox"/>
No	<input type="checkbox"/>

12 Si su respuesta es SI, ¿qué tipo de cuenta es la que posee? (marque solo uno opción)	
Cuenta personal del propietario	<input type="checkbox"/>
Cuenta de ahorros de la empresa	<input type="checkbox"/>

MEDICIÓN DE LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN TRIBUTARIOS

Cuenta corriente de la empresa						<input type="checkbox"/>
13 ¿Utiliza dicha cuenta para el pago de impuestos?						
Si						<input type="checkbox"/>
No						<input type="checkbox"/>
14 Responda a las siguientes preguntas						
	Nunca	Rara vez	A veces	Usualmente	Siempre	
El sistema tributario es de fácil comprensión	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
La administración tributaria tiene mecanismos que le ayudan a pagar sus impuestos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
La administración tributaria es confiable	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Los servicios públicos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Sirven y existe Inversión Pública	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Diría Usted que el ciudadano de su país es cumplidor de las leyes tributarias?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

15 En el caso de Ud. este registrado en el régimen simplificado de impuestos, Ud. percibe que este régimen tributario le ha ayudado en:						
	Nunca	Rara vez	A veces	Usualmente	Siempre	
Obtener información sobre las obligaciones tributarias mas fácilmente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Disminuir los requisitos para la Inscripción	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Facilitar para la aprobación de documentos contables	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Cumplir oportunamente con las obligaciones tributarias	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

16 En el caso de Ud. este registrado en el régimen simplificado de impuestos, considera que estar registrado en este régimen tributario, le ha podido brindar otros beneficios adicionales?	
Si	<input type="checkbox"/>
No	<input type="checkbox"/>

17 Si su respuesta fue si, favor describir

SECCIÓN 2 — COSTOS INTERNOS
Información de registro ante la ANT

18 ¿Cuánto tiempo le tomo inscribirse en el Registro Tributario u obtención del número de registro tributario?	
Horas	<input type="text"/>

Registro de operaciones contables

19 ¿A través de qué medio realiza el registro de sus operaciones para cumplir con la legislación tributaria? (marcar sólo 1 opción)	
En registros/libros físicos	<input type="checkbox"/>
En registros/libros computarizados	<input type="checkbox"/>
En registros/libros electrónicos (autorizados por la ANT)	<input type="checkbox"/>
Otros	<input type="checkbox"/>

20 ¿Cuánto tiempo le toma al año el registro contable de las transacciones comerciales/financieras?	
Horas	<input type="text"/>

Declaración y pago

21 ¿A través de qué medio realiza el cálculo o liquidación? (marcar todas las que apliquen)	
Cálculo manual	<input type="checkbox"/>
Hojas de cálculo	<input type="checkbox"/>

MEDICIÓN DE LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN TRIBUTARIOS

Programas informáticos	<input type="checkbox"/>
Sistema contable electrónico	<input type="checkbox"/>
Otros	<input type="checkbox"/>

22 ¿Cuánto tiempo le toma al año el cálculo o liquidación del impuesto?	
Horas	<input type="checkbox"/>

23 ¿Qué medio utiliza para el llenado de la Declaración Jurada? (marcar sólo 1 opción)	
Formulario físico	<input type="checkbox"/>
Formulario cargado en medio magnético (diskette, CD, USB, etc.)	<input type="checkbox"/>
Formulario virtual	<input type="checkbox"/>

24 ¿Cuánto tiempo al año le lleva el llenado del formato de declaración jurada?	
Horas	<input type="checkbox"/>

25 ¿Qué medio utiliza para la presentación de la Declaración Jurada? (marcar sólo 1 opción)	
En agencias bancarias	<input type="checkbox"/>
En otras entidades receptoras	<input type="checkbox"/>
En las oficinas de la ANT	<input type="checkbox"/>
WEB de la ANT	<input type="checkbox"/>

26 ¿Cuánto tiempo al año le lleva la presentación de la declaración jurada?	
Horas	<input type="checkbox"/>

27 ¿Qué medio(s) utiliza para realizar el pago de su obligación? (marcar las opciones que correspondan)	
Efectivo	<input type="checkbox"/>
Cheque	<input type="checkbox"/>
Cargo en cuenta de la empresa	<input type="checkbox"/>
Tarjeta de crédito/débito	<input type="checkbox"/>

28 ¿Cuánto tiempo al año le lleva el pago de los impuestos calculados?	
Horas	<input type="checkbox"/>

29 ¿Cuántas veces al año realiza la presentación de la declaración y el pago?	
Mensualmente (12 veces al año)	<input type="checkbox"/>
Cada 2 meses (6 veces al año)	<input type="checkbox"/>
Cada 3 meses (4 veces al año)	<input type="checkbox"/>
Cada 6 meses (2 veces al año)	<input type="checkbox"/>
Una vez al año (anualmente)	<input type="checkbox"/>
Otros	<input type="checkbox"/>

30 ¿Durante los últimos 12 meses ha sido sancionado por incumplir o pagar fuera de plazo alguna obligación?	
Si	<input type="checkbox"/>
No	<input type="checkbox"/>

31 ¿Cómo calificaría la aplicación de sanciones por presentación fuera de plazo de declaraciones	
Son un disuasivo importante a la morosidad	<input type="checkbox"/>
No son un disuasivo a la morosidad	<input type="checkbox"/>

Orientación para el cumplimiento de obligaciones tributarias

32 ¿Qué medio(s) emplea para obtener información para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias? (marque las que correspondan)	
Folletos de la ANT	<input type="checkbox"/>
Portal WEB de la ANT	<input type="checkbox"/>
Seminarios de la ANT	<input type="checkbox"/>
Murales informativos en las oficinas de ANT	<input type="checkbox"/>
Periódicos	<input type="checkbox"/>
Radio	<input type="checkbox"/>
Televisión	<input type="checkbox"/>
Email	<input type="checkbox"/>
Especialista tributario	<input type="checkbox"/>
Amigos y familiares	<input type="checkbox"/>
Teléfono	<input type="checkbox"/>
SMS	<input type="checkbox"/>
Otros	<input type="checkbox"/>
Ninguno	<input type="checkbox"/>

MEDICIÓN DE LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN TRIBUTARIOS

33 Con el objetivo de informarse sobre las novedades tributarias, Cuanto tiempo le toman las Coordinaciones con los responsables del asesoramiento tributario (interno y/o externo)
Horas

34 ¿Cuánto tiempo le toma el aprendizaje respecto a las normas y procedimientos tributarios (nuevos o existentes), ej.: consulta en internet, acudir a oficinas de asistencia/servicios de la administración tributaria, etc.?
Horas

35 Si tuviera otras actividades relacionadas al aprendizaje favor calcular las horas
Horas

Control tributario

36 ¿Ha tenido alguna acción de control de la Administración tributaria durante los últimos 12 meses?	
Si	<input type="checkbox"/>
No	<input type="checkbox"/>

37 ¿Qué acción/acciones han tenido? (Marcar las opciones que apliquen)	
Verificación	<input type="checkbox"/>
Auditoría	<input type="checkbox"/>
Otros	<input type="checkbox"/>

38 ¿Cuánto tiempo le demando el cumplir con la acción de control?
Horas

39 ¿Tuvo que incurrir en algún costo externo (ej.: honorarios al contador o asesor externo)? ¿Cuánto le costó?
Honorario aproximado, dólares de los Estados Unidos

Solicitud de devoluciones

40 ¿Ha realizado solicitudes de devolución de impuestos durante los últimos 12 meses?	
Si	<input type="checkbox"/>
No	<input type="checkbox"/>

CUESTIONARIO DE ENCUESTA

41 Si la respuesta es SI, por favor ¿qué impuesto(s) solicitó dicha devolución?	
Impuesto a la renta	<input type="checkbox"/>
Impuesto al valor agregado	<input type="checkbox"/>
Otros	<input type="checkbox"/>

42 Por favor, elegir el medio que utiliza para la preparación y presentación de la solicitud:	
(a) Lo realiza el personal de la empresa	<input type="checkbox"/>
(b) Lo realiza un asesor externo especializado	<input type="checkbox"/>

43 Si la respuesta a la pregunta anterior es a), estimar el tiempo requerido para la preparación y presentación	
Horas	<input type="text"/>

44 Si la respuesta a la pregunta 42 es b), estimar el costo asociado en dólares de los Estados Unidos.	
Costos externos (ej.: honorarios al contador o asesor externo)	<input type="text"/>

45 ¿Qué tiempo tomó — en promedio — recibir la devolución solicitada?	
menos de 1 semana	<input type="checkbox"/>
1 a 2 semanas	<input type="checkbox"/>
2 a 3 semanas	<input type="checkbox"/>
3 a 4 semanas (1 mes)	<input type="checkbox"/>
1 a 2 meses	<input type="checkbox"/>
Más de 2 meses	<input type="checkbox"/>

Reclamaciones

46 ¿Ha presentado recursos impugnativos contra actos de la Administración Tributaria en los últimos 12 meses?	
Si	<input type="checkbox"/>
No	<input type="checkbox"/>

47 Si la respuesta fue SI, por favor elegir el medio que utiliza para la preparación y presentación de dicho recurso:	
Lo prepara el personal de la empresa	<input type="checkbox"/>
Lo realiza un asesor externo especializado	<input type="checkbox"/>

MEDICIÓN DE LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN TRIBUTARIOS

48 Si la respuesta previa es a), estimar el tiempo requerido para la preparación y presentación	
Horas	

49 Si la respuesta es b), estimar el costo asociado.	
Costos externos (ej.: honorarios al contador o asesor externo)	

50 ¿Qué tiempo tomó en promedio recibir la conclusión definitiva del procedimiento de impugnación?	
menos de 1 mes	<input type="checkbox"/>
Más de 1 mes y menos de 2 meses	<input type="checkbox"/>
Más de 2 meses y menos de 3 meses	<input type="checkbox"/>
Más de 3 meses y menos de 4 meses	<input type="checkbox"/>
Más de 4 meses y menos de 5 meses	<input type="checkbox"/>
Más de 5 meses	<input type="checkbox"/>

SECCIÓN 3 — COSTOS EXTERNOS

51 Durante los últimos 12 meses, la empresa tuvo que pagar por los servicios de algún asesor o asistente externo (entiéndase a un experto que no labora en forma dependiente en la empresa pero se requiere su apoyo por su especialidad)?	
Si	<input type="checkbox"/>
No	<input type="checkbox"/>

52 Si la respuesta fue SI, por favor ¿para qué trámite/actividad se requiere al asesor externo? (marcar todos los que apliquen)	
Registro de información	<input type="checkbox"/>
Declaración y pagos	<input type="checkbox"/>
Auditoria	<input type="checkbox"/>
Reclamaciones	<input type="checkbox"/>
Devoluciones	<input type="checkbox"/>
Consultas tributarias	<input type="checkbox"/>

53 ¿Cuánto pagó (en dólares de los Estados Unidos al año) a dichos asesores para el cumplimiento de las obligaciones tributarias?		
	Asesor Contable externo	Asesor Legal externo
Menos de \$1,000	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
de \$1,001 a \$2,000	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

CUESTIONARIO DE ENCUESTA

de \$2,001 a \$10,000	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
de \$10,001 a \$20,000	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
más de \$20,000	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

54 ¿Qué actividades han realizado los asesores externos considerados anteriormente? (marcar todos los que apliquen)

	Asesor Contable externo	Asesor Legal externo
Registro de información	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Declaración y pagos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Auditoría	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Reclamaciones	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Devoluciones	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Consultas tributarias	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

55 Durante los últimos 12 meses, la empresa tuvo que pagar por los servicios de un asesor externo, distinto a su asesor principal?

Si	<input type="checkbox"/>
No	<input type="checkbox"/>

56 Si la respuesta es SI, proporcione un monto aproximado de dicho costo debido a un asesor externo, distinto a su asesor principal:

Honorario aproximado, en dólares de los Estados Unidos	
--	--

SECCIÓN 4 — PREGUNTAS FINALES

57 El tiempo destinado a las actividades descritas es valioso. ¿Cuál es el valor aproximado de este tiempo para cada categoría de personal que labora en su empresa y destina su tiempo a dichas actividades en dólares de los Estados Unidos?

Propietarios/accionistas/directores	
Empleados remunerados	
Amistades y parientes no remunerados	

58 Durante los últimos 12 meses, ¿se dieron situaciones excepcionales que hicieron que sus costos de cumplimiento tributario fueran inusualmente elevados o inusualmente reducidos (en relación al tamaño de su empresa)?

Si	<input type="checkbox"/>
No	<input type="checkbox"/>

MEDICIÓN DE LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN TRIBUTARIOS

59 Si la respuesta es SI, por favor describir brevemente.	
_____	<input type="checkbox"/>
_____	<input type="checkbox"/>
_____	<input type="checkbox"/>
_____	<input type="checkbox"/>

60 Estimar el costo anual asociado en dólares de los Estados Unidos	
Costos externos	

61 ¿Qué tipo de servicio le gustaría que la ANT pueda ofrecer o mejorar para que facilite el cumplimiento tributario?	
Mejorar la información en las ventanillas	<input type="checkbox"/>
Mejorar la información en la página web o call center	<input type="checkbox"/>
Ofrecer/mejorar la capacitación en temas tributarios	<input type="checkbox"/>
Incluir asesores tributarios	<input type="checkbox"/>
Reducir la frecuencia de declaración de los impuestos	<input type="checkbox"/>
Reducir o eliminar requisitos	<input type="checkbox"/>
Incluir herramientas y servicios en Internet (Ej contabilidad, registro, actualización de datos, etc)	<input type="checkbox"/>
Reducir las multas y sanciones	<input type="checkbox"/>
Hacer más predecible la normativa tributaria	<input type="checkbox"/>
Reducir los procedimientos de facturación	<input type="checkbox"/>
Otros	<input type="checkbox"/>

62 Agradeceremos pueda brindarnos sugerencias/recomendaciones para mejorar los servicios así como la asistencia a los contribuyentes (por parte de la administración tributaria.)	

Bibliografía

- Allers, M. (1994). *Administrative and Compliance Costs of Taxation and Public Transfers in the Netherlands*. Groningen, Wolters-Noordhoff.
- Alm, J., G. H. McClelland y W. D. Schulze (1992). 'Why Do People Pay Taxes?' *Journal of Public Economics* 48 (1), 21–48.
- Ariff, M., A. Loh y A. Talib (1995). 'Compliance Costs of Corporate Income Tax in Singapore, 1994', *Accounting Research Journal* 8 (2), 75–87.
- Arthur Andersen & Co. (1985). *The Administrative and Compliance Costs of the Federal Sales Tax System with a Brief Comparison to the Retail Sales Tax System of Ontario*. Ottawa, Department of Finance.
- Atkinson, Anthony y Joseph Stiglitz (1980). *Lectures on Public Economics*. Nueva York, McGraw Hill.
- Bannock, G. y H. Albach (1989). 'The Compliance Costs of VAT for Smaller Firms in Britain and West Germany' en G. Bannock y A. Peacock (eds), *Governments and Small Business*. Londres, Paul Chapman, 182–228.
- Barbuta, N. (2011). 'A Review of Factors for Tax Compliance', *Annals of Dunarea de Jos University of Galati*, Fascicle I, Economics and Applied Informatics, 69–76.
- Barra, P. (2006). 'Simplicidad de los Sistemas de Imposición. El caso de Chile'. Documento preparado para el Seminario 'Estrategias y Cohesión Social' de Eurosocietal. Buenos Aires, mayo de 2006.
- Bertolucci, A. (2002). 'The Compliance Costs of Taxation in Brazil: A Survey of Costs in Brazilian Public Companies'. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo. Documento inédito.
- Blumenthal, M. y J. Slemrod (1992). 'The Compliance Costs of the US Individual Income Tax System: A Second Look after Tax Reform', *National Tax Journal* 45 (2), 185–202.
- Bradburn N. Seumour Sudman y Brian Wansink (2004). *Asking Questions, The Definitive Guide to Questionnaire Design for Market Research, Political Polls and Social and Health Questionnaires*. San Francisco, Jossey-Bass.
- Brimson, James A. y John Antos (1998). *Activity-Based Management: For Service Industries, Government Entities and Nonprofit Organizations*. Nueva York, Wiley.

- Bruhn, Miriam (2008). 'License to Sell: The Effect of Business Registration Reform on Entrepreneurial Activity in Mexico', *Policy Research Working Paper* 4538. Washington, DC, World Bank.
- Carpio, S. y C. Pagés (2009). 'Informality, Productivity and Resource Misallocation in Brazil'. Washington, DC, Inter-American Development Bank. Documento inédito.
- CEPAL y OCDE (2011). *Perspectivas Económicas de América Latina 2012, Transformación del Estado para el Desarrollo*. París, OCDE.
- Chan, S. et al. (1999). 'Compliance Costs of Corporate Taxation in Hong Kong', *International Tax Journal* 25 (4), 42–68.
- Chand, S. y K. Moene (2002). 'Controlling Fiscal Corruption' en George T. Abed y Sanjeev Gupta (eds.), *Governance, Corruption and Economic Performance*. Washington, DC, International Monetary Fund, 89–110.
- Chattopadhyay, S. y A. Das-Gupta (2002). *The Compliance Costs of the Personal Income Tax and Its Determinants*. New Delhi, National Institute of Public Finance and Policy.
- Chrisney, Martin y Joan Oriol Prats (2012). '¿Dónde están las PYMEs formales? El rol de los factores institucionales y estructurales' en Ana Corbacho (coord.), *Las instituciones Fiscales del Mañana*. Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Chunhachatrachai, Papaporn (2011). 'Tax Compliance Costs for Policy Makers; Small and Medium Enterprise in Thailand', *Working Paper*, Curtin University, Perth, Australia.
- CIAT (2012). *Estado de la administración tributaria en América Latina, 2006–2010*. Ciudad de Panamá, CIAT, BID, CAPTAC-RD.
- Collard, D. et al. (1998). 'The Tax Compliance Costs for Employers of PAYE and National Insurance in 1995–96', *Inland Revenue Economics Papers* 3. Londres, Inland Revenue.
- Colmar Brunton (2005). 'Measuring the Tax Compliance Costs of Small and Medium-Sized Businesses: A Benchmark Survey'. Informe preparado para el Internal Revenue Department. Wellington, Nueva Zelanda. Documento inédito.
- Commonwealth of Australia (2006). 'Administration and Compliance Cost of Taxation', capítulo 13 de *International Comparison of Australia's Taxes*. Canberra, Commonwealth of Australia, 385–392. Disponible en: <http://comparativetaxation.treasury.gov.au/content/report/index.asp?NavID=011>.
- Coolidge, J. (2012). 'Findings of Tax Compliance Cost Surveys in Developing Countries', *e-Journal of Tax Research* 10 (2), 250–287.

- _____, G. Kisunko y D. Ilic (2008). 'South Africa Tax Compliance Costs for Small Businesses. Provincial Data Analysis', *FIAS Occasional Paper*. Washington, DC, World Bank. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2008/06/9957852/south-africa-tax-compliance-costs-small-businesses-web-survey-tax-practitioners-provincial-data-analysis>.
- Coolidge, J. y D. Ilic. (2009). 'Tax Compliance Perceptions and Formalization of Small Businesses in South Africa', *Policy Research Working Paper 4992*. Washington, DC, World Bank.
- CPA Australia (2003). *Small Business Survey Program: Compliance Burden*. Melbourne, CPA Australia.
- Crain, W. y T. Hopkins (2001). *The Impact of Regulatory Costs on Small Firms*. Washington, DC, Office of Advocacy, US Small Business Administration.
- Cummings, Ronald G. et al. (2005). 'Effects of Tax Morale on Tax Compliance: Experimental and Survey Evidence'. *Leitner Program Working Paper*. New Haven, Yale University.
- Davenport, Thomas H. (1993). *Process Innovation: Reengineering Work through Information Technology*. Cambridge, MA, Harvard Business School Press.
- _____, y James E. Short (1990). 'The New Industrial Engineering: Information Technology and Business Process Redesign', *MIT Sloan Management Review* 31 (4), 11–27.
- Diaz, C. y M. Delgado (1995). 'The Compliance Costs of Personal Income Tax in Spain' en C. Sandford (ed.), *Taxation Compliance Costs Measurement and Policy*. Bath, Fiscal Publications.
- European Commission (2004). 'Taxation Papers. European Tax Survey', *Working Paper 3/2004*. Luxemburgo, Directorate-General for Taxation and Customs Union.
- _____. (2005). *The New SME Definition. User Guide and Model Declaration*. Bruselas, Directorate-General for Enterprise and Industry.
- _____. (2007). *Simplified Tax Compliance Procedures for SMEs*. Bruselas, Directorate-General for Enterprise and Industry.
- Evans, C. (2003a). *Taxing Personal Capital Gains: Operating Cost Implications*. Sydney, Australian Tax Research Foundation.
- _____. (2003b). 'Studying the Studies: An Overview of Recent Research into Taxation Operating Costs', *e-Journal of Tax Research* 1 (1), 64–92.

- _____, y M. Walpole (1999). *Compliance Cost Control: A Review of Tax Impact Statements in the OECD*. Sydney, Australian Tax Research Foundation.
- FIAS (2007). *SME Taxation: A Toolkit for Practitioners*. Washington, DC, World Bank Group.
- _____. (2009). *A Handbook for Tax Simplification*. Washington, DC, World Bank Group y UK Department for International Development.
- Friedman, D. y J. Waldfogel (1995). 'The Administrative and Compliance Costs of Manual Highway Collection: Evidence from Massachusetts and New Jersey', *National Tax Journal* 48 (2), 217–228.
- Ghura, D. (2002). 'Tax Revenue in Sub-Saharan Africa: Effects of Economic Policies and Corruption', en George T. Abed y Sanjeev Gupta (eds.), *Governance, Corruption and Economic Performance*. Washington, DC, International Monetary Fund, 369–394.
- González, Dario (2006). *Regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes en América Latina*. Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____, Carol Martinoli y José Luis Pedraza, (2009). *Sistemas Tributarios de América Latina*. Madrid, Eurosocial e IEF.
- Green, S. (1994). *Compliance Costs and Direct Taxation*. Londres, Institute of Chartered Accountants in England and Wales.
- Gunz, S. A. Macnaughton y K. Wensley (1995). 'Measuring the Compliance Costs of Tax Expenditures: The Case of Research and Development Incentives', *Canadian Tax Journal* 43 (6), 2008–2034.
- Haig, R. (1935). 'The Cost to Business Concerns of Compliance with Tax Laws', *Management Review* 24 (11), 323–333.
- Haque, N. y R. Sahay (1996). 'Do Government Wage Cuts Close Budget Deficits? Costs of Corruption', *IMF Staff Papers* 43 (4), 754–778.
- Hasseldine, J. y A. Hansford (2002). 'The Compliance Burden of the VAT: Further Evidence from the UK', *Australian Tax Forum* 17 (4), 369–388.
- Hindriks, J., M. Keen y A. Muthoo (1999). 'Corruption, Extortion and Evasion', *Journal of Public Economics* 74 (3), 395–430.
- Hirsh, N. (2004). 'La medición y gestión de los costos de cumplimiento'. Documento presentado en la Conferencia Técnica del CIAT, Ámsterdam, 4–7 de octubre de 2004.

- IFC (2007). *Designing a Tax System for Micro and Small Businesses: Guide for Practitioners*. Washington, DC, International Finance Corporation y World Bank Group.
- James, Simon y Alison Edwards, (2010). 'An Annotated Bibliography of Tax Compliance and Tax Compliance Costs'. *Working Paper*, University of Exeter Business School, UK.
- Jiménez, Juan Pablo, Juan Carlos Gómez Sabaini y Andrea Podestá (2010). *Evasión y equidad en América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Johnston, K. (1963). 'Corporations' Federal Income Tax Compliance Costs: A Study of Small, Medium and Large Corporations', *Monograph* 110, Bureau of Business Research, Ohio State University, Columbus.
- Kaplan, David S., Eduardo Piedra y Enrique Seira (2007), 'Entry Regulation and Business Start-Ups: Evidence from Mexico', *World Bank Policy Research Working Paper* 4322. Washington, DC, World Bank.
- Kaplan, Robert S. y Steven R. Anderson (2006). 'Time-Driven Activity-Based Costing', *Harvard Business Review* 82 (11), 131–138.
- Kaplow L. (2008). *The Theory of Taxation and Public Economics*. Princeton, Princeton University Press.
- King G., Robert Keohance y Sidney Verba, (1994). *Designing Social Inquiry*. Princeton, Princeton University Press.
- Laffer, Arthur B., Wayne H. Winegarden y John Childs (2011). *The Economic Burden Caused by Tax Code Complexity*. San Francisco, The Laffer Center.
- Leonard, R. y J. O'Hagan (1985). 'The Hidden Cost of Taxation', *Irish Banking Review* (September), 27–31.
- Loh, A. et al. (1997). 'Compliance Costs of Corporate Taxation in Malaysia', *Pacific Accounting Review* 14 (3), 134–176.
- Mann A. (2002). 'Estimating the Administrative Costs of Taxation: A Methodology with Application to the Case of Guatemala'. Un informe para USAID/DAI. Arlington, VA, DevTech Systems.
- McCaffery, E. (1990). 'The Holy Grail of Tax Simplification', *Wisconsin Law Review* 5, 1267–1322.
- National Audit Office (1994). *HM Customs and Excise: Cost to Business of Complying with VAT Requirements*. Londres, HMSO.
- New South Wales Government (2008). *Measuring the Costs of Regulation*. Sydney, Department of Premier and Cabinet, Better Regulation Office.

- OECD (2004). *Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance. Guidance Note*. París, OECD Publishing.
- _____ (2008). *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*, Version 1,0. París, OECD Publishing.
- _____ (2011). *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series 2010*. París, OECD Publishing.
- _____ (2012). *Measuring Regulatory Performance: A Practitioner's Guide to Perception Surveys*. París, OECD Publishing.
- Oliver, Tracy y Scott Bartley, (2008). 'Tax System Complexity and Compliance Costs: Some Theoretical Considerations', *Economic Roundup* (Winter). Disponible en: http://archive.treasury.gov.au/documents/1009/HTML/docshell.asp?URL=05_Tax_Complexity_and_Compliance.htm.
- Pagés, C. (ed.), (2010). *The Age of Productivity, Transforming Economies from the Bottom Up*. Washington, DC, Inter-American Development Bank.
- Pecho, M. (2012). 'Regímenes Simplificados de Tributación para pequeños contribuyentes en América Latina', *Documento de Trabajo 2*. Ciudad de Panamá, CIAT.
- _____, Fernando Peláez y Jorge Sánchez Vecorena (2012). 'Estimación del incumplimiento tributario en América Latina: 2000–2010', *Documento de Trabajo 3*, Ciudad de Panamá, CIAT.
- Perry, G. et al. (2009). *Informalidad: Escape o Exclusión*. Washington, DC, Banco Mundial.
- Plamondon, R. (1993). *GST Compliance Costs for Small Business in Canada*. Ottawa, Department of Finance.
- Pope, J. (1992). 'The Compliance Costs of Taxation in Australia: An Economic and Policy Perspective', *Working Paper 92.07*. Perth, School of Economics and Finance, Curtin University.
- _____ (1998). 'The Administrative and Compliance Costs of International Taxation: An Introduction for Research Students', *Working Paper*, Curtin University, Perth, Australia.
- _____, R. Fayle y D. Chen (1991). *The Compliance Costs of Public Companies' Income Taxation in Australia*. Sydney, Australian Tax Research Foundation.
- _____ (1993a). *The Compliance Costs of Employment-Related Taxation in Australia*, Sydney, Australian Tax Research Foundation.

- _____ (1993b). *The Compliance Costs of Wholesale Sales Tax in Australia*. Sydney, Australian Tax Research Foundation.
- _____ (1994). *The Compliance Costs of Companies' Income Tax in Australia*. Sydney, Australian Tax Research Foundation.
- Pope, J., R. Fayle y M. Duncanson (1990). *The Compliance Costs of Personal Income Taxation in Australia, 1986/87*. Sydney, Australian Tax Research Foundation.
- Prebble, J. (1995). 'Costs of Compliance with the New Zealand CFC Regime' en C. Sandford (ed.), *Taxation Compliance Costs Measurement and Policy*. Bath, Fiscal Publications, 321–352.
- PWC y World Bank (2012). *Paying Taxes 2012. The Global Picture*. Washington, DC, World Bank.
- Rametse, N. y J. Pope (2002). 'Start-Up Tax Compliance Costs of the GST: Empirical Evidence from Western Australian Small Businesses', *Australian Tax Forum* 17 (4), 407–422.
- Reidel, H. (2009). 'International Methods for Measuring Regulatory Costs, Version 1.1'. Bertelsmann Stiftung, Berlin. Documento inédito.
- Rigby, S. (2004) 'El enfoque canadiense para reducir la carga de Cumplimiento de los contribuyentes y controlar los costos administrativos'. Documento presentado en la Conferencia Técnica del CIAT, Ámsterdam, 4–7 de octubre de 2004.
- Ronconi, Lucas y Jorge Colina (2011). 'Simplification of Labor Registration in Argentina: Achievements and Pending Issues,' *Working Paper* 277. Washington, DC, Inter-American Development Bank.
- Salanié, B. (2002). *The Economics of Taxation*. Cambridge, MA, MIT Press.
- Sandford, C. *Hidden Costs of Taxation*. Londres, Institute for Fiscal Studies.
- _____ (1994). 'International Comparisons of Administrative and Compliance Costs of Taxation', *Australian Tax Forum* 11 (3) 291–309.
- _____, et al. (1981). *Costs and Benefits of VAT*. Londres, Heinemann.
- Sandford, C. (ed.) (1995). *Taxation Compliance Costs: Measurement and Policy*. Bath, Fiscal Publications.
- Sandford, C., M. Godwin y P. Hardwick (1989). *Administrative and Compliance Costs of Taxation*. Bath, Fiscal Publications.
- Sandford, C. y J. Hasseldine (1992). *The Compliance Costs of Business Taxes in New Zealand*. Wellington, Institute of Policy Studies.
- Sapiei, S. N. y M. Abdullah, (2008). 'The Compliance Costs of the Personal Income Taxation in Malaysia', *International Review of Business Research Papers* 4 (5), 2219–2230.

- Schneider, F. y Dominik H. Enste, (2002). *The Shadow Economy, An International Survey*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Schenk, A. y Oliver Oldman, (2007). *Value Added Tax, A Comparative Approach*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Shekidele, C. (1999). 'Measuring the Compliance Costs of Taxation Excise Duties, 1995-96', *African Journal of Finance and Management* 7 (2), 72-84.
- Slemrod, J. (2005). 'The Etiology of Tax Complexity: Evidence from US State Income Tax Systems', *Public Finance Review* 33(3), 279-299.
- _____, y N. Sorum (1984). 'The Compliance Cost of the US Individual Income Tax System', *National Tax Journal* 37 (4), 461-474.
- Slemrod, J. y V. Venkatesh (2002). 'The Income Tax Compliance Cost of Large and Mid-Size Businesses.' A report to the IRS Large and Mid-Size Business Division. Office of Tax Policy Research, University of Michigan Business School.
- Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Chicago, William Benton.
- Stavrianos, M. y A. Greenland (2002). 'Design and Development of the Wage and Investment Compliance Burden Model'. Documento presentado a la IRS Research Conference, Washington, DC, junio. Disponible en: <http://www.irs.gov/pub/irs-soi/wgincobm.pdf>.
- Swedish National Tax Board, (2006). *Compliance Costs of Value-Added Tax in Sweden*. Solna, National Tax Board.
- Tanzi, V. (1999). 'Uses and Abuses of Estimates of the Underground Economy', *Economic Journal* 109 (456), 338-340.
- Tanzi, V. y H. Davoodi (1998). 'Corruption, Public Investment and Growth' en H. Shibata and T. Ithori (eds.), *The Welfare State, Public Investment and Growth*. Nueva York, Springer.
- _____. (2000). 'Corruption, Growth, and Public Finances' en George T. Abed y Sanjeev Gupta (eds.), *Governance, Corruption and Economic Performance*. Washington, DC, International Monetary Fund, 89-110.
- Terkper, S. (2003). 'Managing Small and Medium Size Taxpayers in Developing Economies', *Tax Notes International* (January), 211-234.
- Thompson, A. (1984). 'Costs of Taxpayer and Employer Compliance under a Separate Ontario Personal Income Tax System' en D. Conklin (ed), *A Separate Personal Income Tax for Ontario: Background Studies*. Toronto, Ontario Economic Council.

- Torgler, Benno (2005). 'Tax Morale in Latin America', *Public Choice* 122 (1), 133–157.
- , y Friedrich Schneider (2007). 'The Impact of Tax Morale and Institutional Quality on the Shadow Economy', *CREMA Working Paper Series* 2007-01. Center for Research in Economics, Management and the Arts (CREMA).
- Tran-Nam, B. y C. Evans (2002). 'The Impact of Cedric Sandford on the Discipline of Tax Compliance Costs', *Australian Tax Forum* 17 (4), 389–406.
- Tran-Nam, B. y J. Glover. (2002). 'Estimating the Transitional Compliance Costs of the GST in Australia: A Case Study Approach', *Australian Tax Forum* 17 (4), 499–536.
- Turner J., M. Smith y B. Gurd (1998). 'Recognising the Pitfalls in Tax Compliance Costs Research', *Revenue Law Journal* 8 (1), 62–87.
- USAID, (2008). *Informal SMME Tax Compliance Survey Report*. Prepared for National Treasury, Republic of South Africa, by United States Agency for International Development, Rajen Govender, Citizen Surveys.
- Vaillancourt, F. (1989). *The Administrative and Compliance Costs of the Personal Income Tax and Payroll Tax System in Canada, 1986*. Toronto, Canadian Tax Foundation.
- Vásconez, Byron y Andrea Bedoya (2011). *Entendiendo la Moral Tributaria en Ecuador*. Quito, Centro de Estudios Fiscales, Servicio de Rentas Internas.
- Verwaal, E. y Sijbren Cnossen (2001). 'Europe's New Border Taxes', *CESifo Working Paper* 434. Munich, Center for Economic Studies and Ifo Institute for Economic Research.
- Wallschutzky, I. y B. Gibson (1993). *Small Business Cost of Compliance Project: Final Report*. Canberra, Australian Taxation Office.
- Willeboordse, A. (ed) (1997). *Handbook on Design and Implementation of Business Surveys*. Luxemburgo, Eurostat.
- Williamson, O. (1989). 'Transaction Cost Economics' en R. Schmalensee y R. Willig (eds.), *Handbook of Industrial Organization* 1. Amsterdam, Elsevier Science Publishers.
- World Bank (2009). *The Costs of Tax Compliance in Ukraine*. Washington, DC, International Finance Corporation y World Bank Group.
- (2010a). *Better Regulation for Growth. Governance Frameworks and Tools for Effective Regulatory Reform*. Washington, DC, World Bank Group.

- _____ (2010b). *Peru Tax Compliance Cost Survey*. Poverty Reduction and Economic Management (PREM) Network. Washington, DC, International Finance Corporation y World Bank Group.
- _____ (2011a). *Doing Business*. Washington, DC, International Finance Corporation y World Bank Group.
- _____ (2011b). *Tax Perception and Compliance Cost Surveys: A Tool for Tax Reform*. Washington, DC, International Finance Corporation y World Bank Group.
- Zevallos V. Emilio (2006). 'Obstáculos al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas en América Latina', *Cuaderno de Difusión* 11 (20). San José, Costa Rica, Fundación para el Desarrollo Sostenible en América Latina (FUNDES).

Abreviaciones

ANT	Administración Nacional Tributaria
AT	Administración Tributaria
CA	Costos Administrativos
CC	Costos del Cumplimiento
CTT	Costo de Transacción Tributario
CI	Costos Internos
CE	Costos Externos
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
ECLAC	Economic Commission for Latin America and the Caribbean
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
TA	Tiempo
VA	Valor del Tiempo

Segunda Parte

Estudio País: Costa Rica

Resumen Ejecutivo

1. En el año 2012, los costos de transacción tributarios representaron el 1.78 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) en Costa Rica. De este total, los costos del cumplimiento tributario incurridos por los contribuyentes correspondió el 1.67 por ciento y los costos de administración de la Dirección General de Tributación (DGT) correspondió el 0.11 por ciento.
2. Las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) representan un universo importante dentro de las empresas en Costa Rica. De acuerdo a la definición establecida por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (Naciones Unidas-DESA) y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) la gran mayoría son microempresas. Sólo un 0.5 por ciento de las empresas son mediana empresa con ingresos por ventas de entre US \$2 y US \$5 millones.
3. El costo promedio por empresa ascendió a US \$2,156 al año. Para el caso de la microempresa este costo promedio ascendió a US \$2,150 mientras que para la pequeña empresa fue US \$2,160; y para la mediana empresa fue US \$3,254. Estas diferencias vienen explicadas por los costos y gastos externos que incurren las empresas que representan un 75 por ciento de los costos de transacción tributarios. Considerando que estos costos son fijos, cuando se analiza como porcentaje de las ventas se puede observar que los costos del cumplimiento en términos relativos son regresivos para las microempresas (equivalente al 4.3 por ciento de las ventas). Mientras que para las pequeñas y medianas son equivalentes al 0.5 por ciento y 0.2 por ciento de las ventas, respectivamente.
4. Una empresa promedio del régimen tributario general destina 134 horas al año a cumplir con sus obligaciones tributarias esto representa en promedio US \$649 anuales para las empresas. El 47 por ciento de las empresas manifestó el uso de asesores externos para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

5. Los costos administrativos representan el 0.11 por ciento del PIB. El rubro remuneraciones es el de mayor importancia relativa en el presupuesto de la DGT. Por tanto, la metodología de asignación de recursos por capacidad instalada es consistente con los cálculos realizados.
6. Existe una concentración mayor de los costos administrativos (0.05 por ciento) en las acciones de control de la Administración Tributaria (AT), lo cual influye positivamente en los resultados de la administración. Existen una relación consecuente entre el gasto asignado a las acciones de control con los costos del cumplimiento. Un 9 por ciento de los encuestados manifestó estar dentro de la acción de la administración tributaria.
7. El presente estudio, es una primera aproximación a la evaluación de costos de cumplimiento tanto del régimen general y simplificado. Por lo cual se sugiere ampliar a otros estudios que incluyan el costo-beneficio integral del sistema tributario para la economía en su conjunto, principalmente enfocando esfuerzos hacia la simplificación.

Capítulo I

Consideraciones generales del sistema tributario en Costa Rica

1.1 Estructura económica y empresarial de Costa Rica

La República de Costa Rica limita al norte con Nicaragua y al sureste con Panamá. Tiene una población de 4,652,459 (2013) y un área de 51,100 km². Tiene costa al este con el Caribe y al oeste con el Pacífico. Sus límites marítimos colindan con Colombia, Ecuador, Nicaragua y Panamá. Su capital, centro político y económico, es San José, y su idioma oficial es el Español.



En el 2012 el Índice de Desarrollo Humano (IDH), Costa Rica es el séptimo de Latinoamérica y el segundo en América Central. Para 2010, según el Índice de Desigualdad de Género, Costa Rica es el país más igualitario de América Latina. En 2010 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) destacó que Costa Rica está entre los pocos países que han alcanzado un desarrollo humano mucho más

alto que otros países de su mismo nivel de ingreso. En el reporte del PNUD de 2013, Costa Rica fue el país que registró la mayor esperanza de vida de América Latina (79.4 años). Según la Fundación Konrad Adenauer, Costa Rica es el país más democrático de Latinoamérica, debido a la alta participación de mujeres en cargos de elección popular, la abundante participación de partidos en el Congreso y la eficiencia y cobertura en los servicios de salud y educación.

La economía de Costa Rica ha pasado de ser eminentemente agrícola a una economía de servicios. Continúan siendo importantes los ingresos por exportaciones de productos agrícolas tradicionales, como lo son el banano, el café, el azúcar, el cacao y la piña. Destaca la producción de café costarricense de alta calidad y su exportación al mercado de Estados Unidos de América en donde es muy apreciado. Sin embargo los ingresos provenientes de la exportación de productos no tradicionales, como las flores y los mini vegetales, han superado en gran medida a los anteriores y el sector de servicios ha crecido fuertemente en los últimos años, generando más de 10,000 empleos.¹

El turismo es la industria con mayor crecimiento y desde inicios de la década de 2000 genera más divisas que cualquiera de los principales productos agrícolas de exportación. Mientras que las exportaciones agrícolas tradicionales de banano, café, azúcar y carne siguen siendo la columna vertebral de las exportaciones del país, una variedad de productos agrícolas, industriales y especializados han ampliado el comercio de exportación en los últimos años. Asimismo, el país ha focalizado sus exportaciones con productos de alto valor agregado, como por ejemplo los microchips. Del mismo modo, el turismo tiene un aporte importante en el país, la biodiversidad con el que cuenta el país hace que sea un destino clave para el ecoturismo.

Actualmente, Costa Rica representa a una de las economías más estables de Latinoamérica. En los últimos años, tiene un crecimiento, superior al 4 por ciento pudiendo recuperar de la crisis global del 2008 – 2009. Mantiene un nivel moderado de inflación que ronda el 5 por ciento en los últimos tres años.

De acuerdo al ranking Doing Business (Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional, 2013), Costa Rica se encuentra

¹Ver CaribeInsider: <http://www.caribeinsider.com/es/economia/202>.

en la posición 110 del ranking. Destacando en los rubros: acceso a electricidad (45), registro de propiedad (46) y comercio internacional (51). Del mismo modo, los rubros donde el país se encuentra debajo de los promedios latinoamericanos son: protección de inversionistas (169), resolución de insolvencias (128) y permisos de construcción (128). Cabe indicar, que en relación al rubro pago de impuestos el puesto que ocupa Costa Rica es el 125 mejorando 10 puestos respecto al año 2012.

**Cuadro 1:
Indicadores**

(Tasa de crecimiento anual)

	2010	2011	2012
Producto interno bruto	4.9	4.2	5.1
Inflación	5.8	4.7	4.6

Fuente: Banco Central de Costa Rica (BCCR).

Según este estudio, las empresas dedican 226 horas al año en cumplir con los requerimientos tributarios.² Asimismo, las empresas tienen que realizar 23 pagos al año teniendo una reducción de ocho pagos respecto al año 2012. Estos resultados están por debajo del promedio en Latinoamérica y el Caribe.

**Cuadro 2:
Doing business 2012-2013**

Indicador	2012	2013
Ranking	135	125
Pagos (numero por año)	31	23
Tiempo (horas por año)	246	226
Tasa de impuestos	55	55

Fuente: Banco Mundial y IFC (2013).

Costa Rica mantiene un grupo grande de empresas que están catalogadas como Micro, medianas o pequeñas empresas (MIPYMES). Las cuales representan la casi totalidad del parque productivo (97.8 por ciento) y generan el 48.4 por ciento del empleo privado (Monge-González y Rodríguez-Álvarez, 2012).

²Incluye impuestos a la renta societaria, impuestos indirectos e impuestos a la seguridad social.

Según datos de la Caja Costarricense del Seguro Social (Cámara de Comercio de Costa Rica, 2013), a diciembre del 2012 el sector comercial estaba compuesto por 65,538 empresas formales, de las cuales el 72.7 por ciento son catalogadas como microempresa (1 a 5 trabajadores), el 21.4 por ciento son pequeñas empresas (6 a 30 trabajadores), el 4.1 por ciento son medianas empresas (31 y 100 trabajadores) y el 1.9 por ciento son grandes empresas (más de 100 trabajadores). De este modo, el 98.1 por ciento del total de empresas son MIPYMES.

Cuadro 3:
Número de empresas, junio 2012

Tipo de empresa	Cantidad de trabajadores	Número de empresas	Porcentaje
Micro	1 a 5	47 621	72.7
Pequeña	6 a 30	14 011	21.4
Mediana	31 a 100	2 669	4.1
Grande	más de 100	1 237	1.9
Total		65 538	100.0

Fuente: Cámara de Comercio, Costa Rica (2013).

1.2 Sistema tributario e institucionalidad

1.2.1 Institucionalidad

El sistema tributario costarricense se encuentra bajo la dirección del Ministerio de Hacienda de Costa Rica, dentro del Viceministerio de Ingresos, el cual está conformado por la Dirección General de Aduanas, que es el encargado de la administración de los tributos de carácter aduanero; la Dirección General de Hacienda, que es el órgano encargado del cobro judicial; la Policía de Control Fiscal, encargada de la investigación e inspección para determinar infracciones y delitos fiscales, en las áreas tributaria, aduanera y Hacendaria; y la Dirección General de Tributación (DGT) que es el ente rector en materia de impuestos internos. La DGT tiene como objetivo contribuir con la mejora continua del sistema tributario costarricense, procurando su equilibrio y progresividad, en armonía con los derechos y garantías ciudadanas.

Las apelaciones son resueltas por el Tribunal Fiscal Administrativo.³ Este tribunal tiene competencia nacional y es responsable de conocer las impugnaciones de los contribuyentes contra actos administrativos de determinaciones de impuestos, peticiones y consultas que realizan las administraciones tributarias de la DGT. Los impuestos de carácter municipal son recaudados directamente por cada uno de los municipios que tienen autonomía en este sentido. Las contribuciones a la seguridad social son administradas por la Caja Costarricense de Seguro Social.

La DGT administra múltiples impuestos del gobierno central siendo el más importante el impuesto sobre la renta que representó el 46.3 por ciento de la recaudación total en el año 2012, seguido del impuesto general sobre las ventas (30.3 por ciento del total). Cabe indicar, que adicionalmente la DGT administra una serie de impuestos que tienen una representación baja en la recaudación, como son el impuesto a los derechos de salida, el impuesto específico a las bebidas alcohólicas, el impuestos al traspaso de bienes inmuebles, entre otros.

Cuadro 4:
Recaudación anual 2011–2012

(Miles de dólares de los Estados Unidos)

Impuestos	2011	Por- centaje	2012	Por- centaje
Impuesto sobre la renta	1 468 375	48.0	1 744 675	46.3
Impuesto general sobre las ventas	930 562	30.4	1 143 926	30.3
Impuesto a los combustibles	266 241	8.7	380 673	10.1
Impuesto propiedad de vehículos, embarcaciones y aeronaves	150 883	4.9	199 388	5.3
Impuesto a los derechos de salida	42 352	1.4	49 632	1.3
Impuesto selectivo de consumo	46 141	1.5	50 719	1.3
Impuesto específico a las bebidas alcohólicas	46 922	1.5	55 446	1.5
Impuesto a las bebidas sin alcohol y jabones	45 817	1.5	54 510	1.4
Impuesto al traspaso de bienes inmuebles	33 760	1.1	40 992	1.1

³Órgano autónomo del Poder Ejecutivo sus integrantes eran nombrados por el Poder Ejecutivo por un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelectos.

Cuadro 4: (continua)

Impuestos	2011	Porcentaje	2012	Porcentaje
Impuesto transferencia de vehículos, embarcaciones y aeronaves	24 226	0.8	25 332	0.7
Impuesto producción tabaco 9028	0	0.0	19 923	0.5
Impuesto a los casinos y salas de juego	511	0.0	418	0.0
Timbre educación y cultura	932	0.0	586	0.0
Impuesto solidario de vivienda	4 386	0.1	5 162	0.1
Total	3 061 108	100	3 771 381	100.0

Fuente: Dirección General de Tributación, Ministerio de Hacienda, Costa Rica.

A febrero de 2013, la DGT cuenta con 971 empleados a nivel de todas las dependencias del país. El 29 por ciento corresponde a las operaciones centrales donde destacan las operaciones normativas, recaudación y fiscalización y el 71 por ciento corresponde a las diferentes direcciones regionales que se subdividen en 10 administraciones tributarias y la Dirección de Grandes Contribuyentes Nacionales, distribuidas a lo largo del país.

Cuadro 5:
Cantidad de funcionarios de la Dirección General de Tributación

(Febrero 2013)

Dependencia	Cantidad	Porcentaje
Nivel central	279	29
Nivel operativo	692	71
Total	971	100

Fuente: Dirección General de Tributación, Ministerio de Hacienda, Costa Rica.

Los contribuyentes activos al 31 de diciembre del 2012 alcanzaron los 600,212 a lo largo de las dependencias regionales del país soportados en dos sistemas informáticos; el Sistema de Tributación Digital y Sistema Integral de Información de la Administración Tributaria (SIAT).

Del total de contribuyentes, 487 son grandes contribuyentes que reportan a la Dirección de Grandes Contribuyentes. Estos contribuyentes tienen un servicio personalizado por parte de la administración

dado que representan un 71 por ciento de la recaudación total y son soportados por el Sistema de Tributación Digital.

El Sistema de Tributación Digital, adicionalmente soporta a los “Grandes Empresas Territoriales” (GETES) a este grupo pertenecen 605 contribuyentes, así como a un grupo de 710 contribuyentes (medianos y pequeños) que por su importancia fueron incluidos en el sistema.

Los medianos y pequeños contribuyentes están conformados por 598,410 personas jurídicas y físicas a nivel de todas las dependencias de la DGT. La mayor concentración de contribuyentes (44 por ciento) se encuentra en las administraciones tributarias de San José Este y Oeste.

La DGT tiene desarrollado los siguientes sistemas y herramientas de ayuda para la presentación de declaraciones juradas.

Cuadro 6:
Contribuyentes activos de la Dirección General de Tributación al 2012

Sistema	Tipo de contribuyente	Cantidad	Porcentaje
Tributación Digital	Grandes contribuyentes	487	0.08
	GETES	605	0.10
Sistema Integral de Información Tributaria (SIAT)	Medianos y pequeños contribuyentes	710	0.12
	Medianos y pequeños contribuyentes	598 410	99.70
Total		600 212	100.00

Fuente: Subdirección de Registro Único Tributario, Dirección de Recaudación, Dirección General de Tributación.

Cuadro 7:
Contribuyentes activos, 2012

Tipo de contribuyente	Cantidad	Porcentaje
Grandes contribuyentes	487	0.08
Administraciones tributarias	99 725	99.92
San José	263 873	43.96
Alajuela	68 473	11.41
Cartago	57 739	9.62

Cuadro 7: (continua)

Tipo de contribuyente	Cantidad	Porcentaje
Heredia	64 417	10.73
Guanacaste	35 689	5.95
Puntarenas	24 432	4.07
Limón	27 083	4.51
Zona Norte	31 613	5.27
Zona Sur	26 406	4.40
Total	600 212	100.00

Fuente: Dirección General de Tributación, Ministerio de Hacienda, Costa Rica.

(a) SIIAT

Constituye el sistema de registro de las transacciones realizadas por todos los contribuyentes y de las actuaciones de la Administración tributaria en relación con éstos. Actualmente constituye la plataforma de registro, gestión y control para los medianos y pequeños contribuyentes.

(b) Tributación digital

Es un modelo de gestión tributaria integral basado en estrategias de gobierno electrónico, les permite a los contribuyentes realizar sus trámites, presentar declaraciones, pagar sus impuestos, resolver consultas y cumplir con los demás deberes tributarios por medio de Internet, sin necesidad de salir de su casa u oficina. Este sistema sólo está disponible para un grupo de contribuyentes (grandes, GETES y algunos otros).

(c) Tribunet

Es una herramienta tecnológica que permite a quienes inician actividades económicas realizar los trámites de inscripción y modificación de datos, así como la declaración y el pago de la contribución especial FONATEL D.177 y el canon de reserva del espectro radioeléctrico D.176.

(d) EDDI (Elaboración Digital de Declaraciones de Impuestos)

Es una herramienta tecnológica que le permite al contribuyente confeccionar los siguientes formularios de impuestos:

- Declaración jurada del impuesto sobre la renta D.101
- Declaración jurada del impuesto general sobre las ventas D.104
- Recibo oficial de pagos D.110.

(e) TASABAN

Sistema mediante el cual los usuarios pueden tasar el monto de los timbres e impuestos por actos sobre los bienes muebles e inmuebles en el Registro Nacional.

(f) Tributación Directa y Conectividad

Sistema mediante el cual los contribuyentes pueden presentar y pagar sus declaraciones generadas por EDDI a través de los bancos que tienen convenio de conectividad.

(g) Declara 7

Sistema desarrollado para la presentación de “declaraciones informativas” a través de Internet.

La DGT recibió durante el año 2012 cerca de 3 millones de declaraciones. El 80.2 por ciento se recibieron de manera electrónica a través de los diferentes sistemas de recepción de declaraciones electrónicas que la DGT ha puesto a disposición de los contribuyentes donde destacan Conectividad y EDDI que reciben más del 50 por ciento de las declaraciones.

**Cuadro 8:
Declaraciones recibidas, 2012**

Tipo de declaración	2012	Porcentaje
Normalizadas (papel)	577 317	19.8
Electrónicas	2 335 860	80.2
Tributación digital	53 007	1.8
Tribunet	5 315	0.2
EDDI	581 896	20.0
Tasaban	36 348	1.2
Conectividad	1 434 214	49.2
Declara 7 (informativas)	225 080	7.7
TOTAL	2 913 177	100.0

Fuente: Dirección General de Tributación, Ministerio de Hacienda, Costa Rica.

Para la realización de sus actividades, el Ministerio de Hacienda asigna un presupuesto anual a la DGT, de acuerdo con las necesidades de cada una de las dependencias. El presupuesto ejecutado de la DGT para el año 2012 fue de US \$51 millones. De este el rubro más importante es el de remuneraciones con casi el 70 por ciento del presupuesto. El segundo rubro en importancia es el de servicios con un 25 por ciento debido a que la DGT tiene varios servicios tercerizados, tales como equipamiento informático, impresiones, entre otros. En el año 2012, el presupuesto ejecutado representó un 1.35 por ciento de la recaudación tributaria y el 0.11 por ciento del PIB.

Cuadro 9:
Presupuesto de la DGT

(Miles de dólares de los Estados Unidos)

Partidas	2012	Porcentaje
Remuneraciones	35 095	68.8
Servicios	12 832	25.1
Materiales y suministros	335	0.7
Bienes duraderos	1 466	2.9
Transferencias corrientes	1 302	2.6
Cuentas especiales	1	0.0
Total	51 032	100.0
Porcentaje de la recaudación	1.35	
Porcentaje del PIB	0.11	

Fuente: Dirección General de Tributación, Ministerio de Hacienda, Costa Rica.

1.2.2 Sistema tributario

La recaudación tributaria proviene de varios impuestos, sin embargo se concentra principalmente en dos: el impuesto sobre la renta, cuya base gravable es la renta de las actividades productivas tanto de personas jurídicas como de las personas físicas y el impuesto sobre las ventas.

El Impuesto sobre la renta

El impuesto sobre la renta en Costa Rica es territorial. Esto significa que el impuesto sobre la renta se aplica a los individuos y a las personas jurídicas. El impuesto grava la renta que se origina de una fuente de Costa Rica solamente; las leyes costarricenses no gravan los ingresos fiscales derivados de una fuente extranjera. Este impuesto se determina

y se recauda a través del sistema de auto declaración. Asimismo, se tiene un grupo de impuestos específicos de retención sobre los salarios, los intereses, los dividendos, los servicios prestados por extranjeros no domiciliados, y las remesas al exterior a favor de individuos o personas jurídicas no residentes.

La base imponible para las personas jurídicas y para las personas físicas con actividades lucrativas se basa en los ingresos netos. Estos se calculan como el ingreso bruto después de las deducciones. Se incluyen los ingresos procedentes de la explotación o el negocio de bienes inmuebles, la inversión de capital y de otras actividades empresariales. También contempla cualquier aumento del patrimonio neto durante el año contributivo, que no puede justificarse por los ingresos declarados o registrados.

Asimismo, el impuesto grava los ingresos de fuente costarricense percibidos o devengados por personas físicas o jurídicas domiciliadas en el país, así como cualquier otro ingreso de fuente costarricense no exceptuado por la ley. El periodo fiscal es anual, contados del 1 de octubre de un año, al 30 de setiembre del año siguiente, sin detrimento de que puedan existir otros periodos fiscales autorizados para contribuyentes dependiendo de su actividad económica.

El impuesto a la renta debe ser declarado y pagado trimestralmente como concepto de pago parcial a cuenta del impuesto, pero la Administración Tributaria puede autorizar para efectuar pagos mensuales como anticipos a cuenta de cada pago parcial. Para determinar el impuesto a pagar en la declaración final del periodo fiscal respectivo, el contribuyente debe multiplicar la renta neta por la tarifa del impuesto. La tarifa del impuesto es del 30 por ciento para las personas jurídicas.

Para el caso de las MIPYMES constituidas como personas jurídicas, cuyo ingreso bruto en el periodo fiscal no exceda de 95,447,000 colones (¢), la tarifa es la siguiente (vigente para el periodo fiscal 2013):

- (a) Hasta ¢47,451,000 de ingresos brutos: 10 por ciento; y
- (b) Hasta ¢95,447,000 de ingresos brutos: 20 por ciento.
- (c) No están sujetas al impuesto:

1. El Estado, las municipalidades, las instituciones autónomas y semiautónomas del Estado que por ley especial gocen de exención y las universidades estatales.
2. Los partidos políticos y las instituciones religiosas cualquiera que sea su credo, por los ingresos que obtengan para el mantenimiento del culto y por los servicios de asistencia social que presten sin fines de lucro.
3. Las empresas acogidas al Régimen de Zonas Francas, de conformidad con la Ley 7210 del 23 de noviembre de 1990.
4. Las organizaciones sindicales, las fundaciones, las asociaciones declaradas de utilidad pública por el Poder Ejecutivo, siempre y cuando los ingresos que obtengan, así como su patrimonio, se destinen en su totalidad, exclusivamente para fines públicos o de beneficencia y que, en ningún caso, se distribuyan directa o indirectamente entre sus integrantes.
5. Las cooperativas debidamente constituidas de conformidad con la Ley 6756 del 5 de mayo de 1982 y sus reformas.
6. Las asociaciones solidaristas.
7. La Sociedad de Seguros de Vida del Magisterio Nacional, la Caja de Ahorro y Préstamo de la Asociación Nacional de Educadores y la Corporación de Servicios Múltiples del Magisterio Nacional.
8. Las asociaciones civiles que agremien a pequeños o medianos productores agropecuarios de bienes y servicios, cuyos fines sean brindarles asistencia técnica y facilitarles la adquisición de insumos agropecuarios a bajo costo; buscar alternativas de producción, comercialización y tecnología, siempre y cuando no tengan fines de lucro; así como, sus locales o establecimientos en los que se comercialicen, únicamente, insumos agropecuarios. Además, los ingresos que se obtengan, así como su patrimonio, se destinarán exclusivamente para los fines de su creación y, en ningún caso, se distribuirán directa o indirectamente entre sus integrantes.

9. Las personas micro, pequeñas y medianas productoras orgánicas registradas ante la oficina correspondiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería, que durante un año hayan estado en transición para ser certificados como tales, por un período de diez años y mientras se mantengan las condiciones que dieron origen a la exoneración.
10. Las juntas de educación y las juntas administrativas de las instituciones públicas de enseñanza.
11. El Hospicio de Huérfanos de San José.

A las personas físicas con actividades lucrativas se les aplica la siguiente escala de tarifas (vigente para el periodo fiscal 2013):

- (a) Las rentas de hasta ₡3,171,000 anuales, no estarán sujetas al impuesto;
- (b) Sobre el exceso de ₡3,171,000 anuales y hasta ₡4,735,000 anuales, se pagará el 10 por ciento;
- (c) Sobre el exceso de ₡4,735,000 anuales y hasta ₡7,898,000 anuales, se pagará el 15 por ciento;
- (d) Sobre el exceso de ₡7,898,000 anuales y hasta ₡15,827,000 anuales, se pagará el 20 por ciento; y
- (e) Sobre el exceso de ₡15,827,000 anuales, se pagará el 25 por ciento.

Las personas físicas con actividad lucrativa que además hayan recibido durante el período fiscal respectivo, ingresos por concepto de trabajo personal dependiente, o por concepto de jubilación o pensión, deberán restar del monto no sujeto referido anteriormente, la parte no sujeta aplicada de los ingresos recibidos por concepto de trabajo personal dependiente, o por concepto de jubilación o pensión. En caso de que esta última exceda del monto no sujeto aludido anteriormente, sólo se aplicará el monto no sujeto en el impuesto único sobre las rentas percibidas por el trabajo personal dependiente o por concepto de jubilación y pensión u otras remuneraciones por servicios personales, en cuyo caso a las rentas netas obtenidas por las personas físicas con actividades lucrativas no se les aplicará el tramo no sujeto sino que estará sujeto a la tarifa del 10 por ciento establecida en el inciso b) arriba indicado.

En relación a las personas físicas en relación de dependencia estas son sujetas a retención por parte de su empleador y están sujetas a las siguientes tarifas de acuerdo a su salario bruto.

- (a) Hasta ₡714,000 mensuales: exento;
- (b) Sobre el exceso de ₡714,000 hasta ₡1,071,000: 10 por ciento;
- (c) Sobre el exceso de ₡1,071,000 en adelante: 15 por ciento.

El impuesto sobre las ventas

El impuesto sobre las ventas grava la transferencia del dominio, a título gratuito u oneroso, de todo tipo de mercancías, así como de los servicios gravados por la ley. Se consideran contribuyentes las personas físicas o jurídicas, de derecho o de hecho, públicas o privadas, que realicen ventas o presten servicios de forma habitual; igualmente, personas de cualquier naturaleza que efectúen importaciones o internaciones de bienes.

El monto del impuesto se determina aplicando la tarifa establecida en el Artículo 10 de la Ley General sobre las Ventas (actualmente 13 por ciento) sobre el precio neto de la venta, que incluye el impuesto selectivo de consumo cuando las mercancías de que se trate estén afectas por este.

El impuesto que debe pagarse al Fisco se determina por la diferencia entre el débito y el crédito fiscal que esté debidamente respaldado por comprobantes registrados en la contabilidad de los contribuyentes.

Impuesto sobre traspaso de bienes inmuebles

Este impuesto grava los traspasos, bajo cualquier título, de bienes inmuebles que estén o no inscritos en el Registro Público de la Propiedad. La obligación de pagar el impuesto surge en la hora y fecha del otorgamiento de la escritura pública en que se asienta el negocio jurídico de traspaso del inmueble.

Cuadro 10:
Sistema tributario: Tarifas

Impuestos	Tarifas Impositivas (porcentaje)
Impuestos sobre las renta	30%
Aranceles de importación/exportación	Dependiente del producto
Impuesto general sobre las ventas	13%
Timbres	1%
Impuesto a las propiedades	0.25%
Impuesto sobre el traspaso de bienes inmuebles	1.50%
Impuesto de patente municipal	0.30%
Impuesto sobre la retención de regalías, honorarios y dividendos	Hasta un 25%
Impuestos al interés	8.0%
Impuesto sobre la renta para personas no domiciliadas	10% con relación de dependencia — 15% sin relación de dependencia

Fuente: Departamento de investigación de la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE).

1.2.3 Estudios de evasión tributaria

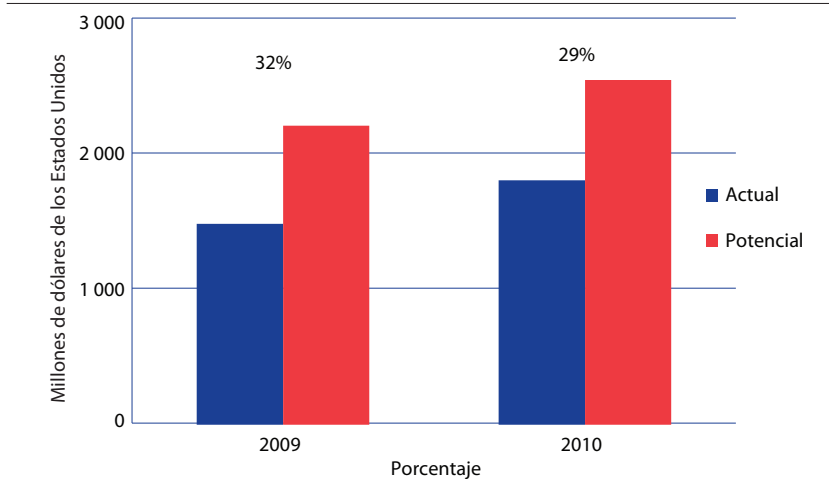
De acuerdo a estimaciones del Ministerio de Hacienda, la evasión del impuesto general sobre las ventas fue del 29 por ciento en el año 2010, o 2 por ciento del PIB. Lo cual representó una disminución de tres puntos porcentuales respecto al año 2009. Cabe indicar, que Costa Rica cuenta con una de las menores tasas de evasión de la región aun cuando el régimen del impuesto sobre las ventas es complejo (Ministerio de Hacienda, 2011).

Según el estudio del Ministerio, la evasión en relación al impuesto sobre la renta de personas físicas fue de 45.8 por ciento en el año 2010. Cabe resaltar el alto nivel de evasión en los profesionales independientes con actividad lucrativa, donde el nivel de evasión alcanza el 90 por ciento (0.9 por ciento del PIB). Asimismo, el nivel de evasión de asalariados alcanzó el 12 por ciento.

Las personas jurídicas tuvieron un nivel de incumplimiento del 60 por ciento en el impuesto sobre la renta (2.9 por ciento del PIB) no se encontró mayor variación respecto al año 2009. En este

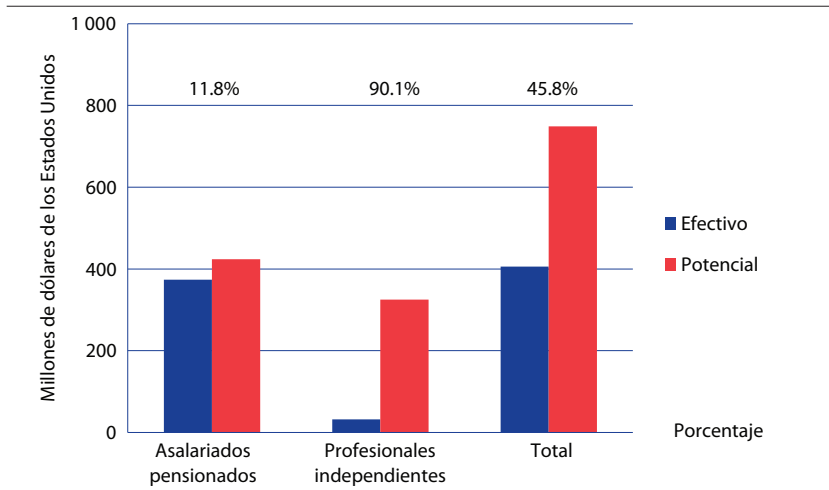
segmento de evasión es probable que también se encuentren prácticas elusivas. Finalmente, la evasión total se calculó en el orden del 5.8 por ciento del PIB.

Gráfico 1:
Evasión del impuesto a las ventas, 2009–2010



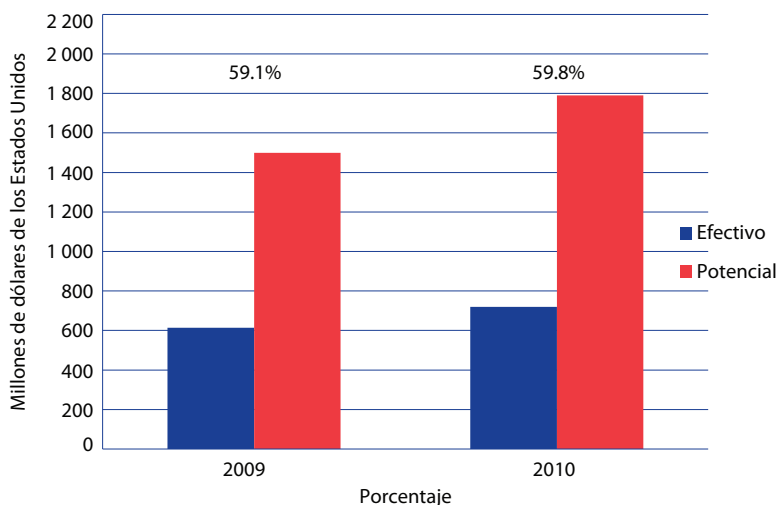
Fuente: Ministerio de Hacienda, Costa Rica (2011).

Gráfico 2:
Evasión del impuesto a la venta de personas físicas, 2010



Fuente: Ministerio de Hacienda, Costa Rica (2011).

Gráfico 3:
Evasión del impuesto a la venta de personas jurídicas, 2009 – 2010



Fuente: Ministerio de Hacienda, Costa Rica (2011).

1.2.4 Gastos tributarios

El Ministerio de Hacienda en su estudio sobre los gastos tributarios⁴ estimó que estos ascendieron a 5.81 por ciento del PIB en el año 2010 proviniendo un 63.3 por ciento del impuesto general sobre las ventas y 31.3 por ciento por el impuesto sobre la renta (Programa de Estudios Fiscales, Escuela de Economía, Universidad Nacional y Dirección General de Hacienda, 2011).

En relación a los gastos tributarios asociados al impuesto general sobre las ventas, la mayor proporción del gasto viene dado por las exoneraciones al impuesto en bienes (93 por ciento). Esto se explica por exenciones en el impuesto general a las ventas en aduanas y compras.

⁴Se define como gasto tributario al nivel de ingresos que el Gobierno deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo distinto al que se aplica de carácter general, en la legislación tributaria nacional y que tiene como fin beneficiar o promover a determinadas actividades, sectores, regiones o grupos de contribuyentes.

Cuadro 11 Gastos tributarios, 2010

(Millones de dólares de los Estados Unidos)

Categoría	Monto	Porcentaje del PIB
Ventas	1 267	3.68
Renta	630	1.82
Otros	106	0.31
Total	2 002	5.81

Fuente: Ministerio de Hacienda, Costa Rica (2011).

1.3 Principales reformas hacia la mejora del cumplimiento tributario en MIPYMES

1.3.1 Ley de fortalecimiento a medianas y pequeñas empresas⁵

El sistema tributario de Costa Rica no tiene una definición general de micro, mediana y pequeña empresa, sin embargo para efectos de otros procesos del sector público, algunos organismos han conceptualizado alguna definición. Una de ellas es la de la Caja Costarricense de Contribución Social, responsable de la administración de las contribuciones sociales que define: microempresas a aquellas que tiene entre 1 y 5 trabajadores, pequeñas empresas a aquellas que tienen entre 6 y 30 trabajadores; medianas empresas a las que tienen entre 31 y 100 trabajadores; y finalmente a las grandes empresas a aquellas que sobrepasan los 100 trabajadores.

Cuadro 12: Número de empresas por actividad económica, 2012

Tipo de empresa	Micro (1 a 5 trabajadores)	Pequeñas (6 a 30 trabajadores)	Medianas (31 a 100 trabajadores)	Grandes (más de 100)	Total
Comercio	13 098	4 074	621	175	17 968
Servicios	8 490	1 544	242	114	10 390
Actividades inmobiliarias	7 579	1 986	482	266	10 313
Agropecuario	4 976	1 174	196	153	6 499

⁵Ley 8262: Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas.

Cuadro 12: (continua)

Tipo de empresa	Micro (1 a 5 trabajadores)	Pequeñas (6 a 30 trabajadores)	Medianas (31 a 100 trabajadores)	Grandes (más de 100)	Total
Industria	3 064	1 435	333	237	5 069
Transporte y comunicaciones	2 993	882	237	81	4 193
Hoteles y restaurantes	4 012	1 272	180	55	5 519
Construcción	2 343	1 096	200	77	3 716
Administración pública y enseñanza	608	352	107	47	1 114
Financiero	435	185	67	32	719
Otros	23	11	4	0	38
Total	47 621	14 011	2 669	1 237	65 538

Fuente: Caja Costarricense del Seguro Social.

De otro lado, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio mediante la Ley 8262, “Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas” define a las pequeñas y medianas empresas (PYMES) en su Artículo 3: *“Para todos los efectos de esta Ley y de las políticas y los programas estatales o de instituciones públicas de apoyo a las pymes, se entiende por micros, pequeñas y medianas empresas toda unidad productiva de carácter permanente que disponga de los recursos humanos, los maneje y opere, bajo las figuras de persona física o de persona jurídica, en actividades industriales, comerciales, de servicios o agropecuarias que desarrollen actividades de agricultura orgánica.”*

La diferenciación entre micro, pequeña o mediana empresa se determina a partir de los resultados de las siguientes fórmulas, para los sectores que se especifican a continuación.⁶

(a) Para el sector industrial:

$$P = ((0.6 \times pe/100) + (0.3 \times van/\$600,000,000) + (0.1 \times afe/\$375,000,000)) \times 100.$$

(b) Para los sectores de comercio y servicios:

⁶En Reglamento General a la Ley 8262 de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas.

$$P = [(0.6 \times pe/30) + (0.3 \times van/\text{¢}1,200,000,000) + (0.1 \times ate/\text{¢}375,000,000)] \times 100.$$

Dónde:

P: puntaje obtenido por la empresa

pe: personal promedio empleado por la empresa durante el último período fiscal

van: Valor de las ventas anuales netas de la empresa en el último período fiscal

afe: Valor de los activos fijos netos de la empresa en el último período fiscal

ate: Valor de los activos totales netos de la empresa en el último período fiscal.

El valor de referencia de los parámetros utilizados está sujeto a la revisión y actualización anual por parte del Ministerio.

Las empresas se clasificarán con base en el puntaje P obtenido, con el siguiente criterio:

- Microempresa $P \leq 10$;
- Pequeña empresa $10 < P \leq 35$;
- Mediana empresa $35 < P \leq 100$.

Para efectos de clasificar las actividades empresariales como industriales, comerciales o de servicios, se utilizan las categorías indicadas en la más reciente actualización de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas (CIIU).

Para aprovechar los beneficios de la Ley 8262, las empresas además de calificar en alguna de las categorías de micro, pequeña o mediana empresa, deben satisfacer al menos dos de los siguientes requisitos legales:

- (a) El pago de cargas sociales, entendiéndose éste como el pago de las obligaciones que recauda la Caja Costarricense del Seguro Social;
- (b) El cumplimiento de obligaciones tributarias; entendiéndose por ellas las que tienen que ver con la DGT;

- (c) El cumplimiento de las obligaciones laborales; el cual se refiere al pago de la póliza de riesgos del trabajo.

Con el fin de que los beneficios derivados de la ley únicamente se otorguen a la PYMES, las empresas, deberán demostrar por medio de una certificación notarial, que su capital social accionario no pertenece en más de un 25 por ciento a una empresa grande.

La política de incentivos a las PYMES en Costa Rica está orientada a generar capacidades a las empresas y desarrollar una cultura emprendedora. De este modo, se han desarrollado los siguientes programas:

- Programas de incubadoras y aceleradoras de empresas
- Programa de capacitación en emprendedurismo
- Programa nacional de encadenamientos en el mercado local
- Programa nacional de simplificación de trámites
- Programa nacional de financiamiento a PYMES
- Programa nacional de compras públicas.

1.3.2 El régimen simplificado

El sistema tributario de Costa Rica creó el Régimen de Tributación Simplificada para Comerciantes Minoristas y Bares. El esquema del simplificado fue implementado en el año 1996 y aplica tanto para el impuesto a las ventas como el impuesto sobre la renta. El régimen está acotado para determinado tipo de actividades económicas dentro las que destacan: bares, cantinas, tabernas y establecimientos similares; estudios fotográficos; a la fabricación artesanal de calzado, de muebles y sus accesorios; cerámica y porcelana; de productos metálicos estructurales; floristerías; panaderías, restaurantes, cafés, sodas y otros establecimientos de venta de comidas, bebidas o ambas; los pescadores artesanales; los comerciantes minoristas y taxis.

Los contribuyentes en este régimen deben presentar una declaración trimestral dentro de los primeros 15 días después de finalizado cada trimestre, en forma física. Los contribuyentes aplicarán al monto total de compras trimestrales un factor específico por cada impuesto (impuesto general a las ventas e impuesto a la renta) sobre el total de compras gravadas.

Para acogerse al régimen deben cumplir adicionalmente con los siguientes requisitos:

- El monto de las compras anuales no superen los 150 salarios base
- El negocio cuente con un máximo de cinco empleados, excluido el contribuyente
- En el caso de taxis, la cantidad de vehículos dedicados a la actividad no debe superar a una unidad
- Que el valor de los activos fijos no supere los 350 salarios base.

Adicionalmente, a la facilidad del cálculo y pago del impuesto, las empresas dentro de este régimen están excluidas de llevar contabilidad completa. Las empresas deben únicamente llevar un registro de compras donde se anotan las compras de mercancías, materiales y suministros destinados a la elaboración de productos o a la prestación de servicios.

El contribuyente no está obligado a emitir facturas, excepto cuando el valor de venta individual de cada mercancía supere el 5 por ciento de un salario base y cuando el cliente lo solicite.

El contribuyente no debe conservar los comprobantes de todas sus operaciones, sino únicamente las facturas de compras.

Los factores de aplicación son variables de acuerdo al sector económico a la que se dedica la empresa y se aplican sobre las compras declaradas trimestralmente.

Las empresas podrán reclasificarse al régimen general previa solicitud de inscripción o reclasificación. La reclasificación del Régimen también podrá efectuarse por intervención fiscalizadora de la DGT.

La recaudación de este régimen asciende al 0.016 por ciento de PIB para el año 2010 (Pecho Trigueros, 2012).

Cuadro 13:
Régimen simplificado: Factores de aplicación

Actividad Renta	Renta	Ventas
Bares, cantinas, tabernas o establecimientos similares	0.020	0.040
Comerciantes minoristas	0.010	0.020
Estudios fotográficos	0.010	0.020
Fabricación artesanal de calzado	0.010	0.026
Fabricación de muebles y sus accesorios	0.010	0.065
Fabricación de objetos de barro, loza, cerámica y porcelana	0.010	0.020
Fabricación de productos metálicos estructurales	0.010	0.052
Floristerías	0.010	0.058
Panaderías	0.010	0.020
Restaurantes, cafés, sodas y otros establecimientos de venta de comidas, bebidas o ambos	0.020	0.040
Pescadores Artesanales en Pequeña Escala	0.025	
Pescadores artesanales medios	0.033	
Transporte remunerado de personas mediante la modalidad de taxi	0.5 por la cantidad de kilómetros recorridos	

Fuente: Decreto 25514-H Régimen de Tributación Simplificada para Comerciantes Minoristas y Bares.

Capítulo II

Los costos de transacción tributarios en Costa Rica

2.1 Consideraciones metodológicas del estudio país

Los costos de transacción tributarios (CTT) tienen dos componentes: el costo administrativo y el costo de cumplimiento. Los costos administrativos, son aquellos que son incurridos por el Estado para administrar el sistema tributario, mientras que los costos de cumplimiento son aquellos que incurren los contribuyentes para cumplir con el sistema tributario.

Los costos de transacción tributarios se componen de:

$$CTT = CC + CA$$

Dónde:

CTT = Costos de Transacción Tributarios

CC = Costos de Cumplimiento del contribuyente

CA = Costos Administrativos de la DGT.

El proceso de medición realizado, de acuerdo al modelo planteado en el estudio de las Naciones Unidas-DESA y CIAT, es el siguiente:

Fases del estudio de Medición de los CTT en PYMES en Costa Rica

Fase 0. Inicial
Identificación del contexto general; comprensión detallada del marco normativo y administrativo del impuesto (s) a ser analizados. Es importante entender el marco institucional, madurez de procesos y soporte político frente a una posible reforma de simplificación tributaria.
Fase 1. Preparatoria
Definición de los recursos financieros, de capacitación de entrenamiento del equipo técnico local. En esta fase es importante analizar la viabilidad financiera de contratación del proveedor externo que realizaría la encuesta, así como la calidad de la información interna que permita la determinación de los CTT.

Fase 2. Análisis		
Paso 1	Identificación de las obligaciones de información, requerimientos y transacciones tributarias así como principales indicadores internos de la DGT sobre el ciclo tributario	
Paso 2	Identificación de las normas relacionadas al impuesto y el procedimiento	
Paso 3	Identificación de los segmentos de empresas relevantes para el estudio	
Paso 4	Identificación de la población y frecuencia de la transacción	
Paso 5	Identificación de las normas relacionadas	
Fase 3. Medición		
Paso 6	Medición de los costos de cumplimiento	
Paso 7	Medición de los costos administrativos	
Fase 4. Informes		
Paso 8	Extrapolación a nivel nacional de los datos obtenidos	
Paso 9	Informe Final de los resultados y determinación del plan de simplificación	

Fuente: Naciones Unidas — DESA y CIAT. (Primera parte del presente estudio)

2.1.1. Definición de MIPYME

Para efectos del presente estudio la definición de MIPYME es la propuesta en la Primera Parte del estudio de las Naciones Unidas-DESA y CIAT,⁷ la cual se incluye a continuación.

Cuadro 14:

Definición de MIPYME: Metodología para la medición de los costos de transacción

Criterios	Microempresa	Pequeña empresa	Mediana empresa
Número de trabajadores	Hasta 10	Hasta 50	Hasta 200
Ventas anuales	Hasta US \$100 000	Hasta US \$2 millones	Hasta US \$5 millones

Fuente: Primera parte del estudio de las Naciones Unidas — DESA y CIAT.

Considerando que para el caso particular de Costa Rica, existe un régimen tributario simplificado que incluye a las MIPYME

⁷Ver Primera Parte, capítulo II, para. 2.1, del presente documento.

(no exclusivamente), se diferenció dentro del estudio a este grupo de empresas, de manera que se pudieran evaluar los costos de transacción tributarios dentro de este régimen. Así, en el marco poblacional se diferencia a las empresas del régimen general y a las empresas del régimen simplificado.

La información fuente previa, se basa en la declaración anual de renta 2012 así como la información de las declaraciones presentadas por las empresas del régimen simplificado en su declaración trimestral. Dado que las empresas del régimen simplificado no declaran ventas en sus declaraciones sino compras, para efectos del diseño muestral se utilizó a las compras como variable proxy⁸ de las ventas de manera que se pueda definir una población estandarizada.

Debido a que la Administración tributaria no maneja información de cantidad de trabajadores por empresa, en sus bases de datos, para efectos de determinación de la población objetivo del estudio, esta variable fue tomada en consideración de la encuesta ya que esta información fue recogida en el trabajo de campo.

Para la definición de la población no se tomaron en cuenta aquellas empresas que no tuvieron actividad tributaria, es decir no presentaron declaración o presentaron información con actividad igual a cero. A raíz de esta evaluación se pudo identificar que existe una baja incidencia del lado de los contribuyentes de dar de baja al registro o informar baja de actividad. Así la población sujeta a estudio muestral se definió de la siguiente manera:

Cuadro 15:

Empresas inscritas en la Dirección General de Tributación: Población de estudio de costos de transacción (número de empresas)^a

Tamaño de empresa	Población		
	Régimen general	Régimen simplificado	Total
Micro	276 746	32 692	309 438
Pequeña	34 951	182	35 133
Mediana	1 798	0	1 798
Total	313 495	32 874	346 369

Fuente: Dirección General de Tributación del Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

^aSe determinó la cantidad de empresas tomando en cuenta el monto de ventas y el de compras respectivamente en cada régimen.

⁸Variable que se aproxima al fenómeno a estudiar.

2.1.2 Recolección de la información

De acuerdo al estudio de las Naciones Unidas-DESA y CIAT, el costo administrativo es estimado, utilizando información de fuentes presupuestarias provistas por la DGT. Para el caso de los costos del cumplimiento se requirió de información primaria del contribuyente, que fue obtenida a través de encuesta, descrita a continuación.

2.1.3 Encuesta a los contribuyentes

El desarrollo de la encuesta tomó en consideración el modelo de encuesta propuesta en el estudio de las Naciones Unidas-DESA y CIAT (Primera Parte, anexo). Esta encuesta se tomó como punto de inicio y se adecuó a las características particulares del sistema impositivo de Costa Rica.

En la adecuación de la encuesta participaron funcionarios de la Dirección de Servicio al Contribuyente y de la Dirección de Gestión Integral Tributaria al contribuyente cuya experiencia operativa y de conocimiento de contribuyentes fueron fundamentales para la adecuación de ésta no solo por la parte de vocabulario y términos, sino también por la extensión y ámbito de las preguntas. La encuesta realizada se encuentra en el anexo 4 de este documento.

Para la recolección de información se contrató a una empresa de investigación de mercados localizada en Costa Rica. La metodología adoptada fue de encuestas cara a cara donde se entrevistaría al contribuyente por un espacio de 20 minutos.

El equipo de trabajo estuvo compuesto por 16 entrevistadores los cuales con capacitación impartida por la Dirección de Gestión Integral Tributaria de la DGT iniciaron el proceso de contacto a nivel telefónico con la intención de hacer citas previas con los contribuyentes.

Luego de desarrollar la encuesta, esta fue puesta en evaluación mediante una prueba de trabajo de campo, donde una de las entrevistadoras realizó las preguntas a un contador en las oficinas de la empresa encuestadora. Esto se transmitió virtualmente para que el resto del equipo vea la forma en cómo se realizaba e ir evacuando las dudas que salían durante la misma con respecto a las definiciones y alcance de las preguntas.

Al día siguiente se realizó un trabajo en campo donde cada encuestador debía realizar al menos dos encuestas a empresas de una zona determinada de previo y estas se revisaron en la empresa con personal de la Dirección de Gestión Integral Tributaria y los supervisores de la empresa encuestadora.

2.1.4 Criterios de selección de la muestra

Durante el trabajo desarrollado con el equipo de la Dirección de Gestión Integral Tributaria se acordó que los criterios de selección de la muestra debieran ser los siguientes:

- Contribuyentes activos (no omisos del periodo fiscal 2012) al 28 de febrero del 2013 dentro del régimen tributario general y simplificado.
- Se excluyeron a los grandes contribuyentes y GETES.
- Se incluyen todos los sectores a excepción de administración pública, educación y sector agropecuario.
- El ámbito de aplicación era para todas aquellas empresas que realizan su actividad comercial dentro del gran área metropolitana, que está comprendida desde los cantones de Atenas en la provincia de Alajuela hasta Paraíso en la provincia de Cartago y desde Alajuelita en la provincia de San José hasta Santa Bárbara en la provincia de Heredia: para un total de 31 cantones y 163 distritos.

Se adoptó la metodología de muestreo aleatorio simple con los siguientes resultados:

$$N = \frac{P \cdot \alpha^2 \cdot Z^2}{(P-1) \cdot e^2 + \alpha^2 \cdot Z^2}$$

Dónde:

N = valor muestral

P = cantidad de contribuyentes definidos en los rangos de las PYMES

α = desviación estándar de la población (sugerido 0.5)

Z = grado de confianza (95 por ciento)

e = limite aceptable de error (3 por ciento).

$$P = 346, 369$$

$$\alpha = 0.5$$

$$\begin{aligned} Z &= 95 \text{ por ciento} \\ e &= +/- 3.5 \text{ por ciento} \\ N &= 780 \end{aligned}$$

Así, la muestra dio como resultado para efectos del estudio de al menos 780 encuestas válidas, la cual además se agrupó en proporciones tanto para el régimen general como simplificado.

2.2 Costos del cumplimiento⁹

El componente del costo cumplimiento tributario se puede expresar de la siguiente forma:

Dónde:

$$CC = CI + CE$$

CC = Costo de Cumplimiento tributario del contribuyente

CI = Costos Internos

CE = Costos Externos.

El costo del cumplimiento es la suma de los costos internos y externos. Los costos internos incluyen los costos laborales y costos no laborales. Entendiéndose por costo laboral la contraprestación económica del recurso humano de la empresa que labora en las áreas para el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Dentro de los costos internos también están incluidos los valores adicionales no laborales incurridos por la empresa.

Los costos externos se definen como aquellos que la empresa encarga a terceros para cumplir con la obligación tributaria. Por el cual debe realizar un pago en contraprestación al servicio recibido.

2.2.1 Cálculo de los costos internos

Una de las principales dificultades en la medición de los costos de cumplimiento es determinar el tiempo (horas por mes) utilizado por los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones tributarias. Luego,

⁹Ver Primera Parte, capítulo II, para. 2.2, del presente documento.

la tarea de convertir el tiempo en valores monetarios dependerá de la acertada estimación sobre la cantidad de horas trabajadas y el valor que se fijará a cada hora.

Los costos internos, al ser este resultado del trabajo desarrollado del personal interno de la empresa se calculan en función del tiempo que los recursos internos de la empresa destinan a desarrollar las tareas que exige el cumplimiento tributario. De este modo, los costos internos se expresan de la siguiente forma:

$$CI = T_A * V_A + GA$$

Dónde:

CI = Costos Internos del contribuyente

T_A = Tiempo (en horas anuales)

V_A = Valor económico del tiempo

GA = Gastos Administrativos.

2.2.2 Cálculo de número de horas (T_A)

Para efectos de calcular las horas anuales que un contribuyente promedio destina a cumplir con las obligaciones tributarias se definió un perfil de contribuyente tanto para el régimen general como para el régimen simplificado. Estos perfiles fueron utilizados para anualizar los datos de manera que la información del costo tenga un tratamiento uniforme y sea factible de estandarizarla a datos anuales. Cabe indicar, que el perfil es un supuesto incluido en la metodología de las Naciones Unidas-DESA y CIAT del presente trabajo.

Los procesos de devoluciones, reclamaciones y control tributario son procesos no periódicos para los contribuyentes. Sin embargo, para efectos del presente trabajo se asume que todos los contribuyentes tienen al menos una participación en el proceso al año.

Perfil de contribuyente del régimen general

- Presenta 12 declaraciones del impuesto general sobre las ventas (Formulario D-104);
- Presenta una declaración anual de renta (Formulario D-101) ;

- Presenta una Declaración Anual Resumen de Clientes, Proveedores y Gastos Específicos (Formulario D-151) ;
- Presenta tres autoliquidaciones de pagos parciales – impuesto sobre la renta (Formulario D-108) ;
- Presenta 12 retenciones en la fuente (Formulario D-103);
- Presenta una solicitud de devolución;
- Presenta una solicitud de reclamaciones; y
- Recibe una visita/contacto por motivos de control tributario.

Perfil de contribuyente del régimen simplificado

- Presenta cuatro declaraciones del régimen de tributación simplificada (Formulario D-105);
- Presenta una declaración Anual Resumen de Clientes, Proveedores y Gastos Específicos (Formulario D-151);
- Presenta una solicitud de devolución;
- Presenta una solicitud de reclamaciones; y
- Recibe una visita/contacto por motivos de control tributario.

En relación a la presentación de formularios, en la encuesta se preguntó al contribuyente cuanto tiempo le tomaba registrar, llenar, presentar y pagar cada uno de las obligaciones tributarias de naturaleza, mensual, trimestral o anual, respectivamente. De este modo, si un contribuyente menciona que el proceso de llenado de una declaración le toma una cantidad de horas (en caso que el contribuyente indicara minutos se dividen entre 60 para trasladar los tiempos a horas y facilitar la interpretación) al mes ésta se multiplicó por 12 para obtener el dato anual.

Dichos tiempos fueron acumulados y extrapolados al periodo anual utilizando el factor de expansión por cada tipo de contribuyente y régimen tributario. El factor de expansión se interpreta como la cantidad de empresas en la población, que representa una empresa en la muestra.

La estimación del total dado para una variable se obtiene ponderando el valor de la variable por su factor de expansión y luego, sumando todas las empresas de la muestra.

Asimismo, en lo relacionado a los procesos de devoluciones, reclamaciones y control, se asumió que este proceso solo se da una vez al año y por tanto el dato de la encuesta corresponde al periodo anual.

Para efectos del presente trabajo se tomó como salario promedio a efectos de calcular el costo que incurre el contribuyente al salario mínimo de un contador bachiller, publicado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social¹⁰ para el año segundo semestre del año 2012. Este salario se fijó en ₡441,531 que al tipo de cambio promedio compra-venta del 31 de diciembre del 2012 de ₡508.195, tenemos un salario promedio por hora de US \$4.80.

2.2.3 Cálculo de costos y gastos administrativos

Los contribuyentes dentro de su proceso de cumplimiento de sus obligaciones tributarias deben presentar gastos en impresión de facturas, documentos, compra de libros contables, legalizaciones y libros de registros contables. La encuesta desarrollada requirió que el contribuyente estime cuanto le representaron estos gastos de manera mensual y de esta forma incorporarlos en los cálculos de los costos del cumplimiento.

Este cálculo tiene cinco componentes:

1. Gastos externos ocasionados por el proceso de registro e inscripción, emisión de facturas, formularios, libros contables, legalizaciones u otros.
2. Gastos adicionales generados por acciones de la Administración Tributaria en el control tributario.
3. Gastos adicionales generados por una solicitud de devolución.
4. Gastos adicionales generados por una solicitud de reclamaciones.
5. Gastos adicionales por el uso de un asesor externo.

Cada uno de estos gastos fue totalizado por los contribuyentes de manera mensual de manera que puedan extrapolarse a datos anuales.

¹⁰<http://www.mtss.go.cr/>.

2.2.4 Costos de cumplimiento tributario

En base de los datos muestrales, se realizaron las evaluaciones de cada uno de los componentes por proceso tributario el cual incluye; inscripción y registro, declaración y pago, control tributario y devoluciones y reclamaciones, consolidando todas las horas (de acuerdo al perfil) multiplicadas por su salario, adicionando los costos administrativos y costos externos para los contribuyentes de la muestra. Los cálculos se hicieron por cada subconjunto población — es decir, tipo de régimen y empresa.

De esta forma, se obtuvieron los siguientes resultados para las 842 empresas de la muestra. De acuerdo al cálculo de tamaño de muestra la cantidad de encuestas válidas debe ser de 780 encuestas, pero se le solicitaron 800 a la empresa contratada, la cual realizó 842.

Cuadro 16:
Resultado de la encuesta por tipo de empresa

Tamaño de empresa	Muestra		
	Régimen general	Régimen simplificado	Total
Micro	531	203	734
Pequeña	96	6	102
Mediana	6	0	6
Total	633	209	842

De esta forma, se obtuvieron los siguientes resultados para las 842 empresas de la muestra.

Cuadro 17:
Costos del cumplimiento tributario anual. Muestra 842 contribuyentes, 2012

(Miles de dólares de los Estados Unidos)

Régimen	Tamaño de empresa			Total
	Micro	Pequeña	Mediana	
Régimen general	1 206	208	20	1 434
Régimen simplificado	226	8	0	234
Total	1 433	216	20	1 668

Cabe indicar que para las empresas de tamaño mediana no existe información del régimen simplificado dado que este universo por definición no está incluido en el régimen. Adicionalmente, la determinación de una empresa del Régimen Simplificado se hace de acuerdo a su actividad y en base a un monto determinado de compras, no existe una clasificación por tamaño de empresa.

La determinación del monto total (costo total) es la suma simple de cada uno de los subconjuntos de la población.

Estos datos fueron extrapolados con los factores de expansión calculados con la información de la muestra dividida por el total de la población sujeta a estudio, dando como resultado los siguientes valores.¹¹

Cuadro 18:
Factores de expansión

Régimen	Tamaño de empresa		
	Micro	Pequeña	Mediana
Régimen general	521	364	300
Régimen simplificado	161	30	0

Como se puede observar los factores de expansión son bastante homogéneos. En el caso del régimen general los datos son de 521, 364 y 300 para cada tipo de empresa, respectivamente y algo heterogéneos en el caso del régimen simplificado dado su representación de cada tipo de empresa en la población. Para el caso de pequeñas empresas en el régimen simplificado una empresa está representando a 30 empresas de la población.

El costo total del cumplimiento en Costa Rica para el año 2012 se estima en los US \$746 millones, o 1.67 por ciento del PIB. Si

¹¹El factor de expansión para un estudio basado en una muestra, es la cifra que actuando como un multiplicador permite llevar los datos muestrales a la población, es decir expandir la muestra. Este factor se calcula en base a las probabilidades de selección de los elementos en la muestra, siendo el factor de expansión el inverso o recíproco de la probabilidad de selección de los elementos.

analizamos la información por tipo de empresa, la microempresa -dado su número y nivel de concentración- representó un costo de US \$665 millones, o 1.49 por ciento del PIB. Finalmente, la pequeña y mediana empresa que por su poca representatividad en el estudio sólo representó el 0.17 por ciento y 0.01 por ciento, respectivamente.

Cuadro 19:**Costos del cumplimiento tributario anual: Población, 2012**

(Miles de dólares de los Estados Unidos)

Régimen	Tamaño de empresa			Total
	Micro	Pequeña	Mediana	
Régimen general	628 749	75 661	5 851	710 261
Régimen simplificado	36 437	239	0	36 676
Total	665 186	75 900	5 851	746 937

Cuadro 20:**Costos del cumplimiento tributario, Costa Rica, 2012**

(Porcentaje del PIB)

Régimen	Tamaño de empresa			Total
	Micro	Pequeña	Mediana	
Régimen general	1.41	0.17	0.01	1.59
Régimen simplificado	0.08	0.00	0.00	0.08
Total	1.49	0.17	0.01	1.67

Por otro lado, los costos del cumplimiento representaron un 2.14 por ciento de las ventas totales. Como se puede observar, en el segmento de microempresas, los costos del cumplimiento representan el 4.30 por ciento de las ventas totales mientras que para las pequeñas y medianas representaron el 0.48 por ciento y 0.16 por ciento, respectivamente.

Debido a que no se dispone de la información de ventas de la población sujeta a estudio y sólo se requirió en la encuesta los rangos de ventas a la cual cada empresa pertenece, se procedió a estimar las ventas utilizando el promedio de cada rango y multiplicándolo por los factores de expansión de cada uno de los tipos de empresa del estudio

dando como resultados las ventas totales por tipo de empresa y régimen tributario el cual se utilizó para el cálculo de los indicadores del Cuadro 21.

Cuadro 21:

Costos del cumplimiento tributario, Costa Rica, 2012

(Porcentaje ventas totales)

Régimen	Tamaño de empresa			Total
	Micro	Pequeña	Mediana	
Régimen general	4.06	0.48	0.16	2.04
Régimen simplificado	0.24	0.00	0.00	0.11
Total	4.30	0.48	0.16	2.14

2.2.5 Costos promedio por empresa

El sistema tributario genera a las empresas en Costa Rica un costo anual promedio ascendente a US \$2,156. Estos resultados fueron calculados de la división del costo total entre el número de empresas de la población. Sin embargo, los costos totales fueron de mayor monto promedio para las medianas empresas (US \$3,254) que para las microempresas (US \$2,150). Esto nos lleva a concluir que existen factores que hacen que a mayor tamaño de empresa existen mayores costos fijos ocasionados, como se verá más adelante, por los costos y gastos externos.

Cuadro 22:

Costos del cumplimiento tributario: Costo promedio por empresa

(Dólares de los Estados Unidos)

Régimen	Tamaño de empresa			Total
	Micro	Pequeña	Mediana	
Régimen general	2 272	2 165	3 254	2 266
Régimen simplificado	1 115	1 316	0	1 116
Total	2 150	2 160	3 254	2 156

Sin embargo, cuando analizamos estos costos como porcentaje de las ventas se puede observar que las microempresas tienen una carga mayor como porcentaje de sus ventas. Una empresa del régimen

general tiene un costo de hasta el 4.5 por ciento de sus ventas. Este costo disminuye a medida que la empresa se hace más grande teniendo una empresa mediana hasta el 0.2 por ciento de sus ventas. De este modo, los costos del cumplimiento son regresivos para las empresas en Costa Rica siendo estos costos hasta 20 veces más importantes para las microempresas que para las empresas medianas.

Cuadro 23:
Costos del cumplimiento tributario. Costo como porcentaje de ventas, 2012^a

(Porcentaje)

Régimen	Tamaño de empresa			Total
	Micro	Pequeña	Mediana	
Régimen general	4.5	0.5	0.2	2.2
Régimen simplificado	2.2	0.3	0.0	1.1
Total	4.3	0.5	0.2	2.1

^aVentas calculadas en base al promedio del rango definido. Las ventas totales se calcularon ponderando por la cantidad de contribuyentes por tamaño de empresa

Cuadro 24:
Costos del cumplimiento tributario. Costo por empresa régimen general, horas utilizadas, 2012 costo promedio anual

(Dólares de los Estados Unidos)

	Tamaño de empresa			Total
	Micro	Pequeña	Mediana	
Número de horas anuales	129	161	111	134
Costo anual	623	776	537	649

Para calcular el número horas que una empresa destina promedio en Costa Rica a cumplir con las obligaciones tributarias, se trabajó con los tiempos promedio de las empresas de la muestra para cada uno de los procesos tributarios donde se destinan horas de personal de la empresa.

Así se agregaron a los procesos de información y registro, declaración pago, devoluciones, reclamaciones y control tributario¹²

¹²Se utilizó el perfil del contribuyente para de este modo extrapolar al dato anual.

(es decir no se consideró ni los costos ni los gastos externos)¹³ para así tener un número total de horas promedio para una empresa en el año.

Se puede observar que las empresas del régimen general destinan en promedio 134 horas al año a cumplir con sus obligaciones tributarias. Si a este número de horas se multiplica por el salario promedio por hora, el costo asciende US \$649 por año. Estas horas vienen a ser un símil del costo de planilla que representa la operación del sistema tributario de una empresa.

Cuadro 25:

Costos del cumplimiento tributario. Costo por empresa régimen general, horas utilizadas, 2012 costo promedio anual

(Dólares de los Estados Unidos)

	Tamaño de empresa			Total
	Micro	Pequeña	Mediana	
Número de horas anuales	66	78	0	66
Costo anual	317	375	0	320

Para el caso de las empresas del régimen simplificado el número de horas en el año ascendió a 66 a un costo de US \$317 en promedio.

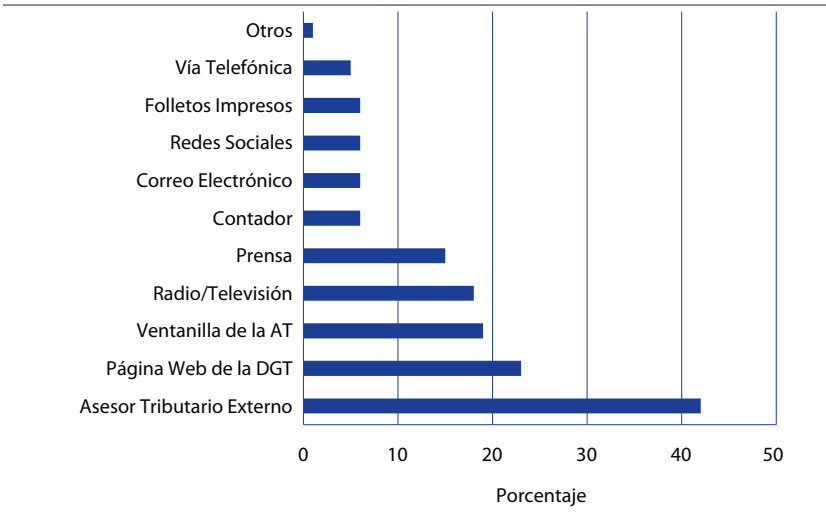
En el Gráfico 4 se observa que el 42 por ciento utiliza un asesor tributario externo como medio empleado para tener información tributaria, solo un 23 por ciento utiliza la página web de la DGT, y un 19 por ciento se informa en las oficinas de las administraciones tributarias.

Al consultarle al contribuyente cuál fue la razón para contratar los servicios de un asesor externo dentro de las razones están: un 76 por ciento que le brinda información con mayor detalle que la AT, un 67 por ciento que por la falta de tiempo para ir a la AT y un 39 por ciento que los funcionarios de AT no explican debidamente las consultas.

Un 26 por ciento consideró que es más barato contratar a un asesor tributario. Este grupo considera que su costo de oportunidad es alto por tanto se prefiere contratar a alguien para que lo haga.

¹³Dato que en la encuesta se le pidió calcular al contribuyente.

Gráfico 4:
Medios empleados para obtener información tributaria



Cuadro 26:
Razón para contratar los servicios de un asesor externo

(Porcentaje)

El asesor tributario brinda información con mayor detalle que la AT	76
Por falta de tiempo para ir a la AT a solicitar información	67
Los funcionarios de la AT no explican debidamente las consultas	39
Existía poca información en las ventanillas de la AT o página web de la DGT	34
Es más barato contratar un asesor tributario externo	26
Otros	4

Es interesante el hecho de que el asesor tributario llena un vacío encontrado por los contribuyentes al hallar limitaciones en la información provista por la AT. En este sentido, se podrían generar oportunidades de mejora y buscar una reducción en los costos externos que adquiere el contribuyente. Por un lado, ser más eficaces en la capacitación y despliegue del sistema tributario es un oportunidad que podría generar una relación directa entre mayor capacitación y menor costo del cumplimiento del contribuyente, dado que se requerirían menos asesores externos.

Por otro lado, es posible también regular el rol de los asesores externos cuya capacidad de enfrentar el sistema tributario es mayor que la del contribuyente ya sea por formación (contabilidad tributaria) o por experiencia en la materia. Así, la AT del país debería encontrar un equilibrio en igualar al costo de oportunidad del contribuyente.

2.2.6 Información y registro

El proceso información y registro incluye tres sub procesos de cara al contribuyente: la inscripción o actualización de datos; la capacitación en temas tributarios; y finalmente los registros contables. En el desarrollo de la encuesta se le consultó al contribuyente cuantas horas destina a cada una de estas actividades.

Las empresas destinaron 44 horas en promedio al año a atender estos tres procesos. El costo es ligeramente mayor para las empresas medianas respecto a las micro y pequeñas. Esto se explica por el número de horas destinada al llenado del registro contable, donde a mayor el tamaño de la empresa mayor complejidad en el sistema tributario, y por ende mayor tiempo destinado al registro contable.

Cuadro 27:

Costos del cumplimiento tributario: Régimen general — información y registro, horas, 2012 costo promedio anual

(Dólares de los Estados Unidos)

	Tamaño de empresa			Total
	Micro	Pequeña	Mediana	
Horas anuales	42	49	51	44
Capacitación	13	15	8	13
Inscripción o actualización	2	2	3	2
Registros contables	28	32	41	29
Costo anual	205	238	247	210

En cuanto al proceso de inscripción, éste es de dos horas en promedio. Sin embargo, dado que sólo el 4 por ciento se inscribió el último año, las horas están sobrevaluadas para los contribuyentes nuevos, considerando que la inscripción y actualización de datos virtuales es de implementación reciente. De acuerdo a información de la DGT este proceso toma en promedio menos de una hora.

Se puede observar que independientemente del tipo de inscripción y tipo de régimen del contribuyente, no se encuentra diferencias estadísticas en cuanto al tiempo para capacitarse o informarse de las obligaciones tributarias, la mayoría afirma utilizar una hora o menos de tiempo en promedio por mes.

Se le preguntó al contribuyente a que impuestos estuvo afectos el año anterior. Si bien la tributación simplificada incluye al impuesto sobre la renta y a al impuesto general sobre las ventas, los universos de estos son excluyentes así un 25 por ciento afirmó estar en el régimen simplificado mientras que el 69 por ciento y 63 por ciento manifestó estar sujetos al impuesto general a las ventas y el impuesto a la renta, respectivamente.

Cuadro 28:
Tiempo para informarse

(Porcentaje)

Tiempo para informarse/capacitarse por mes en obligaciones tributarias	Tipo de empresa			
	Micro	Pequeña	Mediana	Total
Menos de media hora	28	24	33	27
Entre media y 1 hora	22	16	33	21
1 hora	26	30	33	26
Entre 1 y 2 horas	0	0	0	0
Entre 2 y 3 horas	17	24	0	17
Más de 3 horas	3	4	0	3
No sabe/no responde	4	3	0	3
Total	100	100	100	100

En relación a la información desagregada por sector económico cabe resaltar que la distribución es bastante homogénea - es decir, no se aprecia una concentración del régimen simplificado en los sectores económicos, salvo en el caso de los artesanos que es el 100 por ciento.

Cuando se consultó por el tiempo promedio que tardan en capacitarse al mes, no se encuentran diferencias significativas por grupos de edad, sexo o provincia Sin embargo, el 65 por ciento de los que ocupan cargos en contabilidad admiten usar menos de una hora, contrario al resto de puestos donde solo el 50 por ciento admite estar en este rango.

Gráfico 5:
Impuestos a los que estuvo afecto el año anterior

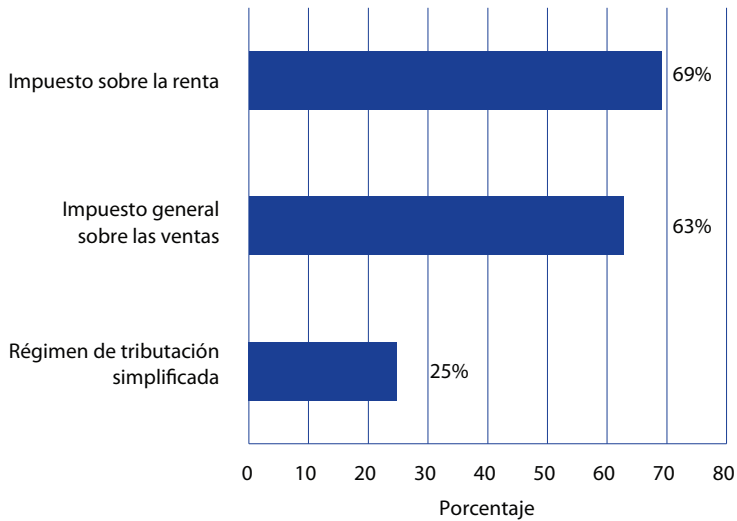
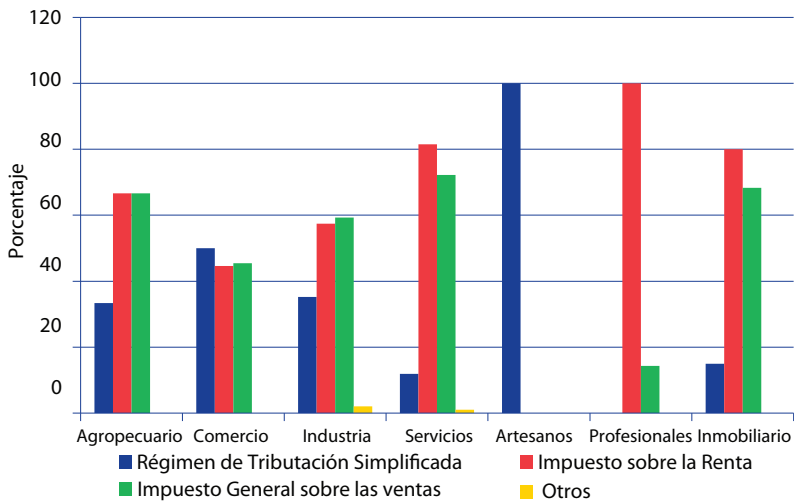


Gráfico 6:
Distribución de los impuestos que estuvo afecto el negocio por sector económico



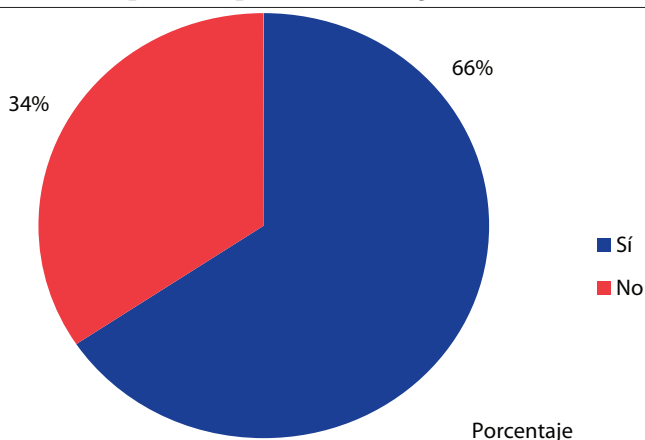
Cuadro 29:
Tiempo para informarse/capacitarse por mes en obligaciones tributarias

(Porcentaje)

Tiempos	Puesto que desempeña en la empresa				Total
	Gerente	Dueño	Contador	Empleado	
Menos de media hora	42	46	47	39	44
Entre media y 1 hora	3	7	18	3	6
1 hora	34	25	22	30	27
Entre 1 y 2 horas	12	16	7	21	15
Entre 2 y 3 horas	5	2	2	3	3
Más de 3 horas	4	3	4	5	4
Total	100	100	100	100	100

Por otro lado, un 66 por ciento de los contribuyentes utiliza Internet para cumplir con sus obligaciones tributarias. De los cuales, aproximadamente dos-tercios hace sus operaciones desde la oficina de la empresa, mientras que el resto lo hace desde su hogar. Es común encontrar en segmentos de MIPYMES el uso de Internet desde el hogar dado el nivel de compromiso que las empresas tienen con su propio desarrollo y crecimiento.

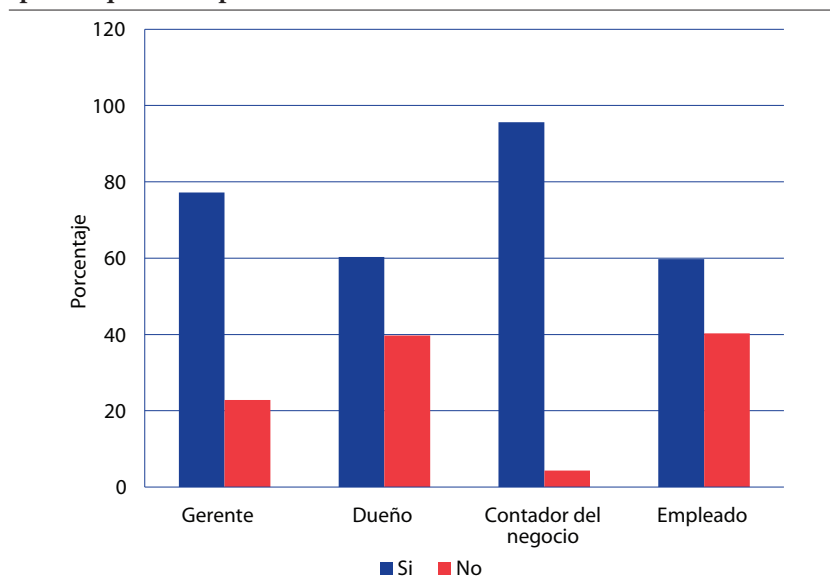
Gráfico 7:
Utilizan Internet para cumplir con sus obligaciones tributarias



Cuando vemos la información por el puesto que desempeña en la empresa podemos observar una mayor familiaridad de los

contadores con las plataformas virtuales respecto al resto de personas que desempeñan un cargo en la empresa quienes en un 96 por ciento utilizan internet para cumplir con sus obligaciones tributarias. Asimismo, se puede observar que tanto los dueños como los empleados de la empresa son menos propensos a utilizar internet para cumplir con sus obligaciones tributarias.

Gráfico 8:
Utilizan Internet para cumplir con sus obligaciones tributarias vs puesto que desempeña



En relación al canal utilizado para actualizar el registro los contribuyentes vienen haciendo uso de los canales virtuales. Así el 53.7 por ciento de los contribuyentes utiliza Tribunet para hacer sus trámites mientras un 43.3 por ciento aún se acerca a la AT para hacer el trámite mientras un 0.5 por ciento indicó que utiliza los quioscos tributarios. El 2.5 por ciento restante respondió con respuestas variadas como que es a través del contador o los bancos.

Cuando analizamos la información por puesto que desempeña en la empresa, nuevamente se puede observar que los contadores tienen una tendencia mayor a utilizar las herramientas virtuales comparadas con otros puestos que de la empresa. Los contadores en un

89 por ciento actualizan la información por internet mientras que los otros puestos está por alrededor del 50 por ciento de uso de la herramienta virtual.

Gráfico 9:
Canal utilizado por los encuestados para realizar su registro o actualización de datos

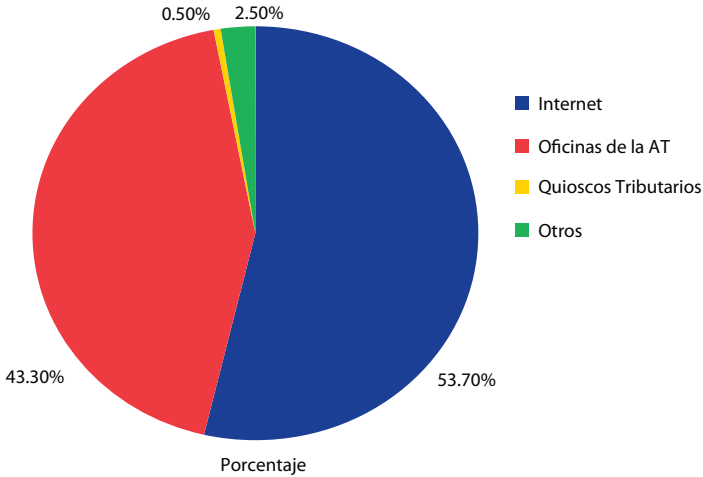
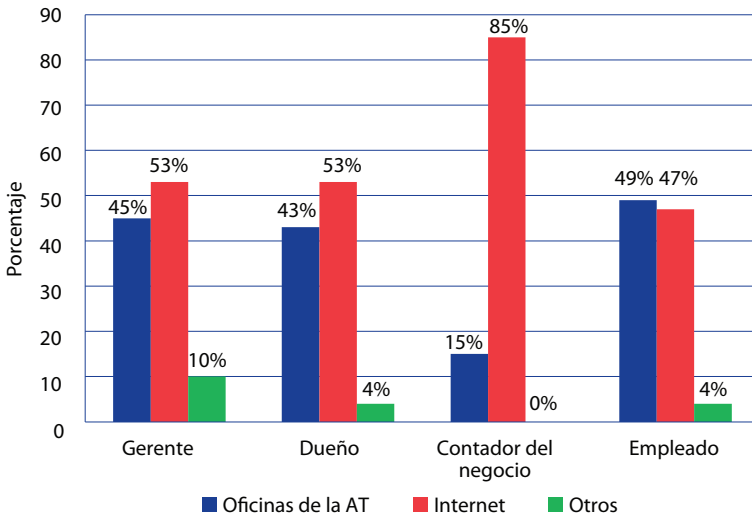


Gráfico 10:
Canal que utiliza para registro o actualización tributaria de acuerdo al puesto que desempeña



2.2.7 Declaración y pago de impuestos

El proceso de declaración y pago incluye el llenado de formularios, la presentación (presencial, virtual, etc.) y finalmente el proceso de pago (ventanilla bancaria, virtual, etc.). En promedio, una empresa del régimen general destina 83 horas al año a las actividades relacionadas a la declaración-pago, esto representa el 62 por ciento de las horas totales (134).

Cuadro 30:
Costos del cumplimiento tributario: Régimen general: declaración y pago, 2012 costo promedio anual

(Dólares de los Estados Unidos)

	Tamaño de empresa			Total
	Micro	Pequeña	Mediana	
Horas anuales	79	109	60	83
Llenado	27	40	19	29
Declaración	27	38	12	29
Pago	24	30	30	25
Costo anual	380	524	289	401

Llama la atención la diferencia de horas en el llenado de las medianas empresas donde los tiempos significativamente menor que las pequeñas y micro empresas. Esto podría explicarse por el nivel de automatización que estas empresas han desarrollado y por personal más entrenado para el llenado de los formularios tributarios.

En relación al número de horas promedio para una empresa del régimen simplificado, estas ascendieron a 17 horas al año. Esto considerando que el régimen tiene una declaración de periodicidad trimestral y de acuerdo al perfil sólo presentan una declaración anual resumen de clientes, proveedores y gastos específicos, sin embargo la declaración es física y no virtual.

Al 70.3 por ciento de las empresas les tomó menos una hora llenar los formularios esto es estadísticamente significativos para los tres tipos de empresa.

Sin embargo, cuando analizamos la información por el tipo de puesto que el encuestado desempeña en la empresa, los contadores

se diferencian de los entrevistados de otros puestos pues en su mayoría están por debajo de una hora. El común denominador de los contadores es que son más eficaces en el uso de las herramientas y por ende le generan un mayor valor al proceso.

Cuadro 31:
Costos del cumplimiento tributario. Régimen simplificado:
Declaración y pago, 2012 costo promedio anual

(Dólares de los Estados Unidos)

	Tamaño de empresa			Total
	Micro	Pequeña	Mediana	
Horas anuales	17	11	0	17
Llenado	6	4	0	6
Declaración	7	3	0	7
Pago	3	4	0	3
Costo anual	83	55	0	82

Cuadro 32:
Tiempo para llenado de declaraciones juradas

(Porcentaje)

	Tamaño de empresa			
	Micro	Pequeña	Mediana	Total
Menos de media hora	31	20	33	30
Entre media y 1 hora	15	8	0	14
1 hora	26	30	44	26
Entre 1 y 2 horas	0	1	0	0
Entre 2 y 3 horas	16	22	11	17
Más de 3 horas	11	19	11	12
Total	100	100	100	100

Cuadro 33:
Horas al mes que le toma la presentación de los formularios ante la AT

(Porcentaje)

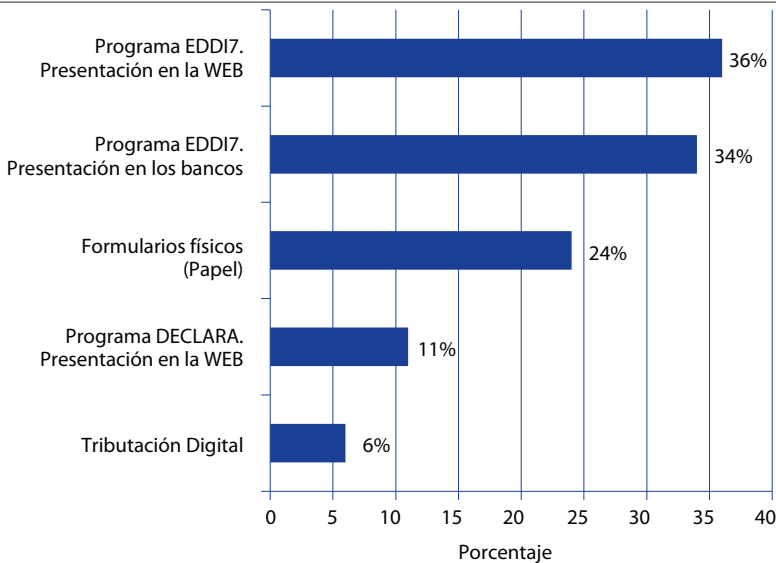
	Puesto que desempeña en la empresa				Total
	Gerente	Dueño	Contador del negocio	Empleado	
Menos de Media Hora	35	40	63	34	39
De media a 1 hora	15	19	15	16	17

Cuadro 33: (continua)

	Puesto que desempeña en la empresa				Total
	Gerente	Dueño	Contador del negocio	Empleado	
1 hora	26	25	8	29	25
De dos a 3 horas	4	1	4	2	2
Más de 3 horas	4	3	2	4	3
Total	100	100	100	100	100

Como se puede observar un 70 por ciento de los contribuyentes utiliza el programa EDDI7 para el llenado de su declaraciones, de estos un 34 por ciento realiza la presentación en los bancos y un 36 por ciento lo hace vía Web. Un 47 por ciento de la presentación de declaración se realiza vía internet, y un 24 por ciento presenta las declaraciones a través de formularios físicos. Este universo corresponde a las empresas del régimen simplificado, que en el momento que se realizó el estudio no se contaba con una herramienta virtual para la presentación de sus declaraciones.

Gráfico 11:
Medios que utiliza el contribuyente para el llenado de la declaración jurada de impuestos



En relación a los mecanismos de pago, llama la atención el alto uso de efectivo (75 por ciento) en el pago de obligaciones tributarias. Esto podría explicar las 25 horas al año que las empresas destinan a esta actividad y pueda ser la razón por la cual la mediana empresa que posee un mayor acceso a instrumentos de pago posee menos horas (19) destinadas a esta actividad. Los canales para facilitar el proceso de pago si bien son una responsabilidad de la AT, deben ir de la mano con el sistema financiero que pone a disposición las herramientas e instrumentos de pago a los contribuyentes.

De los que utilizaron el sistema financiero para el pago de impuestos (24 por ciento) un 59 por ciento utilizó la cuenta de la empresa y un 38 por ciento utilizó sus cuentas personales mientras que un 3 por ciento utilizó la cuenta de un tercero. Es importante tener en cuenta que los CTT tienen costos adicionales como los bancarios que no están dentro del ámbito de este estudio. En ese sentido, el hecho que las empresas utilicen cuentas bancarias a título personal para el pago de impuestos es una forma de reducir costos financieros que sin embargo no apoya al proceso de bancarización.

Gráfico 12:
Medios que utiliza para realizar el pago

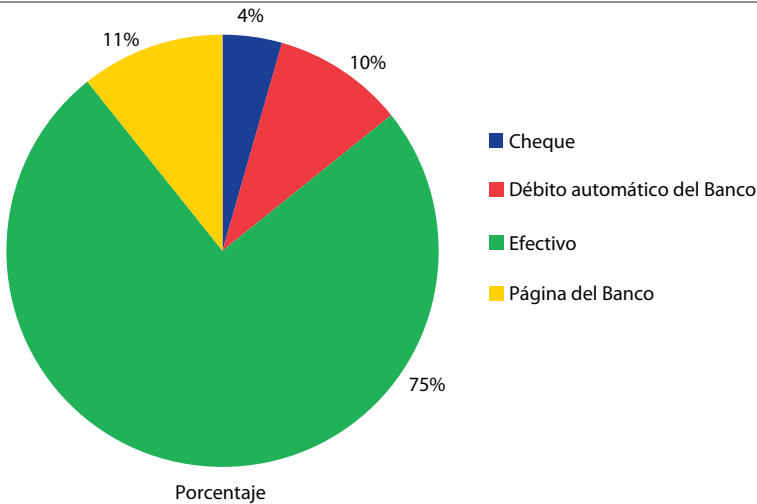
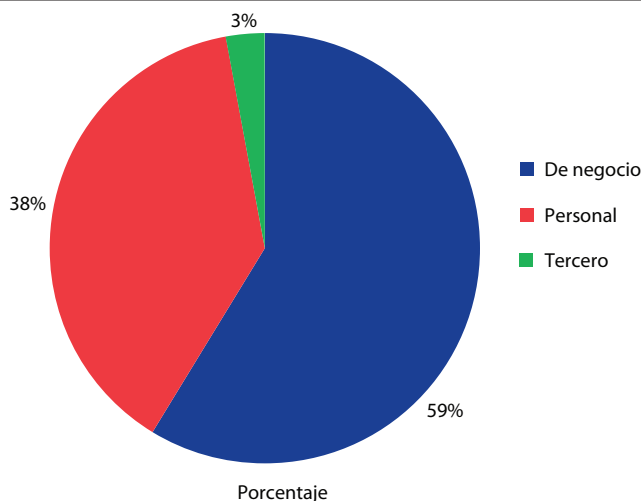


Gráfico 13:
Cuenta que utiliza para el pago de sus impuestos



2.2.8 Control tributario

El control tributario está acotado a los requerimientos de información del negocio, verificación de diferencias, fiscalización de registros contables, entre otros. Un 9 por ciento de los encuestados manifestó que habían tenido alguna acción o requerimiento de la AT en los últimos 12 meses. Estos resultados muestran la presencia y cobertura de la AT en el periodo de estudio.

Un 43 por ciento manifestó que le habían requerido información del negocio (verificación documentaria), seguido de un 20 por ciento para una verificación de diferencias en las declaraciones juradas. El promedio de tiempo de atención de estos requerimientos fue de tres horas. Menos del 10 por ciento de los contribuyentes manifestó que había incurrido en algún costo extra.

Un 69 por ciento de los contribuyentes que tuvieron alguna acción de la AT resolvieron el requerimiento en una hora o menos, un 12 por ciento entre una y dos horas y un 19 por ciento en más de dos horas.

Gráfico 14:
Contribuyentes con acciones de la administración tributaria en los últimos doce meses

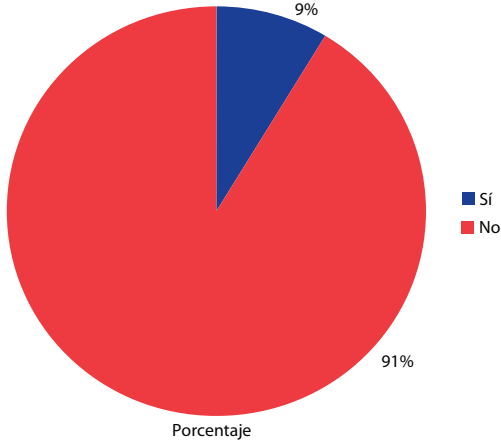


Gráfico 15:
Tiempo en horas le requirió el cumplir con el requerimiento de la AT

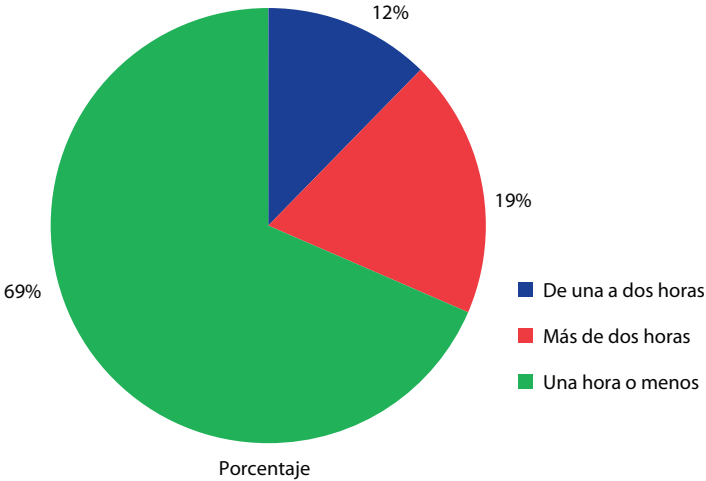
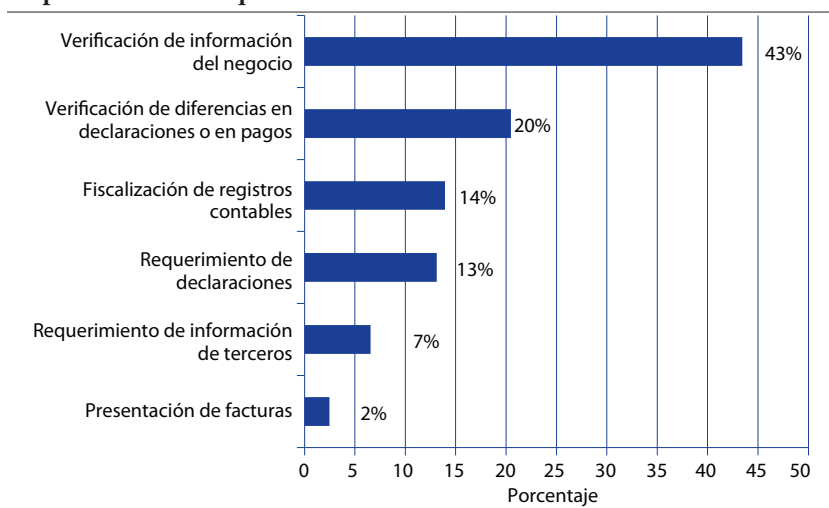


Gráfico 16:
Tipo de acción o requerimiento de control tributario



2.2.9 Devoluciones y reclamaciones

Sólo un 1 por ciento de los encuestados manifestó haber realizado una solicitud de devoluciones en el periodo de estudio. Un 33 por ciento de los entrevistados indicó que había utilizado a un asesor externo y que en promedio le había representado un gasto aproximado de US \$200 por hacer el trámite. El proceso de devoluciones por su propia naturaleza de retorno de efectivo al contribuyente se vuelve muy atractivo para los agentes externos sumado a las complejidades del propio sistema de devoluciones hacen que el costo de transacción para este proceso sea elevado.

A que pesar que un porcentaje importante usa a asesores externos para el proceso de devolución, un 67 por ciento de las empresas prepara la solicitud directamente el tiempo promedio de llenado de la solicitud fue de una hora. Esto haría suponer que la contratación del asesor externo no solo tiene el objetivo de hacer la solicitud sino de hacer seguimiento al proceso de tramitación (llamadas telefónicas, correos, etc.). El costo promedio de un asesor externo asciende a los US \$200.

En relación a las reclamaciones, un 2 por ciento de los encuestados manifestó que había realizado un reclamo en el periodo de estudio. El 73.3 por ciento de los encuestados manifestó hacer el trámite

personalmente o por medio de un empleado y el otro 26.7 por ciento utilizó a un asesor externo para realizar el trámite. Adicionalmente, el tiempo promedio de atención de un reclamo fue de entre uno y seis meses. Finalmente, a un 46 por ciento de los encuestados la reclamación le tomó más de dos horas realizarla.

Gráfico 17:
Persona que prepara y realiza habitualmente la solicitud de devolución de impuestos

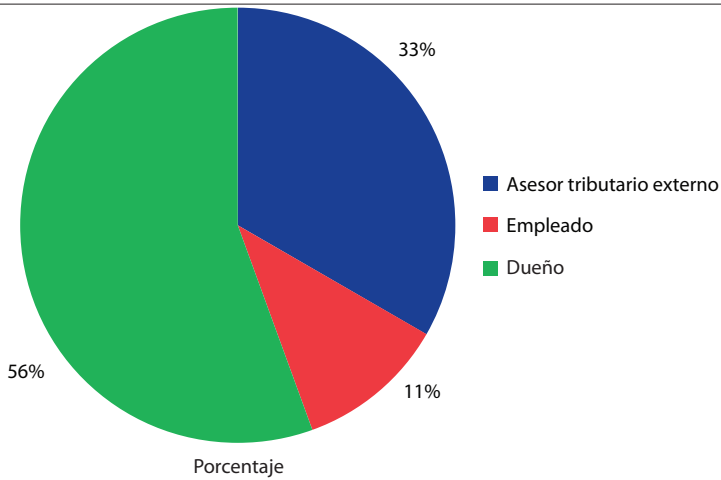
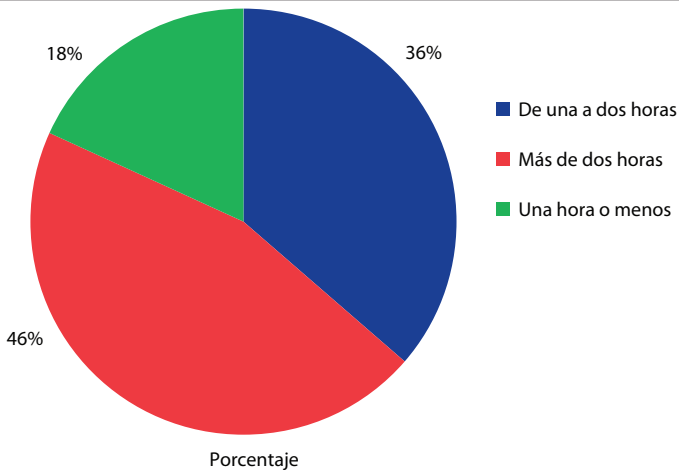


Gráfico 18:
Tiempo que toma un reclamo tributario



2.2.10 Costos y gastos externos

Los costos y gastos externos son un componente importante dentro de los costos del cumplimiento tributario en las empresas costarricenses. Casi un 76 por ciento del costo del cumplimiento está destinado a costos y gastos externos. De este modo, las empresas destinan US \$1,654 anuales en costos y gastos externos de los US \$2,156 que corresponden al costo de cumplimiento tributario total.

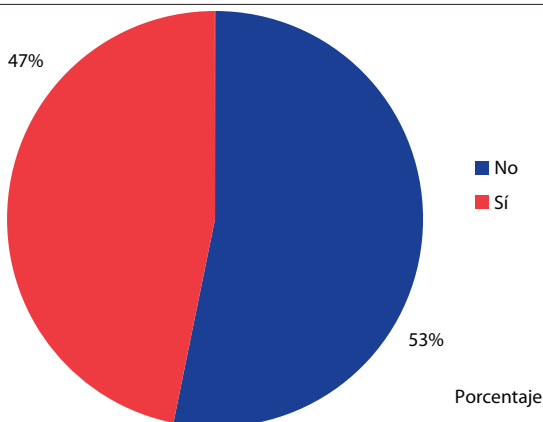
Un tema central en los costos de cumplimiento y que apoyan a los objetivos del estudio de los CTT es que un 47 por ciento de los encuestados manifestó que utilizó a algún asesor tributario externo para cumplir con sus obligaciones tributarias. Las empresas en promedio destinaron US \$717 al año al pago de asesores externos.

Cuadro 34:
Costos del cumplimiento tributario: Costos y gastos externos, 2012
costo promedio por empresa

(Dólares de los Estados Unidos)

Régimen	Tamaño de empresa			Total
	Micro	Pequeña	Mediana	
Régimen general	1 760	1 514	2 732	1 738
Régimen simplificado	848	941	0	849
Total	1 664	1 511	2 732	1 654

Gráfico 19:
Empresas que pagaron servicios de asesores externos en los últimos 12 meses



Cuadro 35:**Costos del cumplimiento tributario: Gasto en asesores externos, 2012
costo promedio por empresa***(Dólares de los Estados Unidos)*

Régimen	Tamaño de empresa			Total
	Micro	Pequeña	Mediana	
Régimen general	787	550	1 417	764
Régimen simplificado	262	315	0	262
Total	732	549	1 417	717

Las actividades en las cuales los contribuyentes requirieron el apoyo de algún asesor externo fueron: el registro y llenados de libros contables (20 por ciento), los trámites habituales en la AT (19 por ciento), la actualización y registro de la información (19 por ciento) y presentación de declaraciones juradas (18 por ciento). Estos resultados nos indican que es bastante común en las MIPYMES el uso de asesores externos en el apoyo del llenado de libros contables, esta actividad a pesar de ser de un nivel de dificultad relativamente bajo es de preferencia de las empresas de ser encargado a un tercero.

Se podría inferir que el costo de oportunidad del contribuyente por llevar esta actividad es alto y por ende es transferido a un tercero que seguramente tiene un proceso bastante definido tanto en procedimientos como herramientas así como software que por una cantidad razonable desarrolla la actividad. El costo externo promedio por desarrollar estas actividades es de US \$120 mensuales de acuerdo a los resultados de la encuesta. Cabe indicar que el asesoramiento no es exclusivo de una actividad sino que podría incluir a varias de ellas, pero puede incrementar su valor.

Un 67 por ciento de los que utilizaron un asesor externo manifestó que éste le representa un costo menor a los US \$100 mensuales, un 32 por ciento que el pago le representa entre US \$100 y US \$1,000 mensuales y solo un 1 por ciento que supera los US \$1,000 mensuales.

Adicionalmente, se le preguntó al contribuyente si tiene algún otro costo no contemplado en la presente encuesta, en 3 por ciento de los casos mencionaron a las sanciones administrativas y 4 por ciento mencionaron al pago de intereses.

Gráfico 20:
Trámites en los que requiere al asesor tributario

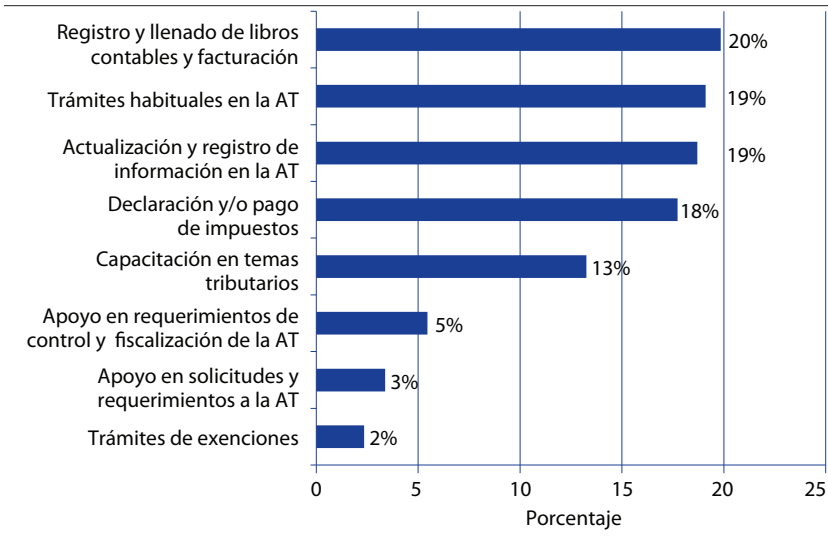
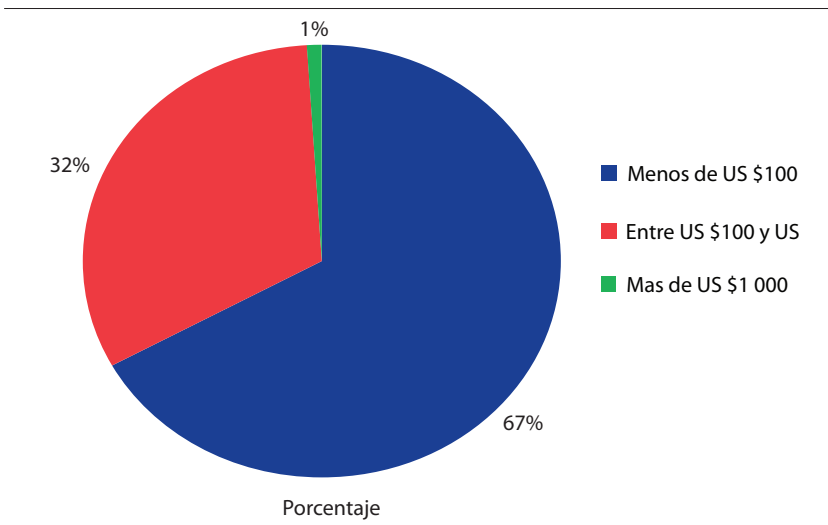


Gráfico 21:
Costo mensual de asesores externos



2.3 Costos administrativos

Los costos administrativos representan el gasto que tiene el Estado para administrar el sistema tributario. De acuerdo a información del presupuesto ejecutado fue del 0.11 por ciento del PIB en el 2012.

Es objetivo de esta sección poder distribuir este gasto ejecutado en cada uno de los subprocesos tributarios/centro de costos. Para el cálculo de dichos costos se requirió a la Dirección de Gestión Integral Tributaria, información presupuestal y de recursos humanos que permitan implementar la metodología de medición de costos de transacción tributarios.

La DGT es una organización que opera bajo un modelo de “estructura funcional” basada esencialmente en un grupo de direcciones ubicadas en niveles centrales rectores, con competencia nacional a nivel funcional sobre las labores operativas, y una desconcentración territorial operativa asignada a las administraciones tributarias territoriales adscritas a Direcciones Regionales y una Dirección de Grandes Contribuyentes a nivel nacional. En estas áreas centrales encontramos actividades que se catalogan como normativas que sin embargo para efectos de esta metodología fueron asignados a sus subprocesos. Así, las actividades de las direcciones normativas de fiscalización, recaudación y servicios al contribuyente fueron distribuidas a sus subprocesos, respectivamente.

Cuadro 36:
Dirección General de Tributación

Áreas
Direcciones Centrales y Normativas
Dirección y Subdirección General
Dirección de Gestión Integral Tributaria
Dirección de Relaciones Tributarias Interinstitucionales
Dirección de Tecnología de Información Tributaria
Dirección de Normativa
Dirección de Tributación Internacional y Técnica Tributaria
Dirección de Servicio al Contribuyente
Dirección de Recaudación
Dirección de Recaudación-Área Doc. Y Archivo
Dirección de Control Tributario Extensivo
Dirección de Fiscalización

Cuadro 36: (continua)

Áreas
Dirección de Inteligencia Tributaria
Dirección de Valoraciones Administrativas y Tributarias
Dirección de Órgano de Normalización Técnica
Direcciones Operativas
Dirección de Grandes Contribuyentes Nacionales
Dirección Regional Centro
Administración San José Oeste
Administración San José Este
Administración Limón
Dirección Regional Norte
Administración Alajuela
Administración Heredia
Administración Zona Norte
Dirección Regional Pacífico
Administración Guanacaste
Administración Puntarenas
Dirección Regional Sur
Administración Cartago
Administración Zona Sur

En relación a las direcciones operativas, estas manejan una estructura departamental con perfiles asignados a cada una de las áreas que permitieron que cada uno de estos puedan estar asignados a cada uno de los subprocesos.

Cuadro 37:
Áreas y perfiles

Área	Perfil
Control tributario extensivo	Gestores Resolutores Jefaturas Gestor RUT Otro Subgerente Personal de apoyo
Control tributario intensivo	Audidores Resolutores

Control tributario intensivo	Jefaturas Subdirector Personal de apoyo	
Subgerencia de Recaudación, Control y Servicios Tributarios	Gestores Resolutores Otros Analistas Tributarios Personal de apoyo	
Recaudación	Gestores Resolutores Jefatura Subgerente	
	Devoluciones	Gestor Gestor Revisor Personal de apoyo
	Otros Personal de apoyo	
Cobro	Gestores Gestor Revisor Jefaturas Subgerente Personal de apoyo	
Cuenta corriente	Gestores Gestor Revisor Jefaturas Personal de apoyo	
RUT	Gestores Jefaturas Personal de apoyo	
Servicios al contribuyente	Gestores Subgerente Jefatura Resolutor Otro Personal de apoyo	
Valoraciones	Perito Personal de apoyo Subgerente	
Subdirección de Investigación de estudios económicos y tributarios	Analista Tributario Subgerente	

Nivel gerencial/ personal administrativo	Gerente Jefatura Resolutor Gestor Personal de Apoyo
--	---

Para estos efectos se siguió cada uno de los pasos de la metodología que se describen a continuación.

Paso 1: Presupuesto ejecutado

El presupuesto ejecutado para el 2012 ascendió a los US \$51 millones teniendo un descenso de 10 por ciento respecto al presupuesto del 2011. Cabe resaltar que casi un 70 por ciento del presupuesto está asignado al rubro remuneraciones seguido por el rubro servicios con un 25 por ciento. El presupuesto representa un 0.11 por ciento del PIB. La razón de la disminución presupuestal es explicada por el rubro transferencias corrientes. En el 2010 y 2011 se incluyeron devoluciones pendientes de años anteriores que se ejecutaron durante dichos años.

Cuadro 38:

Paso 1: Presupuesto ejecutado

(Dólares de los Estados Unidos)

Partidas	2010	2011	2012
Remuneraciones	26 254 378	32 370 536	35 095 249
Servicios	9 543 383	12 647 879	12 831 708
Materiales y suministros	341 916	366 356	334 930
Bienes duraderos	594 275	685 319	1 466 150
Transferencias corrientes	10 768 219	9 742 951	1 302 099
Cuentas especiales	11 150	551	1 456
Total	47 513 320	55 813 591	51 031 592
Porcentaje de la recaudación	1.63	1.65	1.35
Porcentaje del PIB	0.14	0.14	0.11

Paso 2: Presupuesto de gastos por función

En este paso se procedió a asignar el presupuesto de remuneraciones en función a la participación de la remuneración pagada a los funcionarios de cada una de las áreas en el 2012. Así fue necesario asignar en base a la función que realizan los funcionarios dentro de cada área y que el área de recursos humanos lo tiene desagregado por perfiles a

cada uno de los sub procesos tributarios. Se pudo observar que algunos procesos tributarios son transversales a las áreas de la DGT como el de registro que no sólo pertenece al área de recaudación, sino que también tiene perfiles dentro de otras áreas de la organización como lo es el área del servicio al contribuyente. Sólo por un aspecto metodológico se tuvo que asignar a los jefes de las unidades operativas¹⁴ al proceso de servicios al contribuyente de manera que su aporte quedara identificado dentro de alguno de los procesos.

En la función Administración General se incluyeron a las siguientes Direcciones: Dirección y Subdirección General, Dirección de Gestión Integral Tributaria, Dirección de Relaciones Tributarias Interinstitucionales, Dirección de Tecnología de Información Tributaria, Dirección de Normativa Dirección de Tributación Internacional y Técnica Tributaria Dirección de Órgano de Normalización Técnica y Direcciones Regionales. Cabe indicar, que el Órgano de Normalización Técnica es un órgano de asesoría y asistencia municipal con un rol bastante limitado en el ámbito tributario.

De este modo, el área de auditoría es la que recibe una mayor cantidad de asignación presupuestal (34 por ciento) esto dado la cantidad de recursos humanos que son destinados a este proceso.

Cuadro 39:
Paso 2: Presupuesto de gastos 2012

(Dólares de los Estados Unidos)

Gastos por función principal	Gasto en remuneraciones	Número de funcionarios	Número del total de funcionarios	Salario promedio mensual
Asistencia y servicios	6 359 892	184	19	2 880
Declaración y pago	5 429 045	151	16	2 996
Cobranza	2 367 649	69	7	2 859
Reclamos	1 989 308	58	6	2 858
Devoluciones	302 441	9	1	2 800
Auditoría	12 092 928	364	37	2 769
Administración general	6 553 986	138	14	3 958
Total	35 095 249	973	100	3 006

¹⁴Entiéndase los gerentes y personal de apoyo de las gerencias de las administraciones tributarias.

Paso 3: Capacidad instalada por procesos principales

En este paso se procedió a calcular la capacidad instalada por cada subproceso o centro de costos definido. Para ello se consideraron 240 días hábiles hombre lo cual servirá de referencia para la distribución de recursos en las secciones posteriores de la metodología. En este caso no se toma en consideración los costos administrativos generales dado que esta actividad deberá ser distribuida en cada uno de los subprocesos tributarios.

Cuadro 40:

Paso 3: Capacidad instalada por procesos principales

Centro de costos	Funcionarios	Días anuales de trabajo	Porcentaje capacidad instalada
Asistencia y servicios	184	44 160	22.0
Declaración y pago	151	36 240	18.1
Cobranza	69	16 560	8.3
Reclamos	58	13 920	6.9
Devoluciones	9	2 160	1.1
Auditoria	364	87 360	43.6
Total	835	200 400	100.0
<i>Días laborales al año</i>	<i>240</i>		

Paso 4: Cálculo de los costos administrativos por procesos clave

En este paso, todos los costos administrativos: las remuneraciones del proceso de administración general, los gastos en bienes y servicios, los gastos en materiales corrientes, las transferencias corrientes y las cuentas especiales deben ser distribuidos en cada uno de los subprocesos tributarios. Para esto utilizamos el de distribución en capacidad instalada el cual distribuye el gasto total en cada uno de los subprocesos.

Paso 5: Cálculo de los costos administrativos por impuesto

Finalmente, con la información de la recaudación ejecutada se procedió a distribuir los gastos a cada uno de los impuestos más relevantes a cada uno de los subproceso centrales de costos definidos. Cabe destacar la importancia del impuesto sobre las ventas y el impuesto a la renta dentro del total del gasto.

Cuadro 41:
Paso 4: Cálculo costos administrativos por procesos clave

(Dólares de los Estados Unidos)

Centro de costos	Porcentaje capacidad instalada	Total gastos administrativos (CA = b + c)	Total gastos directos corrientes (b)	Total gastos indirectos (c)	Gastos indirectos	
					Gastos corrientes en remuneración y administración General	Inversión en infraestructura
Asistencia y servicios	22	11 315 845	6 359 892	4 955 953	4 632 873	323 080
Declaración y pago	18	9 496 158	5 429 045	4 067 113	3 801 977	265 136
Cobranza	8	4 226 131	2 367 649	1 858 482	1 737 327	121 155
Reclamos	7	3 551 511	1 989 308	1 562 203	1 460 362	101 840
Devoluciones	1	544 851	302 441	242 411	226 608	15 803
Auditoría	44	21 897 095	12 092 928	9 804 168	9 165 032	639 136
Total	100	51 031 592	28 541 263	22 490 330	21 024 180	1 466 150

Cuadro 42:
Paso 5: Cálculo costos administrativos por impuesto 2012

(Dólares de los Estados Unidos)

	Total gastos administrativos por proceso									
	Total recaudación	Porcentaje recaudación	Total gastos administrativos	Asistencia y servicios	Declaración y pago	Cobranza	Reclamos	Devoluciones	Auditoría	
Impuesto sobre la renta	1 754 579 207	46	23 607 676	5 234 812	4 393 009	1 955 047	1 642 961	252 053	10 129 794	
Impuesto general sobre las ventas	1 150 420 429	30	15 478 784	3 432 296	2 880 353	1 281 860	1 077 236	165 263	6 641 776	
Impuesto a los combustibles	382 833 617	10	5 150 986	1 142 190	958 516	426 574	358 480	54 996	2 210 231	
Impuesto propiedad de vehículos, embarcaciones y aeronaves	200 519 545	5	2 697 969	598 253	502 049	223 430	187 763	28 806	1 157 669	
Otros	304 437 726	8	4 096 177	908 294	762 233	339 221	285 071	43 734	1 757 625	
Total	3 792 790 523	100	51 031 592	11 315 845	9 496 158	4 226 131	3 551 511	544 851	21 897 095	
Porcentaje del PIB	8.5%		0.11%	0.03%	0.02%	0.01%	0.01%	0.00%	0.05%	
Porcentaje de la recaudación			1.35%	0.30%	0.25%	0.11%	0.09%	0.01%	0.58%	

Fuente: Datos proporcionados por la oficina de Dirección General de Tributación del Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

2.4 Reflexiones finales

- La implementación de la metodología de medición de los costos del cumplimiento es el punto de partida para que el país pueda prestarle atención a los costos que asume el contribuyente.
- El uso de asesores tributarios externos es una práctica común en las empresas por lo cual la Administración tributaria debe considerar implementar algún tipo de relacionamiento, no con la intención de limitar la práctica sino más bien de buscar que el contribuyente sea efectivo en el uso de recursos y usar de intermediarios tributarios efectivos a los asesores tributarios con el fin de mejorar el cumplimiento tributario. Si los contribuyentes tercerizan actividades que les genera más valor fuera de la empresa esto contribuye a una mayor eficiencia del sistema si por el contrario esta actividad genera un sobrecosto es necesaria verificar los procesos y simplificar los procedimientos.
- El régimen simplificado debe contar con las herramientas virtuales para el cumplimiento de las declaraciones trimestrales esto contribuirá a la reducción de los costos del cumplimiento tributario para este segmento de contribuyentes.
- Es necesario revisar el rol de los contadores dentro de las empresas y su relación con la AT. Se evidenció en el estudio que aquellas encuestas respondidas por el contador “*in house*” de la empresa tenían mejores resultados cuantitativos y de efectividad en los costos del cumplimiento.
- El régimen simplificado promueve la disminución del costo de cumplimiento de las empresas, sin embargo llama la atención la poca cantidad de empresas que son parte del régimen. Sería importante poder sincronizar esfuerzos con la Ley de fortalecimiento de PYMES de manera que los esfuerzos conjuntos apoyen a la disminución de los costos del cumplimiento de las MIPYMES.
- El uso de efectivo trae consigo un alto uso de horas al mes en el pago de impuestos. Desarrollar un programa en conjunto con las entidades del sistema bancario podría generar una reducción en la cantidad de horas destinadas a la actividad de pago de impuestos.

- El presupuesto de la DGT representó el 0.11 por ciento del PIB y 1.35 por ciento de la recaudación del año. Estos resultados están de alguna forma ajustada a la capacidad de ejecución que la Administración Tributaria tiene respecto a sus objetivos institucionales.
- El rubro remuneraciones es el de mayor importancia relativa en el presupuesto. Si bien esta surge de un factor estándar de análisis de costo sería importante a nivel presupuestario discriminar las remuneraciones corrientes de aquellas que son pensionables.
- Existe una relación consecuente entre el gasto asignado a las acciones de control con los costos del cumplimiento. Un 9 por ciento de los encuestados manifestó estar dentro de la acción de la Administración Tributaria.

Anexos

Anexo 1. Ficha técnica

<p>FICHA TÉCNICA DEL DISEÑO DE LA MUESTRA ENCUESTA DE COSTOS DE CUMPLIMIENTO COSTA RICA</p>

DISEÑO DE LA MUESTRA

1. Población y cobertura

La población de estudio, está identificada como a los contribuyentes activos (no omisos del periodo fiscal 2012) al 28 de febrero del 2013 dentro del régimen tributario general y simplificado. Dentro de los contribuyentes estarán incluidos todos los contribuyentes definidos bajo los parámetros de MIPYMES, excluyendo a los “grandes contribuyentes” y “grandes empresas territoriales”.

2. Marco muestral

El marco muestral de donde se determina el tamaño de la muestra, está conformado por los contribuyentes activos (aquellos que presentaron su declaración de renta para el periodo fiscal 2012) dentro del Registro Único Tributario proporcionado por la DGT.

3. Cobertura y dominio

La encuesta cubre el gran área metropolitana, que está comprendida desde los cantones de Atenas hasta Paraíso y de Alajuelita hasta Santa Bárbara, para un total de 31 cantones y 163 distritos.

4. Unidad de análisis

Es la unidad productiva que posea registro como contribuyente activo. Dentro de la unidad el responsable de la respuesta puede ser el gerente, contador o dueño de la unidad productiva.

Una MIPYME puede ser definida de acuerdo a su nivel de ventas o cantidad de empleados. El sector informal (no registrados) no está incluido.

5. Tamaño de la muestra

Para escoger el tamaño de la muestra se utilizó el mecanismo de muestreo estratificado en dos etapas, por provincia y sector económico, por cada tipo de régimen.

De los análisis previos se considera que para el año 2012 un aproximado de 346,000 contribuyentes que declararon, en todos los regímenes tributarios residentes en la zona metropolitana, excluidos además varios sectores como educación, administración pública, y agricultura.

El tamaño de la muestra establecido es de 800 encuestas, las cuales consideraran un valor proporcional tanto para contribuyentes de régimen general (600 encuestas) así como de régimen simplificado.

6. Factor de expansión

El factor inverso de la probabilidad de muestra.

7. Error estándar muestral

Se sugiere un error muestral del 3,5 por ciento al 95 por ciento de confiabilidad.

8. Estrategia de levamiento de datos

El trabajo de levamiento de datos, digitación y análisis, fue realizado por un consultor experto en estudios de mercado y encuestas. Quien entregará un informe final así como las fuentes de información.

A12. ¿Qué COBERTURA tiene su Negocio?						
	1 Provincia	1	2 o más Provincias	2	Internacional (Comercio Exterior)	3
A13. ¿Cuál es el SECTOR ECONÓMICO de su empresa? LEA EN ORDEN Y MARQUE UNA OPCIÓN						
[1] Agropecuario [3] Industria [5] Artesanos [2] Comercio [4] Servicios [6] Profesionales [7] Inmobiliario [8] Otro (especifique):_____						
A14. ¿Cuál fue el nivel de ingresos anuales (Ventas en Colones obtenido por su negocio en el último ejercicio fiscal? (Marcar sólo 1 opción)						
[1] Menos de ¢50 millones [4] De ¢500 millones a ¢1000 millones [2] De ¢50 millones a ¢250 millones [5] De ¢1000 millones a ¢2500 millones [3] De ¢250 millones a ¢500 millones [6] Más de ¢2500 Millones						
A15. ¿Cuántos trabajadores laboraron en su negocio durante el año pasado? (marque solo una opción) Cantidad de empleados: _____						
[1] Menos de 10 [4] De 50 a 100 trabajadores [2] De 10 a 30 trabajadores [5] De 100 a 200 trabajadores [3] De 30 a 50 trabajadores [6] más de 200 trabajadores						
INFORMACIÓN Y REGISTRO TRIBUTARIO						
B1. ¿A qué impuestos estuvo afecto su negocio durante al año anterior? (Marque los que apliquen)						
	Impuesto General sobre las Ventas		1			
	Impuesto sobre la Renta		2			
	Régimen de Tributación Simplificada		3			
	Otro Especifique:		4			
B2. ¿Qué medio(s) emplea habitualmente para obtener información sobre sus obligaciones tributarias? (Marque las que correspondan)						
[1] Ventanillas de la AT [2] Folletos impresos [3] Página Web de la DGT [4] Vía Telefónica [5] Prensa [6] Radio/televisión [7] Correo electrónico [8] Especialista Tributario (Pase a B3) [9] Redes Sociales [10] Otros especifique: _____ [11] Ninguno (*) AT = Administraciones Tributarias DGT = Dirección General Tributaria						
B3. Indique ¿Cuál fue la razón principal para contratar sus servicios? (Marque las que correspondan únicamente 3 opciones)						
		Primera razón	Segunda razón	Tercera razón		
Exista poca información en las ventanillas o Página web de la DGT		1	1	1		
Los funcionarios de la DGT no explican debidamente las consultas		2	2	2		
El asesor tributario brinda información con mayor detalle que la DGT		3	3	3		

LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN TRIBUTARIOS EN COSTA RICA

	Primera razón	Segunda razón	Tercera razón
Por falta de tiempo para ir a la DGT a solicitar información	4	4	4
Es más barato contratar un asesor tributario	5	5	5
Otro especifique:	6	6	6
NS / NR	7	7	7
B4. ¿Cuánto tiempo le toma cada MES para informarse y/o capacitarse sobre las obligaciones tributarias de su negocio ?			
	Horas al Mes		
B5. ¿Utiliza el internet para cumplir con sus obligaciones tributarias de su negocio?			
	[1] SI	[2] NO	
B6. ¿Dónde se conecta a internet para cumplir sus obligaciones tributarias?			
	[1] Negocio [2] Café Internet [3] Quioscos Tributarios [4] Casa [5] Otros especifique _____		
B7. ¿Cuánto tiempo le tomó inscribirse en el Registro Tributario o actualizar su información tributaria?			
	Horas		
B8. Que canal utiliza habitualmente para realizar su registro tributario o actualización de datos?			
	[1] Oficinas de la DGT [2] Internet [3] Quioscos Tributarios [4] Otro especifique _____		
B9. ¿Qué medio utiliza para el registro contable de las operaciones de su negocio? (Marcar sólo 1 opción)			
	[1] Registros o Libros físicos (Papel) [2] Registros en Programas computarizados Propios [3] Otros especifique _____		
B10. ¿Cuánto tiempo le toma al MES únicamente el registro contable de las transacciones comerciales y financieras de su negocio ?			
	Horas al Mes		
B11. ¿Cuánto es el valor estimado que gasta habitualmente al MES en Facturas, Formularios, libros contables, Programas Informáticos , legalizaciones, u otros gastos relacionados al Registro Contable — Tributario de su negocio ?			
	Monto total al mes en colones _____		
DECLARACIÓN Y PAGO DE IMPUESTOS			
C1. ¿Qué medios utiliza para el llenado de la Declaración Jurada de Impuestos?			
	[1] Formularios Físicos (Papel)	[4] Tributación Digital	
	[2] Programa de ayuda EDDI7	[5] Tributación Directa	
	[3] Programa DECLARA		

C2. ¿Cuántas horas le toma a Ud. el llenado del (los) formulario(s) cada vez que requiere presentar y con qué frecuencia realiza esta declaración de impuestos?					
		Horas	Mensual	Trimestral	Anual
Impuesto General sobre las Ventas (Formulario D – 104)	1		1		
Impuesto sobre la Renta (Formulario D – 101)	2				2
Retenciones en la Fuente (Formulario D – 103)	3		3		
Autoliquidación de pagos parciales – impuesto sobre la renta D – 108	4			4	
Declaración Anual Resumen de Clientes, Proveedores y Gastos Específicos (Formulario D – 151)	5				5
Régimen de Tributación Simplificada (Formulario D – 105)	6			6	
Otro Especifique	7		7	7	7
C3. ¿Cuántas horas le toma al MES únicamente la presentación de (los) formulario (s) antes detallados ante la Administración Tributaria?					
	Horas al Mes				
C4. ¿Qué medio(s) utiliza para realizar el pago de su obligación tributaria? (Marcar las opciones que correspondan)					
[1] Efectivo		[2] Cheque			
[3] Débito Automático del Banco		[4] Página del banco			
C5. Si paga sus impuestos a través del sistema bancario, ¿Qué cuenta utiliza?					
[1] De negocio		[2] Personal		[3] Tercero	
C6. ¿Cuántas horas le toma al MES únicamente el pago de las obligaciones tributarias?					
	Horas al Mes				
CONTROL TRIBUTARIO					
D1. ¿Ha tenido alguna acción de control o requerimiento de la Administración Tributaria durante los últimos 12 meses?					
	[1] SI	[2] NO			
D2. ¿Qué tipo de acción o requerimiento particular ha tenido su negocio por parte de la Administración Tributaria? (Marcar las opciones que apliquen)					
Verificación de información del negocio				1	
Verificación de diferencias en declaraciones o en pagos				2	
Requerimiento de información de terceros				3	
Fiscalización de registros contables				4	
Requerimiento de declaraciones				5	
Otros (especifique)				6	

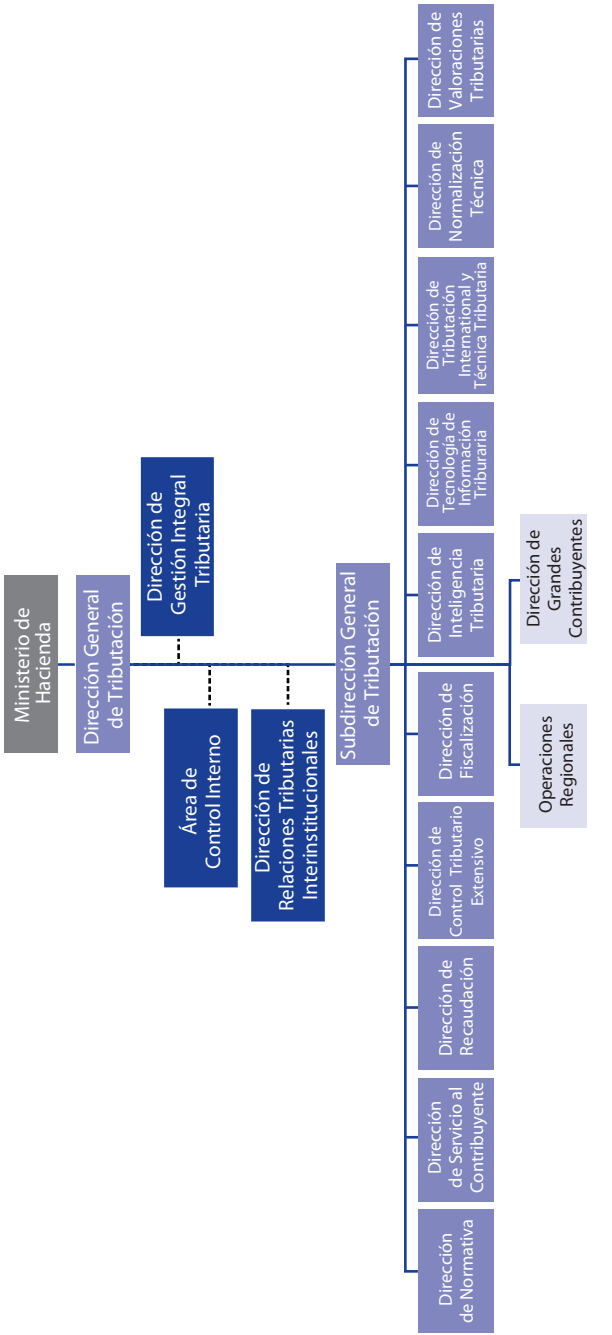
LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN TRIBUTARIOS EN COSTA RICA

D3. ¿Cuánto tiempo en horas le requirió a Ud. o un empleado del negocio el cumplir con el requerimiento de la Administración Tributaria?		
Horas		
D4. Para este trámite tuvo que incurrir en algún costo externo adicional ¿Cuál fue el costo aproximado de esta asesoría externa?		
[1] SI	[2] NO	
Monto en Colones		
DEVOLUCIONES DE IMPUESTOS Y RECLAMACIONES		
E1. ¿Ha realizado solicitudes de devolución de impuestos durante los últimos 12 meses?		
[1] SI	[2] NO (Pase a E6)	
E2. ¿Quién en su negocio prepara y realiza habitualmente la solicitud de devolución de impuestos?		
[1] Ud. personalmente	[2] Empleado	
[3] Asesor Tributario Externo	(Pase a E4)	
E3. Si la solicitud la realizo Ud. o el empleado del negocio ¿Cuánto tiempo le tomó?		
Horas por solicitud		
E4. Si la solicitud la realizó el Asesor Tributario Externo, ¿Cuál fue el costo aproximado por el trámite?		
Monto en Colones		
E5. ¿Cuánto tiempo duro la Administración Tributaria para la devolución del dinero después de realizada la solicitud?		
[1] 1 mes	[2] 2 a 3 meses	[3] 3 a 6 meses
[4] 6 meses a 1 año	[5] Más de 1 año	
E6. ¿Ha presentado algún reclamo o petición ante la Administración Tributaria en los últimos 12 meses?		
[1] SI	[2] NO (Pase a F1)	
E7. ¿Quién en su negocio prepara y realiza habitualmente un reclamo a la Administración Tributaria?		
[1] Ud. personalmente	[2] Un Empleado	
[3] Asesor Tributario Externo	(Pase a E9)	
E8. Si el reclamo o petición lo realizó Ud. o un empleado del negocio ¿Cuánto tiempo le tomó?		
Horas		
E9. Si el reclamo o petición a la Administración Tributaria lo realizó Asesor Tributario Externo, ¿Cuál fue el costo aproximado por el trámite?		
Monto en Colones		
E10. ¿Cuánto tiempo duro la Administración Tributaria en dar respuesta a su reclamo o petición?		
[1] 1 mes	[2] 2 a 3 meses	[3] 3 a 6 meses
[4] 6 meses a 1 año	[5] Más de 1 año	

COSTOS EXTERNOS		
F1. Durante los últimos 12 meses, ¿Tuvo que pagar por los servicios permanentes de algún asesor tributario externo (entiéndase a un experto que no labora en forma dependiente en el negocio)		
[1] SI	[2] NO (Pase a F4)	
F2. En que trámite o actividades requiere al asesor tributario externo (Marcar todos los que apliquen)		
Actualización y registro de información en la Administración Tributaria		1
Registro y llenado de libros contables y facturación		2
Trámites habituales en la Administración Tributaria		3
Declaración y/o Pago de Impuestos		4
Capacitación en temas tributarios		5
Apoyo en requerimientos de Control y Fiscalización de la Administración Tributaria		6
Apoyo en solicitudes y requerimientos a la Administración Tributaria		7
Tramites de exenciones		8
Otro especifique:		9
F3. ¿Cuál fue el costo aproximado MENSUAL que pagó a su asesor tributario externo por los servicios detallados en la pregunta anterior?		
Monto en Colones		
F4 Durante los últimos 12 meses, ¿Existieron otros costos de cumplimiento tributario que no hayan sido mencionados en la presente encuesta?		
[1] SI	[2] NO (Pase a G1)	
[3] Indique ¿Cuál?		
F5 ¿Cuál fue el costo aproximado de trámite mencionado anteriormente? Excluya el monto del Impuesto, especifique el valor aproximado		
Monto en Colones		
G1. Ya para terminar la encuesta. Tiene usted algún comentario o observación sobre algún tema no tratado en la encuesta que afecte el cumplimiento de sus obligaciones tributarias (Favor anotar)		

DATOS DEL ENTREVISTADOR		
NOMBRE DEL SUPERVISOR		NOMBRE DEL SUPERVISOR

Anexo 3. Estructura Organizacional de la DGT



Anexo 4. Encuesta y perfil del entrevistado

1. La DGT a través de la Dirección de Gestión Integral Tributaria le suministró al Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y al Centro Interamericano de Administraciones Tributarias el marco muestral para la encuesta, de donde el consultor seleccionó la muestra aleatoria, el cual incluía el número de identificación tributario, el nombre de la empresa, la dirección y el número de teléfono.
2. El consultor seleccionó la muestra tomando en cuenta las actividades económicas, el régimen y la provincia.
3. La empresa encuestadora contactó a las empresas vía telefónica con el fin de coordinar citas ya fuera con el gerente de la empresa, el responsable, legal el dueño o el empleado que se encarga de la contabilidad del negocio.
4. Si no se podía contactar a la empresa vía telefónica se visitaba directamente a la empresa en la dirección que constaba en los registros de la DGT.
5. El tiempo de la encuesta no sobrepasaría los veinte minutos.
6. La encuesta debiera ser contestada por el dueño o gerente de la empresa de manera prioritaria, si alguno de éstos delega la encuesta a un empleado o encargado de impuestos de la empresa la encuesta es aceptada.
7. No se realizaran encuestas a asesores externos que contrate la empresa para que le realice los trámites tributarios.

Con un equipo de trabajo conformado por 16 encuestadores, un supervisor de trabajo de campo y un coordinador del estudio, Se inició el trabajo el 8 de mayo del 2012 y se tenía planificado desarrollar 80 encuestas por día con lo cual el trabajo de levantamiento de información debería llevar hasta el 21 de mayo, lo cual concluyó correctamente.

Cuadro 43:
Resultados de trabajo de campo, 8 de mayo

Resultado	Cantidad	Porcentaje
Dirección no corresponde	12	11.3
Negocio cerrado	9	8.5
No tiene negocio	5	4.7
Teléfono no corresponde	22	20.8
Encargado fuera del país	3	2.8
Tiene contador externo	6	5.7
No quiso participar	21	19.8
Pedir cita	27	25.5
Realizada	1	0.9
Total	106	100

Resultados de la encuesta

Finalizado el periodo de levantamiento de información se lograron realizar 842 encuestas de acuerdo a la distribución adjunta, superando la meta de 800 encuestas planificadas. De estas 633 correspondieron al régimen general (75.2 por ciento) y 209 al régimen simplificado (24.8 por ciento).

Cuadro 44:
Resultado de la encuesta por tipo de empresa

Tamaño de empresa	Muestra		Total
	Régimen general	Régimen simplificado	
Micro	531	203	734
Pequeña	96	6	102
Mediana	6	0	6
Total	633	209	842

El mayor número de empresas encuestadas (56.9 por ciento) fueron de la provincia de San José. El resto de encuestas se recopiló de una manera uniforme en las provincias de Alajuela, Heredia y Cartago. Cabe destacar que el estudio se efectuó en la gran área metropolitana.

Cuadro 45:
Resultados de la encuesta por tipo de empresa

Provincia	Muestra	Porcentaje
San José	479	56.9
Alajuela	133	15.8
Heredia	123	14.6
Cartago	107	12.7
Total	842	100.0

De los resultados obtenidos se pudo visualizar una gran concentración de empresas en las actividades de comercios y servicios tanto en el régimen general como en el régimen simplificado. Estos resultados son consistentes con la estructura económica y de concentración de Costa Rica donde ambos sectores representan casi el 40 por ciento del PIB.

Cuadro 46:
Cantidad de empresas encuestadas por sectores y régimen

Sectores económicos	Régimen simplificado	Régimen general	Total
Agropecuario	2	4	6
Artesanos	2	0	2
Comercio	121	121	242
Industria	19	35	54
Inmobiliario	9	51	60
Profesionales	0	7	7
Servicios	56	415	471
Total	209	633	842

La encuesta fue respondida en su mayoría por los dueños de las empresas (58 por ciento) seguidos de los gerentes (20 por ciento), empleados (17 por ciento) y finalmente los contadores (5 por ciento). Como veremos más adelante, es importante el rol del contador en los resultados evaluados y su participación activa en cada uno de los procesos tributarios.

Al analizar la edad de los entrevistados el 43 por ciento con edades entre 40 y 54 años, el 38 por ciento entre 26 y 39 años, 13 por ciento mayores a 55 años y solo 6 por ciento (65 personas) entre 18 y 25

años. Adicionalmente, el 90 por ciento de la encuesta fue respondida por Costarricenses y un 10 por ciento por personas de otras nacionalidades.

Gráfico 22:
Cargo de quien respondió la encuesta

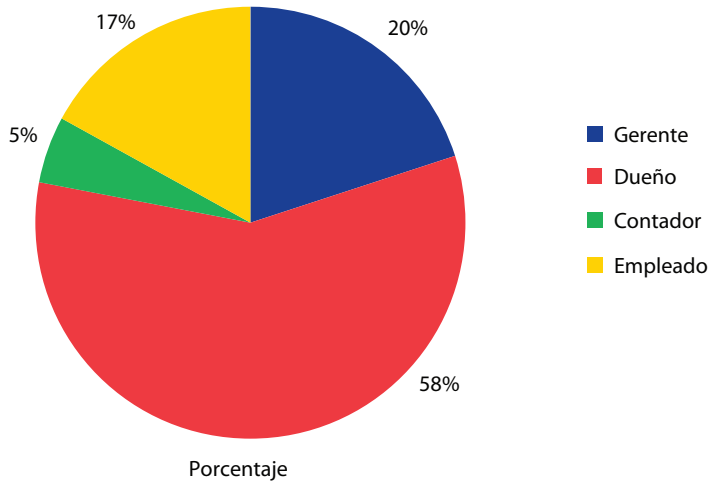
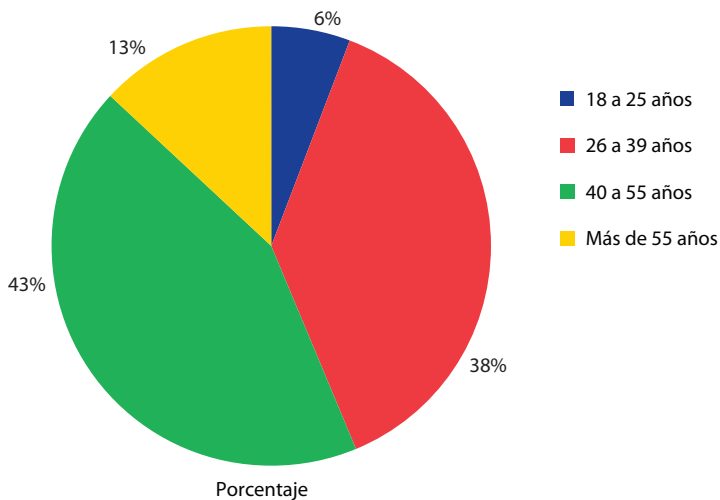
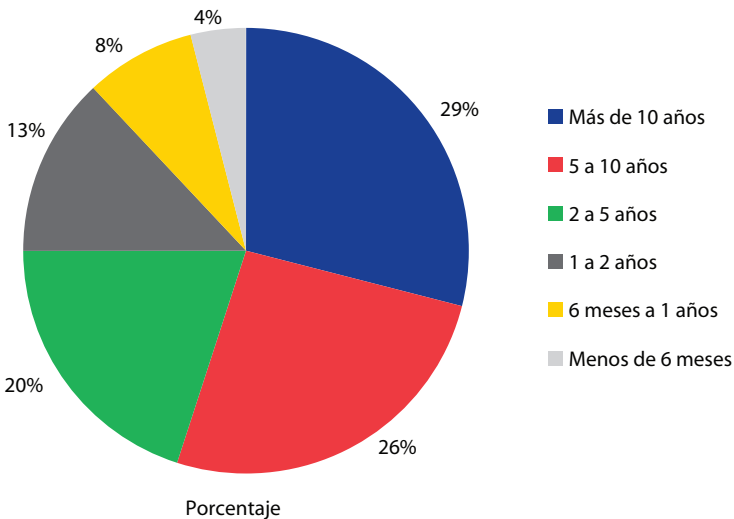


Gráfico 23:
Edades de quienes respondieron la encuesta



Sólo el 4 por ciento de las empresas encuestadas tiene menos de seis meses de operación mientras que un 8 por ciento adicional tuvo menos de un año. Estos universos son importantes a la hora de analizar la información de tiempo de registro en la Administración Tributaria. Dada la reciente inscripción en los registros de la Administración tributaria los resultados no son del todo comparables con aquellas empresas que tienen más de cinco años de operación (55 por ciento) cuyo tiempo de registro podría ser más elevado dado el tiempo transcurrido y el proceso distinto de atención en la inscripción.

Gráfico 24:
Tiempo de operación de negocio



Tabulación de los datos

El análisis de cada una de las variables se ejecutó utilizando el software SPSS,¹⁵ en este se observó que el comportamiento de las mismas no afectaban de manera significativa los resultados del total de la muestra, en ese sentido en la mayoría de las variables se consideró dejar los valores extremos y respetar los valores originales. Cabe indicar que de un

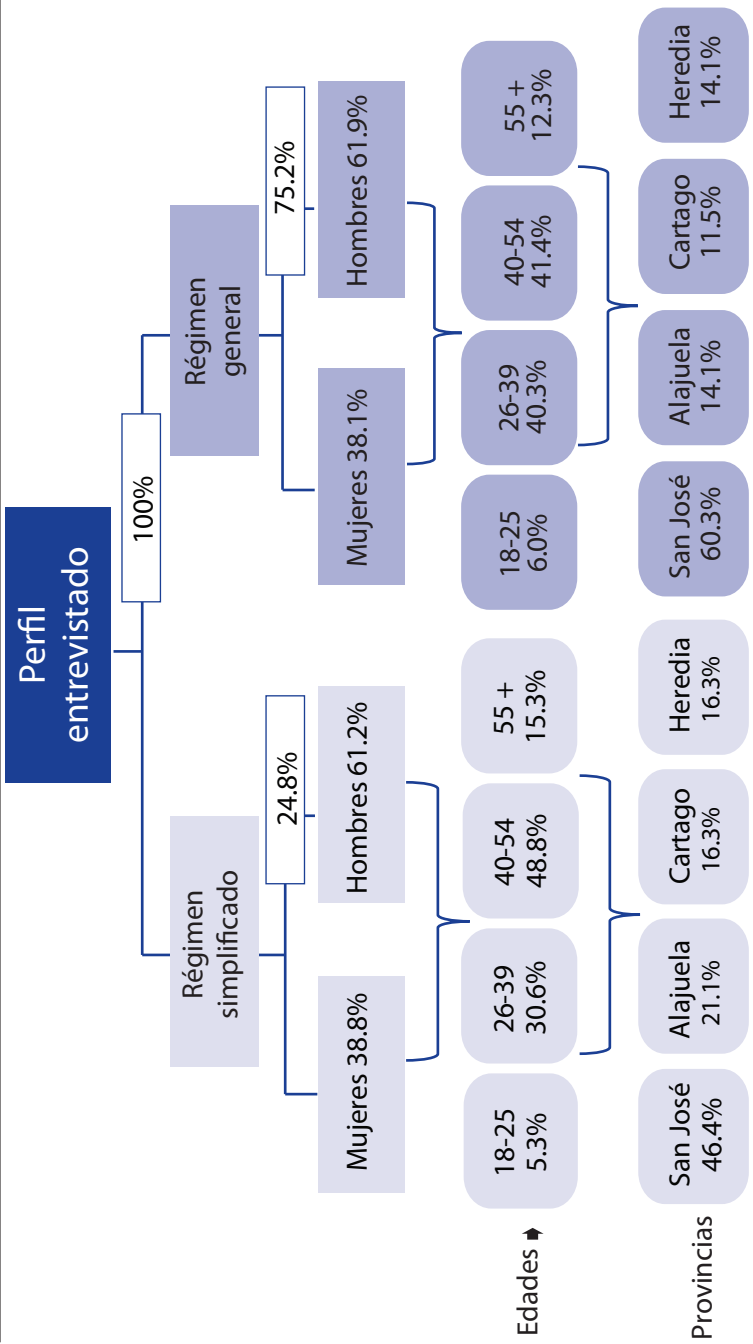
¹⁵Programa estadístico informático de propiedad de IBM.

análisis cualitativo de las variables estas tenían rangos de naturaleza razonable para efectos de la evaluación estadística.

Por algunas inconsistencias encontradas se procedió a localizar a la empresa entrevistada con el fin de confirmar la información y hacer el ajuste necesario, dado que se podría deber a que no se entendió la pregunta.

Se identificaron encuestados que si bien declaraban que eran empresas que estaban en el universo del régimen general y sin embargo declaraban haber presentado la declaración simplificada. En estos casos se procedió a ajustar los datos primando la información declarada en la encuesta del formulario de presentación de declaración.

Gráfico 25:
Perfil del entrevistado



Anexo 5. Información económica del estudio

Información	Colones	Dólares
PIB (en millones)	22 684 587	44 638
Recaudación (en millones)	1 927 477	3 793
Salario mínimo promedio bachiller	441 531	869
Salario Promedio x hora ^a	2 453	4.8
Ventas totales de microempresas estimadas (en millones) ^b	7 862 742	15 471.9
Ventas totales de medianas estimadas (en millones)	8 034 487	15 809.9
Ventas totales de pequeñas estimadas (en millones)	1 827 469	3 596.0
Tipo de cambio compra, 31 Diciembre 2012	502.070	
Tipo de cambio venta, 31 Diciembre 2012	514.320	
Tipo de cambio promedio	508.195	

Fuente: Dirección General de Tributación del Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

^aSe consideran 20 días hábiles y 9 horas por día.

^bCalculada en base a los rangos de ventas por tipo de empresa del estudio.

Bibliografía

- Arias Ramírez, R, L. Sánchez Hernández y R. Sánchez Meza (2011). 'Análisis de la Desigualdad Socioeconómica en Costa Rica', *Economía y Sociedad* 16 (39-40), 73-107.
- Arroyo Chacón, J. (2013). 'Régimen Tributario Costarricense: Marco General y Principales Tributos', *Derecho en Sociedad* 4 (enero), 3-52. San José, Costa Rica, Facultad de Derecho, ULACIT.
- Banco Central de Costa Rica (2013). *Memoria Annual, 2012*. San José, Costa Rica, Banco Central.
- Cámara de Comercio de Costa Rica (2013). *Estadísticas económicas. Estadísticas de empresas*. San José, Costa Rica, Cámara de Comercio. Disponible en: <http://www.camara-comercio.com/informacion.php?id=9>.
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) (2012). *Estado de la administración tributaria en América Latina, 2006-2010*. Ciudad de Panamá, CIAT, BID, CAPTAC-RD.
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (Naciones Unidas-DESA) y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) (2013). *Metodología de Medición de los Costos de Transacción Tributarios en Pequeñas y Medianas Empresas*. Ciudad de Panamá, Naciones Unidas-DESA y CIAT.
- González D. (2006). *Regímenes Especiales de Tributación para Pequeños Contribuyentes en América Latina*. Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- International Monetary Fund (IMF) (2012). 'Costa Rica. 2012 Article IV Consultation', *IMF Country Report* 13/79. Washington, DC, IMF. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1379.pdf>.
- Meneses, K. (2012). 'MIPYME en Costa Rica: Crónica sobre su escasa integración en tiempos de una acelerada inserción internacional', *Bienestar y Política Social* 8 (2), 47-70.
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio (2002). 'Ley N° 8262 de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresa', *La Gaceta*, 17 de mayo de 1992. San José, Costa Rica.
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio (2010). *Políticas Públicas de Fomento a las PYMES y al Emprendedurismo*. San José, Costa Rica, Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Disponible en: <http://www.pyme.go.cr/media/archivo/normativas/Politica%20PubFomentoPYMEEmpre.pdf>.

Ministerio de Hacienda (2011). *Incumplimiento del IVG e ISR en Costa Rica, año 2010*. San José, Costa Rica, Ministerio de Hacienda.

Disponible en: http://www.hablandoclarocr.com/images/pdfs/incumplimiento_igv.pdf.

Monge-González, Ricardo y Juan Antonio Rodríguez-Álvarez (2012). 'El impacto de los servicios financieros y de capacitación en las MiPyME de Costa Rica', *Working Paper* 365. Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo.

Pecho Trigueros, M. (2012). 'Regímenes Simplificados de Tributación para Pequeños Contribuyentes en América Latina, *Documento de Trabajo* 2. Ciudad de Panamá, CIAT.

Programa de Estudios Fiscales, Escuela de Economía, Universidad Nacional y Dirección General de Hacienda (2011). *Estimación del Gasto Tributario para Costa Rica en el 2010: Impuesto de Ventas, Impuesto de Renta y otros Tributos*. San José, Costa Rica, UNA y Ministerio de Hacienda.

World Bank y International Finance Corporation (2013). *Doing Business, 2014. Economy Profile: Costa Rica*. Washington, DC, World Bank. Disponible en: <http://espanol.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/costa-rica/>.

Abreviaciones

AT	Administración Tributaria
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
CIIU	Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas
CINDE	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
DESA	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
DGT	Dirección General de Tributación
EDDI	Elaboración Digital de Declaraciones de Impuestos
GETES	Grandes Empresas Territoriales
IFC	Corporación Financiera Internacional
MIPYME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
MNI	Mínimo No Imponible
PIB	Producto Interno Bruto
PYME	Pequeña y Mediana Empresa

Tercera Parte

Estudio País: Uruguay

Resumen Ejecutivo

1. En el año 2012, los costos de transacción tributario representaron el 1.5 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) en Uruguay. El costo del cumplimiento tributario del lado de los contribuyentes fue del 1.31 por ciento y los costos de administración de la administración tributaria fueron el 0.188 por ciento.
2. Las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) representan un universo importante dentro de las empresas en Uruguay. De acuerdo a la definición establecida por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (Naciones Unidas-DESA) y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), la gran mayoría de empresas en el país (97 por ciento) están comprendidas dentro de las micro y pequeñas empresas. Sólo un 3 por ciento de las empresas están incluidas dentro de la definición de mediana empresa (con ingresos por ventas entre US \$1.2 y US \$8.9 millones).
3. El costo promedio ponderado por empresa ascendió a US \$2,808 al año. Para el caso de las empresas afectas al Impuesto al Valor Agregado (IVA) Mínimo este costo ascendió a US \$1,435 al año, mientras que para los contribuyentes “NO CEDE” fue de US \$2,796 y para aquellos CEDE ascendió a US \$7,033. Estas diferencias vienen explicadas por los costos externos que incurren las empresas, especialmente en el uso de asesores externos, que representan casi un 75 por ciento de dicho costo. Considerando que estos costos son fijos, cuando se analiza como porcentaje de las ventas se puede observar que los costos del cumplimiento son regresivos para las microempresas, representando para éstas un 1.21 por ciento de las ventas, mientras que para las pequeñas y medianas representaron un 0.28 por ciento y 0.03 por ciento, respectivamente.
4. Una empresa promedio destina 241 horas al año a cumplir con sus obligaciones tributarias. El 64 por ciento de las

empresas manifestó el uso de asesores externos para dicho cumplimiento. Dicha información resulta interesante dentro del ámbito del estudio y evidencia ciertas oportunidades de mejora en algunos procesos.

5. En relación a los costos administrativos, el rubro remuneraciones es el de mayor importancia relativa en el presupuesto de la Dirección General Impositiva (DGI) de Uruguay. Por tanto, la metodología de asignación de recursos por capacidad instalada es consistente con los cálculos realizados. Existe una alta concentración de los costos administrativos en el proceso de control tributario. Existe una relación consecuente entre el gasto asignado a las acciones de control con los costos del cumplimiento. Casi un 20 por ciento de los encuestados manifestó estar comprendido en la acción de la administración tributaria, fundamentalmente debido a controles formales y verificación de diferencias en declaraciones y pagos.
6. Los costos administrativos representan el 0.188 por ciento del PIB. Existe una alta concentración de los costos administrativos (0.14 por ciento en el PIB) en las acciones de control intensivo, específicamente orientadas a los contribuyentes CEDE y NO CEDE. Es un resultado bastante esperado, considerando que la planilla de la DGI mantiene proporciones similares en esos procesos de control.

Capítulo I

Consideraciones generales del sistema tributario en Uruguay

1.1 Estructura económica y empresarial de Uruguay

Uruguay, oficialmente denominada República Oriental del Uruguay, está situada en la parte oriental del Cono Sur americano. Posee límites con Brasil por el noreste y con Argentina por el oeste, y con costas en el océano Atlántico y sobre el Río de la Plata. Abarca 176,000 km² siendo el segundo país más pequeño de Sudamérica en cuanto a territorio, detrás de Surinam. La población total alcanza los 3,29 millones (Instituto Nacional de Estadística (INE), 2012), representando la décima mayor población entre los países de América del Sur.

Es una república presidencialista subdividida en 19 departamentos y 89 municipios. La capital y ciudad más grande del país es Montevideo tiene 1,32 millones de habitantes y aproximadamente 2 millones en su área metropolitana (casi 58,8 por ciento del total nacional).¹

Gráfico 1:
Mapa de Uruguay



¹Los departamentos de Montevideo, Canelones y San José son considerados como área metropolitana.

Cuadro 1:
Población de Uruguay por Departamentos

Total del país	Población	Porcentaje
	3 286 314	100.0
Montevideo	1 319 108	40.1
Canelones	520 187	15.8
Maldonado	164 300	5.0
Salto	124 878	3.8
Colonia	123 203	3.7
Paysandú	113 124	3.4
San José	108 309	3.3
Rivera	103 493	3.1
Tacuarembó	90 053	2.7
Cerro Largo	84 698	2.6
Soriano	82 595	2.5
Artigas	73 378	2.2
Rocha	68 088	2.1
Florida	67 048	2.0
Lavalleja	58 815	1.8
Durazno	57 088	1.7
Río Negro	54 765	1.7
Treinta y Tres	48 134	1.5
Flores	25 050	0.8

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (2012).

Uruguay es un país agroexportador, por lo productos agrícolas (arroz, trigo, maíz, girasol, sorgo, cebada, soja, caña de azúcar) y la ganadería (vacunos, ovinos) son los recursos fundamentales. Las industrias principales son los frigoríficos, la lechera y derivados, la textil, la de papel y cartón, los fertilizantes, los alcoholes, el cemento y la refinación de hidrocarburos.

Destaca también el sector de servicios (financieros, logísticos, transporte y comunicaciones) así como la industria de las tecnologías de la información, en particular el desarrollo de software y servicios vinculados. Uruguay es también el mayor exportador per cápita de software de América Latina y el cuarto en términos absolutos, sólo superado por México, Brasil y Argentina (Bastos Tigre y Silveira Marques, 2009).

El turismo es otra fuente principal de ingresos. Uruguay cuenta con una línea costera sobre el Río de la Plata y el Océano Atlántico con balnearios, entre los que se destacan Punta del Este y Piriápolis.

Uruguay fue el único país de América Latina, que evitó la recesión mundial en 2008 y 2009, lo cual se ha atribuido a su disciplina fiscal y a la adaptabilidad de las políticas.

Cuadro 2:
PIB e inflación, 2010 – 2012

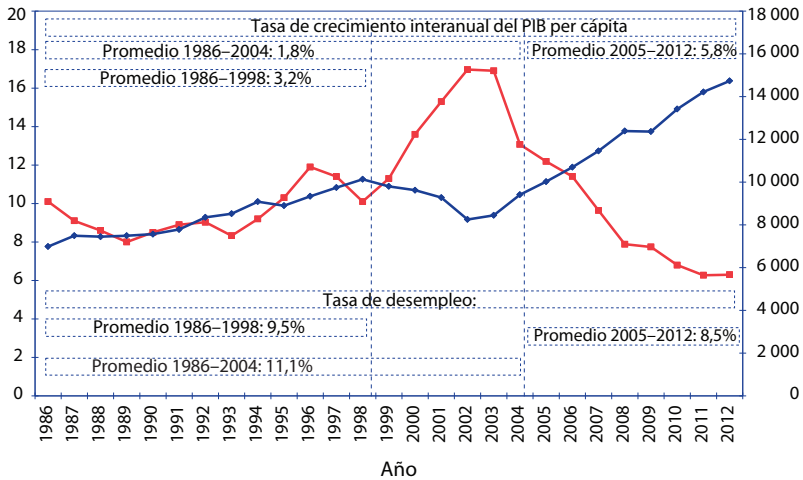
(Variación porcentual anual)

Indicador	2010	2011	2012
Producto Interno Bruto	8.9	6.5	3.8
Inflación	6.9	8.6	9.1

Fuente: CEPALSTAT data.^a

^aSee http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp

Gráfico 2:
PIB per cápita y desempleo



Fuente: Información proporcionada por la oficina de Asesoría Económica de la Dirección General Impositiva, Ministerio de Economía y Finanzas, Uruguay.

El PIB de Uruguay supera los US \$30 billones y alcanza casi los US \$10,000 de PIB por habitante, lo cual corregido por Paridad de

Poder de Compra (PPP), llegó en 2011 a los US \$14,296, convirtiendo Uruguay en la cuarta economía de Latinoamérica, tras Argentina, Chile y México (Observa.Com, 2011).

Según el INE, la tasa de desempleo llegó al 5,5 por ciento en diciembre del 2012. De acuerdo a la metodología de la INE (método del ingreso), un 12.4 por ciento de la población vivió en pobreza en 2012² y 0.5 por ciento vivieron en la indigencia (pobreza extrema). Desde el año 2006 hubo un continuo descenso.

1.2 Características de las MIPYMES en Uruguay

Las Micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) representan el 98 por ciento de las unidades económicas del país y generan el 49.6 por ciento de los puestos de trabajo formales (Méndez, 2013). Se encontraron tres estudios especialmente útiles a efectos de analizar los factores que inciden sobre las decisiones empresariales de las MIPYMES: dos de los cuales han analizado el caso específico de Uruguay y el tercero es un indicador internacional.

1.2.1 Encuesta nacional de MIPYMES comerciales, industriales y de servicios (Dinapyme, 2012)

En el 2012, el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), a través de su Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME), ejecutó una encuesta nacional de MIPYMES comerciales, industriales y de servicios (Dinapyme, 2012). La encuesta relevó información de 2,029 MIPYMES, representativas de un total de 136,691 trabajadores existentes en Uruguay.

La referida encuesta reveló que:

- El 53 por ciento de MIPYMES están radicadas en Montevideo. Los servicios son la rama más numerosa (53 por ciento), seguida por el comercio (37 por ciento) y la industria (10 por ciento). La mayoría son de creación reciente: el 64 por ciento comenzaron sus actividades después de 2000.

²Es decir, 12 de cada 1,000 personas no superan el ingreso mínimo previsto para cubrir las necesidades alimentarias y no alimentarias básicas.

- El 58 por ciento de los directores de estas empresas son hombres. No obstante, la participación de las mujeres en estos cargos ha aumentado de forma importante desde 2008: pasó del entorno del 30 por ciento al 40 por ciento. Los empresarios son más jóvenes que hace 4 años (solo el 11 por ciento son mayores de 60 años) y tienen alto nivel educativo: el 83 por ciento cuentan con educación secundaria o superior.
- La razón social más difundida entre las MIPYMES, corresponde el 70 por ciento del total, es la empresa unipersonal, que requiere menores costos económicos y cantidad de trámites.
- La mayoría de las MIPYMES venden al mercado interno. El principal destino de las ventas es el barrio para las microempresas (48 por ciento) y mientras las medianas empresas vende principalmente al resto del país (45 por ciento).
- En cuanto al porcentaje de uso de las computadoras es similar a la de los hogares (65 por ciento), aunque es importante señalar que entre las pequeñas y medianas empresas la penetración es más alta.
- La tasa de capacitación entre las MIPYMES aumentó del 35 por ciento al 40 por ciento en los últimos cuatro años. Sin embargo, las experiencias de innovación descendieron desde la última encuesta, entonces, las efectuaban el 60 por ciento de los empresarios; al 2012 la tasa correspondiente fue del 46 por ciento.

Cuadro 3:
Tipo de empresa por tamaño

Tamaño	Personal	Ventas Anuales (US \$)^a	Numero	Porcentaje
Micro ^b	De 1 hasta 4	<259,140	114 456	84
Pequeña	De 5 hasta 19	<1,295,690	18 399	13
Mediana	De 20 hasta 99	<9,717,690	3 836	3
Total			136 691	100

Fuente: Dinapyme (2012).

^aMicroempresa: ventas <200,000 unidades indexadas (IU); pequeña empresa: ventas <10,000,000 IU; mediana empresa: ventas <75,000,000 IU. Unidad indexada = 2.5266 (fuente: Instituto Nacional de Estadística). US \$1 = UP \$19.50 (pesos uruguayos; fuente: Instituto Nacional de Estadística).

^bIncluye a 59,049 empresas unipersonales.

Cuadro 4:
Tamaño de empresa según actividad y región

(Porcentaje)

Tamaño de empresa	Sector de actividad			Región		Total
	Industria	Comercio	Servicios	Montevideo	Interior	
Micro	72	86	85	82	85	84
Pequeña	22	13	12	14	12	13
Mediana	6	2	3	3	2	3
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Dinapyme (2012).

En lo que respecta a la Dirección General Impositiva (DGI) o aspectos tributarios y su incidencia sobre las MIPYMES, la encuesta nacional sólo considera la siguiente pregunta: ¿Cuál fue la oficina pública en la que realizó el peor trámite? Las MIPYMES encuestadas indicaron que la tercera oficina pública en la que realizó el peor trámite fue la DGI (15 por ciento), después del Banco de Seguridad Social (Banco de Previsión Social, BPS) (24 por ciento) y las Intendencias locales (23 por ciento). Asimismo, preguntados respecto a las oficinas públicas en las que se volvía más engorrosa realizar un trámite, los encuestados mencionaron nuevamente a las Intendencias locales (29 por ciento), el BPS (23 por ciento) y la DGI (16 por ciento). De manera interesante, el 37 por ciento de los encuestados aseguraron que delegan la realización de los trámites burocráticos en general y no los efectúan ellos mismos.

1.2.2 La informalidad en las MIPYMES de Uruguay. Análisis de los costos de la formalidad (Dinapyme, 2009)

La Dinapyme contrato la realización de un estudio de la informalidad en Uruguay, sus causas y costos asociados. A continuación se describen algunos aspectos y conclusiones importantes de dicho estudio, especialmente aquellas relacionadas al concepto de costos de transacción tributarios.

- Los costos de la formalidad se dividen en dos amplios grupos:
 - (a) los costos de legalización (aquellos en que se incurren en

el proceso de legalizar o formalizar una empresa); y (b) los costos de legalidad (aquellos en que se incurren recurrentemente porque la empresa opera legalmente).

- Los costos de legalidad incluyen los costos directos (tales como impuestos, tasas y contribuciones a la seguridad social) y costos indirectos (aquellos relacionados a la gestión administrativa y fiscal de impuestos).
- Los costos de cumplimiento tributario corresponden a los denominados costos indirectos en el presente estudio.
- Una recomendación de política tributaria implica reducir la presión fiscal, tanto directa como indirecta. La lucha contra la presión directa implicaría herramientas que tiendan a reducir la carga fiscal total; hacer frente a la presión indirecta, requerirá introducir mayor facilitación de todo lo que tiene que ver con los trámites para cumplir con la legislación tributaria.
- La presión fiscal indirecta resultaría reducida con la simplificación de trámites burocráticos, especialmente aquellos que se requieren para cumplir con el impuesto al valor agregado (IVA).
- Se recomienda que la tributación de las pequeñas empresas debería permitir un pase gradual desde un estado de simple contribuyente hasta el régimen general, en forma automática y no voluntaria.
- Se reconoce que existen medidas inmediatas y mediatas para resolver el problema de la economía informal, entre las que la reducción de los costos tributarios de formalidad son significativas.

1.2.3 Uruguay en el Doing Business/Paying taxes (Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional, 2013)

El ranking *Doing Business* del reporte del Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional ofrece un indicador de nivel internacional que sirve para calificar las características generales del ambiente para hacer negocios en el cual se desenvuelven las empresas.

Para el 2013, Uruguay se ubica en la posición 89 del ranking, destacando en los rubros de acceso a electricidad (20), iniciando un negocio (39) y resolviendo insolvencia (54). El país se encuentra debajo de los promedios Latinoamericanos en: registro de la propiedad (164), permisos de construcción (158) y pagando impuestos (140).

En relación al rubro específico pago de impuestos, el puesto que ocupa Uruguay ha mejorado 24 puestos respecto al 2012. De acuerdo al informe, las empresas en Uruguay dedican 310 horas al año en cumplir con los requerimientos tributarios.³ Este resultado está por debajo del promedio en Latinoamérica y el Caribe.

Cuadro 5:
Doing business, 2012 – 2013

Indicador	DB 2012	DB 2013
Ranking	87	89
Pagos (por año)	53	33
Tiempo (horas por año)	336	310
Tasa de impuestos (porcentaje)	42	42

Fuente: World Bank-IFC (2013).

La evidencia reconoce que los factores tributarios no son los únicos que impactan en las decisiones y comportamiento de las MYPIMES, sin embargo, existe espacio para continuar reduciendo los costos que estos factores generan.

1.3 Sistema tributario e institucionalidad

1.3.1 El nuevo sistema tributario de Uruguay

En el marco de los compromisos asumidos por el Gobierno Nacional, a partir de la Ley 18.083 (diciembre 2006) se implantó un nuevo sistema tributario el 1 de julio de 2007, con los siguientes objetivos primordiales:

³Impuesto a la renta, 88 horas; contribución a la seguridad social, 114 horas; IVA, 108 horas.

- Promover una distribución más equitativa de la carga tributaria, dándole mayor participación a los impuestos directos;
- Mejorar la eficiencia del sistema tributario; y
- Generar un adecuado estímulo a la inversión productiva.

Para ello se simplificó el sistema tributario anterior, reduciendo el número de impuestos y eliminando los impuestos distorsionantes de baja recaudación, se revisaron las excepciones y exoneraciones existentes y se introdujo el impuesto a la renta personal.

Con éste último se buscó la equidad en la distribución de la carga tributaria, haciendo que todas las personas que obtienen rentas de fuente uruguaya de cualquier tipo contribuyan a la financiación de los gastos del Estado.

De esta manera la DGI pasó de administrar un universo de contribuyentes mayormente constituido por empresas a otro fundamentalmente conformado por los contribuyentes del impuesto a la renta de las personas físicas. Antes de la reforma del sistema tributario había aproximadamente 215,000 obligados tributarios, mientras que a partir de la misma se incorporaron más de 550,000 obligados tributarios. El universo de contribuyentes creció más de un 250 por ciento.

Los impuestos del nuevo sistema tributario son:

- Impuestos al consumo
 - IVA
 - Impuesto Específico Interno (IMESI)
- Impuestos a las rentas y utilidades
 - Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas (IRAE)
 - Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios (IMEBA)
 - Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF)
 - Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS)
 - Impuesto a la Renta de los No Residentes (IRNR)
- Impuestos a la propiedad
 - Impuesto al patrimonio
 - Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales (ITP)

Cuadro 6:
Sistema tributario de Uruguay

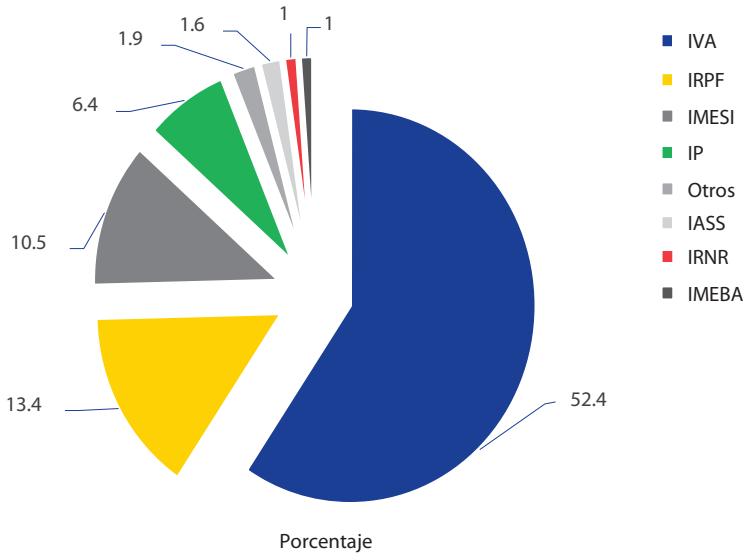
Impuesto	Base imponible	Tasa
IVA	Grava la circulación interna de bienes, prestación de servicios, introducción de bienes al país y agregación de valor de inmuebles.	22 por ciento 10 por ciento Exoneraciones
Impuesto específico interno (IMESI)	Grava la primera enajenación de ciertos bienes realizada por fabricantes e importadores de los mismos. Bienes comprendidos: Bebidas alcohólicas y no alcohólicas, cosméticos, tabacos, vehículos, lubricantes y grasas, combustibles.	Varias tarifas de acuerdo a Producto
Impuesto a la renta de las actividades económicas (IRAE)	Grava rentas empresariales, asimiladas por habitualidad en la enajenación de inmuebles y aquellas comprendidas en el IRPF (opción o preceptivo).	25 por ciento Exoneraciones: * Pequeñas empresas 305,000 UI * Monotributo 152,500 UI unipersonales y 305,000 UI sociedades * Promoción de inversiones
Impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF)	Grava las rentas puras de capital o puras de trabajo de fuente uruguaya percibidas por personas residentes.	Escala de tasas progresivas para las rentas de trabajo y tasas 12 por ciento, 7 por ciento para las rentas de capital según su naturaleza.
Impuesto al Patrimonio	Grava la tenencia de un patrimonio neto dentro del territorio nacional, siendo éste la diferencia entre activos y pasivos al 31-12 en caso de personas físicas o a fin de ejercicio para personas jurídicas.	Personas físicas: Hay mínimo no imponible 2,383,000 para 2011 y tasas progresivas Personas jurídicas: No hay mínimo no imponible, tasa única 1.5 por ciento

Cuadro 6: (continua)

Impuesto	Base imponible	Tasa
Impuesto a la enajenación de bienes agropecuarios (IMEBA)	Grava la primera enajenación realizada por productores agropecuarios a los siguientes agentes, los cuales retienen el IMEBA correspondiente: <ul style="list-style-type: none"> • Contribuyentes de IRAE que no sean productores agropecuarios; • Administraciones municipales; • Organismos estatales. 	

El Gráfico 3 muestra la composición de los distintos impuestos del nuevo sistema tributario en la recaudación bruta total para el 2012.

Gráfico 3:
Composición de la recaudación bruta total, 2012



Fuente: Información proporcionada por la Dirección General Impositiva, Ministerio de Economía y Finanzas, Uruguay. (febrero de 2013).

Queda claro que la recaudación tributaria está concentrada fuertemente en el IVA (52.4 por ciento), seguido por el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas o IRPF (13.4 por ciento) y el Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas (12.1 por ciento).

1.3.2 La Dirección General Impositiva (DGI)

La Dirección General Impositiva (DGI) es un órgano dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), responsable de la administración de los impuestos internos del país. Tiene como misión obtener la recaudación de los recursos del Estado provenientes del sistema tributario interno mediante la efectiva aplicación de las normas que lo sustentan, promoviendo el cumplimiento voluntario de los obligados; combatir el fraude y el incumplimiento fiscal, en un marco de respeto a sus derechos, actuando con integridad, eficiencia y profesionalismo con el fin de brindar un buen servicio al ciudadano.

El presupuesto de la DGI proviene de la asignación que el MEF realiza en forma quinquenal para el período de gobierno respectivo.

Con el Decreto 166/005 del 30 de mayo de 2005 se aprueba la reestructuración de la DGI así como el régimen de desempeño en dedicación exclusiva para los funcionarios de la DGI.

El primer nivel de la estructura organizacional está formado por la Dirección General Impositiva de la que dependen ocho divisiones: recaudación y control extensivo, fiscalización, administración, asistencia al contribuyente, informática, técnico fiscal, interior (del país), y grandes contribuyentes. La Dirección General Impositiva también tiene tres oficinas de asesoría (oficina de asesoría tributaria, oficina de asesoría económica y oficina de asesoría en planificación organización y control), así como una oficina de auditoría interna y un departamento de apoyo técnico administrativo.

De acuerdo a los procesos de la administración tributaria, las *funciones sustantivas* están asignadas a las divisiones de recaudación, fiscalización, técnico fiscal, interior y grandes contribuyentes.

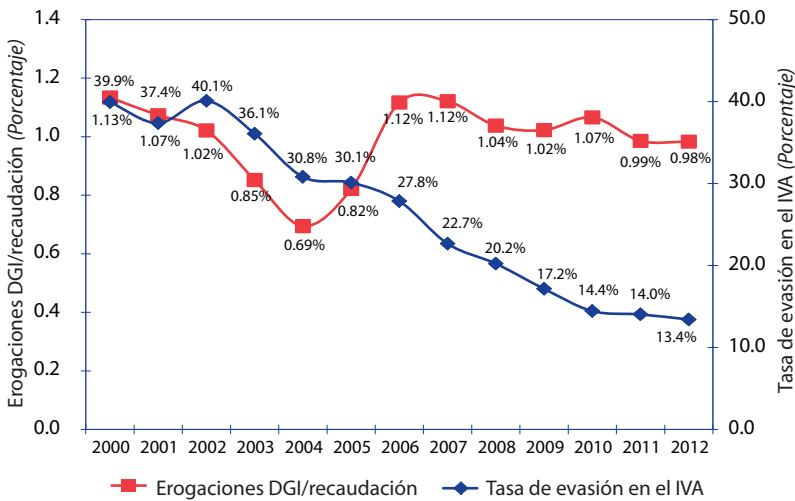
Las *funciones de soporte o apoyo*, necesarias para el desempeño eficaz y eficiente de los cometidos sustantivos, están asignadas

fundamentalmente a las divisiones de administración e informática en lo que refiere a la gestión de recursos humanos, materiales y tecnológicos disponibles.

La DGI cuenta con una oficina central en Montevideo y oficinas en 44 localidades distribuidas en todo el territorio nacional.

La DGI regularmente realiza estimaciones de la evasión del IVA a efectos de evaluar el grado de efectividad de su labor y la consistencia entre dicho indicador y el comportamiento del nivel de actividad económica. En el período 2000 – 2012 resalta una significativa y sostenida reducción en la evasión.

Gráfico 4:
Nivel de evasión y costos de administración



Fuente: Elaboración propia a base de información proporcionada por la oficina de Asesoría Económica de la Dirección General Impositiva, Ministerio de Economía y Finanzas, Uruguay.

1.3.3 Estimación de la evasión fiscal

La evasión fiscal, evasión tributaria o evasión de impuestos consiste en una acción deliberada para evitar el pago de tributos establecidos por la ley. Se trata de una actividad ilícita. Debe distinguirse de la

elusión de impuestos, que refiere a acciones que buscan evitar el pago de impuestos pero valiéndose de maniobras permitidas por la ley o por vacíos en ésta.

La lucha contra la evasión es una de las principales acciones que lleva a cabo la DGI con el propósito de aplicar efectivamente las leyes tributarias y promover el cumplimiento voluntario de los contribuyentes.

En ese sentido, la Oficina de Asesoría Económica de la DGI ha estimado la evasión del impuesto a la renta (2000 – 2010) así como la del IVA (2000 – 2012).

a) Evasión del impuesto a la renta por actividad económica:

Para calcular la recaudación potencial del Impuesto a la Renta por Actividad Económica (IRAE), se debe aproximar el monto imponible del impuesto con el agregado macroeconómico correspondiente, que es el excedente de explotación. El monto imponible es el máximo entre el cálculo de la renta fiscal de acuerdo a la normativa del impuesto y cero (puesto que en caso de obtener una renta negativa, el contribuyente no declara el impuesto — sin perjuicio del hecho de que tienen que pagar el mínimo obligatorio).

Para que el excedente de explotación se aproxime con el monto imponible del impuesto, se le deben efectuar algunos “cambios” al mismo; es decir, no considerar aquel excedente que provenga de rentas exentas⁴ y realizar ajustes fiscales previstos en la normativa, las ganancias no admitidas y las deducciones incrementales.⁵

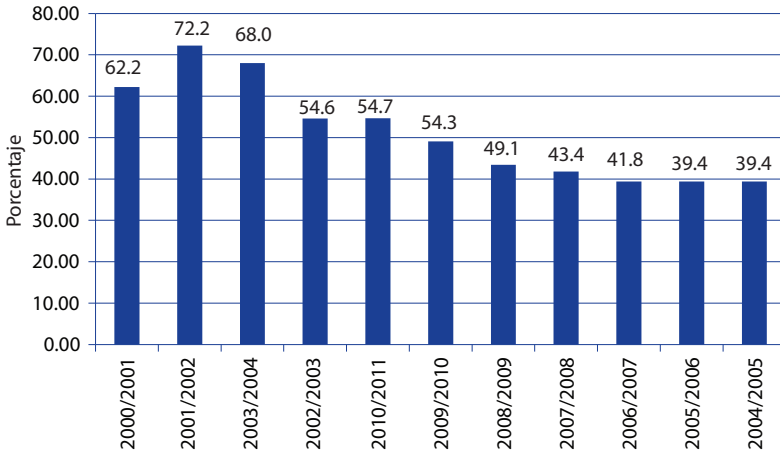
⁴Rentas exentas: usuarios zonas francas, productores de madera, contribuyentes del Literal E, contribuyente de otros impuestos no incluidos en el Impuesto a las Rentas de la Industria y el Comercio (IRIC)/ Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas (IRAE).

⁵Corresponden a aquellos gastos que en la normativa se establece que se pueden descontar en una vez y media su monto real: gastos de capacitación de personal en áreas prioritarias, gastos de honorarios a técnicos por asistencia en áreas prioritarias, gastos para obtener la certificación de calidad o para obtener la acreditación de ensayos de sus laboratorios, gastos para la incorporación de material genético animal, gastos en servicios de software y promoción del empleo.

El Gráfico 5 muestra el comportamiento de la evasión del IRAE durante el período 2000 – 2011.

Gráfico 5:
Evasión del impuesto a las actividades económicas, 2000 – 2011

(Porcentaje de la recaudación potencial)



Fuente: Información proporcionada por la oficina de Asesoría Económica de la Dirección General Impositiva, Ministerio de Economía y Finanzas, Uruguay.

b) Evasión del IVA:

El Gráfico 6 muestra que uno de los logros más importantes de la DGI, en el reto de lograr mejoras sostenidas en el cumplimiento voluntario de los contribuyentes, ha sido la reducción sostenida de la evasión del IVA durante los últimos años.

1.4 Estrategias o reformas hacia la simplificación tributaria

1.4.1 Ajustes a nivel del sistema tributario

La estrategia más importante orientada hacia la simplificación tributaria fue la reforma integral de sistema tributario (ver para. 1.3.1 para mayores precisiones), que consistió fundamentalmente en:

- Eliminación de 17 impuestos por su baja recaudación (recaudaban poco más del 4 por ciento de los ingresos tributarios) y por su alto costo de administración;
- Eliminación de exoneraciones del IVA y reducción de alícuotas; y
- Se racionalizó, en general, todo el sistema tributario contribuyendo a su simplificación.

Estas medidas involucraron una decisión al nivel más alto del gobierno y su objetivo no fue recaudar más sino recaudar de forma más equitativa (Porto, 2010).

En el ámbito de la DGI, parte del sistema de retenciones de impuestos en algunos casos contribuye a la simplificación, particularmente cuando se establece la opción para el contribuyente que la retención puede validarse como impuesto definitivo: eso permite que éste quede exonerado de presentar declaración de impuestos y, de hecho, prácticamente queda sin obligaciones formales ante la DGI. Esto ocurre, por ejemplo, en varios capítulos del impuesto a las ganancias de capital de personas físicas, en el que el sistema de retenciones es bastante extendido. También ocurre en el impuesto a las rentas del trabajo.

Este tipo de situaciones también se presentan en las empresas. Por ejemplo, en las retenciones de IMEBA (Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios), que en algunos casos constituyen impuesto definitivo para el contribuyente que es sujeto de la retención.

Adicionalmente, la legislación tributaria del Uruguay ha diseñado un régimen simplificado del IVA denominado “IVA Mínimo”⁶ que aplica a los contribuyentes cuyos ingresos anuales no superen 305,000 “unidades indexadas”.⁷

⁶El nuevo régimen regulado por la Ley 18.568, se enmarca dentro de una serie de medidas orientadas a impulsar la consolidación del proceso de formalización empresarial. Tal como se expresa en la exposición de motivos, ello es particularmente relevante en el caso de la micro y pequeña empresa — no solo por su importancia en la actividad económica, sino también por la trascendencia que estas entidades tienen por su condición de articuladoras de redes de cohesión social. Es un beneficio similar al que en su momento dispuso la Ley 17.436 del 17 de diciembre de 2001), conocido como “Microempresa”.

⁷Calculada con la unidad indexada del 1 de enero de cada año (La unidad indexada para el 1 de enero de 2012 fue 2.3174 pesos).

Estos contribuyentes deben realizar un pago mínimo mensual de UP \$2,110 (pesos Uruguayos en 2012) por IVA. Cabe señalar que estos contribuyentes están exentos del Impuesto a la Renta de Actividades Económicas (IRAE) y del impuesto al patrimonio empresarial, pero pagan las contribuciones especiales de seguridad social.

Existe un régimen de aportación gradual a este Régimen, por el cual, los contribuyentes acogidos al mismo pagan sólo el 25 por ciento de la cuota durante el primer ejercicio económico de haberse establecido, el 50 por ciento durante el segundo ejercicio, y el 100 por ciento a partir del tercer ejercicio.

El Gráfico 7 muestra el comportamiento de la recaudación de este régimen simplificado y se aprecia su crecimiento sostenido a partir del 2002. Sin embargo, sólo constituye aproximadamente un 0.34 por ciento de la recaudación tributaria total pero, por lo simple que es su determinación y pago, su objetivo es fundamentalmente apoyar la formalización empresarial.

1.4.2 Métodos electrónicos/virtuales para reducir los costos de cumplimiento tributario

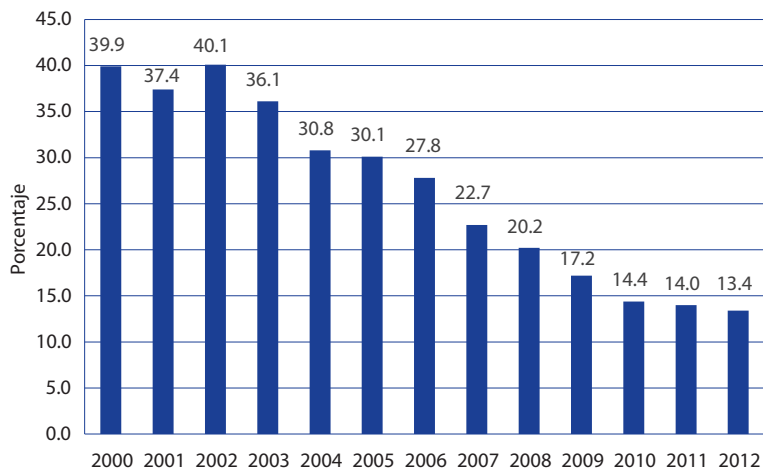
Se han diseñado procedimientos, tanto vía web como a través de un centro de llamadas, para ayudar a reducir los costos de cumplimiento. Éstos incluyen permitir a los contribuyentes solicitar certificados de vigencia (certificado de estar al día con las obligaciones tributarias), modificación de datos de registro, consultas de pago y retenciones. Por supuesto, los contribuyentes también pueden utilizar el internet para presentar declaración de impuestos y efectuar pagos.

A la fecha está en desarrollo una solución para teléfonos inteligentes, que incluye desde realizar consultas varias hasta efectuar pagos.

Por otra parte, anualmente se envían borradores de declaración de impuestos, para contribuyentes del impuesto a la renta de personas físicas, y del impuesto a la asistencia de seguridad social (IASS). Éstos están disponibles en la web y pueden consultarse y aceptarse en línea, lo que evita la confección de la declaración y su posterior presentación.

Gráfico 6:
Evación del IVA, 2000 – 2012

(Porcentaje de la recaudación del IVA potencial)



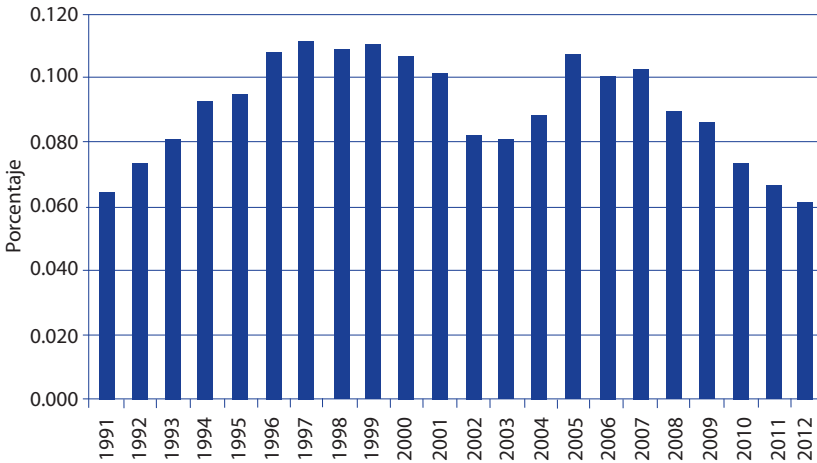
Fuente: Elaboración propia a base de información proporcionada por la oficina de Asesoría Económica de la Dirección General Impositiva, Ministerio de Economía y Finanzas, Uruguay.

Ilustración 1:



Gráfico 7:
Recaudación del “IVA mínimo”^a

(Porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia a base de información proporcionada por la oficina de Asesoría Económica de la Dirección General Impositiva, Ministerio de Economía y Finanzas, Uruguay.

^aHasta julio 2007: IRIC lit. E art.33 T.4 T.O. 1996. Desde julio 2007: IVA Mínimo de contribuyentes comprendidos en el lit. E art. 52 T.4 T.O. 1996.

DGI DIRECCIÓN GENERAL IMPOSITIVA Servicios en línea

Todos los usuarios

- Registro Único Tributario
 - Inscripciones
- Pagos
 - Boleto de pago 2901 - Impresión
 - Pagos Web - Persona Física y contribuyentes NO CEDE
 - Cálculo de recargos
- Declaraciones
 - Borradores RPF-IASS - Consulta **NEW**
 - Envío de declaraciones
- Devoluciones
 - Devoluciones RPF-IASS-RNR - Consulta **NEW**
- Certificados
 - Certificado único - Solicitud
 - Certificado único - Consulta
- Clave
 - Activación clave web
- Otros Servicios
 - Expedientes administrativos - Consulta
 - Valor patente vehículos 2012 - Consulta

Usuarios registrados

Ingreso a servicios en línea

RUT:

Clave:

Ingresar

Servicios disponibles para usuarios registrados

- Registro Único Tributario
 - Inscripciones
 - Consulta de inscripción - Impresión
 - Consulta de Datos
- Pagos
 - Boleto de pago Grandes Contribuyentes y CEDE - Impresión
 - Pagos Web Grandes Contribuyentes y CEDE
 - Consulta
- Declaraciones
 - Borradores RPF - IASS **NEW**
 - RVAE Agregar/eliminar - Borrador
 - Declaraciones enviadas - Consulta
 - Declaraciones presentadas - Consulta
- Retenciones y anticipos
 - Retenciones - Consulta
 - Anticipos Grandes Contribuyentes y CEDE - Consulta

Capítulo II

Los costos de transacción tributarios en Uruguay

2.1 Consideraciones metodológicas del estudio país

Los costos de transacción tributarios (CTT) tienen dos componentes: El costo administrativo y el costo de cumplimiento. Los costos administrativos, son aquellos que son incurridos por el Estado para administrar el sistema tributario, mientras que los costos de cumplimiento son aquellos que incurren los contribuyentes para cumplir con el sistema tributario.

Los costos de transacción tributarios se componen de:

$$CTT = CC + CA$$

Dónde:

CTT = Costos de Transacción Tributarios

CC = Costos de Cumplimiento del contribuyente

CA = Costos Administrativos de la DGI.

El proceso de medición realizado, de acuerdo al modelo planteado en el estudio de las Naciones Unidas-DESA y CIAT, es el siguiente:

Fases del estudio de Medición de los CTT en Mipymes en Uruguay

Fase 0: Inicial
Identificación del contexto general, compresión detallada del marco normativo y administrativo del impuesto (s) a ser analizados. Es importante entender el marco institucional, madurez de procesos y soporte político frente a una posible reforma de simplificación tributaria.
Fase 1: Preparatoria
Definición de los recursos financieros asociados del proyecto así como capacitación y entrenamiento del equipo técnico local. En esta fase es importante analizar la viabilidad financiera de contratación del proveedor externo que realizaría la encuesta, así como la calidad de la información interna que permita la determinación de los CTT.

Fase 2: Análisis		
	Paso 1	Identificación de las obligaciones de información, requerimientos y transacciones tributarias así como principales indicadores internos de la DGI sobre el ciclo tributario
	Paso 2	Identificación de las normas relacionadas al impuesto y el procedimiento
	Paso 3	Identificación de los segmentos de empresas relevantes para el estudio
	Paso 4	Identificación de la población y frecuencia de la transacción
	Paso 5	Identificación de las normas relacionadas
Fase 3: Medición		
	Paso 6	Medición de los costos de cumplimiento
	Paso 7	Medición de los costos administrativos
Fase 4: Informes		
	Paso 8	Extrapolación a nivel nacional de los datos obtenidos
	Paso 9	Informe Final de los resultados y determinación del plan de simplificación

Fuente: Naciones Unidas-DESA y CIAT. Primera parte del estudio.

2.1.1 Definición micro, pequeña y mediana empresas (MYPYME)

La Dirección Nacional De Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME), Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), es responsable de las políticas de promoción de las empresas de los sectores industria, energía y minería.

El criterio de clasificación de empresas ha sido establecido en el Decreto 504/07 del 20 de diciembre de 2007, como se muestra en el Cuadro 7.

Se consideró que lo adecuado era que la medición de costos de transacción utilizando la misma definición de MYPYME establecida por el MIEM. El Cuadro 8 muestra la distribución de los contribuyentes de acuerdo a esta categorización: aproximadamente 65 por ciento son microempresas y 26 por ciento son pequeñas empresas.

Cuadro 7:
Clasificación de empresas y criterios

Tipo de Empresa	Personal ^a	Ventas Anuales excluido el IVA ^b no deben superar el equivalente a:	Ventas Anuales en UP \$ (pesos) y US \$ (UI promedio anuales) ^c
Micro	1 a 4	2 000 000 UI	UP \$4.8 millones (US \$0.2 millones)
Pequeña	5 a 19	10 000 000 UI	UP \$24.2 millones (US \$1.2 millones)
Mediana	20 a 99	75 000 000 UI	UP \$181.4 millones (US \$8.9 millones)

^aSe entiende como personal ocupado a estos efectos, tanto a aquellas personas empleadas en la empresa como a sus titulares y/o a los socios por los cuales se realicen efectivos aportes al Banco de Previsión Social.

^bSe entiende como facturación anual las ventas netas excluidas el impuesto al valor agregado, luego de devoluciones y/o bonificaciones.

^cUI: Unidades Indexadas

Cuadro 8:
Cantidad de contribuyentes según tamaño^a

Tipo de empresa	Contribuyentes	
	Cantidad	Porcentaje
Micro	56 239	65
Pequeña	22 446	26
Mediana	7 010	8
Grande	1 380	2
	87 075	100

Fuente: Información proporcionada por la oficina de Asesoría Económica de la Ministerio de Economía y Finanzas, Uruguay.

^aDe acuerdo a pagos IRAE 2009. Contiene a las empresas para las cuales se dispone tanto de datos de ventas como de empleo.

2.1.2 Encuesta a los contribuyentes

El desarrollo de la encuesta tomó en consideración el modelo de encuesta en el estudio de las Naciones Unidas-DESA y CIAT (Primera Parte, anexo). Esta encuesta fue adecuada a las características particulares del sistema impositivo de Uruguay.

En la adecuación de la encuesta participaron funcionarios de las oficinas de Asesoría Económica y Servicios al contribuyente de la

Dirección General Impositiva, cuya experiencia operativa y de conocimiento de los contribuyentes fueron fundamentales para la adecuación de la terminología de la encuesta así como del ámbito de las preguntas. La encuesta realizada se encuentra en el anexo 2.

2.1.3 Criterios de selección de la muestra

Se acordó con el equipo local de la Oficina de Asesoría Económica los siguientes criterios para la definición del universo de contribuyentes y por consiguiente para la selección de la muestra.

- a) Pertener a las categorías de contribuyentes CEDE, NO CEDE y pequeña empresa:

Conforme con la Ley del IVA, las pequeñas_empresas son aquellas que están sujetas al régimen simplificado del IVA y al régimen del impuesto a la renta.

Los contribuyentes CEDE⁸ son un grupo de contribuyentes definidos en la legislación para ser sometidos a un control más riguroso o estricto. Ellos siguen en importancia a los “grandes contribuyentes” y están seguidos a continuación por el resto de contribuyentes, denominados NO CEDE— es decir, que no se encuentran bajo el control CEDE.

Estas empresas deben presentar declaraciones juradas todos los meses con respecto a la liquidación del IVA y anticipos así como una declaración jurada anual con el balance. En tales casos se percibe un mayor volumen de trabajo contable/tributario para el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Cuadro 9:
Categorías de contribuyentes seleccionados para el estudio

Tipo de contribuyente	Número	Porcentaje
Grandes Contribuyentes	301	0.13
CEDE	9 827	4.16
No CEDE	197 687	83.66

⁸CEDE = Control Especial de Empresas. Son aquellas que por su giro o volumen de ventas son incluidas por la Dirección General Impositiva en un grupo especial a efectos de tener un mayor control.

Cuadro 9: (continua)

Tipo de contribuyente	Número	Porcentaje
Pequeña empresa	28 497	12.06
Total	236 312	100.00

Fuente: Elaboración propia a base de información proporcionada por la oficina de Asesoría Económica de la Ministerio de Economía y Finanzas, Uruguay.

b) Participar en la actividad:

El equipo local sugirió definir como contribuyentes activos aquellos que regularmente efectuaron presentaciones o realizaron pagos a la DGI en el 2012. Esto para asegurar que los contribuyentes puedan contestar las preguntas de la encuesta y proporcionar información útil. Los contribuyentes afectos al IMEBA (contribuyentes de pequeña escala dedicados a la actividad agropecuaria) fueron excluidos. Algunos contribuyentes afectos al IVA y al IRAE (régimen general) pertenecen al sector agropecuario pero por su tamaño no se distinguen de ningún otro contribuyente no agropecuario.

Se tuvo en cuenta el criterio de domicilio constituido, es decir, aquel señalado por el contribuyente para el control de la DGI, no el domicilio fiscal que es donde realiza sus actividades económicas.

Hay una fuerte concentración de contribuyentes en Montevideo; sin embargo, el llenado online de la encuesta permitió encuestar a contribuyentes fuera de Montevideo. Esto no representó una restricción en el proceso de selección de contribuyentes para la muestra.

2.1.4 La encuesta: adecuación y formato final

La encuesta planteada en el estudio de las Naciones Unidas-DESA y CIAT se adaptó a la legislación y realidad de Uruguay. Fue revisada principalmente en conjunto con funcionarios de la Oficina de Asistencia al Contribuyente y de la Oficina de Asesoría Económica, y en reuniones con otros experimentados funcionarios.

Las principales adecuaciones hechas a la encuesta fueron las siguientes:

- Incluir una pregunta en relación a la utilidad de contar con el Certificado Único o Certificado de Vigencia Anual⁹ y a través de qué medio los obtienen.
- Adecuar los impuestos al régimen tributario vigente en Uruguay.
- No se haría referencia a régimen simplificado sino más bien al denominado “IVA Mínimo” (Literal E, artículo 52, título 4 del T.O. 1996).
- Utilización del Peso Uruguayo (UP \$) como unidad monetaria en la encuesta.
- Las redes de cobranza fueron incluidas como lugares de presentación de declaraciones juradas y/o realización de pagos, considerando que son particularidades de Uruguay.

La versión final de la encuesta se muestra en el anexo 2 del presente estudio.

2.1.5 Tamaño de la muestra

La encuesta se desarrolló en forma online y por ello no se limitó a una localización en particular con el propósito de facilitar su llenado.

Se adoptó el muestreo aleatorio simple, en tres segmentos: CEDE, NO CEDE e IVA Mínimo. La fórmula utilizada para determinar el tamaño de muestra para cada segmento fue la siguiente:

$$N = \frac{P \cdot \alpha^2 \cdot Z^2}{(P-1) \cdot e^2 + \alpha^2 \cdot Z^2}$$

⁹Es un requisito necesario para realizar gran cantidad de trámites y operaciones para que la empresa pueda funcionar, importar, realizar cobros, presentarse en licitaciones, obtener o renovar créditos bancarios. La normatividad vigente señala que los efectos de la suspensión del Certificado Único de DGI: “A) Dicho certificado acreditará que sus titulares han satisfecho el pago de los tributos que administra el citado organismo, de que no se hallan alcanzados por los mismos, o de que disponen del plazo acordado para hacerlo.” Para ser considerado buen pagador por parte de la DGI, el contribuyente no debe tener su Certificado Único ni inhabilitado ni suspendido.

Dónde:

N= valor muestral

P= cantidad de contribuyentes definidos en los rangos de las PYMES

α = desviación estándar de la población (sugerido 0.5)

Z= grado de confianza (95 por ciento)

e= limite aceptable de error (3 por ciento).

$$P= 236,312$$

$$\alpha= 0.5$$

$$Z= 95 \text{ por ciento}$$

$$e= +/- 3.5 \text{ por ciento}$$

$$N= 750$$

Así, la muestra dio como resultado al menos 250 encuestas válidas para cada segmento, o un total de 750 encuestas válidas.

2.2 Costos de cumplimiento

El componente del costo cumplimiento tributario se puede expresar de la siguiente forma:

$$CC = CI + CE$$

Dónde:

CC = Costo de Cumplimiento Tributario del contribuyente

CI = Costos Internos

CE = Costos Externos.

El costo del cumplimiento es la suma de los costos internos y externos. Los costos internos incluyen los costos laborales y costos no laborales. Para los efectos de este estudio, costo laboral directo se define como lo incurridos cuando la empresa utiliza su propio personal para laborar en las áreas para el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Los costos internos también incluyen los costos adicionales no laborales incurridos por la empresa.

Los costos externos se definen como aquellos pagados por la empresa a terceros con el propósito de cumplir con sus obligaciones tributarias. Los servicios encargados a un tercero presumen un pago por la empresa.

2.2.1 Costos internos o directos

Una de las principales dificultades en la medición de los costos de cumplimiento es determinar el tiempo (horas por mes) utilizado por los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones tributarias. Luego, la tarea de convertir el tiempo en valores monetarios dependerá de la acertada estimación sobre la cantidad de horas trabajadas y el valor que se fijará a cada hora.

Los costos internos, al ser este resultado del trabajo desarrollado del personal interno de la empresa se calculan en función del tiempo que los recursos internos de la empresa destinan a desarrollar las tareas que exige el cumplimiento tributario.

Así, los costos internos se expresan de la siguiente forma:

$$CI = TA * VA + GA$$

Donde:

CI = Costos Internos del contribuyente

T_A = Tiempo (en horas anuales)

V_A = Valor económico del tiempo

GA = Gastos Administrativos.

2.2.2 Cálculo de número de horas (T_A)

La encuesta consideró los siguientes procesos como parte de los costos directos y las empresas encuestadas reportarían los tiempos correspondientes en términos de horas.

En relación a la presentación de formularios, en la encuesta se preguntó al contribuyente cuanto tiempo le tomaba, llenar y presentar esos formularios, así como también realizar el pago correspondiente para cada una de las obligaciones tributarias mensuales, trimestrales y anuales.

Cuadro 10:
Costos directos: Procesos y frecuencia reportada

Proceso	Frecuencia
Tiempo para informarse/capacitarse sobre las obligaciones tributarias de su negocio	Año
Tiempo para inscribirse ante la DGI o actualizar su información tributaria	Año
Tiempo para el llenado de formularios de declaración	Mes
Tiempo para presentar los formularios de declaración	Mes
Tiempo para el pago de las obligaciones tributarias	Mes
Tiempo para atender requerimiento de acción de control	Año
Tiempo para preparar solicitud de devolución	Año
Tiempo para presentar un recurso a la DGI	Año

De este modo, si un contribuyente menciona que el proceso de llenado de una declaración le toma una cantidad de horas al mes esta se multiplicó por 12 para de este modo obtener el dato anual. Dichos tiempos fueron acumulados y extrapolados al periodo anual utilizando el factor de expansión por cada tipo de contribuyente y régimen tributario. El factor de expansión se interpreta como la cantidad de empresas en la población, que representa una empresa en la muestra.

La estimación del total dado para una variable se obtiene ponderando el valor de la variable por su factor de expansión y luego, sumando todas las empresas de la muestra.

Asimismo, en lo relacionado a los procesos de devoluciones, reclamaciones y control, se asumió que este proceso solo se da una vez al año y por tanto el dato de la encuesta corresponde al periodo anual.

En ese sentido, la encuesta ha permitido cuantificar el tiempo que los contribuyentes insumen en las actividades regulares vinculadas al cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

El Cuadro 11 muestra que aproximadamente al 52 por ciento de los encuestados les insume más de seis horas realizar el registro contable de las transacciones de su empresa. Esto es así para quienes se desempeñan como asesor tributario externo y para los responsables tributarios dentro de la empresa.

Cuadro 11:
Tiempo para el registro contable de transacciones según el puesto del contribuyente encuestado

(Porcentaje)

Tiempo que le toma al mes para el registro contable de las transacciones comerciales y financieras del negocio	¿Qué puesto desempeña Ud?						Total
	Asesor Tributario Externo	Dueño	Empleado	Gerente	Responsable Tributario		
Menos de 1 hora	4.95	11.55	3.23	0.00	6.67	6.87	6.87
1 hora	9.67	18.77	4.84	2.86	13.33	12.29	12.29
Entre 1 y 2 horas	8.73	13.72	8.06	0.00	6.67	9.63	9.63
Entre 2 y 3 horas	6.37	6.86	1.61	0.00	1.90	5.43	5.43
Entre 3 y 6 horas	12.97	15.88	6.45	8.57	20.00	14.06	14.06
Más de 6 horas	57.31	33.21	75.81	88.57	51.43	51.72	51.72
Total	100	100	100	100	100	100	100
Base	424	277	62	35	105	903	903

Gráfico 8:
Tiempo promedio de llenado de los formularios de declaración de impuestos por impuestos

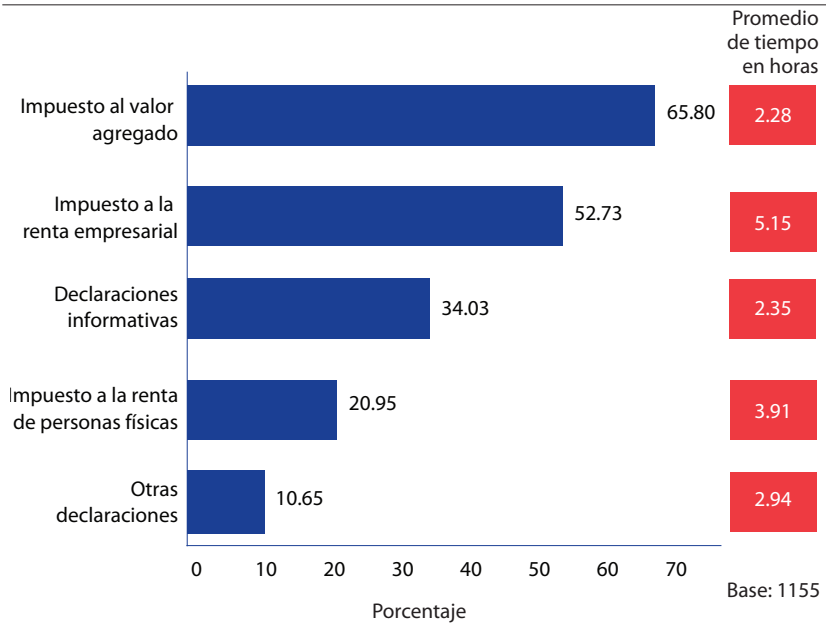
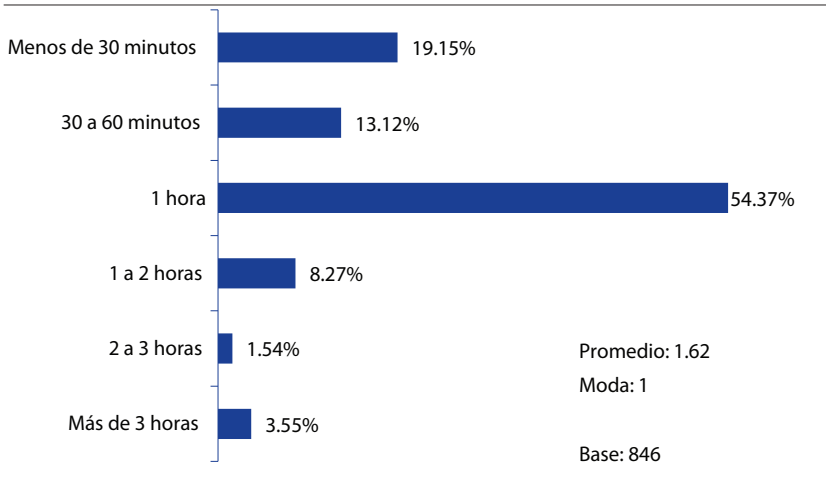


Gráfico 9:
Tiempo al mes destinado únicamente al pago de impuestos



El Gráfico 8 muestra que el tiempo promedio para el llenado de los formularios de declaración del Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas (IRAE) fue aproximadamente 5.15 horas, y 2.28 horas para el IVA. A su vez, los contribuyentes encuestados informaron que el IVA y el IRAE son los impuestos por los que se les exige el llenado de un formulario de declaración.

Para el 86 por ciento de los contribuyentes les toma menos de 1 hora realizar el pago de sus impuestos, y el promedio fue 1.62 horas. Sin embargo, aún existen algunos contribuyentes que afirman les toma más de 1 hora, y hasta más de tres horas, para completar la gestión.

2.2.3 Cálculo del valor del tiempo (V_A)

A efectos de cuantificar los costos internos o directos (es decir, asignarles un valor en unidades monetarias), es indispensable elegir el valor económico por hora. Para lo cual, se usó el salario de un profesional que es responsable del mantenimiento de los registros contables, llenado de declaraciones y de realizar los pagos.

Para tal fin, se recurrió a la Encuesta Continua de Hogares 2012, permitiendo la identificación de las ocupaciones relacionadas a las labores descritas previamente. Las personas que se encontraban a un nivel directivo o de coordinación fueron excluidas. En otras palabras, se buscó profesionales de nivel medio encargado de llevar a cabo las labores señaladas.

El valor medio de UP \$125 por hora (US \$6.25 por hora) fue usado. Ese fue el valor empleado para cuantificar las horas destinadas al cumplimiento de las obligaciones tributarias con empleo de recursos propios de la empresa.

2.2.4 Costos externos o indirectos

Los costos externos o indirectos es el componente de los costos de cumplimiento tributarios que corresponden a los costos en los que incurre la empresa al emplear los servicios de terceros para cumplir con sus obligaciones tributarias.

La encuesta online consideró los siguientes procesos como parte de los costos indirectos; las empresas informaron el costo asumido en pesos uruguayos:

Cuadro 12:
Costos indirectos: Procesos y frecuencia reportada

Proceso	Frecuencia
Gasto habitual en facturas, formularios, libros contables, registros, programas informáticos, timbres, etc.	Mes
Gasto para atender requerimiento de control tributario	Año
Gasto para preparar solicitud de devolución de impuestos	Año
Gasto para presentar recurso ante la DGI	Año
Gasto de asesor externo por otros servicios	Mes

2.2.5 Costos totales de cumplimiento tributario

En base de los datos muestrales, se realizaron las evaluaciones de cada uno de los componentes por proceso tributario consolidando todas las horas multiplicadas por su valor respectivo, adicionando los costos y gastos externos para los contribuyentes de la muestra. Los cálculos se hicieron por cada subconjunto población — es decir, tipo de régimen y tipo de empresa.

Cuadro 13:
Costo de cumplimiento tributario: Tiempos internos, T_A

(Horas al año)

Tamaño	Horas/año
Micro	135
Pequeña	269
Mediana	319

Los datos muestrales fueron extrapolados con los factores de expansión calculados con la información de la muestra, dividida por el total de la población sujeta a estudio, dando como resultado los siguientes valores.¹⁰

Considerando todas las actividades con recursos propios de la empresa,

¹⁰El factor de expansión para un estudio basado en una muestra, es la cifra que actuando como un multiplicador permite llevar los datos muestrales a la población, es decir expandir la muestra. Este factor se calcula en base a las probabilidades de selección de los elementos en la muestra, siendo el factor de expansión el inverso o recíproco de la probabilidad de selección de los elementos.

el Cuadro 13 muestra los costos directos en términos de horas al año para el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Esto refleja un tiempo promedio de 241 horas por año dedicadas al cumplimiento de obligaciones tributarias. El monto total (costo total) es la suma simple de cada uno de los subconjuntos de la población.

De esta manera, el costo total del cumplimiento en Uruguay para el 2012 fue calculado. El costo de las empresas de la muestra se multiplicó por su factor de expansión, dando una cifra de US \$662.7 millones (1.31 por ciento del PIB) como el costo del cumplimiento tributario generado por el sistema tributario uruguayo.

Cuadro 14:
Costos de cumplimiento tributario anual

(Miles de dólares de los Estados Unidos)

Régimen	Tamaño de Empresa			Total
	Micro	Pequeña	Mediana	
CEDE	13 872	24 826	30 415	69 113
NO CEDE	362 741	144 777	45 214	552 732
IVA Mínimo	29 226	11 664	0	40 890
Total	405 839	181 267	75 629	662 735

El análisis de la información por tipo de empresa revela que las microempresas — dado su número y nivel de concentración — representan un costo de US \$406 millones, o el 0.80 por ciento del PIB. Las pequeñas y medianas empresas representaron el 0.36 por ciento y 0.15 por ciento, respectivamente.

Las ventas totales de las empresas de la muestra se calcularon en base a los promedios de cada uno de los rangos, ponderándolo por la cantidad de empresas de toda la población. Los costos del cumplimiento representaron un 1.05 por ciento de las ventas totales (promedio ponderado de acuerdo al total de contribuyentes por tamaño de empresa). Como se puede observar, en el segmento de microempresas, los costos del cumplimiento representan el 1.21 por ciento de las ventas totales, mientras que para las pequeñas y medianas estos representaron el 0.28 por ciento y 0.03 por ciento, respectivamente.

Cuadro 15:
Costos de cumplimiento tributario

(Porcentaje del PIB)

Régimen	Tamaño de Empresa			Total
	Micro	Pequeña	Mediana	
CEDE	0.03	0.05	0.06	0.14
NO CEDE	0.72	0.29	0.09	1.09
IVA Mínimo	0.06	0.02	0.00	0.08
TOTAL	0.80	0.36	0.15	1.31

Cuadro 16:
Costos de cumplimiento tributario

(Porcentaje ventas totales)

Régimen	Tamaño de Empresa		
	Micro	Pequeña	Mediana
CEDE	0.48	0.07	0.01
NO CEDE	0.65	0.19	0.02
IVA Mínimo	0.09	0.01	0.00
Total	1.21	0.28	0.03

Los costos del cumplimiento para las empresas son, por lo tanto, regresivos en Uruguay, siendo estos costos mucho más onerosos para las microempresas que para las medianas empresas.¹¹

El Cuadro 17 resume los costos de cumplimiento tributario para el 2012 en Uruguay, para las micros, pequeñas y medianas empresas. Se aprecia que la carga de dichos costos es proporcionalmente decreciente en términos de las ventas anuales por tipo de empresa — es decir, que son regresivos en tanto que son proporcionalmente más altos para las empresas más pequeñas.

El 64 por ciento de la población observada respondió que utiliza a un asesor externo remunerado para cumplir con los diferentes procesos tributarios.

¹¹Si bien el término “regresivo” está asociado a los impuestos, para efecto de este estudio se usa para representar que cuanto más grande el tamaño de la empresa menor es su costo de transacción.

Cuadro 17:
Costos de cumplimiento tributario

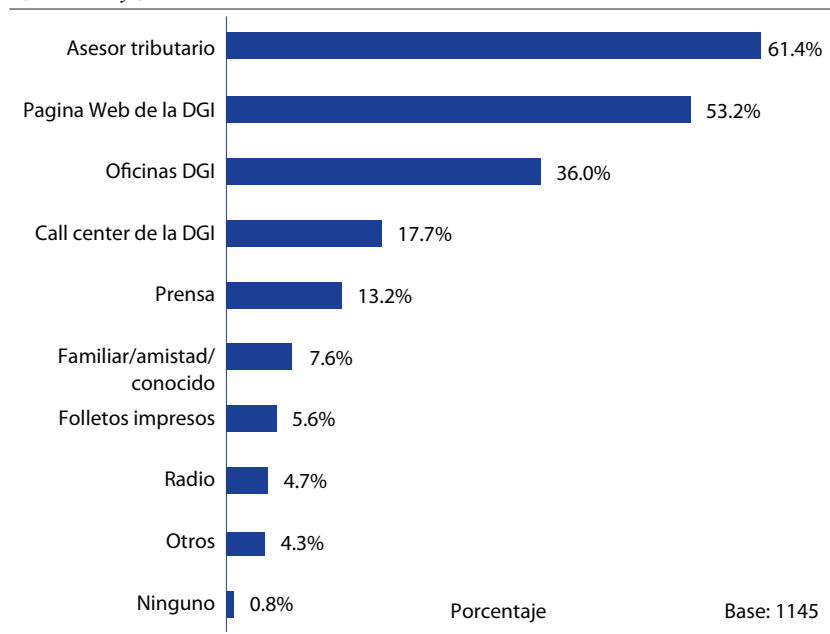
(Porcentaje del PIB y de ventas anuales)

	Porcentaje PIB 2012	Porcentaje ventas anuales
Micro	0.80	1.21
Pequeña	0.36	0.28
Mediana	0.15	0.03

De este modo, se podría inferir que a mayor tamaño de empresa mayor gasto en asesores tributarios dada la mayor complejidad de los casos tributarios involucrados. De otro lado, es posible también regular el rol de los asesores externos cuya capacidad de enfrentar el sistema tributario es mayor que la del contribuyente, ya sea por formación (contabilidad tributaria), o por experiencia en la materia. La administración tributaria debería, por lo tanto, encontrar un equilibrio que ayude a compensar el costo de oportunidad del contribuyente.

Gráfico 10:
Medios empleados para obtener información tributaria

(Porcentaje)



Los encuestados señalaron principalmente dos razones para contratar los servicios de un asesor externo: (a) el asesor brinda información con mayor detalle que la DGI; y (b) por falta de tiempo para ir a la DGI a solicitar información.

Estos resultados indican que existe un campo de acción dentro de la administración tributaria para brindar facilidades a los contribuyentes, de manera que no sea necesaria la contratación de un asesor externo.

La siguiente respuesta más destacada fue que es más barato contratar a un asesor tributario. Miembros de este grupo consideran que su costo de oportunidad es alto, y por tanto prefieren contratar a alguien para que realice el trabajo.

Cuadro 18:
Razones para contratar servicios de terceros

(Porcentaje)

	Primera razón	Segunda razón	Tercera razón
Exista poca información en las oficinas de la DGI	3.6	2.3	3.3
Exista poca información en la Web de la DGI	0.7	2.1	2.0
Exista poca información en el Call Center de la DGI	0.8	2.1	2.6
Los funcionarios de la DGI no explican debidamente las consultas	5.5	7.5	3.5
El asesor tributario brinda información con mayor detalle que la DGI	28.3	11.1	4.4
Por falta de tiempo para ir a la DGI a solicitar información	17.2	12.4	6.4
Es más barato contratar un asesor tributario	4.0	4.1	4.1
NS/NC	1.2	1.2	1.8
Otro	4.3	3.6	3.9
Base:	758	535	369

Es interesante el hecho de que el asesor tributario llena un vacío encontrado por los contribuyentes al hallar limitaciones en la

información provista por la administración tributaria. En este sentido, se podrían generar oportunidades de mejora y buscar una reducción en los costos externos que adquiere el contribuyente. Ser más eficaces en la capacitación y despliegue del sistema tributario es una oportunidad que podría generar una relación directa entre mayor capacitación y menor costo del cumplimiento del contribuyente, dado que requerirían menos asesores externos.

2.2.6 Información y registro

La obtención de información e inscripción incluyen tres subprocesos para el contribuyente: la inscripción o actualización de datos; la capacitación en temas tributarios; y los registros contables. En el desarrollo de la encuesta, se consultó al contribuyente cuantas horas destina a cada una de estas actividades.

En cuanto al tiempo para capacitarse u obtener información sobre las obligaciones tributarias, independientemente del tipo de inscripción y tipo de régimen, a un 32 por ciento le toma menos de media hora por mes y un 22 por ciento señala tomarle más de 3 horas. En general, se aprecian proporciones bastante similares de encuestados en cada intervalo de tiempo consultado.

Cuadro 19:

Tiempo para informarse/capacitarse en obligaciones tributarias

Tiempo para informarse/capacitarse por mes en obligaciones tributarias	¿Su negocio está inscrito como?		Régimen al que pertenece		Total
	Persona física	Persona jurídica	Régimen simplificado	Régimen general	
Menos de media hora	36.96	28.14	41.28	29.24	31.59
30 minutos	18.62	9.38	20.35	11.70	13.52
1 hora	10.03	9.78	8.14	10.53	10.02
Entre 1 y 2 horas	18.05	16.57	18.60	16.67	17.02
Entre 2 y 3 horas	3.15	7.39	2.91	6.29	5.59
Más de 3 horas	13.18	28.74	8.72	25.58	22.26
Total	100	100	100	100	100
Base	349	501	172	684	855

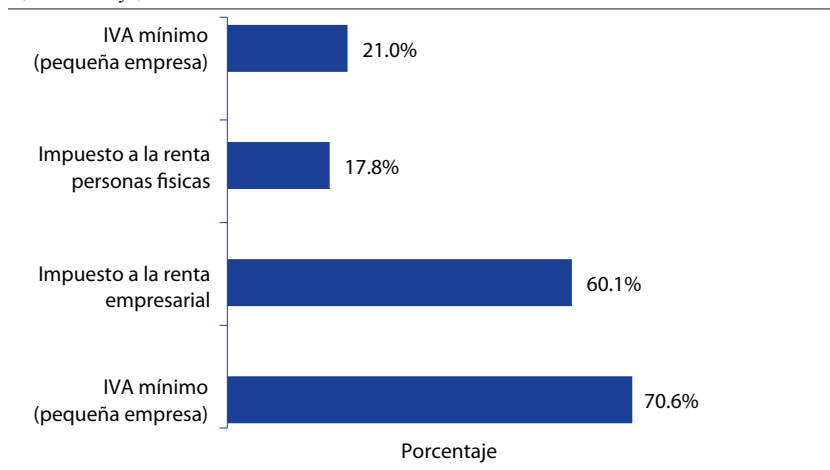
Se preguntó a los encuestados a qué impuestos estuvieron afectos el año anterior. Un 21 por ciento afirmó estar en el régimen IVA Mínimo, mientras que el 71 por ciento y 60 por ciento manifestó estar sujetos al IVA y al IRAE, respectivamente.

En relación a la información desagregada por sector económico cabe resaltar que la distribución es bastante homogénea. Es decir, no se aprecia una concentración del régimen simplificado en los sectores económicos, salvo en el caso de los artesanos que es el 100 por ciento.

Cuando se consultó por tiempo promedio que tardan para capacitarse al mes, el 51 por ciento de quienes declaran ser dueño admiten usar menos de una hora. A su vez, entre el 18 por ciento (personal responsable de asuntos tributarios) y 33 por ciento (gerente), afirman insumirles más de 3 horas al mes.

Gráfico 11:
Impuestos a los que estuvo afecto el año anterior

(Porcentaje)



Un 75 por ciento de los contribuyentes utiliza Internet para cumplir con sus obligaciones tributarias. La información desagregada por el puesto que desempeña en la empresa, muestra que el asesor tributario externo, el gerente y el responsable tributario tienen significativa familiaridad con las plataformas virtuales respecto al resto de

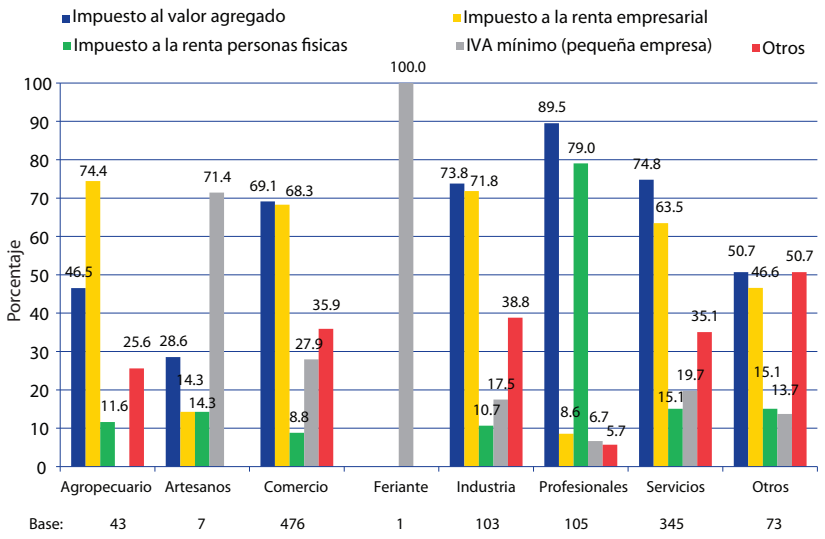
personas en la empresa, especialmente los propietarios. Los porcentajes de utilización de Internet están en el rango del 81.5 por ciento (responsable tributario) a 92.3 por ciento (gerentes). Los dueños son menos propensos a utilizar Internet para cumplir con sus obligaciones tributarias.

En relación a la actualización del registro, 59 por ciento de los contribuyentes vienen haciéndolo en las oficinas de la DGI y 41 por ciento lo realiza a través de la página web. Hay un amplio margen para reducir los costos de cumplimiento a través del uso de Internet con este fin. Sin embargo, como este es un proceso crítico, la posibilidad de realizarlo en forma no presencial podría significar una razón de pérdida de control para la DGI.

Cuando analizamos por puesto que desempeña en la empresa, nuevamente se puede observar que los contadores tienen una tendencia mayor a utilizar las herramientas virtuales comparadas con otras. Un 89 por ciento de contadores actualizan la información por Internet, mientras que los otros puestos está por alrededor del 50 por ciento.

Gráfico 12:
Distribución porcentual de los impuestos que estuvo afecto el negocio vs sector económico

(Porcentaje)



Cuadro 20:
Tiempo para informarse/capacitarse en obligaciones tributarias según puesto que desempeña en la empresa

(Porcentaje)

Tiempo para informarse/capacitarse por mes en obligaciones tributarias	¿Qué puesto desempeña Ud?					Total
	Asesor tributario externo	Dueño	Empleado	Gerente	Responsable tributario	
Menos de media hora	31.75	34.42	28.30	36.11	24.11	31.59
30 minutos y 1 hora	11.64	17.39	11.32	2.78	14.29	13.52
1 hora	8.47	9.06	11.32	8.33	16.96	10.02
Entre 1 y 2 horas	17.46	16.67	13.21	13.89	19.64	17.02
Entre 2 y 3 horas	6.35	4.35	5.66	5.56	6.25	5.59
Más de 3 horas	24.34	18.12	30.19	33.33	18.75	22.26
Total	100	100	100	100	100	100
Base	378	276	53	36	112	855

Gráfico 13:
Empleo de Internet para cumplir con las obligaciones tributarias
(base: 1152)

(Porcentaje)

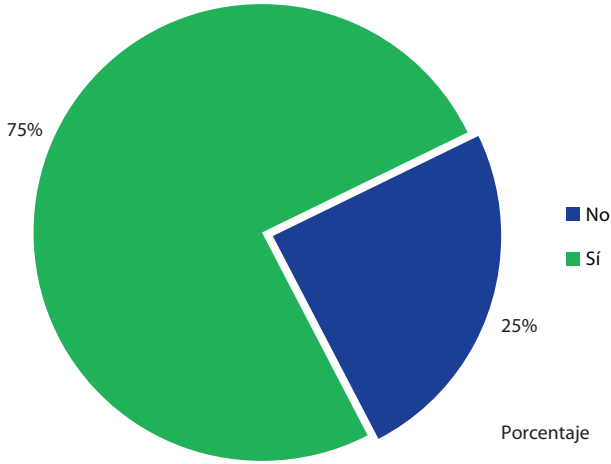


Gráfico 14:
Utilizan Internet para cumplir con sus obligaciones tributarias vs
puesto que desempeña

(Porcentaje)

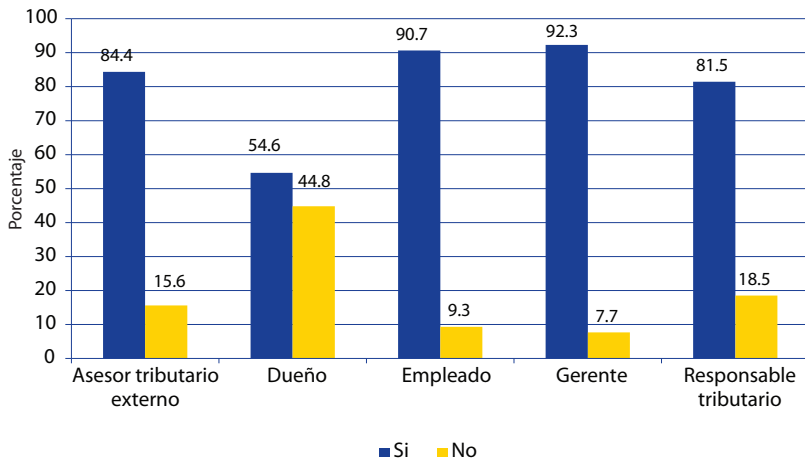


Gráfico 15:
Canal que utiliza para registro o actualización tributaria

(Porcentaje)

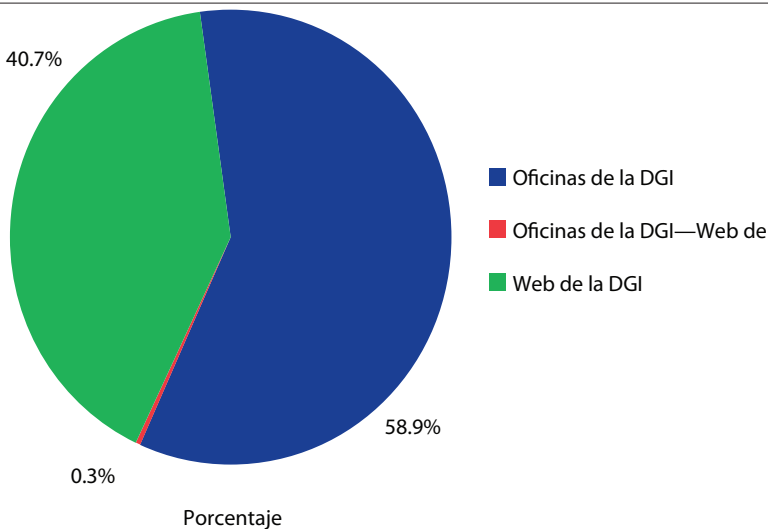
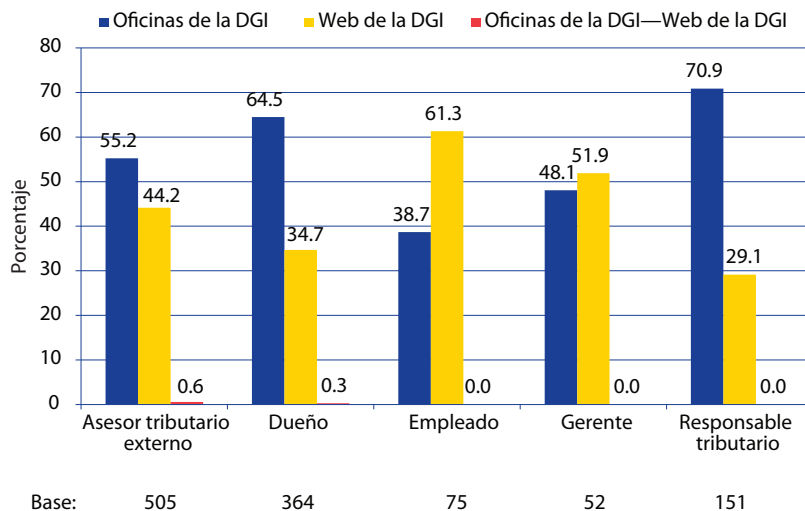


Gráfico 16:
Canal que utiliza para el registro/actualización tributaria vs puesto que desempeña

(Porcentaje)



2.2.7 Declaración y pago de impuestos

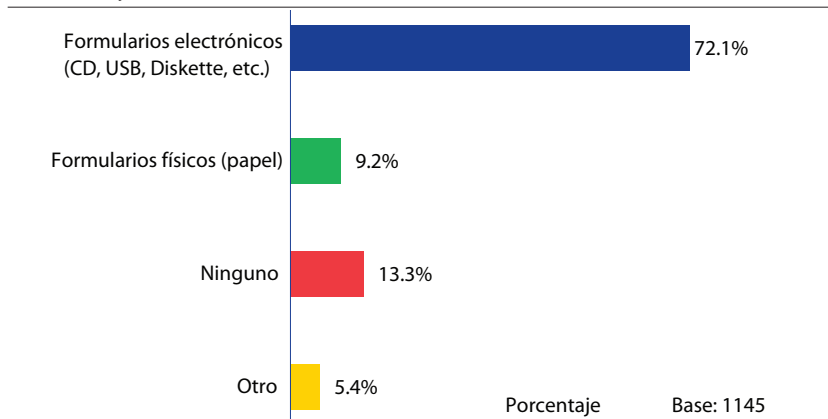
El proceso de declaración y pago incluye el llenado de formularios, la presentación (presencial, virtual, etc.) y finalmente el proceso de pago (red de cobranzas, virtual, etc.). Este proceso es muy importante, y por ello el estudio incluye diversas preguntas que buscan tener una apreciación integral de su influencia en los costos de cumplimiento tributario.

Corresponde indicar que el cumplimiento con el IVA Mínimo no requiere en estricto el empleo de un formulario de declaración, pues es básicamente un cupón de pago el que se utiliza, a diferencia del régimen general que si requiere un formulario de declaración.

El análisis de la información por el tipo de puesto que el encuestado desempeña en la empresa, reveló que los contadores (asesores externos y personal interno responsable de los asuntos tributarios) diferirían de los entrevistados de otros puestos de trabajo: a más del 50 por ciento de los primeros les toma menos de una hora preparar las declaraciones juradas. El común denominador entre los contadores es que ellos son más eficaces en el uso de las herramientas disponibles.

Gráfico 17:
Medios empleados para el llenado de la declaración jurada de impuestos

(Porcentaje)



Un 72 por ciento de los contribuyentes utilizan formularios electrónicos para la presentación de declaraciones, sólo pocos (9 por ciento) optan por el uso del formulario físico; esto se debe a que en el

Cuadro 21:
Tiempo que toma la presentación de formularios de declaración ante la DGI por el puesto que desempeña

(Porcentaje)

Horas al mes que le toma la presentación de los formularios ante la DGI	¿Qué puesto desempeña Ud?						Total
	Asesor tributario externo	Dueño	Empleado	Gerente	Responsable tributario	Total	
Menos de media hora	20.31	29.73	8.47	22.86	8.74	20.67	20.67
30 minutos y 1 hora	9.00	6.31	15.25	5.71	7.77	8.42	8.42
1 hora	43.96	44.59	37.29	40.00	49.51	44.18	44.18
Entre 1 y 2 horas	16.97	11.26	18.64	8.57	16.50	15.10	15.10
Entre 2 y 3 horas	2.57	1.35	5.08	2.86	5.83	2.85	2.85
Entre 3 y 6 horas	3.34	4.05	6.78	11.43	4.85	4.33	4.33
Más de 6 horas	3.86	2.70	8.47	8.57	6.80	4.46	4.46
Total	100	100	100	100	100	100	100
Base	389	222	59	35	103	808	808

esquema del IVA Mínimo no se tiene que presentar formalmente una declaración.

En relación a los mecanismos de pago, existe una marcada preferencia por el uso de efectivo (89 por ciento) entre las empresas en el régimen simplificado. A diferencia de las empresas en el CEDE y NO CEDE, donde 35 por ciento utilizan efectivo, 51 por ciento utilizan cheques, y 14 por ciento utilizan el débito en cuenta.

En relación al uso de medios de pago y la posición en la empresa, los propietarios utilizan efectivo para el pago de impuestos el 72 por ciento de las veces, mientras que los asesores externos y los responsables tributarios tienden a usar cheques.

De los que utilizan una cuenta bancaria para pagar sus obligaciones, el 13 por ciento que se encuentran en CEDE y NO CEDE afirman que dicho pago lo realiza el asesor tributario externo. Situación similar se presenta cuando se observa la conducta de acuerdo al tipo de inscripción de la empresa: entre los registrados como “persona jurídica”, un 13 por ciento de dichos pagos son realizados por su asesor tributario externo. Esta dependencia importante en el asesor tributario externo es una característica especial de Uruguay.

Gráfico 18:
Medio que utiliza para el pago de sus obligaciones tributarias vs Tipo de personería y tipo de régimen

(Porcentaje)

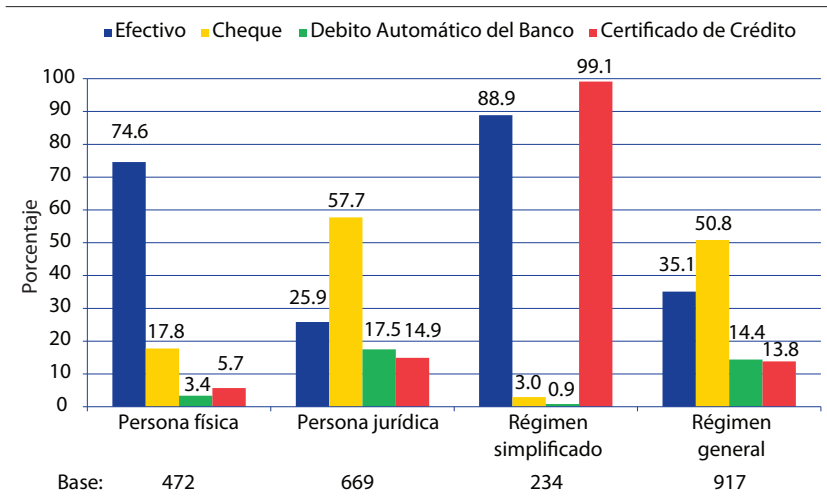


Gráfico 19:
Medios que utilizan para realizar el pago de las obligaciones tributarias vs Puesto del entrevistado

(Porcentaje)

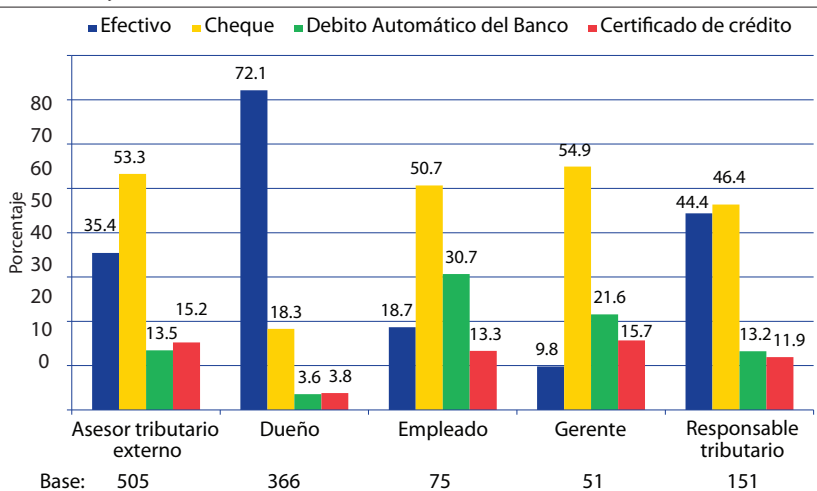


Gráfico 20:
Medios que utilizan para realizar el pago de las obligaciones tributarias vs Tipo de negocio

(Porcentaje)

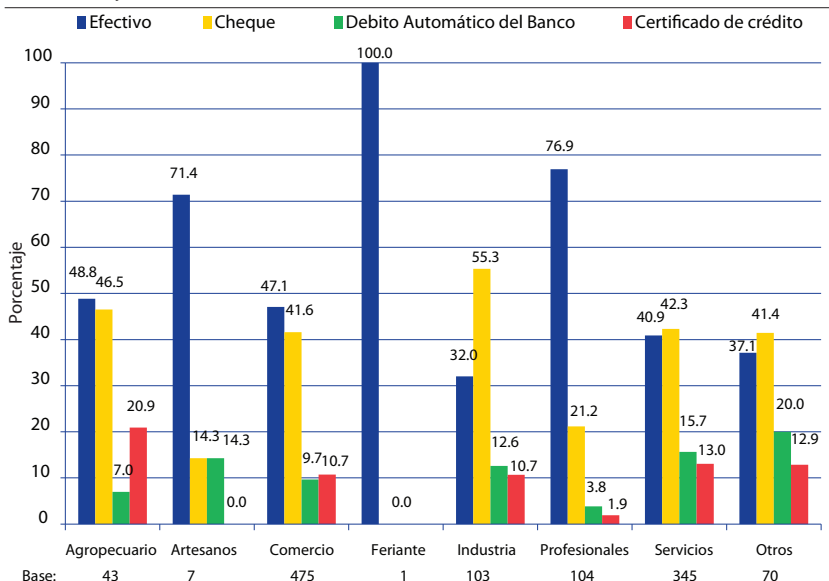
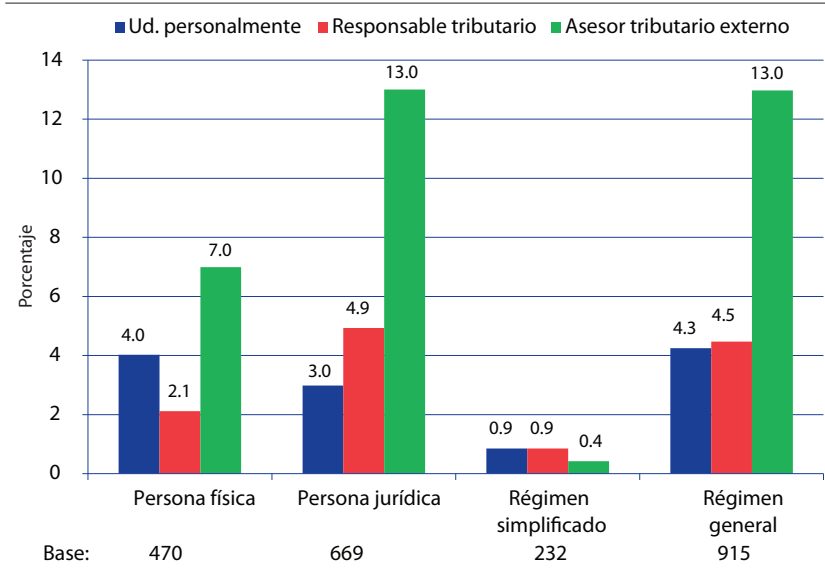


Gráfico 21:
Responsable de efectuar el pago de impuestos cuando paga a través del sistema bancario vs Tipo de personería y tipo de régimen

(Porcentaje)



2.2.8 Control tributario

El control tributario dirigido a las MIPYMES está acotado a los requerimientos de información del negocio, verificación de diferencias, fiscalización de registros contables, entre otros.

Casi el 20 por ciento de los encuestados señaló haber sido contactado por la DGI con esos fines; lo cual muestra su amplia cobertura en lo referente a la generación de riesgo. Entre las empresas que fueron contactadas, las causas más frecuentes fueron las acciones de control formal por parte de la DGI y la verificación de diferencias en declaraciones y/o pagos.

Gráfico 22:
¿Ha tenido alguna acción de control o requerimiento de la DGI en los últimos 12 meses?

(Porcentaje)

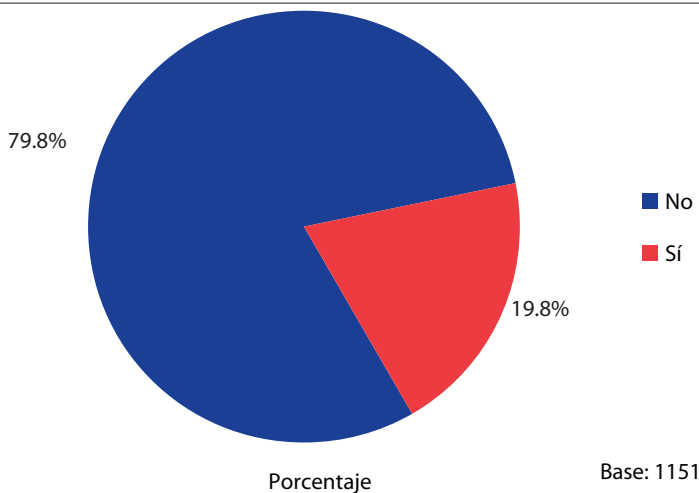
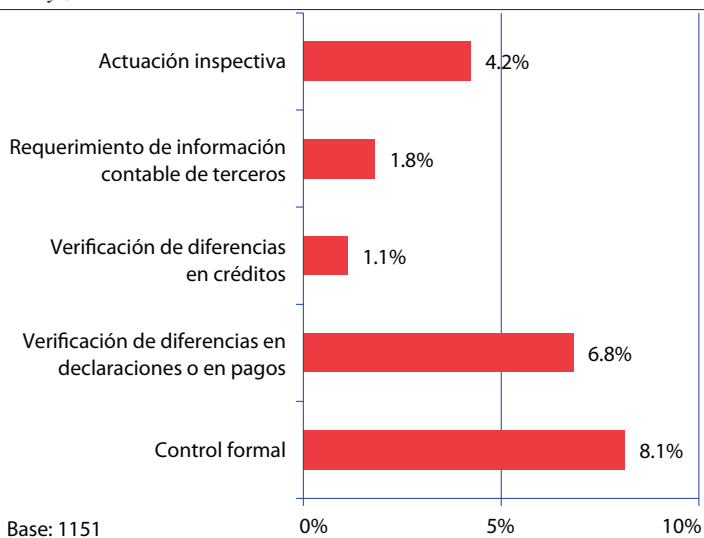


Gráfico 23:
Tipo de acción o requerimiento

(Porcentaje)

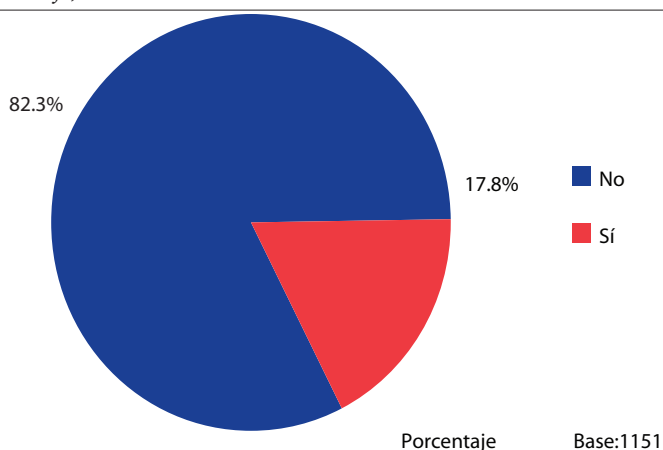


2.2.9 Devoluciones y reclamaciones

Sólo 18 por ciento de los encuestados manifestó haber realizado una solicitud de devoluciones en el periodo de estudio. El proceso de devoluciones, por su propia naturaleza de retorno de efectivo al contribuyente, se vuelve muy atractivo para los agentes externos.

Gráfico 24:
¿Ha realizado solicitudes de devolución de impuestos en los últimos 12 meses?

(Porcentaje)



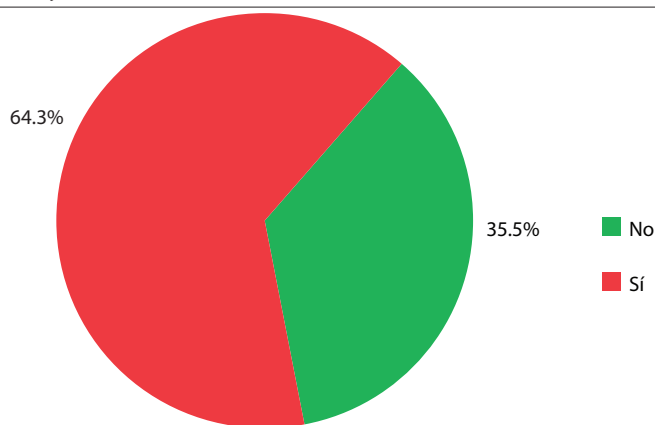
2.2.10 Costos y gastos externos

El Gráfico 25 muestra que el 64.3 por ciento de los encuestados recurrió al uso de un asesor externo en los últimos 12 meses. Los trámites que demandaron más ese gasto fueron trámites burocráticos habituales ante la DGI; registro y mantenimiento de libros contables y facturación; y para la presentación y/o pago de impuestos.

Los costos y gastos externos son un componente importante dentro de los costos del cumplimiento tributario en las empresas de Uruguay. La actividad por la cual los contribuyentes requirieron el apoyo de algún asesor externo más común fueron el registro y llenados de libros contables (20 por ciento); los trámites habituales en la administración tributaria (19 por ciento); la actualización y registro de la información (19 por ciento); y presentación de declaraciones juradas (18 por ciento).

Gráfico 25:
¿Pagó por servicios de Asesor Tributario Externo en los últimos 12 meses?

(Porcentaje)



Porcentaje

Base: 1152

Estos resultados nos indican que es bastante común en las MIPYMES el uso de asesores externos en el apoyo del llenado de libros contables. A pesar de ser una tarea relativamente fácil, las empresas prefieren confiar a un tercero.

Se podría inferir que el costo de oportunidad del contribuyente por llevar esta actividad es alto y por ende es transferido a un tercero, que seguramente tiene un proceso bastante definido tanto en procedimientos como herramientas así como software, y que puede desarrollar la actividad por un precio razonable.

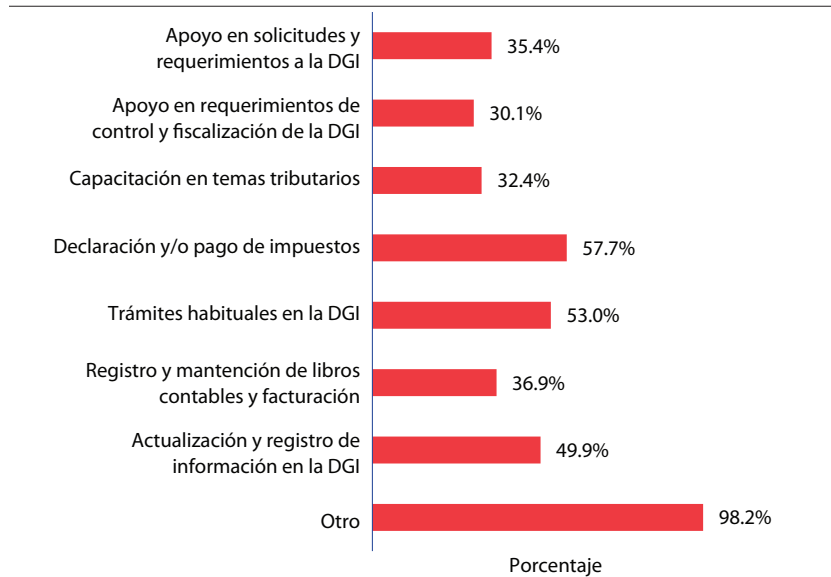
De la revisión de las respuestas no se ha obtenido una cantidad suficiente de datos que permitan alcanzar un costo preciso de los honorarios de asesores externos. Sin embargo, considerando la importante proporción de empresas que optan por dicha alternativa, se ha recurrido a dos fuentes alternativas de aproximación de dicho costo.

De la revisión de ambas fuentes de información, para esta medición (Anexo 5), se adoptaron los valores proporcionados por el Colegio de Contadores, Economistas y Administradores de Uruguay (CCEAU), como se muestran en el Cuadro 22.

Como se puede observar, los costos de asesoría externa son fundamentalmente elevados para las micro y pequeñas empresas.

Gráfico 26:
Trámites en los que requiere al asesor tributario

(Porcentaje)



Cuadro 22:
Honorarios mínimos (mensuales y anuales) por asesoría externa por tipo de empresa

(Dólares de los Estados Unidos)

Tipo de empresa	Honorario mínimo	Sin/con contabilidad	Honorario (mes)	Honorario (año)
Micro	1/2 hora/mes		32.50	390.00
Pequeña	1 hora/mes	Sin contabilidad suficiente	65.00	780.00
	2 hora/mes	Con contabilidad suficiente	130.00	1 560.00
Mediana	2 hora/mes	Sin contabilidad suficiente	130.00	1 560.00
	3 hora/mes	Con contabilidad suficiente	195.00	2 340.00

2.3 Costos Administrativos: Aspectos metodológicos

2.3.1 Estructura organizacional de la Dirección General Impositiva

La nueva estructura organizacional de la Dirección General Impositiva fue aprobada en el mes de setiembre del 2011 y se aprecia en el Anexo 6. De acuerdo a esa estructura, se muestra a continuación la cantidad actualizada de funcionarios por cada división.

Cuadro 23:
Cantidad de funcionarios, por división

División	Cantidad de funcionarios
Administración	164
Atención y asistencia	189
Dirección general	75
Fiscalización	256
Grandes contribuyentes	63
Informática	99
Interior	343
Recaudación y controles extensivos	155
Técnico fiscal	69
Total	1 413

Fuente: Elaboración propia a base de información proporcionada por la oficina de Asesoría Económica de la Ministerio de Economía y Finanzas, Uruguay.

La estructura organizacional vigente de la DGI refleja una organización típica de una administración tributaria orientada a los procesos del ciclo del contribuyente. La mayor cantidad de funcionarios se encuentran en las áreas de fiscalización e interior -es decir, orientados al esfuerzo de un mayor control y en los departamentos del interior del país.

Concentran también importante número de funcionarios, las áreas de atención y asistencia al contribuyente, así como las de administración y recaudación y controles extensivos.

2.3.2 Pasos para la medición de los costos de administración

De acuerdo al mapa de procesos determinado por la DGI para el 2012, el costo de administración se estructuraría de la siguiente manera.¹²

Cuadro 24:
Costo de administración tributarios

Proceso/ subproceso sustantivo	Costo	Costos de procesos de apoyo				Costo total
		Proceso apoyo 1	Proceso apoyo 2	...	Proceso apoyo n	
Proceso/ subproceso 1	CPS_1	$CPA_{1,1}$	$CPA_{2,1}$...	$CPA_{n,1}$	$CPS_1 + \sum_i CPA_{i,1}$
Proceso/ subproceso 2	CPS_2	$CPA_{1,2}$	$CPA_{2,2}$...	$CPA_{n,2}$	$CPS_2 + \sum_i CPA_{i,2}$
...
Proceso/ subproceso m	CPS_m	$CPA_{1,m}$	$CPA_{2,m}$...	$CPA_{n,m}$	$CPS_m + \sum_i CPA_{i,m}$

Donde:

CPS_j corresponde al costo del proceso/subproceso sustantivo j.

CPA_j corresponde al costo del proceso de apoyo i asignado al proceso/subproceso sustantivo j.

Cabe precisar que algunos procesos/subprocesos sustantivos son llevados a cabo o son responsabilidad de más de una unidad organizacional; esta discriminación fue realizada con apoyo de la División de Administración y de la Oficina de Asesoría en Planificación, Organización y Control (APOC) de la GTP.

¹²La oficina de Asesoría en Planificación, Organización y Control (APOC) nos indicó que aunque no se haya oficializado en algún documento o mecanismo de difusión institucional, ellos lo utilizan y definirán a la brevedad los mecanismos para su conocimiento en toda la institución. El Anexo 7 describe en detalle cada uno de los procesos sustantivos y de apoyo de acuerdo al Mapa de Procesos vigente.

Para llevar a cabo la medición de acuerdo a la metodología propuesta y adaptada para la DGI, para el 2012 se siguieron los siguientes pasos.¹³

Paso 1: Identificación de los procesos y subprocesos sustantivos de la Dirección General Impositiva

En el 2012 se identificó el mapa de los procesos sustantivos y los procesos de apoyo de la DGI. Sin embargo, considerando que la medición de los costos tiene por objetivo realizar un análisis de los procesos/subprocesos existentes en la institución y tomar decisiones en relación a dicho análisis, se hacía necesario discriminar uno de los siguientes procesos de apoyo (definido en forma muy agregada).

La definición de este segundo nivel de detalle de los procesos sustantivos se realizó a partir de reuniones con la APOC así como con cada uno de los “dueños de los procesos”, pues el objetivo era contar con una discriminación o detalle de subprocesos que tuviera sentido para el “dueño del proceso”.

El Cuadro 25 muestra los subprocesos sustantivos identificados como importantes en un segundo nivel.

Cuadro 25:
Subprocesos sustantivos relevantes identificados

Proceso sustantivo	Subprocesos sustantivos
A. Información y asistencia	A.1. Presencial
	A.2. Call center
	A.3. OTROS
B. Gestión de obligados tributarios	B.1. Registro
	B.2. Recepción de Declaraciones
	B.3. Recepción de Pagos
	B.4. Certificados de Devolución

¹³Los detalles de la medición requirieron de reuniones de trabajo con: la Oficina de Asesoría en Planificación, Organización y Control (APOC); la División de Administración; la División Interior; y el Departamento de Recaudación de la División de Grandes Contribuyentes.

Cuadro 25: (continua)

Proceso substantivo	Subprocesos substantivos
	B.5. Otorgamiento de Certificados de Cumplimiento
	B.6. Gestión de Comercio Exterior
C. Gestión de la recaudación	C.1. Recepción, registro y depósito de la recaudación (incluye gestión valores)
	C.2. Control y rendiciones de la recaudación
	C.3. Gestión Convenios
	C.4. Gestión Judicial de Cobro
D. Controles extensivos	D.1. IRPF
	D.2. CEDE
	D.3. NO CEDE
E. Controles intensivos	E.1. Grandes Contribuyentes
	E.2. CEDE + NO CEDE
F. Gestión jurídica	F.1. Grandes Contribuyentes
	F.2. El resto
G. Normativa tributaria	Sin subproceso

Queda claro que una desagregación distinta a nivel de subprocesos substantivos puede definirse de acuerdo a las necesidades de cada dueño de proceso y es parte de un trabajo que APOC programará posteriormente.

Paso 2: Determinación de la cantidad y el valor de los funcionarios que se encargan de cada proceso y subproceso substantivo (determinación de la capacidad instalada)

Este paso requirió asociar las diversas unidades organizacionales con cada uno de los procesos/subprocesos substantivos de los que ellos son responsables.

Algunos procesos/subprocesos están claramente identificados/asociados con una unidad organizacional específica. Otros, sin embargo, son ejecutados por varias unidades organizacionales o por parte de alguna. En estos últimos casos, a fin de realizar la asociación más precisa, fue necesario una reunión con los miembros de la unidad

organizacional más vinculada al proceso, con el propósito de conocer su criterio en relación a la división/asociación más adecuada.

Las unidades organizacionales que son responsables por varios procesos/subprocesos se encuentran las siguientes:

- **La División Interior** cuenta con personal que trabaja en las administraciones regionales del interior. Ellos son multifuncionales: un funcionario puede realizar labores de asistencia al contribuyente, gestión de obligados tributarios, controles extensivos, etc.
- **La División de Atención y Asistencia al Contribuyente** cuenta con personal que pertenece al Departamento de Registro Único Tributario, encargado de los subprocesos de registro, recepción de declaraciones, otorgamiento de certificados de cumplimiento y el de gestión de comercio exterior.
- **La División Técnico-Fiscal** incluye al Departamento de Contenciosos, que se encarga de los procesos/subprocesos de la gestión jurídica del resto de contribuyentes (los que no son grandes contribuyentes) y a la Sección de Difusión de Normas, que se encarga del proceso de la normativa tributaria.

El cálculo de la cantidad de funcionarios que se encargan de cada proceso/subproceso sustantivo, servirá para asignar los costos de los procesos de apoyo a cada una de las áreas sustantivas, a través de un prorrateo. Sin embargo, considerando que cada recurso humano no puede considerarse homogéneo (por su distinto grado de especialidad y competencias), se supuso que dicha asignación se realice en relación al costo de dichos recursos humanos, y no simplemente a la cantidad de funcionarios.

Por ello, se procedió a cuantificar el costo de la planilla para el 2012 referida a los funcionarios identificados previamente por cada proceso/subproceso sustantivo de la DGI.

Paso 3: Identificación de los procesos de apoyo de la DGI

Los procesos de apoyo estuvieron también identificados a partir del mapeo de procesos realizado por la DGI y encabezado por la APOC.

Paso 4: Determinación de la unidad organizacional encargadas de realizar los procesos de apoyo

Al igual que el paso 2, la asociación ha requerido, en algunos casos, realizar varios supuestos de asociación, que se muestran en la siguiente fórmula.

Paso 5: Costeo de los procesos/subprocesos sustantivos así como de los procesos de apoyo

El costo asociado a cada proceso/subproceso sustantivo así como de los procesos de apoyo, es fundamentalmente el resultado del costo de los recursos humanos que están asignados y laboran en cada unidad organizacional correspondiente, así como por el costo de los suministros y otros servicios que son utilizados por dichos recursos humanos.

La fórmula sería la siguiente:

$$\text{Costo del proceso/ subproceso y proceso de apoyo}_i \text{ (CPS}_i\text{)} = \text{Costo de recurso humano}_i + \text{Costo de suministros y servicios}_i$$

Por lo tanto, se puede afirmar, que una proporción importante de los costos de cada proceso/subproceso involucrará el costo del recurso humano.

El componente del *costo de recurso humano*, resultó de identificar en detalle el costo total percibido por cada funcionario de acuerdo a sus remuneraciones y otros montos percibidos por todo concepto durante el 2012. Los montos considerados además de remuneraciones son aguinaldos y metas grupales, mientras que no se incluyeron el salario vacacional ni bonos.

El componente costo de suministros y servicios, resultó de identificar en detalle el costo total de dichos conceptos para cada unidad organizacional involucrada en cada proceso/subproceso sustantivo y proceso de apoyo.

El costeo requirió de ciertos criterios y supuestos que fueron validados con las oficinas responsables (es decir, APOC, División de Administración) y aquellas unidades organizacionales que, por las

características de sus labores, requirieron una determinación más *ad-hoc* de los gastos.

Paso 6: Asignación del costo de los procesos de apoyo a cada proceso/subproceso

Este paso implicó el prorrateo de los costos de los procesos de apoyo de acuerdo a los criterios validados por las unidades organizacionales determinadas.

Paso 7: Obtención del costo de los procesos/subprocesos sustantivos de la DGI

2.3.3 Medición de los costos de administración

Siguiendo las consideraciones metodológicas descritas en el párrafo 2.3.2, la medición de los costos de administración tributarios en la DGI para el 2012 ha arrojado los resultados parciales del Cuadro 27; costos de la planilla de los procesos sustantivos.

Adicionalmente, de acuerdo a la correspondencia entre procesos de apoyo y las unidades organizacionales se determinó un costo de dichos procesos que se aprecia en el Cuadro 28.

Está claro que los procesos de apoyo que concentran los mayores costos son las áreas de gestión de tecnologías de información; gestión de servicios; recursos materiales y financieros; y gestión de la información.

La medición que se muestra en el Cuadro 29 requiere de mayor detalle, el cual se aprecia en el Cuadro 30. Ese cuadro muestra el costo de administración desagregado por procesos y subprocesos sustantivos.

Cabe señalar que el mayor costo está asociado al proceso de controles intensivos (32.5 por ciento), específicamente en el subproceso referido a los controles que se ejecutan a los contribuyentes CEDE y NO CEDE (27 por ciento). Otros procesos que conllevan costos importantes también son el de gestión de obligados tributarios (19.4 por ciento), de los cuales el más importante es el de registro de contribuyentes (13.5 por ciento).

Cuadro 26:
Asociación entre los procesos sustantivos y las unidades organizacionales

(Unidades Organizacionales)

Proceso/ subprocesos	Unidad 1	Unidad 2	Unidad 3	Unidad 4
Planificación y control de gestión	APOC	Auditoría Interna	Div. Atención y Asistencia/ Planeamiento Operativo	Div. Recaudación y Controles Extensivos/ Planeamiento Operativo
Organización de sistemas y procedimientos	APOC	Auditoría Interna	Div. Atención y Asistencia/ Planeamiento Operativo	Div. Recaudación y Controles Extensivos/ Planeamiento Operativo
Gestión de la tecnologías de información	División Informática			
Gestión de la información	Asesoría Económica	Apoyo Técnico-Administrativo Atención y Asistencia (1/2)	Apoyo Técnico-Administrativo Reca y CEx (1/2)	Apoyo Técnico-Administrativo Fiscalización (1/2)
Gestión humana	División Administración/ Dpto. Recursos Humanos	División Administración/ Dpto. Contaduría/ Sección Liquidación de Retribuciones	División Administración/ Dpto. Contaduría/ Sección Habilitaciones	División Administración/ Dpto. Capacitación
Gestión de servicios, recursos materiales y financieros	División Administración/ Dpto. Contrataciones y Suministros	División Administración/ Dpto. Contaduría/ Sección Gastos e Imputaciones	División Administración/ Dpto. Contaduría/ Sección Pagos	Apoyo Técnico-Administrativo Atención y Asistencia (1/2)
Comunicación e imagen institucional	Secretaría Técnica General/Sección Comunicación Corporativa			

Cuadro 26: (continua)

Unidad 5	Unidad 6	Unidad 7	Unidad 8	Unidad 9
Div. Fiscalización/ Planeamiento Operativo	Div. Grandes Contribuyentes/ Planeamiento Operativo	División Interior/ Apoyo Técnico-Administrativo		
Div. Fiscalización/ Planeamiento Operativo	Div. Grandes Contribuyentes/ Planeamiento Operativo	División Interior/ Apoyo Técnico-Administrativo		
Apoyo Técnico-Administrativo Administración (1/2)	Apoyo Técnico-Administrativo Técnico Fiscal (1/2)	Secretaria Técnica General (1/2)		
Apoyo Técnico-Administrativo Reca y CEx (1/2)	Apoyo Técnico-Administrativo Fiscalización (1/2)	Apoyo Técnico-Administrativo Administración (1/2)	Apoyo Técnico-Administrativo Técnico Fiscal (1/2)	División Administración/ Dpto. Control de Servicios

Cuadro 27:
Costos remunerativos (planilla) de los procesos sustantivos de la DGI — 2012

Proceso Sustantivo	Subprocesos sustantivos	Cantidad de funcionarios	Costo de las remuneraciones (UP \$)	Porcentaje
A. Información y asistencia	A.1. Presencial	182	119 699 324	11.0
	A.2. Call centre	33	1 901 640	0.2
	A.3. Otros	58	8 476 143	0.8
Subtotal		273	130 077 107	11,9
B. Gestión de obligados tributarios	B.1. Registro	193	157 962 982	14.5
	B.2. Recepción de declaraciones	32	31 840 546	2.9
	B.3. Recepción de pagos	2	1 368 248	0.1
	B.4. Certificados de devolución	12	9 307 235	0.9
	B.5. Otorgamiento de certificados de cumplimiento	8	9 307 235	0.9
	B.6. Gestión de comercio exterior	11	15 178 955	1.4
Subtotal		258	225 140 873	20.6
C. Gestión de la recaudación	C.1. Recepción, registro y depósito de la recaudación (incluye gestión valores)	14	13 921 531	1.3
	C.2. Control y rendiciones de la recaudación	8	8 373 050	0.8
	C.3. Gestión Convenios	13	9 462 490	0.9
	C.4. Gestión Judicial de Cobro	62	88 855 247	8.1
Subtotal		97	120 612 318	16.7
D. Controles extensivos	D.1. IRPF	5	4 377 922	0.4
	D.2. CEDE	95	90 686 945	8.3
	D.3. NO CEDE	95	87 324 971	8.0
Subtotal		195	182 389 838	16.7

E. Controles intensivos	E.1. Grandes contribuyentes	41	63 109 915	5.8
	E.2. CEDE + NO CEDE	202	274 699 202	25.2
Subtotal		243	337 809 117	31.0
F. Gestión jurídica	F.1. Grandes contribuyentes	3	5 779 853	0.5
	F.2. El resto	40	65 176 378	6.0
Subtotal		43	70 956 231	6.5
G. Normativa tributaria	Sin subproceso	15	23 957 516	2.2
Total		1 124	1 090 942 999	100

Cuadro 28:
Costos de los Procesos de Apoyo — DGI 2012

(Unidades Organizacionales)

Proceso/Subprocesos	Unidad 1	Unidad 2	Unidad 3	Unidad 4	Unidad 5	Unidad 6	Unidad 7	Unidad 8	Unidad 9	Total
Planificación y Control de gestión	19 809 837	11 727 829	3 014 624	5 785 941	11 338 670	4 065 472	9 389 738			65 132 115
Organización de sistemas y procedimientos	19 809 837	11 727 829	3 014 624	5 785 941	11 338 670	4 065 472	9 389 738			65 132 115
Gestión de la tecnologías de información	127 027 630									127 027 630
Gestión de la información	19 644 842	1 519 595	6 881 473	21 878 848	20 860 623	10 789 293	6 712 687			88 287 363
Gestión humana	21 928 863	7 644 666	2 916 782	7 049 754						39 540 067
Gestión de servicios, recursos materiales y financieros	18 150 970	7 786 299	5 139 526	1 519 595	6 881 473	21 878 848	20 860 623	10 789 293	27 659 986	120 666 616
Comunicación e imagen institucional	6 712 687									6 712 687
Total										512 498 596

Cuadro 29:**Costos de administración tributaria, DGI 2012, por proceso sustantivo**

Proceso sustantivo	UP \$ millones	US \$ millones	Porcentaje
A. Información y asistencia	219.95	11.00	11.5
B. Gestión de obligados tributarios	372.80	18.60	19.5
C. Gestión de la recaudación	205.57	10.30	10.8
D. Controles extensivos	309.00	15.40	16.2
E. Controles intensivos	619.25	31.00	32.5
F. Gestión jurídica	143.00	7.10	7.5
G. Normativa tributaria	38.00	1.90	2.0
Total	1 906.00	95.30	100.00

Cuadro 30:**Costos de administración tributaria, DGI 2012, por proceso/subproceso sustantivo**

Proceso sustantivo	Subprocesos Sustantivos	UP \$ millones	US \$ millones	Porcentaje
A. Información y asistencia	A.1. Presencial	195.30	9 780	10.0
	A.2. Call centre	3.01	0.15	0.2
	A.3. Otros	13.43	0.67	0.7
Subtotal		218.95	10.95	11.1
B. Gestión de obligados tributarios	B.1. Registro	258.18	12.91	13.5
	B.2. Recepción de declaraciones	50.47	2.52	2.6
	B.3. Recepción de pagos	6.75	0.34	0.4
	B.4. Certificados de devolución	15.03	0.75	0.8
	B.5. Otorgamiento de certificados de cumplimiento	14.75	0.74	0.8
	B.6. Gestión de comercio exterior	24.06	1.20	1.3
Subtotal		372.83	18.64	19.4
C. Gestión de la recaudación	C.1. Recepción, registro y depósito de la recaudación	25.34	1.27	1.3

Cuadro 30: (continua)

Proceso sustantivo	Subprocesos Sustantivos	UP \$ millones	US \$ millones	Porcentaje
	(incluye gestión valores)			
	C.2. Control y rendiciones de la recaudación	13.27	0.66	0.7
	C.3. Gestión convenios	18.27	0.91	1.0
	C.4. Gestión judicial de cobro	144.11	7.21	7.6
Subtotal		205.58	10.28	10.5
D. Controles extensivos	D.1. IRPF	6.94	0.35	0.4
	D.2. CEDE	151.48	7.57	7.9
	D.3. NO CEDE	145.92	7.30	7.7
Subtotal		308.92	15.45	16.0
E. Controles intensivos	E.1. Grandes contribuyentes	104.86	5.24	5.5
	E.2. CEDE + NO CEDE	514.38	25.72	27.0
Subtotal		619.25	30.96	32.5
F. Gestión jurídica	F.1. Grandes contribuyentes	14.00	0.70	0.7
	F.2. El resto	128.96	6.45	6.8
Subtotal		142.96	7.15	7.5
G. Normativa tributaria	Sin subproceso	37.97	1.90	2.0
Total		1 906.45	95.32	100.0

Asimismo, otros procesos de mayor costo son los de información y asistencia (11.1 por ciento), específicamente el referido a la atención presencial (10 por ciento), así como los procesos de controles extensivos (CEDE y NO CEDE) y la gestión judicial de cobro (7.6 por ciento).

Para poder mostrar los costos de administración por impuesto se requiere un paso previo: identificar un criterio para la asignación de los costos de cada proceso/subproceso a cada impuesto.

Para ello, el equipo local propuso los criterios del Cuadro 31 respecto al impuesto a la renta-IASS. El costo que quede después de asignar el criterio de dicho cuadro, se ha asignado al resto de impuestos de acuerdo a su participación en la recaudación.

Cuadro 31:
Criterios de asignación de costos de administración por impuesto

Proceso/subproceso	Porcentaje IRPF-IASS
A. Información y asistencia	
A.1. Presencial	60
A.2. Call centre	100
B. Gestión de obligados tributarios	
B.4. Certificados de devolución	0
B.6. Gestión de comercio exterior	0
C. Gestión de la recaudación	
C.1. Recepción, registro y depósito de la recaudación (incluye gestión valores)	0
D. Controles extensivos	
D.2. CEDE	0
D.3. NO CEDE	0
E. Controles intensivos	
E.1. Grandes contribuyentes	0
E.2. CEDE + NO CEDE	0
F. Gestión jurídica	
F.1. Grandes contribuyentes	0

El Cuadro 32 muestra los costos administrativos de acuerdo a cada impuesto y revela que el IVA es el que registra los más elevados costos (51 por ciento), seguido por el IRAE (12 por ciento) y el impuesto a la renta-IASS (11 por ciento).

Finalmente, a efectos de hacer comparable la medición de los costos de administración tributarios de Uruguay con las mediciones hechas en otros países, es necesario usar un valor de referencia, como es el PIB.

Considerando que el PIB de Uruguay del 2012 fue aproximadamente \$51 billones (utilizando el tipo de cambio de 20 pesos por Unidad de Dólar americano), el PIB fue de US \$50.694 billones),

los costos de administración tributarios de la DGI se encuentran en 0.188 por ciento del PIB (Cuadro 33). El costo de control concentra el 0.128 por ciento del PIB. El resto de los procesos (servicios, cobranza y el resto) tienen una participación promedio de 0.019 por ciento del PIB cada uno.

Cuadro 32:
Costos de administración tributaria, por proceso/subproceso e impuesto

(Dólares de los Estados Unidos)

Proceso/subprocesos	IRPF-IASS	IVA	IRAE	Otros	Total
A. Información y asistencia	6.10	2.72	0.63	1.15	10.95
A.1. Presencial	5.86	2.36	0.55	1.00	9.77
A.2. Call centre	0.15	-	-	-	0.15
A.3. Otros	0.09	0.35	0.08	0.15	0.67
B. Gestión de obligados tributarios	2.21	9.83	2.27	4.15	18.64
B.1. Registro	1.73	6.76	1.56	2.85	12.91
B.2. Recepción de declaraciones	0.34	1.32	0.31	0.56	2.52
B.3. Recepción de pagos	0.05	0.18	0.04	0.07	0.34
B.4. Certificados de devolución	-	0.45	0.11	0.19	0.75
B.5. Otorgamiento de certificados de cumplimiento	0.10	0.39	0.09	0.16	0.74
B.6. Gestión de comercio exterior	-	0.73	0.17	0.31	1.20
C. Gestión de la recaudación	1.18	5.37	1.24	2.26	10.28
C.1. Recepción, registro y depósito de la recaudación (incluye gestión valores)	-	0.77	0.18	0.32	1.27
C.2. Control y rendiciones de la recaudación	0.09	0.35	0.08	0.15	0.66
C.3. Gestión convenios	0.12	0.48	0.11	0.20	0.91
C.4. Gestión judicial de cobro	0.97	3.78	0.87	1.59	7.21
D. Controles extensivos	-	9.21	2.13	3.88	15.45
D.1. IRPF	-	0.21	0.05	0.09	0.35
D.2. CEDE	-	4.58	1.06	1.93	7.57
D.3. No CEDE	-	4.41	1.02	1.86	7.30

Cuadro 32: (continua)

Proceso/subprocesos	IRPF-IASS	IVA	IRAE	Otros	Total
E. Controles intensivos	-	18.73	4.33	7.90	30.96
E.1. Grandes contribuyentes	-	3.17	0.73	1.34	5.24
E.2. CEDE + No CEDE	-	15.56	3.59	6.56	25.72
F. Gestión jurídica	0.86	3.80	0.88	1.60	7.15
F.1. Grandes contribuyentes	-	0.42	0.10	0.18	0.70
F.2. El resto	0.86	3.38	0.78	1.43	6.45
G. Normativa tributaria	0.25	0.99	0.23	0.42	1.90
Total por impuesto	10.61	50.66	11.70	21.36	95.32

Cuadro 33:
Costos de administración tributarios*(Porcentaje respecto al PIB)*

Servicios	0.022
Control	0.128
Cobranza	0.020
Otros	0.018
Total	0.188

2.4 Reflexiones finales

2.4.1 Conclusiones

- La implementación de la metodología de medición de los costos de transacción tributarios es el punto de partida para que la Dirección General Tributaria tenga una herramienta de evaluación de los costos que incurre el contribuyente y la administración tributaria.
- El uso de asesores tributarios externos es una muy práctica común en las empresas. Esta situación amerita atención, no con el ánimo de limitar la práctica sino de considerar a los asesores externos como un canal intermedio con los contribuyentes y lograr que la relación sea más efectiva. Si los contribuyentes externalizan las actividades de una manera que les genera mayor valor a sus empresas, esto contribuye a una

mayor eficiencia del sistema. Pero si la externalización genera sobrecostos, es necesario verificar los procesos y simplificar los procedimientos.

- El régimen simplificado es una herramienta importante para disminuir el costo del cumplimiento de las empresas; sin embargo, llama la atención la poca cantidad de empresas que son parte del régimen, así que es importante los esfuerzos de la DGT para introducir continuamente mejoras y promover el auto-pago de los impuestos.
- El pago de impuestos a través de visitas personales al banco implica un alto costo en horas por mes. Un programa en conjunto con las entidades del sistema bancario podría ayudar a una reducción del tiempo empleado en el pago de impuestos.
- En cuanto a los costos administrativos, la metodología propuesta implicó transformar/convertir/re-expresar los componentes del presupuesto ejecutado de la DGI para el ejercicio fiscal 2012, en términos de los procesos institucionales.
- El presupuesto institucional de la DGI es de naturaleza plurianual, establecido para el quinquenio 2010-2014,¹⁴ y cada año se gestiona un presupuesto anual.¹⁵
- Los procesos institucionales fueron obtenidos a partir del Mapeo de Procesos Sustantivos y Procesos de Apoyo – 2012 de la DGI denominado. Este mapeo fue realizado por la Oficina de Asesoría en Planificación, Organización y Control (APOC) y validado con la organización en un trabajo que ha permitido contar con una primera versión del mapeo.¹⁶

¹⁴El cual se define para el período de gobierno.

¹⁵El Decreto 166/005 de 30 de mayo de 2005 institucionaliza esa planificación estratégica como herramienta gerencial de control de la gestión de la DGI determinando la necesidad de establecer objetivos a alcanzar por el organismo en un período plurianual que no excederá el período presupuestal de gobierno.

¹⁶Esta primera versión del mapa de procesos de la DGI tuvo como origen el diseño de un modelo integrado de información, sin embargo, APOC indica que ya antes de ese esfuerzo la DGI consideró importante establecer dicho mapa. A la fecha no se ha difundido internamente de manera formal pero APOC tiene planes para hacerlo.

- La propuesta metodológica del proyecto tuvo que ser ajustada a la realidad de la gestión administrativa y presupuestal de la DGI, a fin de que los resultados fueran válidos y de utilidad para la organización.
- La adecuación fundamental fue que el criterio de asignación o *cost-driver* no fue la cantidad de funcionarios que realizan cada proceso sustantivo sino más bien el valor de dichos funcionarios (el costo de la planilla de dichos funcionarios), considerando los conceptos de ingresos de todos ellos durante el año de análisis. Esta adecuación se tomó en cuenta pues no era realista considerar a cada funcionario como “igual” en términos cualitativos para la distribución de los gastos.
- Una adecuación adicional consideró dividir cada proceso sustantivo establecido en el Mapa de Procesos de la DGI, en subprocesos adicionales. Una primera identificación de los referidos subprocesos se obtuvo de la revisión de la estructura orgánica y funcional de la DGI y esto fue validado con APOC y con cada “dueño del proceso”, pues la división de subprocesos debe ser útil para la institución.
- Tomando en cuenta que la metodología considera re-expresar el presupuesto institucional en términos de procesos, se tuvieron que realizar algunos supuestos en la asignación de los funcionarios y de los gastos e inversiones. En este proceso, se enfrentaron algunas dificultades como contar con el total de los ingresos obtenidos por cada funcionario de la DGI (para 2.3.2, paso 3) durante el 2012. Al no contar con un registro pormenorizado de dichos ingresos en forma acumulativa, se tuvo que “reconstruir”.
- La dinámica seguida para la adaptación — identificar los procesos con APOC¹⁷ y validar la estructura del presupuesto con la División de Administración¹⁸ y las demás unidades organizacionales (para afinar la identificación de procesos y de los responsables de realizar dichos procesos) — reflejó una secuencia lógica que permitió darle confiabilidad y utilidad a los resultados de la medición.

¹⁷APOC es responsable del área de planificación y organización de la DGI.

¹⁸La División de Administración es responsable de la gestión presupuestal.

2.4.2 Recomendaciones

- El régimen simplificado del IVA debe contar con las herramientas virtuales para el cumplimiento de las declaraciones trimestrales; esto contribuirá a la reducción de los costos del cumplimiento tributario para este segmento de contribuyentes.
- Es necesario revisar el rol de los contadores dentro de las empresas y su relación con la administración tributaria. Se evidenció en el estudio que aquellas encuestas respondidas por el contador “in house” de la empresa tenían mejores resultados cuantitativos y de efectividad en los costos del cumplimiento.
- Los procesos de capacitación al contribuyente, son importantes; sin embargo, se debería enfocar además incluir ventanillas de asesoría técnica especializada, para que el contribuyente tenga una opción frente a la contratación de asesores externos.
- Que la medición de los costos administrativos realizada, a nivel piloto, para el año fiscal 2012, se continúe realizando en la DGI. La División de Administración de la DGI ha señalado su interés de continuar realizando esta medición e ir adecuando algunos procedimientos a fin que ésta sea una labor más rápida en adelante.
- Las autoridades de la DGI deben considerar impulsar. La gestión de la DGI ya cuenta con una orientación hacia los resultados desde el 2005, de acuerdo a lo dispuesto por el MEF en el Decreto 166/005 del 30 de mayo de 2005.¹⁹ Esta orientación

¹⁹El referido Decreto dispone un interesante mecanismo de gestión del presupuesto con una visión de resultados. Este mecanismo requiere la suscripción ante el MEF de un documento denominado “Compromiso de Gestión”. Dicho compromiso establecerá objetivos cuantificables a alcanzar por la DGI en un período plurianual que no excederá el período presupuestal, así como sus correspondientes indicadores. Dichos objetivos tendrán relación con el incremento del cumplimiento de las obligaciones fiscales a través de la mejora en los servicios prestados al contribuyente y el fortalecimiento del combate al fraude y evasión fiscal. Asimismo, la DGI elevará al MEF una propuesta de Plan Operativo Anual y presentará un informe de resultados

a resultados debe basarse fundamentalmente en un análisis de los procesos que se encuentran involucrados en el cumplimiento, principalmente, de los objetivos contenidos en el “Compromiso de Gestión”. Concretado este alineamiento entre planes y presupuesto (ambos con óptica de resultados), será más fácil contar con un presupuesto asociado a los procesos/subprocesos de interés.

obtenidos que permita la evaluación de la realización y cumplimiento de los objetivos y metas definidos en el referido documento.

Anexos

Anexo 1. Ficha técnica

<p>FICHA TÉCNICA DEL DISEÑO DE LA MUESTRA ENCUESTA DE COSTOS DE CUMPLIMIENTO URUGUAY</p>
--

DISEÑO DE LA MUESTRA

1. Población y cobertura:

El grupo de estudio comprende a los contribuyentes activos CEDE, NO CEDE y pequeña empresa. El concepto de pequeña empresa está definido en la Ley del IVA como los que están afectos al régimen simplificado del IVA y al impuesto a la renta. Los contribuyentes CEDE, conforme a la legislación, son sujetos a un control más estricto; son aquellos que le siguen en importancia a los grandes contribuyentes. El resto de contribuyentes son NO CEDE — es decir, que no están bajo el control CEDE.

Los grandes contribuyentes, contribuyente de monotributos y aquellos contribuyentes afectos al IMEBA (contribuyentes de pequeña escala dedicados a la actividad agropecuaria) fueron excluidos. Algunos contribuyentes afectos al IVA y al IRAE (régimen general) pertenecen al sector agropecuario, pero por su tamaño no se distinguen de ningún otro contribuyente no agropecuario.

2. Marco muestral:

El marco muestral de donde se determina el tamaño de la muestra, está conformado por los contribuyentes activos (aquellos que presentaron su declaración de renta para el periodo fiscal 2012) dentro del Registro Único administrado por la DGI.

3. Cobertura:

Considerando la aplicación de la encuesta online, todos los contribuyentes ubicados en todo el país estuvieron cubiertos, tomando en cuenta el criterio de domicilio constituido — es decir, aquel señalado

por el contribuyente para el control de la DGI, no el domicilio fiscal que es donde realiza sus actividades económicas. Existe una alta concentración de contribuyentes en Montevideo.

4. Unidad de análisis:

Es la unidad productiva que posea registro como contribuyente activo. Dentro de la unidad el responsable de la respuesta puede ser el gerente, contador o personal responsable de los asuntos tributarios, o el propietario.

No está incluido el sector informal (no registrados).

5. Tamaño de la muestra:

Para escoger el tamaño de la muestra se utilizó el mecanismo de muestreo estratificado para los tres regímenes de interés: CEDE, NO CEDE e IVA Mínimo.

El tamaño de la muestra escogido fue de 750 encuestas, las cuales consideraran un valor proporcional tanto para contribuyentes CEDE, NO CEDE e IVA Mínimo.

6. Factor de expansión:

Corresponderá al factor inverso de la probabilidad de la muestra.


7. Error estándar muestral:

Se sugiere un error muestral del 3.5 por ciento al 95 por ciento de confiabilidad.

8. Estrategia de levamiento de datos:

Se empleó una encuesta en versión online para el levamiento de datos, la cual sería adaptada por el CIAT partiendo de la encuesta aprobada.

Anexo 2. Encuesta de costos de cumplimiento

 <p>UN-DESA</p>	<p>ESTUDIO DE OPINIÓN SOBRE COSTOS DE CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO EN URUGUAY</p>	Cuestionario No.			
		Fecha:	Hora inicio:		
		Encuestador:	Hora fin:		
<p>Buenos días / tardes. Mi nombre es _____ y represento a _____ Estamos realizando un estudio de los costos que generan el pagar impuestos. Le solicito me conceda unos minutos para hacerle unas pocas preguntas. Sus respuestas serán manejadas con total reserva y sólo servirán para fines estadísticos.</p>					
DATOS DE LOCALIZACIÓN DEL NEGOCIO					
<p>A1. Tipo de Empresa: [1] Persona Jurídica [2] Persona Física [3] Persona Física sin actividad empresarial</p>					
<p>A2. ¿Qué tipo de contribuyente es usted? (marque la opción que corresponda): [1] CEDE [2] No CEDE</p>					
<p>Domicilio Constituido:</p>					
<p>A2. Ciudad [1] Ciudad 1 [2] Ciudad 2 [3] Ciudad 3 [4] Ciudad 4 Ciudad [5] Ciudad 5 [6] Ciudad 6 [7] Ciudad 7 [8] Ciudad 8</p>					
<p>A3. Departamento</p>					
<p>NÚMERO CONTACTOS PARA ENTREVISTA EFECTIVA</p>					
<p>1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30</p>					
DATOS GENERALES					
<p>A11. Quien Responde: [1] Gerente [2] Dueño [3] Responsable Tributario [5] Empleado [6] Asesor Tributario Externo (Agradezca y Cierre encuesta)</p>					
<p>A8. Género: [1] Hombre [2] Mujer A9. Edad:</p>					
<p>A10. Edad: ____ [1] 18 a 25 años [2] 26 a 39 años [3] 40 a 54 años [4] Más de 55 años</p>					
<p>A12. Lugar de nacimiento:(ciudad/país)</p>					
<p>A13. Nacionalidad: Local (1) Otra: (2)</p>					
<p>A14. ¿En qué año realizó su registro de contribuyente ante la DGI? (marcar sólo 1 opción)</p>					
<p>A16. ¿Cuántos LOCALES tiene su Negocio? (marcar sólo 1 opción) Un local [1] 2 o más Sucursales [2]</p>					
<p>A17. ¿Qué ALCANCE tiene su Negocio? (marque las que correspondan) 1 Departamento [1] Más de 1 Departamento [2] Internacional (Comercio Exterior) [3]</p>					

A18. ¿Cuál es su actividad económica principal? Lea en orden cada respuesta y marque una opción			
[1] Agropecuario	[3] Industria	[5] Artesanos	[7] Feriante
[2] Comercio	[4] Servicios	[6] Profesionales	
[8] Otro (especifique):_____			
A19 ¿Cuál fue el nivel de ingresos anuales (Ventas en \$) obtenido por su negocio en el último ejercicio fiscal? (marcar sólo 1 opción)			
[1] Menos de \$100 mil	[4] De \$1 millón a \$2 millones		
[2] De \$100 mil a \$500 mil	[5] De \$2 millones a \$5 millones		
[3] De \$501 mil a \$1 millón	[6] Más de 5 Millones		
A20 ¿Cuántos empleados trabajaron, en promedio, en su negocio durante el año pasado? (marque solo una opción)			
[1] 1	[4] De 10 a 20 empleados		
[2] De 2 a 4 empleados	[5] De 20 a 50 empleados		
[3] De 5 a 10 empleados	[6] más de 100 empleados		
INFORMACIÓN Y REGISTRO TRIBUTARIO			
B1. ¿A qué impuestos estuvo afecto su negocio durante al año anterior? (Marque los que apliquen)			
Impuesto al Valor Agregado	1		
Impuesto a la Renta Empresarial	3		
Impuesto a la Renta Personas Físicas	4		
IVA mínimo (Pequeña Empresa)	2		
Otro	6		
B2. ¿Qué medio(s) emplea habitualmente para obtener información sobre sus obligaciones tributarias? (Marque las que correspondan)			
[1] Oficinas DGI	[2] Folletos impresos	[3] Página Web de la DGI	
[4] Call Center de la DGI	[5] Prensa	[6] Radio	
[7]] Familiar/Amistad/Conocido	[8] Asesor Tributario		
[9] Otros	[10] Ninguno		
B3. ¿En el caso de que utilice un especialista externo para actualizarse sobre aspectos tributarios, indique cual fue la razon principal para contratar sus servicios? (marque las que correspondan)			
	Primera razón	Segunda razón	Tercera razón
Exista poca información en las oficinas de la DGI	1	1	1
Exista poca información en la Web de la DGI	2	2	2
Exista poca información en el Call Center de la DGI	3	3	3
Los funcionarios de la DGI no explican debidamente las consultas	4	4	4
El asesor tributario brinda información con mayor detalle que la DGI	5	5	5

LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN TRIBUTARIOS EN URUGUAY

Por falta de tiempo para ir a la DGI a solicitar información	6	6	6
Es más barato contratar un asesor tributario	7	7	7
NS/NC	8	8	8
Otro	9	9	9
B4. ¿Cuánto tiempo le toma, en un cierto año, informarse y/o capacitarse sobre las obligaciones tributarias de su negocio ?			
Horas al año			
B5. ¿Utiliza internet para cumplir con sus obligaciones tributarias (declaración y/o pago) de su negocio?			
[1] SI	[2] NO		
B6. ¿Utiliza Redes de Cobranza para cumplir sus obligaciones tributarias?			
[1] SI	[2] NO		
B7. ¿Cuánto tiempo le tomó inscribirse ante la DGI (Registro Tributario) o actualizar su información tributaria en el año que pasó?			
Horas			
B8. ¿Qué canal utiliza habitualmente para actualizar sus datos en el Registro ante la DGI?			
[1] Oficinas de la DGI	[2] Web de la DGI		
B9. ¿Qué medio utiliza para el registro contable de las operaciones de su negocio? (Marcar sólo 1 opción)			
[1] Registros o Libros físicos (Papel)	[2] Registros en Programas computarizados hechos a medida	[3] Registros en Programas computarizados estándar	[4] Ninguno
B10. ¿Cuánto tiempo le toma cada MES únicamente el registro contable de las transacciones comerciales y financieras de su negocio?			
Horas al Mes			
B11. ¿Cuánto es el valor estimado que gasta habitualmente al MES en Facturas, Formularios, libros contables, registro de libros contables, Programas Informáticos, legalizaciones, timbres profesionales u otros gastos relacionados al Registro Contable — Tributario de su negocio?			
Valores en \$			
B12. Para operar, ¿su negocio requiere contar con el Certificado Único de Vigencia Anual?			
[1] SI	[2] NO		
[3] ¿Por qué medio lo obtiene?			
[1] Oficinas de la DGI	[2] Web de la DGI	[3] En forma automática	[4] Call Center

DECLARACIÓN Y PAGO DE IMPUESTOS								
C1. ¿Qué medios utiliza para el llenado de la Declaración Jurada de Impuestos? (marcar sólo 1 opción)								
[1] Formularios Físicos (Papel) [2] Formularios Electrónicos cargados en medio magnético (CD, USB, Diskette, etc) [3] Otro [4] Ninguno								
C2. ¿Cuántas horas le toma a Ud. el llenado del (los) formulario (s) cada vez que requiere presentar y con que frecuencia realiza esta declaración de impuestos?								
			Horas por vez	Mensual	Bimestral	Trimestral	Semestrial	Anual
Impuesto al Valor Agregado	1			1	1	1	1	1
Impuesto a la Renta Empresarial	2			2	2	2	2	2
Impuesto a la Renta de Personal Físicas	3			3	3	3	3	3
Declaraciones Informativas (*)	4			4	4	4	4	4
Otras Declaraciones (especifique)	5			5	5	5	5	5
(*) Deberá agruparse el tiempo total por todas las Declaraciones Informativas que esté obligado a presentar								
C3. ¿Cuántas horas le toma al MES únicamente la presentación de (los) formulario(s) antes detallados ante la DGI?								
	Horas al Mes							
C4. ¿En dónde cumple con presentar sus Declaraciones Juradas y/o realizar el pago de sus impuestos?								
	Web de la DGi	Redes de Cobranza	Oficinas DGI	Otros				
Presentar las Declaraciones Juradas								
Realizar el pago de sus impuestos								
C5. ¿Qué medio(s) utiliza para realizar el pago de su obligación? (marcar las opciones que correspondan)								
[1] Efectivo [2] Cheque [3] Debito Automático del Banco [4] Certificado de Crédito [5] Cajero Automático								
C6. Si paga sus impuestos a través del sistema bancario, ¿Qué cuenta utiliza?								
[1] De negocio [2] Personal [3] Tercero								
C7. ¿Cuántas horas le toma al MES únicamente el pago de las obligaciones tributarias en la DGI?								
	Horas al Mes							

LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN TRIBUTARIOS EN URUGUAY

CONTROL TRIBUTARIO		
D1. ¿Ha tenido alguna acción de control o requerimiento de la DGI durante los últimos 12 meses?		
[1] SI	[2] NO (Pase a la Pregunta E1)	
D2. ¿Qué tipo de acción o requerimiento particular ha tenido su negocio por parte de la DGI? (Marcar las opciones que apliquen)		
Control Formal		1
Verificación de diferencias en declaraciones o en pagos		2
Verificación de diferencias en créditos		3
Requerimiento de Información Contable de terceros		4
Actuación Inspectiva		5
Otro		6
D3. ¿Cuánto tiempo requirió para Ud. o para el personal responsable tributario de su negocio el cumplir con esta acción o requerimiento de la DGI?		
Horas		
D4. ¿Para cumplir tuvo que incurrir en algún costo externo adicional ? ¿Cuál fue el costo aproximado de esta asesoría externa?		
[1] SI	[2] NO	
[3] Valores en \$		
DEVOLUCIONES DE IMPUESTOS Y RECLAMACIONES		
E1. ¿Ha realizado solicitudes de devolución de impuestos durante los últimos 12 meses?		
[1] SI	[2] NO (Pase a la Pregunta E6)	
E2. ¿Quién habitualmente prepara y realiza la solicitud de devolución de impuestos en su negocio?		
[1] Ud. personalmente	[2] Responsable Tributario	
[3] Asesor Tributario Externo		
E3. ¿Si la solicitud la realizo Ud. o el responsable tributario del negocio, qué tiempo le tomó?		
Horas por vez		
E4. ¿Si la solicitud la realizó el asesor tributario externo, cual fue el costo aproximado por dicha labor?		
Valores en \$		
E5. ¿En caso que su solicitud fue positiva, que tiempo tomó la devolución después de realizada la solicitud?		
[1] menos de 1 mes	[2] 1 mes	[3] 2 a 3 meses
[4] 3 a 6 meses	[5] 6 meses a 1 año	[6] Más de 1 año
[7] NS-NC		
E6. ¿Ha presentado algún recurso a la DGI en los últimos 12 meses?		
[1] SI	[2] NO (Pase a la Pregunta F1)	

E7. ¿Quién habitualmente prepara y realiza el recurso a la DGI en su negocio?		
	[1] Ud. personalmente	[2] Responsable Tributario
	[3] Asesor Tributario Externo	
E8. ¿Si el recurso lo realizó Ud. o el responsable tributario del negocio, que tiempo le tomó?		
	Horas por vez	
E9. ¿Si el recurso a la DGI lo realizó el asesor tributario externo, cual fue el costo aproximado por el trámite?		
	Valores en \$	
E10. ¿En caso de respuesta de su recurso, que tiempo tomó la respuesta después de realizada la consulta?		
	[1] 1 mes [2] 2 a 3 meses [3] 3 a 6 meses [4] 6 meses a 1 año	
	[5] Más de 1 año [5] NS-NC	
COSTOS EXTERNOS		
F1. Durante los últimos 12 meses, su negocio tuvo que pagar por los servicios permanentes de algún asesor tributario externo (entiéndase a un experto que no trabaja en forma dependiente en el negocio pero se requiere su apoyo por su especialidad)?		
	[1] SI	[2] NO (Pase a la Pregunta F4)
F2. En el caso de respuesta SI, por favor ¿para que trámite/actividad habitualmente se requiere al asesor tributario externo? (marcar todos los que apliquen)		
	Actualización y Registro de Información en la DGI	1
	Registro y Mantenición de Libros Contables y Facturación	2
	Trámites Habituales en la DGI	3
	Declaración y/o Pago de Impuestos	4
	Capacitación en temas tributarios	5
	Apoyo en requerimientos de Control y Fiscalización de la DGI	6
	Apoyo en solicitudes y requerimientos a la DGI	7
	Otro especifique:	8
F3. ¿Cuál fue el costo aproximado MENSUAL que pagó a su asesor tributario externo por los servicios detallados en la pregunta anterior?		
	Valores en \$	
F4. Durante los últimos 12 meses, ¿Existieron otros costos de cumplimiento tributario que no hayan sido mencionados en la presente encuesta? ¿Cuál fue su costo aproximado? Excluyendo el monto del Impuesto, especifique el valor aproximado		
	[1] SI	[2] NO (fin de la encuesta) [3] Valores en \$
DATOS DEL ENTREVISTADOR		
	NOMBRE	
	NOMBRE DEL SUPERVISOR	

Anexo 3. Carta de invitación enviada a contribuyentes seleccionados para cumplir con la encuesta de costos de cumplimiento tributario



GINWER S A
GUERRA JOSE MARIA 3827
12000 MONTEVIDEO, MONTEVIDEO

Montevideo, 6 de mayo de 2013

Estimado contribuyente:

Dentro de los objetivos estratégicos de la DGI para este período, está el de mejorar los servicios de asistencia al contribuyente.

En este sentido, se han impulsado en forma sistemática, diversas acciones que permiten realizar trámites vía Web y/o vía telefónica para contribuyentes de todo el país, como por ejemplo la solicitud del Certificado Único, las modificaciones de datos registrales, y consultas de pagos y retenciones. Próximamente se podrán realizar pagos y comunicaciones usando el celular y el correo electrónico.

El motivo principal de estas acciones es disminuir los costos en que incurren los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones tributarias.

Es bajo esta preocupación que la DGI aceptó formar parte de un proyecto piloto impulsado conjuntamente por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) y la Organización de las Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Oficina para el Financiamiento del Desarrollo (FIDO/UN-DESA, por sus siglas en inglés).

Este proyecto tiene por objetivo desarrollar una metodología estándar para la medición de los costos que tienen las transacciones tributarias para el caso de las pequeñas y medianas empresas.

El concepto de costos de transacción tributario incluye a los costos administrativos (los costos directos en los que incurre la administración tributaria, es decir la DGI, para hacer cumplir las normas tributarias) y también los costos de cumplimiento en los que incurren los contribuyentes.

Para las pequeñas y medianas empresas, los costos de cumplimiento comprenden por ejemplo, la adquisición y/o contratación de recursos humanos, materiales e informáticos que permiten cumplir con la legislación vigente, y también el costo del tiempo insumido en obtener información, asistencia y orientación necesarias para el cumplimiento tributario.

Para tener conocimiento más exacto de estos costos y poder realizar mediciones sobre los mismos, lo más adecuado es realizar una consulta directamente a los contribuyentes. En este marco, la DGI ha diseñado una muestra aleatoria de contribuyentes, quienes son destinatarios de una encuesta que se responde **bajo total anonimato**.

ESTUDIO PAÍS: URUGUAY

Usted se encuentra entre los contribuyentes seleccionados, motivo por el cual ha recibido esta comunicación, junto con el cuestionario de la mencionada encuesta. Estamos muy agradecidos del tiempo que pueda destinarle a analizar este cuestionario y del esfuerzo que realice para responderlo con la mayor precisión posible. Permítame recordarle que el anonimato está totalmente garantizado y que la selección se ha realizado exclusivamente en forma aleatoria. El éxito de este Proyecto radica en la exactitud en las respuestas que usted nos proporcione y así la DGI podrá diseñar, ahora y a futuro, sus estrategias de reducción de costos de cumplimiento basados en su medición real.

Ud tendrá dos opciones para darnos sus respuestas. A través del sitio en Internet <http://www.ciat.org/encuesta/index.php/survey/index/sid/762931/lang/es> donde encontrará las instrucciones de llenado, siendo un procedimiento sencillo que le insumirá unos pocos minutos.

Alternativamente, si lo prefiere, puede completar el cuestionario en papel, que está adjunto a esta carta, y depositarlo en la urna dispuesta en el subsuelo de la sede central de la DGI (Avda. Daniel Fernández Crespo 1534, Montevideo).

Nuestra sugerencia es que ingrese a la dirección de Internet indicada y advertirá que el llenado de la encuesta se presenta en entorno amigable, de fácil comprensión, permitiéndole completar la encuesta en etapas (para el caso que no disponga de toda la información requerida).

En el sitio web de la DGI (www.dgi.gub.uy), en la sección "destacados", encontrará un enlace a la dirección de la encuesta.

La misma estará disponible **hasta el viernes 31 de mayo inclusive**. Esta fecha establece también el plazo que Ud. dispone para depositar la encuesta en la urna, si así lo prefiere.

En caso de dudas o consultas sobre este cuestionario, puede comunicarse a la dirección de correo electrónico ctt@dgi.gub.uy

Una vez más, agradecemos su aporte a este proyecto, del cual estamos convencidos es en beneficio de todos los contribuyentes.

Cordiales saludos,



Cr. Pablo Ferreri
Director General de Rentas

Sobre empleado por la DGI para el envío de la encuesta a los contribuyentes seleccionados (correo uruguayo)



Anexo 4. Estrategia de encuesta y perfil del entrevistado

Considerando las condiciones existentes, y tomando en consideración las diversas alternativas de encuesta, se decidió elegir la encuesta online. Se realizaron coordinaciones con el CIAT para que la versión online pueda implementarse a través de la plataforma web del Centro.

La opción online fue elegida, considerando el amplio acceso de las empresas de todo tamaño al Internet, lo barato de dicho servicio, y que a la fecha la DGI exige la presentación online de casi todas las declaraciones juradas y la realización de ciertos trámites.



La participación del Colegio de Contadores, Economistas y Administradores del Uruguay (CCEAU) fue importante. El CCEAU comento la versión preliminar de la encuesta y dio su conformidad al contenido, en términos generales. Fue importante no sólo tener la visión de los funcionarios de la DGI en el tema de costos de cumplimiento, sino también de quienes se encuentran, por el lado del sector privado, más vinculados al tema.

Alcance de la estrategia de implementación

- La encuesta fue remitida a los contribuyentes seleccionados junto con una carta suscrita por el Director de la DGI como ente patrocinador del estudio, y que cuenta con el apoyo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, incluyendo el logotipo de ambas entidades.
- A raíz de la propuesta del Director, la carta expresa el permanente interés de la DGI en el fomento de mejoras significativas en pro de los contribuyentes, e indica que los resultados

del estudio de medición redundarán en ese objetivo. La idea es convencer al contribuyente de participar por su propio beneficio.

- La encuesta fue diseñada para ser anónima.
- Las cartas y las encuestas se remitieron a través del correo postal certificado, Correo Uruguayo. La modalidad certificada requiere la entrega y conformidad por una persona autorizada de la empresa.
- La información del domicilio constituido fue tomada del padrón del Registro Único Tributario pero se tuvo que completar el dato del Código Postal, pues en algunos casos estaba omiso y es necesario para identificar con certeza el domicilio.
- Se puso a disposición de los contribuyentes una dirección de correo electrónico (ctt@dgi.gub.uy) para que puedan hacerse sus consultas. El área de Asesoría Económica de la GDI coordinaría las consultas de los contribuyentes con el apoyo del consultor responsable del proyecto.
- A través de la indicada dirección electrónica, también se consideró enviar e-mails recordatorios a los contribuyentes a efectos de reforzar el cumplimiento con la encuesta. Para esto utilizó la información de correos electrónicos registrados por los contribuyentes en el Registro Único Tributario.
- En la carta se consignó el localizador de recursos uniforme (URL) de la encuesta.
- Adicionalmente, se colocó una noticia referente a la ejecución de la encuesta en el menú (“Destacados”) del Portal Web de la DGI, con un enlace automático para acceder a la misma.
- Se dio la opción a los contribuyentes de presentar la encuesta en forma física, depositándola en un ánfora colocada en la sede principal de la DGI en la Avenida Daniel Fernández Crespo 1534, Montevideo.

Ejecución de la encuesta

La encuesta finalmente ejecutada tiene las siguientes características:

- Considerando que se requiere una muestra mínima de 250 contribuyentes por cada segmento de interés (CEDE, NO

CEDE e IVA Mínimo), se decidió seleccionar el triple de esa cantidad a fin de asegurar la cantidad requerida.

- La carta y la encuesta, fueron enviadas durante el periodo del día 7 al 10 de mayo de 2013. La fecha inicial para completar la encuesta fue el 31 de mayo, pero ésta se extendió hasta el 7 de junio.
- Alrededor de la tercera semana de vigencia de la encuesta, se coordinó para que el Call Center de la DGI se comunicara telefónicamente con 500 contribuyentes a quienes se les envió la encuesta, con el objetivo de hacerles recordar que completaran la encuesta dentro del plazo establecido.

Al tener un acceso de tipo administrador para la Encuesta Online el Equipo Local pudo hacer seguimiento al avance en el llenado de las encuestas. Se pudo apreciar que una cantidad importante de encuestas se iniciaban pero no todas eran concluidas y quedaban como incompletas. Por ejemplo, al término de la jornada comercial del 22 de mayo, la información cargada en el sistema de encuesta online era la siguiente:

Resumen de las respuestas

Completa: 349

Incompleta: 509

Total: 858

- Con el fin de impulsar el llenado de encuestas online, se remitió la carta de invitación y la encuesta a un número adicional de contribuyentes seleccionados por tener un correo electrónico en el Registro Único Tributario, aprovechando que se apreciaba una buena respuesta de parte de quienes poseían correo electrónico registrado.
- Es importante resaltar el hecho que, en general, los contribuyentes respondían atentamente los correos que le eran enviados, demostrando que la relación con la DGI era, al menos, adecuada.
- Se detectó que una proporción de contribuyentes recurría a un asesor externo y que era un asesor externo el que finalmente cumplía con la encuesta de varios de sus clientes.

- A lo largo de la ejecución de la encuesta, se identificaron algunos problemas que se fueron resolviendo, especialmente de índole informático. Los principales fueron:
 - La encuesta online consideró que el separador de miles debía ser la coma (,) y el separador de decimales el punto (.), esto no coincidía con la costumbre en Uruguay de emplear la coma como separador de decimales y el punto como separador de miles.
 - Solución: se acordó con el equipo local, un criterio de corrección de los datos de acuerdo a la magnitud e inconsistencia de datos muy reducidos, seguramente por haber convertido el “punto de miles” como “punto decimal”.
 - La falta de la presencia física de un encuestador o entrevistador impedía que pudiera evitarse el ingreso de ciertos datos inconsistentes, como los de tiempo (en horas) y costo (en UP \$).
 - Solución: No fue posible corregir esta situación por ausencia de un criterio único de identificación de los casos.

Perfil de los encuestados

A continuación se mostrarán los datos descriptivos más importantes de los contribuyentes que respondieron la encuesta y que conformaron la muestra para la medición de los costos de cumplimiento.

Cuadro 34:
Muestra final

Régimen	Encuestas completas
IVA Mínimo	234
CEDE	580
No CEDE	337
Total	1 151

Del Cuadro 34 se aprecia que la muestra de contribuyentes del “IVA Mínimo” puede sufrir de sub representatividad, por lo que es necesario realizar un ajuste para obtener los cálculos finales. Lo contrario sucede en el caso de la muestra de contribuyentes CEDE y NO CEDE que requerirán de un ajuste para evitar la sobre representatividad.

El Gráfico 27 muestra que casi la mitad de los encuestados están registrados en Montevideo, siguiendo en importancia Canelones (9 por ciento) y Colonia (8 por ciento).

Por otro lado, el 44 por ciento de los encuestados señaló ser asesor tributario externo y 32 por ciento ser el dueño de la empresa.

El 63 por ciento de las empresas encuestadas tienen una cobertura en un solo departamento, mientras que el 30 por ciento señaló estar ubicado en más de un departamento y 7 por ciento indicó realizar operaciones en los mercados internacionales.

Gráfico 27:
Muestra de acuerdo al departamento de origen (base: 1122)

(Porcentaje)

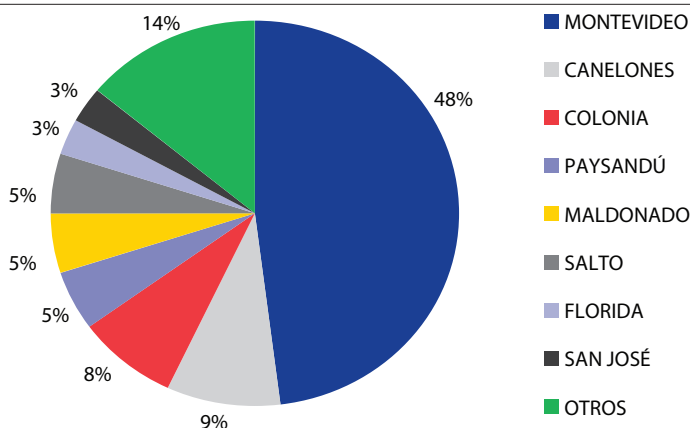


Gráfico 28:
Cargo en la empresa de quien contestó la encuesta (base: 1149)

(Porcentaje)

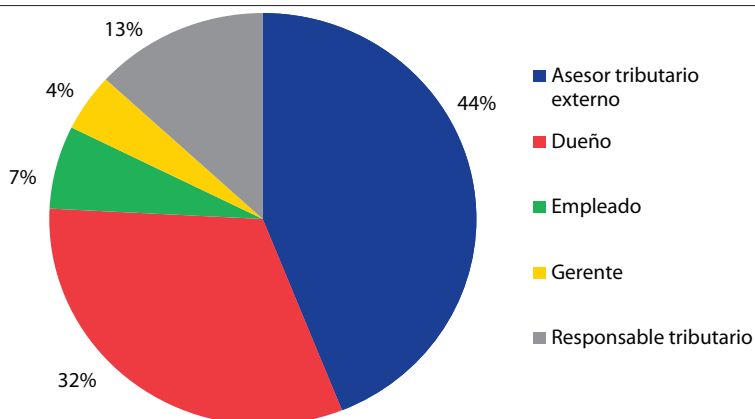


Gráfico 29:
Cobertura de la empresa encuestada (base: 1144)

(Porcentaje)

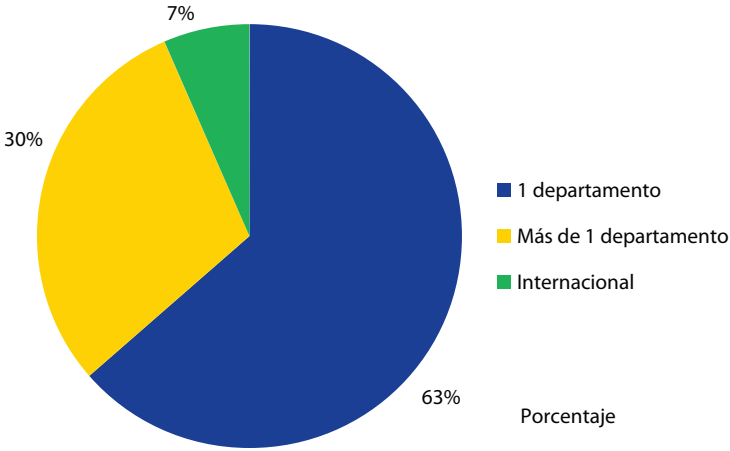
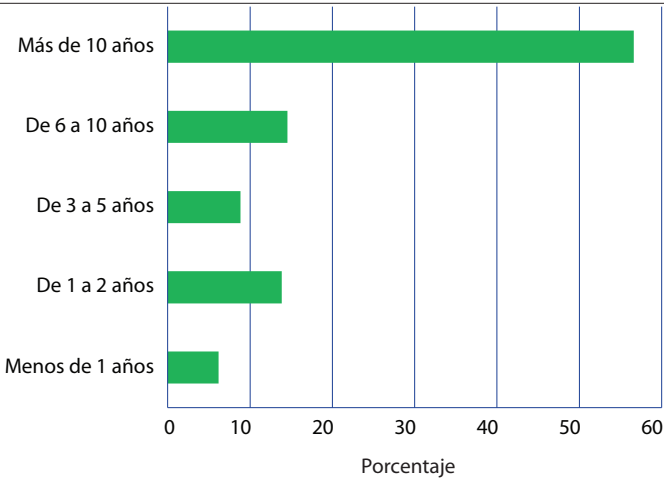


Gráfico 30:
Tiempo de operación de la empresa encuestada (base: 1053)

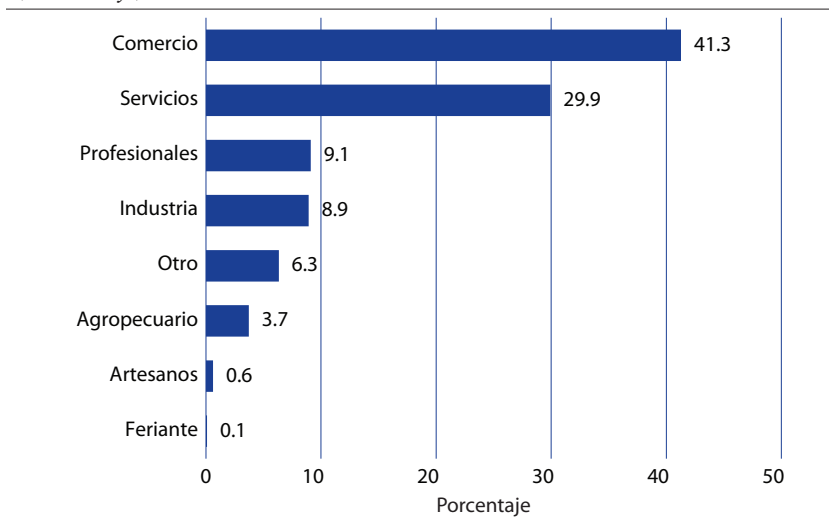
(Porcentaje)



Alrededor del 56 por ciento de empresas señaló estar en operación por más de 10 años, mientras que un 13 por ciento, en cada caso, indicó estar operando entre seis y diez años; y entre uno y dos años, respectivamente.

Gráfico 31:
Sector económico al que pertenecen las empresas encuestadas (base: 1153)

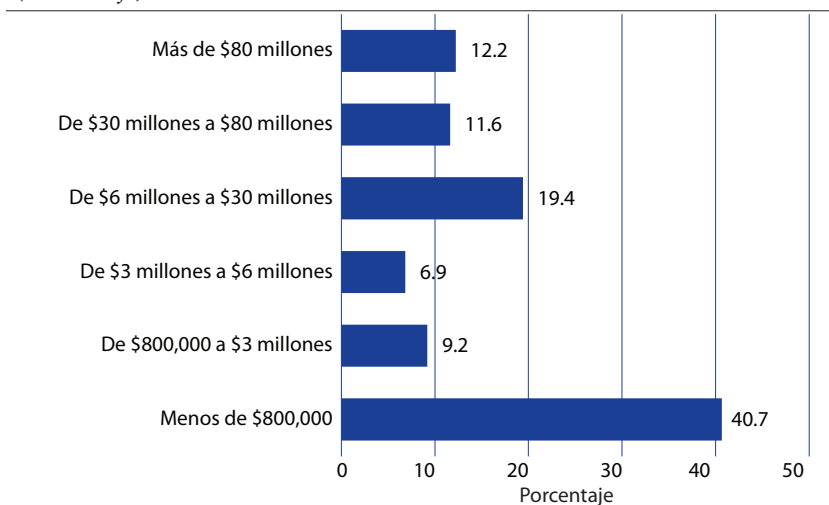
(Porcentaje)



El 41 por ciento de los encuestados declaró que eran del sector comercio seguido por un 30 por ciento de servicios, 9 por ciento del sector de profesionales, y otro 9 por ciento de industria.

Gráfico 32:
Nivel de ingresos de las empresas encuestada (base: 1153)

(Porcentaje)



El 40 por ciento de las empresas encuestadas declaró contar con un solo trabajador, seguido de un 15 por ciento con dos a cuatro trabajadores y aproximadamente 14 por ciento con cinco a diez.

Gráfico 33:
Cantidad de trabajadores empleados en el 2012 (base: 1126)

(Porcentaje)

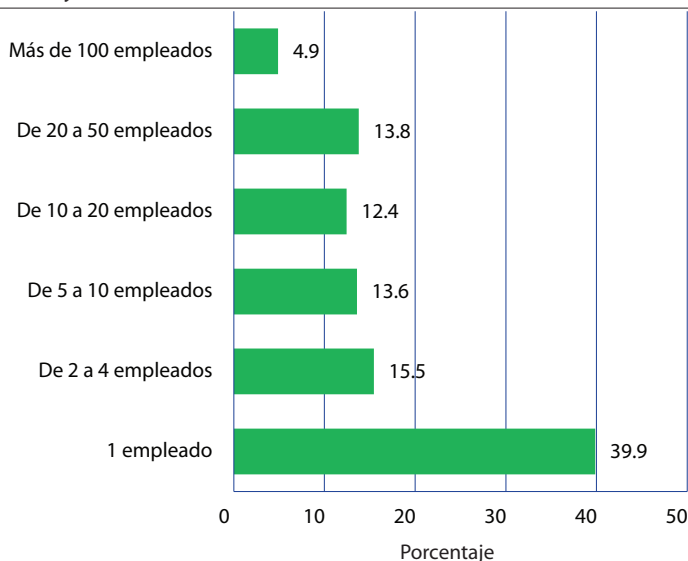


Gráfico 34:
Tipo de inscripción del negocio (base: 1141)

(Porcentaje)

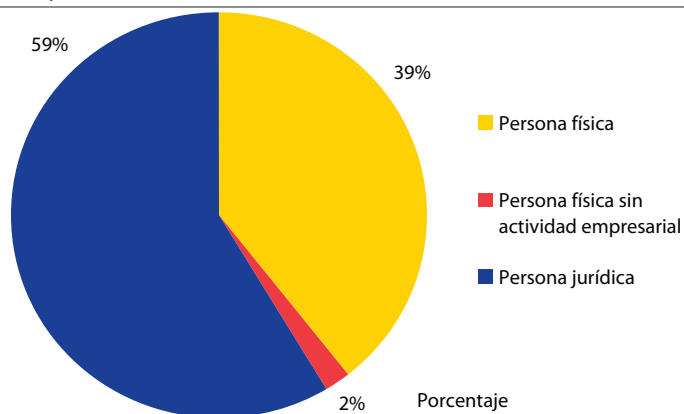
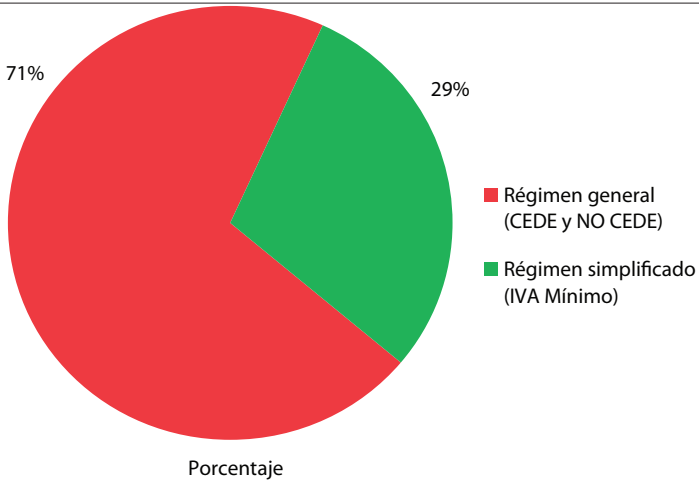


Gráfico 35:
Tipo de régimen tributario de la muestra (base: 1151)

(Porcentaje)



Anexo 5. Determinación del costo de la asesoría externa para fines contables

En la medida en que una empresa no sea monotributista y que tampoco por su dimensión económica corresponda que tribute el Impuesto a la Pequeña Empresa, lo más probable es que requiera del auxilio de los servicios de un estudio contable.

Esta afirmación se fundamenta en que la liquidación de forma mensual del IVA ya de por sí implica conocimientos en la materia por parte del empresario. A esto se debe adicionar el hecho que toda empresa contribuyente de IVA es también contribuyente de los impuestos a la renta y al patrimonio.

Por tal razón se evaluaron dos opciones de cuantificación de los honorarios de asesoría externa para las empresas sujetas a la encuesta: i) Cuadro de aranceles del Colegio de Contadores, Economistas y Administradores de Uruguay (CCEAU); y ii) Estudio de “Informalidad en las MYPES de Uruguay” (Dinapyme, 2009).

Opción 1: Cuadro de aranceles del CCEAU²⁰

El arancel es aprobado por el CCEAU y se señala que será aplicado por quienes posean título de contador público, economista, administrador o equivalente para ejercer en todo el territorio nacional. Este arancel determinará el honorario mínimo por hora. Se define un honorario mínimo de UP \$1,300 por hora, equivalente a US \$65.

Cuando se contraten los servicios de un profesional en forma permanente para un asesoramiento general en materia contable, tributaria, laboral y/o de seguridad social, sin fijación de horario, la regulación de los honorarios mensuales o periódicos se efectuará en función de la combinación de los siguientes factores: materias contratadas; tiempo asignado a la tarea; cantidad de documentación a procesar; complejidad de la empresa, institución u organización; régimen tributario de la misma; necesidades de personal de apoyo, gastos generales e insumos para la tarea.

²⁰Ver <http://www.ccea.org.uy/sitio/arancel/arancel.pdf>.

Cuadro 35:

Honorarios mínimos de acuerdo a cuadro de aranceles del CCEAU, por tipo de empresa

Tipo de empresa	Honorario mínimo	Sin/con contabilidad	Honorario (US \$/mes)
Microempresa	1/2 horas/mes		32.5
Pequeña	1 horas/mes	Sin contabilidad suficiente	65.00
	2 horas/mes	Con contabilidad suficiente	130.00
Mediana	2 horas/mes	Sin contabilidad suficiente	130.00
	3 horas/mes	Con contabilidad suficiente	195.00

Opción 2: Datos del estudio “La Informalidad en las MIPYMES de Uruguay. Análisis de los Costos de la Formalidad (DINAPYME, 2009)”

Las encuestas desarrolladas por los autores del estudio a contadores públicos de estudios contables, en el ítem correspondiente a honorarios profesionales, revelaron una gran diversidad de criterios.

El citado estudio señala la dificultad que para un profesional hay de evaluar certeramente el volumen de trabajo que le demandará una empresa. Es usual que además del factor trabajo esperado y la complejidad de la tarea, a la hora de cotizar honorarios los contadores públicos consideren otros aspectos, tales como situación de rentabilidad de la empresa y honorarios cobrados por el profesional anterior (si existió).

De cualquier manera, el factor más importante considerado por los estudios contables a la hora de cotizar honorarios a una empresa es el volumen de carga de trabajo.

En el cálculo del volumen de trabajo, de acuerdo al relevamiento, tiene injerencia si la empresa es pequeña empresa (Literal E), si tiene personal, y si es contribuyente CEDE.²¹ Si el contribuyente debe o

²¹Las Pequeñas Empresas o del IVA Mínimo no deben llevar contabilidad, ni liquidar IVA ni impuesto a la renta ni al patrimonio. Esto implica que la gestión del estudio contable se reduce a recordarle mensualmente el día del

no llevar contabilidad, liquidar IVA, impuesto a la renta y al patrimonio implicarán mayores honorarios.

A su vez, dentro de las empresas contribuyentes de estos impuestos las CEDE deben presentar declaraciones juradas todos los meses con respecto a la liquidación del IVA y anticipos, y una declaración jurada anual con el balance. En tales casos existe un mayor volumen de trabajo con contribuyentes CEDE para los estudios contables, así como la necesidad de estar más atentos a detalles de la administración contable y fiscal de estas empresas.

Por último, la otra variable relevante a la hora de cotizar honorarios por parte de los estudios contables es la existencia o no de dependientes en la empresa. El aumento en complejidad de la liquidación de los sueldos, a partir de la incorporación del impuesto a la renta, ha hecho que los estudios contables pongan especial atención al número de empleados que las empresas tienen al cotizar honorarios.

El Cuadro 36 muestra los honorarios promedio (en US dólares) relevados de acuerdo a la carga de trabajo para los estudios contables.

Cuadro 36:
Honorarios profesionales de contadores públicos

(Dólares de los Estados Unidos)

Tipo de empresa	Honorarios	
	Montevideo	Interior
IVA mínimo, sin personal	30	25
IVA mínimo, con personal	50	35
NO CEDE, sin personal	130	100
NO CEDE, con personal	170	120
CEDE	260	200

Fuente: Dinapyme (2009).

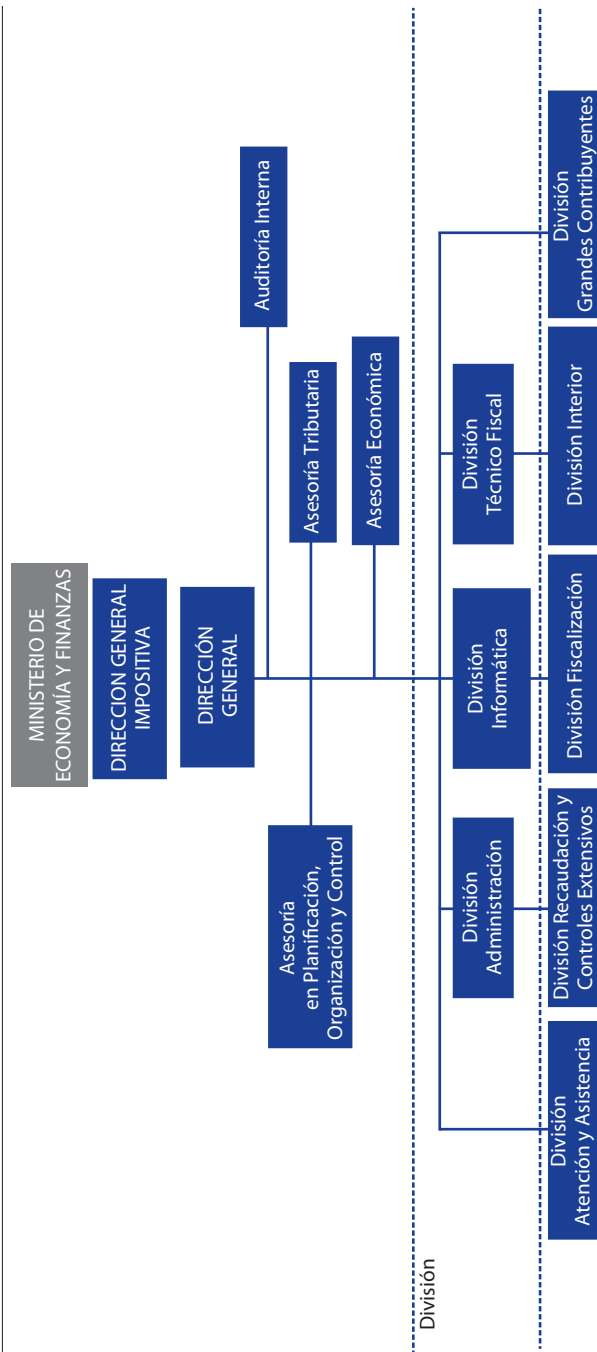
Se puede apreciar una variación importante en los honorarios cobrados por los asesores externos de acuerdo a la complejidad de las obligaciones tributarias de cada tipo de contribuyente. Definitivamente, cuanto más complejo el sistema tributario y menos alternativas de simplificación, el contribuyente tendrá que asumir mayores costos pagándole a un asesor externo.

vencimiento de la cuota y gestionar el pago (que en la mayoría de los casos lo hace el propio empresario).

Anexo 6. Organigrama

Gráfico 36:
Estructura Organizacional Vigente de la Dirección General Impositiva de Uruguay

(Porcentaje)



Anexo 7. Procesos sustantivos y de apoyo de la Dirección General Impositiva

Con el objetivo de llevar a cabo la medición de los costos de administración, se hizo necesario relevar información respecto a los procesos institucionales, así como de la estructura organizacional de la DGI y la cantidad de funcionarios existente en todas las unidades organizacionales. Toda esta información servirá para adaptar la metodología propuesta a la realidad institucional de la DGI.

Este trabajo se realizó con el apoyo de la Oficina de Asesoría en Planificación, Organización y Control (APOC) y diversos departamentos de la División de Administración de la DGI.

La DGI ha identificado las actividades dentro de la organización que contribuyen a producir valor — optimizando el desempeño de los procesos globalmente, en lugar del desempeño dentro de una función.

Procesos sustantivos:

Constituyen la razón de ser de la organización y están vinculados directamente con la misión de la DGI.²² A continuación cada proceso describe brevemente su objetivo.

Información y asistencia

Brindar información y asistencia respecto a las obligaciones tributarias administradas por la DGI, promoviendo el conocimiento del sistema tributario y facilitando el cumplimiento voluntario, a través de la prestación de un servicio que fortalezca la imagen de la Institución y contribuya a acercarla al público.

²²Obtener la recaudación de los recursos del Estado provenientes del sistema tributario interno mediante la efectiva aplicación de las normas que lo sustentan, promoviendo el cumplimiento voluntario de los obligados en un marco de respeto a sus derechos, actuando con integridad, eficiencia y profesionalismo, con el fin de brindar un buen servicio a la sociedad.

<p>Gestión de obligados tributarios</p>	<p>Administrar la relación de la Institución con el obligado tributario, posibilitando el normal cumplimiento de sus obligaciones, asegurando el mantenimiento actualizado de su información y emitiendo las constancias correspondientes.</p>
<p>Gestión de la recaudación</p>	<p>Realizar las actividades relacionadas con el ingreso, registro y control de la recaudación tanto en vía voluntaria como coactiva, así como la gestión y ejecución de acciones para el cobro de las deudas tributarias, incluyendo el otorgamiento de facilidades de pago.</p>
<p>Controles extensivos</p>	<p>Efectuar el control masivo de los obligados respecto del cumplimiento de las obligaciones tributarias en lo relativo a sus declaraciones, solicitudes de crédito y pagos, así como sobre la consistencia de los datos disponibles.</p>
<p>Controles intensivos</p>	<p>Investigar y comprobar el adecuado comportamiento tributario de los obligados de acuerdo a su realidad económica, y proceder a determinar y liquidar los adeudos que correspondan.</p>
<p>Gestión jurídica</p>	<p>Otorgar fundamento jurídico a las actuaciones en vía administrativa, judicial y jurisdiccional y garantizar el cumplimiento de las normas que establecen derechos y obligaciones, tanto respecto de los administrados como de la Administración, ejerciendo la representación del organismo –como actor o demandado-, en las distintas instancias en que se tramitan sus actuaciones.</p>
<p>Normativa tributaria</p>	<p>Elaborar normas tributarias de carácter general y/o particular para la correcta administración de los impuestos que recauda la DGI y promover las modificaciones necesarias para el perfeccionamiento de la legislación, participando en los proyectos de ley, decretos o acuerdos internacionales que contemplen aspectos tributarios.</p>

La descripción de cada proceso involucra un objetivo, alcance y actividades específicas. Con el objetivo de medir los costos de administración, se hace necesario asociar cada proceso sustantivo con una o varias unidades organizacionales.

Procesos de Apoyo:

Los que proporcionan el sustento a los procesos sustantivos:

Planificación y control de gestión	Definir los objetivos estratégicos, específicos y lineamientos a seguir en un período plurianual y elaborar los planes anuales de acción, alineados a los mismos, controlando su efectivo cumplimiento, identificando riesgos y desviaciones y adoptando las medidas correctivas necesarias para lograr que la Administración cumpla con la misión que le fue encomendada. Con tal propósito también el control abarca la verificación del accionar de los integrantes de la organización respecto a las normas y procedimientos establecidos.
Organización, sistemas y procedimientos	Disponer de la estructura organizativa, sistemas, procesos y procedimientos que permitan a la organización desarrollar las actividades en forma eficaz y eficiente.
Gestión de la tecnología de la información	Definir e implementar la estrategia tecnológica y administrar todo lo relacionado a la tecnología de la información, impulsando el uso racional de nuevas tecnologías, la adopción de mejores prácticas en la materia y garantizando la disponibilidad de los servicios informáticos que permita a la DGI cumplir con los cometidos que tiene asignados, de acuerdo con las líneas estratégicas de la organización y de la normativa vigente en materia de Gobierno Electrónico.
Gestión humana	Disponer del capital humano altamente profesionalizado y motivado en la cantidad y calidad adecuadas para cumplir en forma eficiente y eficaz con los objetivos organizacionales.

Gestión de servicios y recursos materiales y financiero

Administrar los recursos financieros, materiales y los servicios necesarios para cumplir en forma eficiente y eficaz con los objetivos organizacionales.

Gestión de la información

Identificar, generar, organizar y poner a disposición de los usuarios internos y/o externos, la información necesaria para permitir el desarrollo de los procesos organizacionales.

Comunicación e imagen institucional

Administrar la comunicación organizacional y las relaciones interinstitucionales -mediante el uso de las técnicas y medios más apropiados para los distintos destinatarios externos e internos-, a efectos de transmitir y fortalecer la imagen de la Administración alineada con su visión y misión, y promover la conciencia fiscal.

Bibliografía

Bastos Tigre, Paulo y Felipe Silveira Marques (2009). 'América Latina en la industria global de software y servicios: Una visión de conjunto' en Paulo Bastos y Felipe Silveira (eds.), *Desafíos y oportunidades de la industria del software en América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL.

Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/35655/Capitulo8.pdf>.

DINAPYME (2009). *La Informalidad en las MIPYMES de Uruguay. Análisis de los Costos de la Formalidad*. Montevideo, Ministerio de Industria, Energía y Minería.

DINAPYME (2012). *Encuesta Nacional de Mipymes industriales, comerciales y de servicios*. Montevideo, Ministerio de Industria, Energía y Minería. Disponible en: <http://www.dinapyme.gub.uy/documents/22055/1435358/Encuesta%20nacional%20de%20mipymes%20comerciales%2C%20industriales%20y%20de%20servicios.pdf>.

Instituto Nacional de Estadística (2012). *Censos 2011*. Actualizada al 10/08/2012. Montevideo, INE. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/censos2011/index.html>.

Méndez Ramírez, Álvaro (2013). *Las MYPES Uruguayas, la necesidad de una aproximación cualitativa al sector*. Montevideo, Asociación Nacional de Micro y Pequeñas Empresas.

Observa.Com (2011). 'Uruguay liderará expansión de PIB por habitante en la región', *América Economía*, 13 de abril.

Disponible en: <http://www.americaeconomia.com/economia-mercados-finanzas/uruguay-liderara-expansion-de-pibpor-habitante-en-la-region>.

Porto, Luis (2010). *Impuestos sobre la propiedad y desigualdad*. Montevideo, Ministerio de Economía y Finanzas. Disponible en: http://www.itdweb.org/TaxInequalityConference/Documents/Presentations/VIII.1_3_LUIS_PORTO_India_ICIR_Porto.pdf.

Uruguay (2005). 'Decreto 166/005', 30 de mayo de 2005. *Diario Oficial*, 3 de junio de 2005.

Uruguay (2007). 'Ley 18.083', 27 de diciembre de 2006. *Diario Oficial* 27.163, 18 de enero de 2007.

Uruguay (2008). 'Decreto 504/07', 20 de diciembre de 2007. *Diario Oficial* 27.396, 2 de enero de 2008.

World Bank and International Finance Corporation (2013). *Doing Business, 2014. Economy Profile: Uruguay*. Washington, DC, World Bank. Disponible en: <http://espanol.doingbusiness.org/data/exploreconomies/uruguay/>.

Abreviaciones

APOC	Asesoría en Planificación, Organización y Control
BPS	Banco de Previsión Social
CCEAU	Colegio de Contadores, Economistas y Administradores del Uruguay
CEDE	Control Especial de Empresas
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
DGI	Dirección General Impositiva
DINAPYME	Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas
IASS	Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social
IMABA	Impuesto a los Activos Bancarios
IMEBA	Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios
IMESI	Impuesto Específico Interno
IRAE	Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas
IRIC	Impuesto a las Rentas de la Industria y el Comercio
IRNR	Impuesto a la Renta de los No Residentes
IRPF	Impuesto a la Renta de las Personas Físicas
ITP	Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MIEM	Ministerio de Industria, Energía y Minería
MIPYME	Micro, pequeña y mediana empresa
PIB	Producto Interno Bruto

Cuarto Parte

Estudio País: Costa Rica y Uruguay

Resumen

Capítulo I

Costos de transacción tributarios: Estudios país en Costa Rica y Uruguay

1.1 Consideraciones metodológicas y generales de los estudios país

1.1.1 Costa Rica y Uruguay fueron los países del estudio piloto, los cuales fueron seleccionados entre varios países de América Latina y evaluados conforme los criterios definidos en el documento que establece el marco conceptual del presente proyecto. Dichos países mostraron interés en participar en la fase piloto, apoyando con distintos recursos para la conclusión con éxito del mencionado proyecto.

El Cuadro 1 ofrece algunos indicadores principales de los países piloto.

Cuadro 1:
Datos generales, 2012

	Costa Rica	Uruguay
Habitantes	4 652 459	3 286 314
Crecimiento del PIB (real)	5.1 por ciento	3.8 por ciento
Presión tributaria (sin seguridad social)	13.5 por ciento	18.75 por ciento
Nombre de la administración tributaria	Dirección General Tributaria (DGT)	Dirección General Impositiva (DGI)
Porcentaje de MPYME	97.8 por ciento	97 por ciento
Régimen simplificado	Si, IVA y renta simplificado	SI, IVA Mínimo, régimen simplificado, IMEBA
Total funcionarios en la administración tributaria	971	1 413
Moneda	Colones US \$1 = 508.20 colones diciembre 2012	Peso US \$1 = 19.7 Pesos diciembre 2012
Inflación	4.6 por ciento	9.1 por ciento

Fuente: Estudios de caso Costa Rica y Uruguay (ver Segunda y Tercera Parte del presente estudio).

1.1.2 La metodología para la medición de los costos de transacción tributarios en pequeñas y medianas empresas establecida en este estudio define a estos costos de transacción como la suma de los costos de administrar el sistema tributario (costos de administración) y los costos de tener que cumplir con el sistema (costos de cumplimiento tributario).

$$\text{CTT} = \text{CC} + \text{CA}$$

Los costos de transacción tributarios (CTT) se componen de:

Dónde:

CTT = Costos de Transacción Tributarios

CC = Costos de Cumplimiento del Contribuyente

CA = Costos Administrativos de la administración tributaria.

1.1.3 La estimación de los CTT se enfoca principalmente en micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) que pagan impuestos, reconociendo su potencial en el desarrollo de las economías latinoamericanas como fuente de empleo y desarrollo económico. El universo de agentes económicos en general y de contribuyentes en particular, de acuerdo a su tamaño económico, se pueden clasificar en cuatro categorías:

- (a) Micro
- (b) Pequeño
- (c) Mediano
- (d) Grande.

Para efectos de la aplicación de la metodología planteada en el presente proyecto, se tomará como punto de referencia la definición de MIPYMES como una empresa en sentido productivo. De este modo, se define a una empresa como cualquier entidad que ejerza una actividad económica independientemente de su forma jurídica.

Para Uruguay, se ha tomado como criterio de clasificación el establecido en el Decreto 504/07 del 20 de diciembre de 2007 por la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), que es el responsable de las políticas de promoción de las MIPYMES.

El Cuadro 2 muestra el criterio utilizado para clasificar las empresas en Uruguay.

Cuadro 2:

Uruguay: Definición de micro, pequeña y mediana empresas^a

	Ventas anuales	Empleados directos
Micro empresa	Hasta US \$260 000	hasta 4 empleados
Pequeña empresa	De US \$260 000 a US \$1.3 millones	De 5 a 19 empleados
Mediana empresa	De US \$1.3 millones a US \$9.8 millones	De 20 a 100 empleados

Fuente: Estudio de caso Uruguay. (ver Tercera Parte del presente estudio)

^aLos valores han sido calculados sobre las unidades indexadas al 31 de diciembre de 2012

En el estudio país de Costa Rica, se utiliza la definición propuesta por las Naciones Unidas-DESA y CIAT, la cual se detalla en el Cuadro 3.

Cuadro 3:

Costa Rica: Definición de micro, pequeña y mediana empresas

	Ventas anuales	Empleados directos
Microempresa	Hasta US \$100.000	hasta 10 empleados
Pequeña empresa	De US \$100.000 a US \$2 millones	De 10 a 50 empleados
Mediana empresa	De US \$2 millones a US \$5 millones	De 50 a 200 empleados

Fuente: Estudio de caso Costa Rica (ver Segunda Parte del presente estudio)

1.1.4 La metodología propuesta utiliza para la medición de los costos administrativos el método de asignación de costos en base del tiempo asignado a las funciones principales de la cadena de valor de la administración tributaria. Para ello, se requirió contar con información interna de la DGT y la DGI.

Para la estimación de los costos de cumplimiento, la metodología consistió en contar con información primaria de los contribuyentes obtenida a través de encuestas. Sobre esta base se estimaron los tiempos requeridos por los contribuyentes para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, así como los costos adicionales tanto

internos como externos en los que pueda incurrir el contribuyente generados por la tributación.

1.1.5 Los estudios a través de encuestas, a los contribuyentes o ciudadanos, no son herramientas usuales en las administraciones tributarias. Sin embargo, en la DGT en Costa Rica y en la DGT en Uruguay si existen estudios previos sobre asistencia al contribuyente. Asimismo, en otras instituciones se pudo revisar estudios sobre MIPYMES que han utilizado el método de encuestas y han servido para la formulación de políticas públicas de mejora competitiva para este segmento de unidades productivas.

De acuerdo a las entrevistas realizadas durante el proyecto, la implementación de la metodología de medición de los CTT para MIPYMES en Costa Rica y Uruguay, constituyó una herramienta útil e innovadora para la toma de decisiones de las autoridades tributarias, debido a que no existían estudios anteriores sobre la materia.

La DGT y la DGI también estaban interesadas en contar con una herramienta para evaluar la incidencia de los sistemas tributarios simplificados del impuesto al valor agregado (IVA), que fueron diseñados para facilitar el cumplimiento tributario entre las micro y pequeñas empresas.

1.1.6 De acuerdo al estudio del CIAT,¹ al 2012 existen 14 países en América Latina que han implementado regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes, sean del tipo mono-tributo o regímenes simplificados aplicados únicamente al IVA o al impuesto a la renta.

En Costa Rica, el régimen simplificado fue implementado en 1996 y aplica tanto para el impuesto a las ventas como al impuesto sobre la renta. Su alcance está acotado para un determinado tipo de actividades económicas tales como: bares, cantinas, tabernas y establecimientos similares; estudios fotográficos; fabricación artesanal de calzado; muebles y sus accesorios; de objetos de barro, loza, cerámica y porcelana; de productos metálicos estructurales; floristerías;

¹Pecho, Miguel (2012). Regímenes Simplificados de Tributación para pequeños contribuyentes en América Latina, Documento de Trabajo 2. Ciudad de Panamá: CIAT.

panaderías; restaurantes, cafés, sodas y otros establecimientos de venta de comidas, bebidas o ambas; los pescadores artesanales; los comerciantes minoristas, y taxis.

La declaración y pago del impuesto simplificado es trimestral y el impuesto es calculado de acuerdo a factores aplicados al monto total de compras gravadas. El acceso al régimen es voluntario; sin embargo, existen varios requisitos como límite de compras anuales, número de empleados y volumen de activos. Los contribuyentes de este régimen están exentos de emitir facturas, y están obligados solamente a llevar un libro contable de compras y realizar una declaración adicional trimestral con el detalle de las compras.

Uruguay tiene un régimen simplificado denominado “IVA Mínimo” que aplica a contribuyentes cuyos ingresos mínimos no superen 305,000 unidades indexadas (UI) por mes (US \$5,547 en junio de 2013). Estos contribuyentes deben pagar UP \$2,110 (pesos uruguayos; US \$100 a junio 2013) por mes por concepto de IVA Mínimo. Estos contribuyentes están exentos del Impuesto a la Renta Económica (IRAE) y del impuesto al patrimonio, pero ellos deben pagar la contribución a la seguridad social.

Está previsto que los pagos sean graduales—es decir, el primer año en el régimen únicamente paga 25 por ciento de la cuota mensual; 50 por ciento el segundo año; y 100 por ciento del IVA Mínimo en el tercer año.

Uruguay cuenta con otros dos regímenes simplificados: El mono-tributo y la contribución social MIDES.² Ambos regímenes están diseñados para microempresas unipersonales o empresas con un máximo de dos socios, y con un límite de activos de 305,000 UI.³ La diferencia entre ambos regímenes es la base imponible: el MIDES es más focalizado en contribuciones sociales mientras que el mono-tributo está enfocado al comercio minorista con localización en la vía pública e incluye todos los impuestos nacionales, pero su cálculo depende de las alícuotas pagadas al Banco de Previsión Social, BPS, con exclusión de la cuota mutual.

²Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay.

³UI = 2.6182 pesos al 30 de junio de 2013. Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.

1.1.7 En relación a los procedimientos de estimación de costos, en particular los costos de cumplimiento, se utilizó la encuesta propuesta en la metodología (Naciones Unidas-DESA y CIAT) para este proyecto, aunque está fue ajustada a la realidad económica y tributaria de cada país. La encuesta fue revisada tanto por funcionarios de las administraciones tributarias, así como por actores externos tales como el Colegio de Contadores, Economistas y Administradores (CCEAU) para Uruguay.

Se elaboraron especificaciones técnicas para la implementación de la encuesta para cada país. En ellas se incluyó la población objetivo, unidad de análisis, marco muestral, cobertura y dominio, factor de expansión requerido, así como la estrategia de relevamiento de la información. La población escogida en ambos casos, se determinó sea las unidades económicas cuyos rangos de ventas y/o empleados se encontraran determinadas como MIPYMES. El marco muestral utilizado correspondió a información de contribuyentes activos registrados en la DGT y DGI, respectivamente. El tamaño de la muestra fue calculado, en forma aleatoria simple y proporcional, de acuerdo a los contribuyentes tanto en régimen general como en régimen simplificado.

1.1.8 El método de relevamiento de la información utilizado varió en cada país piloto. En Costa Rica, un consultor realizó la captura de información muestral bajo el método cara a cara. En Uruguay, una encuesta Online fue realizada con el apoyo tecnológico del CIAT. En la literatura se pueden encontrar las ventajas y desventajas sobre el uso de las distintas metodologías de relevamiento de información; sin embargo, este estudio no analiza si los resultados de las encuestas fueron influenciados por la metodología utilizada.⁴

1.1.9 El estudio está enfocado en empresas en el sector formal — es decir, incluye únicamente a los contribuyentes registrados en la administración tributaria. No se evalúa al segmento informal ni las razones por las que éstas se mantienen informales.

1.1.10 Finalmente, cabe indicar que para cada país el estudio es algo diferente, tanto por las condiciones tributarias, económicas o sociales.

⁴Mayor información sobre las ventajas y desventajas de cada metodología se encuentra en Duffy y otros (2005).

No obstante, existen ciertas variables comparables que deben ser analizadas bajo este contexto de heterogeneidad no observada.⁵

1.2 Costos de cumplimiento tributarios

1.2.1 Los costos internos son parte de los costos de cumplimiento y su principal variable es el tiempo de cumplimiento que requiere el contribuyente. Los tiempos estimados por los contribuyentes se encuentran distribuidos en todo el ciclo tributario, abarcan desde la inscripción, declaración, pago, retenciones, contabilidad, devoluciones y solicitud–respuesta a reclamaciones tributarias. El Cuadro 4 resume el total de tiempo anual requerido por el contribuyente para cumplir sus obligaciones tributarias.

Cuadro 4:

Horas anuales requeridas para el cumplimiento tributario, 2013

	Costa Rica	Uruguay
Total horas al año	134	241

Fuente: Estudios de caso Costa Rica y Uruguay (ver Segunda y Tercera Parte del presente estudio).

1.2.2 Para llevar los costos de cumplimiento interno (horas/año) a términos económicos, se utilizó el concepto de costo de oportunidad laboral. En Costa Rica se utilizó el salario mínimo de un contador de acuerdo al Ministerio de Trabajo al 2012. En Uruguay, se utilizó el salario medio de un contador profesional según lo reportado en la Encuesta Continua de Hogares 2012.

Cuadro 5:

Costo de oportunidad laboral

(Salario por hora US \$)

	Costa Rica	Uruguay
Salario por hora (US \$)	4.80	6.25

Fuente: Estudios de caso Costa Rica y Uruguay (ver Segunda y Tercera Parte del presente estudio).

⁵Existen metodologías estadísticas que permiten separar los efectos de persistencia estructural de los efectos de heterogeneidad no observable. Más adelante se incluyó varios modelos explicativos.

1.2.3 En el estudio país de ambos Costa Rica y Uruguay, se evidencia una alta proporción de contribuyentes que utilizan asesores externos tributarios para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Este fenómeno se refleja tanto en contribuyentes de régimen general como del régimen simplificado.

Cuadro 6:
Uso de asesor tributario externo

	Costa Rica	Uruguay
Porcentaje de contribuyentes que responden que si usan asesor tributario externo	47	64.3
Porcentaje contribuyentes régimen general responden si usan asesor tributario externo	48	71
Porcentaje contribuyentes régimen simplificado responden si usan asesor tributario externo	42	37

Fuente: Estudios de caso Costa Rica y Uruguay (ver Segunda y Tercera Parte del presente estudio).

1.2.4 Los servicios de asesoría tributaria externa son altamente utilizados en ambos países, principalmente en la externalización de los servicios contables de la empresa, asesoría tributaria especializada o trámites habituales frente a la administración tributaria. Los costos por asesoría contable externa, varían considerablemente dependiendo del alcance de los servicios. En Uruguay, existe una normalización de costos mínimos (aranceles, realizada por el CCEAU; en Costa Rica el valor mínimo es establecido anualmente por el Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica.

Un efecto importante es que a pesar de que los costos internos pueden ser menores a los costos externos, la proporción de empresas que externalizan los servicios es alta. Esta decisión puede deberse además de los factores racionales mencionados en cada una de las encuestas, a factores sociológicos y culturales en cada país.

1.2.5 Aparte de los costos internos y externos, los costos de cumplimiento incluyen otros costos generales incurridos por las empresas por el requerimiento de computadoras, software, material gráfico, facturas, recibos, etc. El Cuadro 7 muestra los valores de los costos de cumplimiento tanto en dólares de los Estados Unidos como en términos nominales relativos al PIB del 2012 en dólares corrientes.

Cuadro 7:
Costos de cumplimiento tributario

	Costa Rica	Uruguay
Costos de cumplimiento (miles de US \$)	746 937	662 735
Costos de cumplimiento (porcentaje del PIB 2012)	1.67	1.31

Fuente: Estudios de caso Costa Rica y Uruguay (ver Segunda y Tercera Parte del presente estudio).

1.2.6 A pesar de que en términos relativos, el costo de cumplimiento es mayor en Costa Rica que en Uruguay, los costos en términos absolutos son mayores en Uruguay a nivel de empresa. El costo promedio ponderado por empresa en Uruguay ascendió a US \$2,808 al año, mientras que en Costa Rica ascendió a US \$2,156 al año. Cabe indicar además que existen más contribuyentes en Costa Rica que en Uruguay, situación que influye en el mayor valor total.

Otro resultado importante es que mientras más pequeña es la empresa, la carga de costos de cumplimiento son proporcionalmente mayores — es decir, los costos son regresivos, lo cual influye lógicamente en la competitividad de las MIPYMES.

1.2.8 El efecto de esta regresividad también fue evaluado eliminando el factor heterogéneo no observado de acuerdo al modelo econométrico planteado. Los resultados muestran que el fenómeno es mayor en Uruguay que en Costa Rica. En Uruguay; sin embargo, el efecto se puede minimizar si la empresa es de recién creación. Esto es contrario a lo que sucede en Costa Rica, donde los costos de cumplimiento tienden a incrementar para las empresas de recién creación. Otro aspecto importante para ambos países es que los costos de cumplimiento son mayores para las empresas jurídicas que para personas naturales (inequidad horizontal).

1.2.9 Una estimación de los costos de cumplimiento de acuerdo al tipo de régimen en el que los contribuyentes están inscritos presentan diferencias importantes en ambos países: los costos son relativamente menores dentro del régimen simplificado frente al régimen general, lo cual apoya el objetivo del diseño de los regímenes simplificados.

Cuadro 8:
Costos de cumplimiento tributario por tamaño empresa

(Porcentaje)

Tamaño de la empresa	Costa Rica		Uruguay	
	porcentaje PIB	porcentaje Ventas	porcentaje PIB	porcentaje Ventas
Micro	1.49	4.30	0.80	1.21
Pequeña	0.17	0.48	0.36	0.28
Mediana	0.01	0.16	0.15	0.03

Fuente: Estudios de caso Costa Rica y Uruguay (ver Segunda y Tercera Parte del presente estudio).

Sin embargo, frente a la evidencia de existencia de regresividad, la hipótesis posible puede ser que el número de contribuyentes dentro del régimen simplificado es muy pequeño frente a la población total o que los costos de cumplimiento generales dentro del régimen general resultan ser mucho mayores a los costos del régimen simplificado.

Cuadro 9:
Costos de cumplimiento tributario por régimen

Régimen tributario	Costa Rica	Uruguay
	PIB porcentaje	PIB porcentaje
General	1.59	1.23
Simplificado	0.08	0.08

Fuente: Estudios de caso Costa Rica y Uruguay (ver Segunda y Tercera Parte del presente estudio).

1.2.10 Para evaluar la estructura del costo de cumplimiento, la encuesta incluyó varias preguntas relacionadas al ciclo tributario del contribuyente.

1.2.11 El proceso de información y registro incluye tres sub procesos de cara al contribuyente: el registro o actualización de datos en la administración tributaria; la capacitación en temas tributarios; y los registros contables. Al respecto, se consultó a los contribuyentes cuantas horas destinan a cada una de estas actividades.

En Costa Rica, el subproceso que genera tiempos de transacción mayores corresponde a la declaración y preparación de los

registros contables. En Uruguay, los tiempos de declaración y pago son las actividades que generan más tiempos de transacción; sin embargo, mayor tiempo fue dedicado hacia la actualización de información tributaria.

Cuadro 10:
Tiempo de cumplimiento tributario por ciclo tributario

	Costa Rica	Uruguay
Ciclo tributario	Horas/Año	Horas/Año
Inscripción e información	43	70
Declaración y pago	86	150
Control	3	10
Reclamos administrativos y devolución de impuestos	6	11
Total	138	241

Fuente: Estudios de caso Costa Rica y Uruguay (ver Segunda y Tercera Parte del presente estudio).

Estos tiempos tienden a reducirse si los contribuyentes se encuentran bajo el régimen simplificado, debido a la reducción de la frecuencia de la declaración. De acuerdo a la encuesta; sin embargo, los tiempos que se dedican a llevar los registros contables o en informarse tienen a ser similares a los tiempos requeridos en el régimen general.

1.2.12 En el caso de uso de los servicios en línea, en ambos países el acceso a Internet está muy extendido. En Costa Rica, 66 por ciento respondió que usa Internet para cumplir sus obligaciones tributarias, contra el 72 por ciento declarado en Uruguay. Sin embargo cuando se consulta el medio empleado para la declaración jurada de impuestos por tipo de régimen, 100 por ciento de los del régimen simplificado aún declaran a través de medios físicos.

1.2.13 Considerando los tiempos promedio de llenado de formularios así como la frecuencia de declaración y pago, se estimó que el IVA conlleva el mayor costo de cumplimiento. El tiempo requerido para preparar los formularios del impuesto general a las ventas en Costa Rica fue de 1.2 horas por vez, mientras que para el formulario del impuesto a la renta se demoró en promedio 1.6 horas por vez. En Uruguay, el tiempo promedio de llenado de formularios de IVA fue de 2.28 horas por vez, mientras que se requirió 5.15 horas para el

formulario del impuesto a la renta. Cabe mencionar, sin embargo, que las declaraciones de IVA son de frecuencia mensual mientras que la declaración del impuesto a la renta es anual.

1.2.14 En relación a la auditoría, la encuesta estableció que el 9 por ciento de los contribuyentes en Costa Rica fueron sujetos de alguna acción de control tributario en el último año, principalmente por acciones de verificación de información del negocio. En Uruguay este porcentaje fue del 19.8 por ciento, siendo la acción mayor la verificación de diferencias en declaraciones o pagos. De acuerdo a las entrevistas realizadas en ambas administraciones tributarias, se pudo evidenciar que se encuentran en proceso de implementación de modelos de gestión de riesgo para la priorización de las acciones de control, aunque su nivel de implementación es aún limitado.

1.2.15 Los procesos de devoluciones de impuestos son procesos comunes en ambos países pero su frecuencia es mucho mayor en Uruguay (19 por ciento). Los plazos promedio de devolución en ambos casos, de acuerdo a la encuesta, se encuentran dentro de los plazos máximos establecidos por ley: 60 días laborables para ambos países.

1.2.16 No se evidencia de la evaluación cuantitativa y del estudio econométrico que existan diferencias en los costos de cumplimiento tributario entre sectores económicos, salvo el caso de los contribuyentes definidos como “profesionales” en Uruguay, quienes tienen ciertas consideraciones particulares en el impuesto a la renta, sin embargo no para el IVA. Sin embargo al demostrar que si existen diferencias en costos de transacción para las empresas sujetas al régimen simplificado frente al régimen general, dado el diseño de dicho régimen simplificado por ejemplo en Costa Rica donde si considera sectores específicos, podríamos suponer que existe alguna diferencia, pero que en valores promedio no es evidente.

1.3 Costos administrativos tributarios

1.3.1 El presupuesto institucional de cada administración tributaria contempla los costos administrativos. Tanto la DGT como la DGI, son instituciones que forman parte de la estructura del Ministerio de Hacienda de sus respectivos países, es decir dependen funcionalmente del Ministerio. Este tipo de dependencia implica que

presupuestariamente ambas instituciones dependen de asignaciones presupuestarias del Ministerio en forma de pre-asignación en función de su recaudación como es el caso de otras administraciones tributarias en la región.

**Cuadro 11:
Costo administrativo**

(Dólares de los Estados Unidos 2012)

	Costa Rica	Uruguay
En dólares de los Estados Unidos	51 015 029	95 322 708
Porcentaje recaudación	1.35	0.95
Porcentaje del PIB	0.11	0.19

Fuente: Estudios de caso Costa Rica y Uruguay (ver Segunda y Tercera Parte del presente estudio).

1.3.2 Las estructuras del presupuesto de la DGT y la DGI reflejan una mayor proporción de gastos asignados a remuneraciones. En el caso de la DGT de Costa Rica este rubro representa cerca del 70 por ciento del presupuesto y en el caso de la DGI de Uruguay representa cerca del 88 por ciento. El número de funcionarios en la DGT es de 971 y en la DGI es de 1,413.

1.3.3 Las estructuras organizacionales son similares en ambos países, ellos mantienen el proceso principal del ciclo tributario (impuestos internos), con excepción de los procesos de cobranza coactiva y el área de informática en la DGT de Costa Rica, donde estos procesos son compartidos con otros departamentos dentro del Ministerio.

1.3.4 A partir de los principales indicadores, es posible evaluar el nivel de productividad del presupuesto de cada administración tributaria.

**Cuadro 12:
Indicadores presupuestarios 2012**

	Costa Rica	Uruguay
Población/empleado	4 791	2 325
Recaudación en US \$/empleado	3 904 799	7 135 740
Presupuesto US \$/empleado	52 539	67 461

Fuente: Estudios de caso Costa Rica y Uruguay (ver Segunda y Tercera Parte del presente estudio).

1.3.5 En base a la metodología propuesta, se estimaron los costos administrativos en función de los procesos principales del ciclo tributario. El detalle se puede observar en el Cuadro 13.

1.3.6 El Cuadro 13 muestra que en términos relativos la mayor proporción de los costos administrativos sobre el PIB se encuentran asignados a las funciones de control tributario y cobranza en ambos países.

Cuadro 13:
Costo administrativo por ciclo tributario

(Porcentaje del PIB al 2012)

	Costa Rica	Uruguay
Inscripción e información	0.03	0.02
Declaración y pago	0.02	0.02
Control y cobranza	0.06	0.14
Reclamos administrativos y devolución de impuestos	0.01	0.01

Fuente: Estudios de caso Costa Rica y Uruguay (ver Segunda y Tercera Parte del presente estudio).

1.3.7 Los dos países destinan similar proporción de los costos administrativos en asistencia e información al contribuyente. Sin embargo, en Uruguay, la asignación presupuestaria hacia los procesos de control es mayor que en la DGT de Costa Rica. Existe una relación consecuente entre el gasto asignado a las acciones de control tributario con los costos del cumplimiento. En Costa Rica el 9 por ciento de los encuestados manifestó estar dentro de la acción de la administración tributaria mientras que en Uruguay el 19,8 por ciento manifestó haber sido contactado por la DGT por algún proceso de control tributario.

1.3.8 Finalmente, es importante indicar que existen oportunidades de mejora en la organización interna de las administraciones tributarias de ambos países. En Costa Rica es importante revisar los procesos transversales y unificar criterios de operación y gestión sobre todo en los casos de registro de información donde se ha podido observar ciertas debilidades en la calidad de los datos. Adicionalmente, el establecimiento de objetivos específicos por Procesos Clave ayudará a mejorar el desempeño organizacional. La DGI de Uruguay, desde

el año 2005 ya cuenta con una orientación hacia los resultados, de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto 166/005 del 30 de mayo del 2005 del Ministerio de Finanzas. Esta orientación a resultados debe basarse fundamentalmente en un análisis de los Procesos Clave que se encuentran involucrados, principalmente en el cumplimiento de los objetivos contenidos en el Compromiso de Gestión, esto ayudará a mejorar la evaluación del desempeño dentro de la organización.

1.4 Costos de transacción tributarios

1.4.1 De acuerdo a la metodología planteada, los costos de transacción tributarios constituyen la suma de los costos de cumplimiento y los costos de administración. El Cuadro 14 detalla los costos de transacción tributarios en Costa Rica y Uruguay.

Cuadro 14:
Costo de transacción tributario

(Porcentaje del PIB al 2012)

	Costa Rica	Uruguay
En miles de dólares de los Estados Unidos	797 969	758 095
Porcentaje del PIB	1.79	1.50

Fuente: Estudios de caso Costa Rica y Uruguay (ver Segunda y Tercera Parte del presente estudio).

1.4.2 Los costos de cumplimiento comprenden la mayor parte de los costos de transacción. Es decir, el contribuyente es quien absorbe la mayor parte de los costos generados por la tributación.

1.4.3 Siendo los costos de cumplimiento la mayor parte de los costos de transacción tributarios, preocupa que los efectos de dichos costos sean regresivos y desincentiven el cumplimiento voluntario. Es importante evaluar la fuente principal de generación de dichos costos y plantear reformas o ajustes dentro del sistema tributario o en la gestión tributaria que permitan reducir dichos costos.

1.4.4 Finalmente, mencionar que las administraciones tributarias quienes participaron dentro del proyecto, tienen planes específicos hacia una mejora en el cumplimiento tributario de las pequeñas y medianas empresas (PYMES), no obstante no se encuentra explícito

una estrategia de reducción de costos para estas. Se espera que este proyecto pueda ser la base para la estructura de planes y proyectos de reducción de costos de transacción tributarios en las MIPYMES, permitiendo en el mediano plazo mejorar la recaudación y cumplimiento de las obligaciones en este segmento de contribuyentes.

Consideraciones relevantes finales

No.	Hallazgos	Recomendaciones
1	<p>Los costos de Transacción son valores altos, frente al tamaño de las economías analizadas que afectan principalmente a las MIPYMES.</p>	<p>Es importante revisar detalladamente las causas raíz que generan estos costos y establecer planes o programas que prioricen la reducción o eliminación de dichos costos.</p> <p>Es recomendable implementar evaluaciones periódicas de los costos de transacción tributarios, o en su defecto de las principales causas raíz.</p>
2	<p>La mayor parte de los costos de transacción tributarios, lo constituye los costos de cumplimiento tributario. (94 por ciento en el caso de Costa Rica y 87.5 por ciento en el caso de Uruguay).</p>	<p>Es posible tratar de reducir los Costos de Cumplimiento a través de mayor inversión en soluciones de asistencia al contribuyente o en revisiones de los procesos de gestión tributaria, lo cual implica una inversión adicional por parte de las ANT.</p> <p>Un incremento en los CTT puede justificarse, si existe una reducción de los costos de cumplimiento frente a los costos de administración, ya que el sistema en conjunto sería más progresivo.</p>
3	<p>Los costos de transacción, principalmente los costos de cumplimiento que recaen sobre los contribuyentes, presentan efectos regresivos. (En términos relativos sobre su tamaño).</p>	<p>Las MIPYMES, corresponden a la mayor parte de la base de contribuyentes. Los costos de transacción, presenta una estructura de costo fijo tanto si son internos como si son externos.</p> <p>Los esfuerzos de simplificación tributaria implementados en cada país son importantes sin embargo queda espacio para la mejora y reducción de los costos, principalmente sobre los aspectos de los requisitos de declaraciones, así como las obligaciones de presentación de información y registro contable.</p>

4	<p>En términos generales, el régimen simplificado en ambos países ha ayudado a reducir considerablemente los costos de transacción en ambos países (tanto tributarios, como de administración porque debido al control realizado sobre este segmento), sin embargo frente a su nivel de recaudación y cumplimiento posiblemente requieran ser evaluados más en profundidad.</p>	<p>Es importante evaluar la posibilidad de introducir herramientas de registro, declaración simplificada o pagos presuntivos anuales en línea que permitan a los contribuyentes de los regímenes simplificados reducir sus transacciones frente a la Administración Tributaria y si es posible, mejorar su nivel de bancarización.</p> <p>Este factor, además de reducir los tiempos y costos de transporte del contribuyente y ayudaría a reducir considerablemente la necesidad de uso de asesor Externo.</p> <p>En el caso de existir sistema de pagos presuntivos en regímenes simplificados es importante incluir dentro de las Administraciones Tributarias, áreas especializadas en brindar información hacia este segmento y que al mismo tiempo constituyan grupos de revisión sobre el cumplimiento de los requisitos previstos para este régimen. Con ello se esperaría también reducir el error Tipo II. (Contribuyentes que no deben estar inscritos y los están). Este tipo de estrategias permitirán reducir los costos de cumplimiento a pesar de que los costos de transacción se incrementen, haciendo más progresivo el sistema tributario.</p>
5	<p>El registro contable y declaraciones son la mayor parte del costo de cumplimiento.</p>	<p>Dentro del diseño de los impuestos, la gestión tributaria tiene una alta importancia. Se recomienda revisar el número de obligaciones y frecuencia de declaración de los impuestos, incluyendo los informativos.</p>

		<p>Una herramienta muy útil para reducir los CTT es el crear declaraciones borrador o “sombra” que les permitan a los contribuyentes, ahorrar tiempo en la preparación de las declaraciones juradas.</p> <p>En el caso de los regímenes simplificados, es importante incluir declaraciones reducidas y en línea.</p>
6	<p>Existe poca información detallada sobre las obligaciones o consultas más especializadas.</p>	<p>Una de las razones para la búsqueda de asesoría externa, de acuerdo a las encuestas, es la falta de información especializada que ofrece la administración tributaria.</p> <p>Es importante mejorar los canales de información hacia los contribuyentes, así como el nivel de especialización de las consultas tributarias no vinculantes que pueda aportar la institución. Esto además ayudaría a reducir la dependencia de asesores externos reduciendo considerablemente los CTT.</p>
7	<p>Controles generalizados afectan más a las MIPYMES en términos de costos, así también el gestionar tributariamente micro y pequeñas empresas es costoso para la administración tributaria.</p>	<p>Los procesos de la gestión tributaria usualmente son procesos que van de lo masivo a lo específico. Dado la limitación de recursos disponibles para la gestión, y lo costoso que es el gestionar al total de la base de contribuyentes, es importante incluir herramientas de administración de riesgo en todo el ciclo del contribuyente.</p> <p>La gestión de riesgos a nivel de administración tributaria, además del objetivo de reducir costos debido a la mejor focalización de las acciones, permita a la administración aumentar su nivel de efectividad.</p>

8	De acuerdo a las encuestas realizadas, se pudo evidenciar que la mayor parte de los contribuyentes usa efectivo para el pago de sus obligaciones tributarias.	Se sugiere analizar la implementación de mecanismos de pago más ágiles, menos costosos y que aseguren la bancarización de los contribuyentes. Un ejemplo interesante es el caso de Uruguay, en el que existe un plan recientemente implementado sobre el IVA, cuando sus pagos son realizados mediante tarjetas de débito o crédito por personas físicas y se le brinda un descuento.
9	Dentro del estudio se pudo evidenciar que existen diferencias entre los costos entre personas físicas y personas jurídicas, generando con ello inequidad horizontal en el sistema.	Estas diferencias, usualmente son generadas por el diseño del impuesto, ya que muchas veces se exigen más requisitos. Es recomendable revisar los trámites y requisitos exigidos. Adicionalmente es importante evaluar los costos generados para las personas jurídicas incluso si estas se encuentran bajo el régimen simplificado.
10	Se evidencia que existe un importante esfuerzo e inversión para mejorar la asistencia y declaración de impuestos en línea, aprovechando la mayor penetración de internet en la población.	La administración tributaria, usualmente se caracteriza por ser innovadora en la inclusión de alternativas de servicios en línea para los contribuyentes, en la región. Se recomienda establecer una hoja de ruta. (roadmap tecnológico) en el que se planee incluir herramientas para contabilidad de contabilidad en línea o sistemas de declaración específica para MIPYMES. Otro importante aspecto que deben incluir las administraciones tributarias, es estructurar sus sistemas de información como un único sistema informático, sobre el cual se incluyan aplicativos y procesos integrales que eviten la duplicación de información e incluso, en lo que

		<p>sea factible interconectarlos con otras instituciones públicas o bases de datos; esto ayudará en lo posible a reducir requisitos de información adicionales solicitados a los contribuyentes y mejorar la gestión tributaria interna.</p>
11	<p>En ambos países se evidencia el uso importante del asesor tributario externo para las principales transacciones habituales y consultas.</p>	<p>En varios países, las administraciones tributarias, han reconocido al segmento de asesores tributarios externos como parte de la cadena de valor tributario, es los intermediarios tributarios.</p> <p>Una estrategia de este tipo puede permitir formalizar la relación entre el asesor externo y la administración tributaria, ayudando además a establecer esquemas más cooperativos en lugar que de competencia nociva. Otro aspecto importante consiste en introducir dentro de las estrategias de capacitación tributaria a los asesores tributarios, ya que de esta forma es posible usarlos de intermediarios tributarios frente a la base total de MIPYMES.</p>

Anexo 1. Resultados de los modelos econométricos

Modelo 1: Efectos aleatorios

```
-----
Random-effects GLS regression   Number of obs   =   1706
Group variable: pais           Number of groups =     2

R-sq: within = 0.2422          Obs per group: min   =     842
      between = 1.0000                          avg               =   853.0
      overall  = 0.3552                          max               =     864

Random effects u_i ~ Gaussian   Wald chi2(10)    =   814.03
corr(u_i, X) = 0 (assumed)    Prob > chi2     =   0.0000
```

(Std. Err. adjusted for clustering on pais)

```
-----
              |               Robust
              |   Coef.   Std. Err.   z   P>|z|   [95% Conf. Interval]
-----+-----
reg_sim | -1.744866   .0593543   -2.94   0.003   -2.2908188   -.0581544
legal   |  .2453266   .0533059    4.60   0.000    .1408489    .3498042
empleados | .4614555   .0393491   11.73   0.000    .3843326    .5385783
1 año   |  .0328296   .0259319    1.27   0.206   -.017996    .0836552
asesor  |  .8091448   .0783805   10.32   0.000    .6555218    .9627677
comercio | .1440517   .0766668    1.88   0.060   -.0062124    .2943158
professionals | .0930919   .1377879    0.68   0.499   -.1769674    .3631511
servicios | -.0149876   .0722994   -0.21   0.836   -.1566918    .1267165
res_contador | .0789181   .0763695    1.03   0.301   -.0707634    .2285996
web     |  .0996825   .0525581    1.90   0.058   -.0033295    .2026945
_cons  |  5.153944   .0939617   54.85   0.000    4.969783    5.338106

-----
sigma_u |           0
sigma_e |  .99493348
rho     |           0 (fraction of variance due to u_i)
-----
```

Modelo 2: Efectos fijos

```
-----
Random-effects GLS regression   Number of obs   =   1706
Group variable: country        Number of groups =     2

R-sq: within = 0.2422          Obs per group: min   =     842
      between = 1.0000                          avg               =   853.0
      overall  = 0.3517                          max               =     864

                                           F(10,1694)      =   38.65
corr(u_i, Xb) = 0.5320          Prob > F         =   0.0000
                                           (Std. Err. adjusted for clustering on pais)
-----
```

COSTOS DE TRANSACCIÓN TRIBUTARIOS: ESTUDIOS PAÍS

Modelo 2: (continua)

```

-----
                |
                |           Robust
lcosto         |   Coef.   Std. Err.   t   P>|t|   [95% Conf. Interval]
-----+-----
    reg_sim    |  -.2101223   .0607307  -3.46  0.001   - .3292373   -.0910073
      legal    |   .2603293   .0533941   4.88  0.000    .1556039    .3650547
empleados     |   .4408772   .0394422  11.18  0.000    .3635167    .5182377
    1 año     |   .0318177   .0258686   1.23  0.219   - .0189202    .0825555
    asesor    |   .6599697   .1055747   6.25  0.000    .4528991    .8670403
    comercio  |   .1541907   .0761309   2.03  0.043    .0048702    .3035112
professionals |  -.0362129   .1506214  -0.24  0.810   - .3316365   .2592107
servicios     |   .0138808   .0721117   0.19  0.847   - .1275566   .1553182
res_contador  |   .00657     .0787363   0.08  0.934   - .1478606   .1610006
      web     |   .1093569   .0527705   2.07  0.038    .0058547    .2128591
      _cons   |   5.237935   .1042122  50.26  0.000    5.033537    5.442334
-----
sigma_u       |   .18358964
sigma_e       |   .99493348
rho           |   .03292812 (fraction of variance due to u_i)
-----

```

Test de Hausman

hausman fixed ., sigmamore

```

-----
                ---- Coefficients ----
                |   (b)      (B)      (b-B)      sqrt(diag(V_b-V_B))
                |   fixed    .      Difference  S.E.
-----+-----
    reg_sim    |  -.2101223  -.1744866  -.0356357   .0137175
      legal    |   .2603293   .2453266   .0150027   .0052059
empleados     |   .4408772   .4614555  -.0205783   .0041213
    1 año     |   .0318177   .0328296  -.0010119   .0009358
    asesor    |   .6599697   .8091448  -.1491751   .0712157
    comercio  |   .1541907   .1440517   .0101391     .
professionals |  -.0362129   .0930919  -.1293048   .0619845
servicios     |   .0138808  -.0149876   .0288684   .0022729
res_contador  |   .00657     .0789181  -.0723481   .0201387
      web     |   .1093569   .0996825   .0096744   .0062968
-----

```

b = consistent under Ho and Ha; obtained from xtreg
 B = inconsistent under Ha, efficient under Ho; obtained from xtreg

Test: Ho: difference in coefficients not systematic
 $\chi^2(10) = (b-B)'[(V_b - V_B)^{-1}](b-B)$
 = -6.98 $\chi^2 < 0 \implies$ model fitted on these
 data fails to meet the asymptotic
 assumptions of the Hausman test;

Modelo 3: MCO robusto para Costa Rica

Linear regression		Number of obs	=	842	
		F(10, 831)	=	5.35	
		Prob > F	=	0.0000	
		R-squared	=	0.0561	
		Root MSE	=	.6916	
Lcosto	Coef.	Robust Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
reg_sim	-.0027838	.0614568	-0.05	0.964	-.1234126 .1178451
legal	.0965741	.0513046	1.88	0.060	-.0041278 .197276
empleados	.2751541	.0509793	5.40	0.000	.1750908 .3752174
año	-.0076551	.0049277	-1.55	0.121	-.0173273 .002017
asesor	.1602947	.0482344	3.32	0.001	.065619 .2549703
comercio	.0053736	.0764808	0.07	0.944	-.1447446 .1554918
professionals	-.0082035	.2243983	-0.04	0.971	-.4486576 .4322507
servicios	.0243022	.0636182	0.38	0.703	-.1005691 .1491735
res_contador	-.0367297	.1087883	-0.34	0.736	-.2502618 .1768025
web	-.1594659	.0500343	-3.19	0.001	-.2576745 -.0612574
_cons	5.586121	.1006179	55.52	0.000	5.388626 5.783617

Modelo 4: MCO robusto para Uruguay

Linear regression		Number of obs	=	864	
		F(10, 853)	=	40.22	
		Prob > F	=	0.0000	
		R-squared	=	0.3326	
		Root MSE	=	1.1859	
Lcosto	Coef.	Robust Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
reg_sim	-.3333384	.1334976	-2.50	0.013	-.5953605 -.0713162
legal	.331157	.1080923	3.06	0.002	.1189988 .5433151
empleados	.4180617	.0471567	8.87	0.000	.325505 .5106185
1 año	.0742809	.0472599	1.57	0.116	-.0184785 .1670403
asesor	.5442116	.1111074	4.90	0.000	.3261357 .7622875
comercio	.2334792	.1148519	2.03	0.042	.0080538 .4589047
professionals	-.0771109	.1878712	-0.41	0.682	-.4458549 .291633
servicios	-.0519253	.1255282	-0.41	0.679	-.2983056 .1944551
res_contador	-.1063012	.0953624	-1.11	0.265	-.2934736 .0808712
web	.4638475	.1114449	4.16	0.000	.2451092 .6825858
_cons	5.155723	.1900934	27.12	0.000	4.782617 5.528828

Listado de Variables

lcost	= Costo de Cumplimiento tributario anual en US\$ (en logaritmo)
reg_sim	= Régimen simplificado = 1
legal	= Persona jurídica = 1
empleados	= número de empleados
1 año	= año de creación de la empresa (en logaritmo)
asesor	= Tiene asesor contable externo = 1
Comercio	= Pertenece al sector comercio = 1
Professional	= Pertenece al sector profesional = 1
Servicios	= Pertenece al sector servicios = 1
Responde contador	= es el contador quien hace la encuesta = 1
Web	= Tiene internet = 1

Nota explicativa a los resultados de los modelos econométricos

- Se plantea un modelo de datos de sección cruzada en base de las encuestas realizadas tanto en Costa Rica como en Uruguay, en la que la variable dependiente, es el costo de cumplimiento tributario estimado para cada uno de los países.
- Los modelos 1 y 2, corresponden a modelos de efectos-aleatorios y efectos-fijos. El test de Hausman rechaza la hipótesis de consistencia de efectos fijos, lo que implica que el modelo más robusto es el de efectos aleatorios, o en su caso los modelos individuales de cada país. Las diferencias de comportamiento frente a los costos de cumplimiento y las variables explicativas, son más importantes en cada país, que con factores comunes entre países. (ver modelos 3 y 4).
- Como resultados principales podemos indicar que es evidente que los regímenes especiales han influido positivamente en reducir el nivel de costos de cumplimiento en ambos países (signo negativo). Así también se confirma que mientras más grande es la empresa los costos son mayores, sin embargo en términos relativos sobre ventas el efecto es regresivo ya que la diferencia de ventas es mayor entre empresas.
- Finalmente mencionar que en ambos países los costos generados por el Asesor Externo Contable, genera mayores costos de cumplimiento. Es importante evaluar este efecto frente al beneficio potencial que podría significar al contribuyente la alternativa de contar con un contador interno o en su caso

enque la administración tributaria, pueda reducir algún tipo de actividad que requiera el uso de asesor externo.

Marco conceptual sobre evaluación de impacto⁶

Los estudios de evaluación de impacto de políticas públicas se han realizado con métodos estadísticos y econométricos cada vez más sofisticados, con el fin de obtener una evaluación científicamente rigurosa. La popularidad de estos métodos de evaluación de impacto ha llevado a que se busque aplicarlos en numerosos contextos.

El concepto de causalidad ha ido variando a lo largo de los siglos, no obstante el fondo de la discusión sigue siendo el mismo: el interés por hacer un estudio acerca de la relación causal entre las variables. Este estudio empieza con la pregunta inicial de cualquier estudio de impacto: ¿cuál es el efecto causal (contra factual) de una variable X sobre otra variable Y?

La respuesta puede no ser un asunto trivial, ni desde el punto de vista analítico ni desde los datos, porque para tener una idea de este efecto, deberíamos tener alguna idea sobre la existencia de una relación causal entre estas variables.

Por mucho tiempo se pensó que la estadística tenía poco que contribuir al análisis causal. La aceptación de la frase que “la correlación no implica causalidad” ha significado el límite que la estadística se ha puesto a sí misma en su contribución a este análisis. Esto se debe a que tradicionalmente la estadística inferencial ha estudiado la manera como los datos “aparecen” en el mundo real. Tal interés conlleva al estudio de la distribución de probabilidad conjunta de estas variables, la cual entrega las probabilidades de ocurrencia de ellas. Luego, contando con una muestra de observaciones de estas variables y haciendo algunos supuestos simplificadores sobre la estructura de este proceso generador de datos, la estadística inferencial obtiene estimadores de los parámetros que configuran.

La idea del contra factual se puede formalizar utilizando el modelo causal de Neyman-Rubin como sigue:

⁶Para mayor información, ver Garcia Nuñez (2010).

Y_1 e Y_0 denotan los resultados potenciales para un individuo con y sin tratamiento, respectivamente. El resultado Y observado para un individuo es Y_1 si el individuo es tratado y Y_0 en caso contrario. La variable binaria D señala el estatus de tratamiento de los individuos, siendo $D = 1$ para aquellos que participan y $D = 0$ para los que no participan.

Por lo tanto, el resultado observado puede expresarse como:

$$Y = Y_0 \times (1 - D) + Y_1 \times D$$

En este contexto, Y_0 es el resultado contra factual para las unidades tratadas y Y_1 lo es para las unidades no tratadas.

El impacto del programa para el individuo i , que no se puede observar, se define como la diferencia entre los dos resultados potenciales:

$$\delta = Y_1 - Y_0$$

En general, las evaluaciones de impacto se centran en calcular el efecto promedio del tratamiento y no el individual. En la práctica, se pueden calcular varios “efectos promedio”.

Primero, el efecto promedio del tratamiento (ATE, por sus siglas en inglés) es el impacto promedio del tratamiento en el conjunto de la población:

$$ATE = E(\delta) = E(Y_1 - Y_0)$$

Segundo, el ATT es el impacto promedio del tratamiento en la población tratada:

$$ATT = E(\delta | D = 1) = E(Y_1 - Y_0 | D = 1)$$

Tercero, el efecto promedio del tratamiento en los no tratados (ATU, por sus siglas en inglés) es el impacto que el programa habría tenido en la población que no participó del programa:

$$ATT = E(\delta | D = 0) = E(Y_1 - Y_0 | D = 0)$$

Sin embargo, ninguno de estos parámetros puede ser observado. Por ejemplo, el ATT se puede describir como:

$$ATT = E(Y_1 | D = 1) - E(Y_0 | D = 1)$$

donde el segundo término no es observable dado que mide el resultado promedio que la población tratada habría obtenido sin tratamiento. Una posibilidad es intercambiar el segundo término por $E(Y_0 | D = 0)$, que es el resultado promedio observado para la población no tratada.

Por lo tanto:

$$\begin{aligned} \Delta &= E(Y_1 | D = 1) - E(Y_0 | D = 0) \\ \Delta &= E(Y_1 | D = 1) - E(Y_0 | D = 1) + E(Y_0 | D = 1) - E(Y_0 | D = 0) \\ \Delta &= ATT + SB \end{aligned}$$

donde el último término suele denominarse sesgo de selección (SB, por sus siglas en inglés). Este término refleja la diferencia entre el contra factual en los individuos tratados y el resultado observado en los individuos no tratados. A menos que el sesgo de selección sea cero (lo cual en la práctica es poco probable), será necesario aplicar técnicas econométricas para calcular correctamente el impacto promedio del programa.

Estándares metodológicos

El elemento clave en una evaluación consiste en poder construir un contra factual creíble para atribuir correctamente los resultados a la intervención de política evaluada. Existen métodos experimentales y cuasi experimentales para evaluar los programas de política pública.

Diseño experimental:

En la literatura de evaluación de impacto se considera que el diseño experimental tiene un estatus superior. Este tipo de diseño se basa en dividir al azar una muestra representativa en un grupo de tratamiento y un grupo de control. Esta asignación aleatoria al tratamiento asegura que haya un equilibrio entre las unidades tratadas y las no tratadas con respecto a las características observables y no observables promedio. Gracias a esto, los dos grupos son comparables y se elimina el sesgo de selección.

Métodos cuasi experimentales y no experimentales:

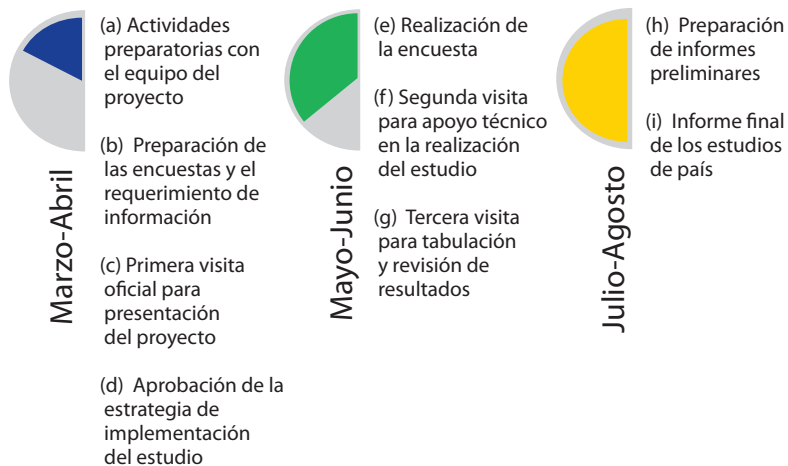
En ausencia de una asignación aleatoria, las diferencias preexistentes entre los participantes y no participantes de un programa pueden generar sesgos que dificulten gravemente el cálculo de su impacto.

La principal preocupación es el sesgo de selección, que puede provenir de dos fuentes. En primer lugar, puede haber un sesgo administrativo (o sesgo de emplazamiento del programa), que ocurre cuando los administradores del programa seleccionan a los participantes sobre la base de criterios específicos que los diferencian de los no participantes. En segundo lugar, existe el sesgo de autoselección, que se produce cuando los individuos deciden si van a participar o no lo van a hacer, en virtud de algún tipo de análisis de costo-beneficio que, una vez más, puede arrojar diferencias significativas entre el grupo de participantes y de no participantes.

En la práctica, es bastante probable que se dé una combinación de los dos tipos de sesgos de selección: en general, todas las intervenciones públicas tienen una población objetivo como las MIPYME, los investigadores jóvenes dispuestos a estudiar en el extranjero o los agricultores dispuestos a introducir nuevas tecnologías y, dentro de esa población objetivo, los individuos o empresas pueden decidir si participan o no. Como consecuencia, una simple diferencia preexistente de valores medios entre tratados y no tratados contamina la estimación de los efectos del programa y la torna imprecisa.

Para sortear este problema, un primer enfoque consiste en intentar controlar los factores que generan el sesgo de selección. Entre las técnicas que adoptan este enfoque se encuentran los métodos de regresión y la PSM, el método de diferencias en diferencias y los modelos de efectos fijos. Un segundo enfoque, representado por el método de variables instrumentales y el diseño de regresión discontinua, consiste en analizar rasgos específicos de las reglas de asignación para intentar replicar el entorno experimental.

Anexo2. Esquema de implementación general



Bibliografía

- Angrist, Joshua, Guido W. Imbens y Donald B. Rubin (1996). 'Identification of Causal Effects Using Instrumental Variables', *Journal of the American Statistical Association* 91 (434), 444–455.
- Banerjee, Abhijit et al. (2004). 'Remedying Education: Evidence from Two Randomized Experiments in India'. Cambridge, MA, Massachusetts Institute of Technology. Documento inédito.
- Bruhn, Miriam (2011). 'License to Sell: The Effect of Business Registration Reform on Entrepreneurial Activity in Mexico', *Review of Economics and Statistics* 93 (1), 382–86.
- Burga, Cybele (2003). Re-evaluando PROJOVEN: propensity score matching y una evaluación paramétrica. Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). Disponible en: <http://cies.org.pe/files/active/0/Pb0112.pdf>.
- Caliendo, Marco y Sabine Kopeinig (2005). 'Some Practical Guidance for the Implementation of Propensity Score Matching', IZA Discussion Paper 1588. Bonn, Institute for the Study of Labor.
- Campbell, Donald T. (1969). 'Reforms as Experiments', *American Psychologist* 24, 409–429
- Duffy, Bobby et al. (2005). 'Comparing Data from Online and Face-to-Face Surveys', *International Journal of Market Research* 47 (6), 615–639.
- Galiani, Sebastian, Paul Gertler and Ernesto Schargrotsky (2005). 'Water for Life: The Impact of the Privatization of Water Services on Child Mortality', *Journal of Political Economy* 113 (1), 83–120.
- García Nuñez, Luis (2010). 'Econometría de Evaluación de Impacto', Documento de Trabajo 283, Facultad de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Gertler, Paul (2004). 'Do Conditional Cash Transfers Improve Child Health? Evidence from PROGRESA's Control Randomized Experiment', *American Economic Review: Papers and Proceedings* 94 (2), 336–341.
- Holland, Paul W. (1985). 'Statistics and Causal Inference', *Journal of the American Statistical Association* 81 (396), Theory and Methods, 945–960.
- Lee, Myoung-Jae (2005). *Micro-Econometrics for Policy, Program, and Treatment Effects*. Oxford, Oxford University Press.
- Pearl, Judea (2000). *Causality: Models, Reasoning and Inference*. Cambridge, Cambridge University Press.

- Pecho, Miguel (2012). 'Regímenes Simplificados de Tributación para pequeños contribuyentes en América Latina', Documento de Trabajo 2. Ciudad de Panamá, CIAT.
- Shady, Norbert y Maria Caridad Araujo. (2008). 'Cash Transfers, Conditions, and School Enrollment in Ecuador', *Economía (Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association)* 8 (2), 43-70.
- Warner, Andrew M. (2012). *Impact Evaluation of Business License Simplification in Peru: An Independent Assessment of an International Finance Corporation-Supported Project*. Washington, DC, World Bank.
- Wooldridge, Jeffrey (2001). *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. London, MIT Press.

