

PROPUESTAS PARA LA REFORMA TRIBUTARIA DE URUGUAY 2005

Alberto BARREIX

Jerónimo ROCA¹

Montevideo, julio de 2005

¹ Alberto Barreix, en forma honoraria y en uso de licencia sin goce de sueldo del BID, y Jerónimo Roca entregaron este documento a la Comisión de Reforma Tributaria instalada por el Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay, de la cual formaron parte.

RESUMEN EJECUTIVO

El Uruguay presenta una situación económica comprometida. Nuestro país enfrenta los desafíos de una inserción internacional injusta que lo priva de ingresos (fiscales) por el trato discriminatorio a su sector con mayores ventajas comparativas, el sector agropecuario. El proteccionismo comercial practicado por los países desarrollados afecta los términos de intercambio del país dificultando el acceso a sus mercados. Más aún, subsidiando producción y exportaciones los países desarrollados compiten en terceros mercados.

A su vez por el tamaño de su mercado, la no consolidación del MERCOSUR -una unión aduanera imperfecta- relega a Uruguay en la captación de inversiones. Sumado a ello, un *ingreso fiscal disponible* para financiar la prestación de servicios públicos muy bajo con la contrapartida de una tributación alta, incentiva la informalidad y el no cumplimiento voluntario de los tributos, arriesga la sostenibilidad fiscal y coarta el nivel de servicios de infraestructura social y física necesarios para el desarrollo económico.

Considerando este contexto se propone una reforma tributaria que mejore la calidad del sistema, hoy muy deteriorado, con los siguientes objetivos: a) La meta es mantener la recaudación, en términos de PIB, similar al 2004 para contribuir a la sostenibilidad fiscal en un país cuyo esfuerzo es superior a su capacidad tributaria. b) Corregir la inequidad horizontal en la imposición a la renta, y mejorar la vertical en la imposición a la renta personal. c) Simplificar el diseño eliminando quince impuestos de baja recaudación con alto costo de administración y/o cumplimiento del contribuyente. d) Favorecer la inversión y la competitividad reduciendo el impuesto a la renta empresarial y eliminando el IMABA, y evitar la deslocalización del ahorro.

Se recomienda la generalización del IVA, manteniendo cinco exoneraciones, a tasa única (18%) y la eliminación del COFIS. Se privilegia la neutralidad entre los sectores y el combate a la evasión –con el IVA más fácil de administrar posible- sobre la equidad, a ser compensada con el gasto público social que es un instrumento con mayor potencial redistributivo.

Se propone la introducción de un sistema de imposición a la renta “dual a la uruguaya” que integre armónicamente sus tres componentes, la renta personal, la empresarial y la internacional. El impuesto a la renta dual grava separadamente las rentas del trabajo (a tasas progresivas) y las rentas de capital (a tasas fijas según su categoría –brutas, netas y empresariales-), “anclando” el sistema en las rentas brutas de capital. En la renta del trabajo se propone tres tramos con una tasa marginal superior de 20% y un mínimo no imponible que deje fuera del impuesto a casi el 60% de la población. Las rentas de capital se gravan a 10 o 15% según sean brutas (por ejemplo, intereses y alquileres) o netas (como ser ganancias de capital o regalías), respectivamente. En la actividad empresarial, se recomienda la reducción de la tasa al menos a 25% y la eliminación de todas las exoneraciones, excepto las vinculadas a la reinversión. Por último, en tributación internacional se introduce una batería de instrumentos modernos como ser precios de

transferencia, reglas de capitalización débil, definición de establecimiento permanente, etc; como elemento clave de la pirámide de fiscalización que se propone.

El sistema dual permite al país mantener el secreto bancario –mediante la aplicación de tasas de retención liberatoria en rentas de capital- favoreciendo la captación del ahorro (depósitos a plazo y similares), y a la vez, eliminar toda posibilidad de que la jurisdicción sea considerada paraíso fiscal según la normativa de la OCDE. No obstante, para facilitar el combate a la evasión, se propone el acceso de la administración exclusivamente a las operaciones bancarias por motivo transacción (cuenta corriente y caja de ahorro).

Se elimina el impuesto al patrimonio de las personas físicas y de toda forma jurídica nominativa, manteniéndose el gravamen para las empresas públicas y las que mantengan la innominatividad, como un precio por la misma.

En términos de incentivos tributarios se propone: i) mantener exoneraciones y beneficios exclusivamente para la zonas francas, las que deben reducirse a dos o tres con un marcado sesgo tecnológico, logístico y/o de servicios financieros de alto valor agregado; ii) en el caso que evaluaciones económicas de proyectos en sectores estratégicos justifiquen el otorgamiento de ciertas exoneraciones temporales, las mismas deben ser cuantificadas y divulgadas anualmente como gasto tributario, identificando claramente los sectores beneficiados quienes deberán declarar a la administración (a nivel de empresa) los beneficios recibidos.

Finalmente, se propone rediseñar el monotributo incluyendo además del IVA y el impuesto a la renta, las contribuciones a la seguridad social, eliminando el actual Ipeque. A diferencia de los habituales regímenes de pequeños contribuyentes, esta propuesta reconoce que es necesaria una *mezcla* fiscal de gasto social focalizado (tipo PANES) con imposición especial (monotributo) para incentivar la formalidad con la protección social.

INTRODUCCION

I. MARCO MACROECONOMICO DE LA REFORMA

1. Inserción internacional e impuestos
 - 1.1. Condicionalidades de la nueva inserción internacional a la tributación
 - 1.2. El doble costo fiscal del proteccionismo y los subsidios agrícolas
 - 1.3. MERCOSUR, los problemas de una unión aduanera imperfecta
2. El nivel y calidad del gasto público: el desafío fiscal del MERCOSUR
 - 2.1. El Ingreso Fiscal Disponible
 - 2.2. Evolución y Comparación del Ingreso Fiscal Disponible en el MERCOSUR
 - 2.3. Consecuencias
3. Estructura tributaria
4. Objetivos de la reforma tributaria
 - 4.1. Suficiencia
 - 4.2. Equidad
 - 4.3. Eficiencia
 - 4.4. Inversión y Ahorro
 - 4.5. Simplicidad
 - 4.6. Coordinabilidad
5. Agenda, gasto tributario y temas pendientes
 - 5.1. Agenda
 - 5.2. Gasto Tributario
 - 5.3. Imposición a los combustibles y contribuciones a la seguridad social

II. IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

1. Introducción
2. Consideraciones a favor de un IVA sin exoneraciones
 - 2.1 Competitividad
 - 2.2 Neutralidad
 - 2.3 Simplicidad
3. Qué exoneraciones se propone mantener y porqué
 - 3.1. Servicios de educación
 - 3.2. Servicios de salud
 - 3.3. Servicios Financieros
 - 3.4. Alquileres
 - 3.5. Combustibles
 - 3.6 Tasa Cero

4. Neutralidad y Administración sobre Equidad
 - 4.1. Un IVA generalizado de tasa única
 - 4.2. El IVA Armonizado de la Comunidad Andina (CAN)

III. SISTEMA DE IMPOSICION A LA RENTA

1. Impuesto a la Renta de las Personas Físicas
 - 1.1. El IRPF cedular
 - 1.2. El sintético tradicional
 - 1.3. El IRPF lineal (*flat income tax*)
 - 1.4. El dual de los países nórdicos (DN)
2. El dual a la uruguaya (DU)
 - 2.1. Diferencias entre el Dual Nórdico y el Dual a la Uruguaya
 - 2.2. Objetivos del Dual a la Uruguaya
 - 2.3. El secreto bancario: de paraíso fiscal a transparencia y control del fraude
3. Otras cuestiones de diseño
 - 3.1. Beneficios de la Seguridad Social
 - 3.2. Integración de la imposición a la renta empresarial y la personal.
 - 3.3. Territorialidad versus Renta Mundial
 - 3.4. Beneficios complementarios –fringe benefits-
 - 3.5. Unidad contribuyente: el individuo versus la familia
 - 3.6. Dedución versus crédito, y mínimo no imponible
 - 3.7. Toma de riesgo
 - 3.8. No discriminación entre ocupaciones
4. Impuesto a la Renta Empresarial
 - 4.1. Modificaciones propuestas en el IRE (IRIC e IRA)
 - 4.2. Micro y pequeñas empresas
 - 4.3. Sector Agropecuario
5. Tributación sobre actividades transnacionales
 - 5.1. Tasas de retención para dividendos, intereses, alquileres, regalías y asistencia técnica girados al exterior
 - 5.2. Precios de Transferencia
 - 5.3. Reglas de capitalización débil o subcapitalización (*Thin Capitalization Rules*)
 - 5.4. Paraísos fiscales
 - 5.5. La pirámide de fiscalización
6. Estimación de Rendimientos
 - 6.1. Impuestos a derogar
 - 6.2. Comparativo de Rendimientos
 - 6.3. Recaudación estimada del Dual a la Uruguaya (resultados primarios)
 - 6.4. Progresividad y capacidad redistributiva

RECUADROS

- El doble costo fiscal del proteccionismo y los subsidios agrícolas
- Voluntad política para la integración económica
- Diferencias entre el Dual a la uruguaya y Cедular Vigente (el IRE, el IRP, Comisiones, IMABA y otros)
- La imposición al patrimonio

BIBLIOGRAFIA

Anexo 1 – Instrumentos de política social según grupos de países

- 1.1. Política social a través del gasto público
- 1.2. Política social a través del gasto tributario
- 1.3. Política social a través de las regulaciones

Anexo 2 – IVA: Consideraciones Metodológicas

- A. Consideraciones respecto a los microdatos
 1. La Encuesta de Gasto e Ingreso de los Hogares 1994-1995
 2. Definición de gastos considerados
 3. Deciles de hogares
 4. Gastos per capita ajustados por escalas de equivalencia
 5. Determinación del IVA
- B. Microsimulación
 1. Simulación estática y sin comportamiento
 2. Incidencia económica: ¿quién paga el IVA?
- C. La elección del indicador de bienestar: rentas versus gasto

Anexo 3 – IRPF: Consideraciones Metodológicas

1. Los microdatos: la Encuesta Continua de Hogares
2. La microsimulación: estática y sin comportamiento
3. El problema de la subdeclaración

INTRODUCCION

Tres factores determinan una estructura tributaria (política y administración): (1) el modelo de inserción internacional, (2) el nivel y la calidad del gasto público y su sostenibilidad, y (3) el desempeño de la administración tributaria. La inserción internacional define el comercio de bienes y servicios y los flujos de inversión; con ello, influye de manera relevante en el nivel tecnológico y la estructura de la producción de un país. En consecuencia, también condiciona la estructura tributaria. El nivel y la calidad del gasto público determinan cuánto es necesario recaudar para financiar sostenidamente los programas estatales y la eficacia de éstos afecta el cumplimiento voluntario de los contribuyentes. Dado que los impuestos son meras transferencias entre residentes de un país (jurisdicción) y su principal función es financiar el gasto público, la percepción de los contribuyentes de la eficiencia y transparencia en el manejo del mismo legitima y facilita el cobro de los tributos. Finalmente, aunque el diseño de los instrumentos tributarios utilizados sea bueno, si no existe una administración ética y eficiente para recaudarlos, la estructura tributaria no es sostenible. Mientras los dos primeros factores definen el porqué y para qué de la estructura tributaria como instrumento de política (fiscal) económica, el tercero define el cómo, el aspecto institucional (tomado de Villela, Roca y Barreix, 2005).²

Adicionalmente, es de recibo en la literatura de finanzas públicas que un sistema tributario debe tener una serie de características deseables, a saber: i) suficiencia para solventar los gastos públicos; ii) eficiencia, evitando las distorsiones en los mercados de bienes, servicios y factores que generen pérdida de bienestar (exceso de la carga) en la economía; iii) equidad horizontal –igual tratamiento para contribuyentes de igual nivel de ingreso (con la excepción de la aplicación del principio del beneficio)- y vertical –procurando que aquellos contribuyentes con mayores niveles de renta paguen más en términos de su ingreso- basada en el principio de la capacidad contributiva y iv) simplicidad, que facilite su aplicación a los menores costos para la administración y el contribuyente.

Además, con el avance de la liberalización comercial y la integración económica, es pertinente agregar una característica deseable adicional: la *coordinabilidad* del sistema tributario de un país con el de sus principales socios comerciales para facilitar el flujo de bienes, servicios y factores, y la cooperación entre las administraciones.

² La administración tributaria en este caso representa un nuevo concepto, más amplio que el tradicional, que llamaríamos “sistema de instituciones tributarias”. Este concepto comprende no sólo la agencia de impuestos internos y la aduana sino otras instituciones, como ser el sistema bancario que cobra los tributos, el Catastro Vehicular e Inmobiliario y el Registro Patronómico de Propiedad, que gestionan la información de esos activos, y el propio Poder Judicial cuya independencia y celeridad son fundamentales —una justicia lenta en materia económica es injusta y promueve la ineficiencia-. Adicionalmente, respecto a la agencia de impuestos, en rigor se debería hablar de una red de agencias de tributos, donde se incluyen los organismos fiscales de los gobiernos subnacionales y otras recaudaciones no impositivas, como por ejemplo, las contribuciones a la seguridad social. Este factor determinante del sistema tributario no será analizado en el presente trabajo.

I. MARCO MACROECONOMICO DE LA REFORMA

1. Inserción internacional e impuestos

Como se dijo, la inserción internacional define el comercio de bienes y servicios, los flujos de inversión y, con ello, el nivel tecnológico y la estructura de la producción de un país. Adicionalmente, también condiciona la estructura tributaria, es decir, el sistema y la administración tributarios. Un rápido repaso histórico da cuenta de ello (Barreix y Roca, 2003).

Hasta el fin de la *Pax Britannica* en 1914, en un mundo donde imperaba el libre comercio, la mayor parte de la recaudación de impuestos provenía de la Aduana, complementada con impuestos específicos al consumo interno.³ De hecho, las ventas o capturas de las Aduanas fueron el medio utilizado para el pago de deudas entre países.

Con el esfuerzo fiscal que demandaba la Primera Gran Guerra, y consolidado el cierre de las economías con la crisis financiera de los años 30, el impuesto a la renta fue ganando importancia relativa, con mayor velocidad en los países desarrollados. La definición amplia de renta dada por Haig-Simons, que incluye el consumo más los cambios patrimoniales, se consideró la medida más adecuada de la capacidad de pago del contribuyente, aplicable tanto a empresas como a individuos.

El modelo de sustitución de importaciones, que persigue la protección efectiva de determinados sectores, consiste en fijar aranceles altos a los productos terminados y bajos a los insumos necesarios para producirlos. La brecha entre ambos se completa con valor agregado nacional, que se distribuye entre el capital y el trabajo. En este contexto, el predominio del impuesto a las rentas se explica porque el Estado se apropia de una parte de las rentas de ambos factores.

Este modelo tributario con predominio del impuesto a la renta se impuso más rápida y profundamente en los países desarrollados, donde el ingreso *per capita* es mayor y las administraciones tributarias más eficientes. Adicionalmente, como un intento de atenuar las consecuencias de la Gran Depresión y producto de la mayor organización de los trabajadores para capturar una mayor parte de la renta generada por la protección efectiva, surgen las contribuciones a la Seguridad Social.

A partir de los años 60, con el inicio de las liberalizaciones comerciales y la integración económica europea, se consolida⁴ el segundo impuesto del siglo: el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Las dos principales virtudes del IVA en su versión moderna son: i) definida adecuadamente su base, grava el consumo y no la inversión, admitiendo la devolución del impuesto pagado por las empresas en sus compras de bienes de capital, y ii) permitir la exportación de bienes y servicios sin impuestos, mediante la devolución del

³ Un porcentaje muy pequeño provenía de impuestos a actividades específicas y, en particular, a la tierra (Henry George, *Progress and Poverty*, Appleton, 1882).

⁴ La idea del impuesto al Valor Agregado surge en Alemania alrededor de 1920 a partir de los trabajos del empresario von Seimans y se implementa por primera vez en la Francia de posguerra.

impuesto incluido en las compras de insumos afectados a la producción de los bienes y servicios exportados. El impuesto a devolver se determina objetivamente -IVA comprado—, evitando el otorgamiento de subsidios encubiertos a la exportación.

Con la profundización de los procesos de liberalización comercial, desde la mitad de los 70's en el Cono Sur se impulsaron reformas tributarias buscando el aumento de la competitividad para economías más abiertas, con énfasis en la exportación y abandonando paulatinamente el modelo de sustitución de importaciones. A partir de los 90's, con la profundización de las aperturas -en especial la financiera- y la integración regional, las economías de la región se hicieron más interrelacionadas y vulnerables a las crisis. Así, la prioridad de mantener la estabilidad macroeconómica determinó que el criterio de suficiencia privara sobre los de eficiencia y equidad dado que se necesitaba recaudar más para cerrar la brecha fiscal, ante un gasto público creciente (Villela, 2002).

1.1. Condicionalidades de la nueva inserción internacional a la tributación

La tributación sigue y se determina en buena parte por los cambios en la inserción internacional y los sobrevive. Dependiendo del avance de las aperturas comercial y financiera y de la integración económica habrá un régimen impositivo diferente. Los aranceles son la primera barrera que cae a la integración, y si ésta se profundiza demandando coordinación de políticas macroeconómicas (comercial, monetario-cambiaria y regulatoria), la tributación interna se vuelve cada vez más relevante y por ello la necesidad de armonizarla.

La nueva inserción internacional, como factor determinante, se expresa en las siguientes condicionalidades para el desarrollo de la política tributaria en la región y en el mundo (para el análisis de estas condicionalidades, véase Barreix, Roca y Villela, 2005):

- i) Impulso de los sectores con ventajas comparativas pero difíciles de gravar.
- ii) Dificultades para gravar el factor de producción más móvil, el capital financiero.
- iii) Preeminencia de una política fiscal activa dadas las limitaciones de hacer política comercial, monetaria y cambiaria.
- iv) Restricciones de las políticas sectoriales y su sustitución por políticas de incentivos tributarios.
- v) Aumento de la importancia de la tributación sobre las actividades internacionales.
- vi) Deterioro de la calidad de los sistemas.

1.2. El doble costo fiscal del proteccionismo y los subsidios agrícolas

(extraído de Villela, Roca y Barreix, 2005)

Un hecho paradójico que se observa especialmente en el MERCOSUR es la reducida imposición directa al sector agropecuario. En la medida que los procesos de apertura comercial uniformizan y reducen los niveles de protección arancelaria, la protección efectiva se torna más uniforme. Anteriormente, la recaudación asociada a los niveles más elevados de protección se distribuía, a través de mecanismos económico-políticos, entre

el Estado, los trabajadores y los empresarios, con la contrapartida de un costo mayor para los consumidores.

Con la apertura comercial y la consecuente reducción de la protección efectiva, parece razonable esperar que sea el sector agropecuario y el de productos derivados, en especial el exportador, que cuenta con ventajas comparativas y deja de tener protección efectiva negativa (debido a la disminución de los aranceles sobre los insumos y los bienes de capital), el que, a través de una mayor tributación, aporte los recursos que el Estado pierde. Un proceso similar, sucede con la liberalización financiera, en términos de tasa de interés alineada al mercado internacional y menores costos de transacción. Sin embargo y, como fue dicho, se verifica una paradójica caída de la tributación directa de este sector.

La respuesta a esta situación estaría en la menor rentabilidad que obtiene el sector, producto del proteccionismo comercial practicado, principalmente por los países desarrollados, vía restricciones arancelarias y no arancelarias –principalmente cuotas- y mediante subsidios a la producción que afecta a los términos de intercambio de los países dificultando o imposibilitando el acceso a sus mercados o incluso subsidiando sus exportaciones.

Esto genera tres perjuicios para los países en desarrollo con ventajas comparativas en productos agrícolas: a) la reducción de cantidades vendidas, b) menores precios y c) estructuras de mercados tendientes a oligopolios y comportamientos rentísticos en el comercio internacional. En consecuencia, los subsidios incentivan a los agricultores de países desarrollados a producir más de lo que pueden vender en sus mercados y entonces, son vendidos en el exterior a precios abaratados artificialmente, causando un triple daño: i) no permitiendo la competencia de productores más eficientes en sus países; ii) exportar mediante subsidios, y iii) precios predatorios que expulsan del mercado a los agricultores de tesorerías pobres (Oxfam, 2005). Finalmente, esto genera un perjuicio a las finanzas públicas, porque además de causar una importante ineficiencia económica, tiene un importante “doble costo fiscal”: por una parte, el gasto que deben enfrentar las tesorerías de los países proteccionistas por los subsidios que otorgan (y los aranceles, en caso que los hubiera que debieran percibir) y, por la otra, una importante merma de la recaudación de los países productores de bienes agrícolas y sus derivados. En efecto el costo del subsidio a los productores de la OCDE (2005) alcanzaron un 1.2% del PBI en 2004.

Tal como la OCDE lo establece, el valor de intervenciones de las soporte a los productores en sus países alcanzó a 280 mil millones de dólares en 2004. Según Oxfam (2005), este nivel de gasto se ha mantenido prácticamente al mismo nivel durante los últimos veinte años (desde 1986) pese al que el proceso de la OMC supone la eliminación de subsidios que afecten el comercio internacional y que las reglas comprendidas en su Acuerdo sobre Agricultura de 1994 han fijado como objetivo de largo plazo la eliminación de los subsidios agrícolas. Para el trienio 2002-04, el monto del subsidio agrícola representó el 30% de los ingresos brutos de los productores agrícolas de la OCDE (2005), similar al nivel alcanzado desde el trienio 1995-97. Si bien en Australia y Nueva Zelanda el subsidio es de 5% del valor bruto de producción, en Norteamérica

(Canadá, México y Estados Unidos) llega al 20%, al 34% en la Unión Europea (EU) hasta llegar a niveles de 60% en Corea y Japón y de 70% en Suiza y Noruega.

Las transferencias directas de los contribuyentes a los productores europeos por la Política Agrícola Común -que comprende tarifas, subsidios de exportación, precios mínimos sostenidos y subsidios por no producir- de la Unión Europea (EU) en 2002 alcanzaron 43 mil millones de euros según la European Agricultural Guidance and Guarantee Fund. Esto constituye más del 40% del presupuesto general de la EU el que alcanzaría a 300 mil millones de euros por el período 2000 a 2007 según el acuerdo Agenda 2000 (Bureau, 2004). Aún así, la Unión Europea era un importador neto de productos agrícolas (188 mil millones de euros contra 177 mil millones de exportaciones). Sin embargo, las distorsiones creadas en precios son aún mayores. Por ejemplo, el principal rubro de importaciones agrícolas en 2003 fue carnes (17.5 mil millones de euros) donde la UE es un exportador neto por 1.7 millones de euros. Sin embargo, si tan sólo se liberaran los aranceles a la importación de carnes, su producción caería en un 40% (Modelo de estimación de US Department of Agriculture Economic Research Service/Penn State World Trade Organization). Si fueran eliminados exclusivamente los subsidios de exportación y los precios mínimos sostenidos, la producción de la EU se reduciría en un rango de 6% a 8% en carnes y granos, en tanto, la caída en azúcar sería 52%, en leche 20%, en manteca 40% y en maíz 34%.

En tanto, los gastos directos del tesoro norteamericano a los programas agrícolas, incluyendo los vigentes por la Farm Security and Rural Investment Act de 2002, fueron 25.480 millones de dólares en 2003 según la Commodity Credit Corporation del Departamento de Agricultura de EEUU. Adicionalmente, el proteccionismo genera la pérdida de ingresos por las tesorerías de los países de la región se ven reducidos por menores precios.

Krivosos (2004) estima que con la liberalización comercial en los países en desarrollo, los precios de cuatro productos relevantes-azúcar, carne bovina, lácteos y trigo- en las exportaciones agropecuarias del MERCOSUR crecerían en promedio 9.9%.

Por último, en los últimos años se ha observado la proliferación de instrumentos de soporte agrícola en los países desarrollados, que en su gran mayoría encubren subsidios, y se registran mediante una contabilidad presupuestal “creativa” muy poco transparente que agrava los perjuicios que éstos perpetran al comercio internacional libre y justo.

1.3. MERCOSUR, los problemas de una unión aduanera imperfecta (extraído de Barreix, Roca y Villela, 2005)

Respecto a la integración regional, por el tamaño de su mercado y la no consolidación del MERCOSUR -una unión aduanera imperfecta- Uruguay queda relegado en la captación de inversiones. En el MERCOSUR pueden reconocerse dos estrategias diferentes de inserción internacional: la de “país grande”, seguida por Argentina y Brasil, que buscan captar inversión extranjera directa aprovechando la ventaja comparativa de su mercado

potencial, y la de “país pequeño”, adoptada por Paraguay y Uruguay, que buscan captar el ahorro externo.

El MERCOSUR, como indica su propia denominación, tiene el objetivo de constituirse en un mercado común (art. 1 del Tratado de Asunción) pero no ha logrado ser más que una unión aduanera imperfecta.

Un mercado común (como la Unión Económica Europea) supone acuerdos que limitan las políticas de sus miembros en materia comercial, monetario-cambiaria y fiscal. En ese caso se observa nítidamente:

- (a) Una política comercial establecida en la Comunidad Europea desde Bruselas, que rige todas las negociaciones con terceros países así como las políticas de fomento sectoriales y proteccionistas del bloque;
- (b) una política monetario-cambiaria que evolucionó recientemente de la “serpiente en el tunel” al euro –con la consiguiente unificación del tipo de cambio y la política monetaria–, y
- (c) hasta el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que establece un marco restrictivo (déficit fiscal nulo como objetivo de largo plazo y 3% del PIB como máximo anual así como un límite de 60% a la deuda pública) a la política de los países.

Por el contrario, los acuerdos de libre comercio, por tener objetivos menos ambiciosos, preservan la libertad de los miembros sobre las políticas descriptas, pero carecen, en buena medida, de tres elementos relevantes:

- (i) fondos y políticas de compensación comunitarios a regiones y sectores impactados por la integración y la apertura;
- (ii) transferencia de capacidad institucional de los miembros más avanzados a los de menor desarrollo, expresadas en normas supranacionales o programas de cooperación, y
- (iii) mecanismos de coordinación en las diferentes áreas económico-sociales que van desde la armonización tributaria a las regulaciones varias, incluyendo hasta una política exterior común.

En definitiva, el MERCOSUR deberá optar entre ser una unión económica o un acuerdo de libre comercio pero es difícil que pueda avanzar en armonización tributaria en el marco de la unión aduanera imperfecta sin consolidar el acceso a mercado, la seguridad jurídica, y el tratamiento asimétrico a situaciones desiguales que es su realidad actual. En definitiva, esta decisión política de profundización de la integración determinará el nivel necesario de coordinación fiscal.

2. El nivel y calidad del gasto público: el desafío fiscal del MERCOSUR

2.1. El Ingreso Fiscal Disponible

De acuerdo con la definición del Sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas, el ingreso disponible de los hogares es la suma de las rentas obtenidas por los mismos

menos los impuestos pagados. En términos microeconómicos, su restricción presupuestaria. De la definición nos interesa remarcar su condición de *proxy* del margen de maniobra de los hogares para satisfacer sus necesidades, en la medida que los impuestos -gastos comprometidos- ya están deducidos. Claro está, las posibilidades de endeudamiento de los hogares aumentan su margen de maniobra (tomado de Villela, Roca y Barreix, 2005).

Con igual intención de aproximarnos al margen de maniobra de los gobiernos, al porcentaje “disponible” de sus ingresos, hemos decidido definir como *ingreso fiscal disponible* los ingresos tributarios menos el gasto en seguridad social y el pago de intereses de la deuda pública –los gastos comprometidos-. Adicionalmente, el calificativo de disponible es relativo pues existen erogaciones comprometidas por disposiciones constitucionales y legales (por ejemplo, impuestos afectados, inamovilidad de funcionarios, etc.) Tampoco expresa un juicio de valor sobre la eficacia y calidad del gasto público.

En resumen, *el ingreso fiscal disponible* es el flujo residual que queda al estado luego de pagar el gasto en seguridad social y los intereses de la deuda, o sea, antes de pagar cualquier erogación pública, desde las retribuciones a un juez, un maestro o un regulador hasta una inversión de infraestructura. Esta será la restricción presupuestaria del gobierno para asignar recursos a las restantes categorías de gasto público.

Nuevamente, y al igual que en el caso de las familias, no se está considerando aquí la posibilidad del Estado de incurrir en un nuevo déficit y, así, aumentar sus opciones de gasto. No obstante, en un contexto de altísimos ratios deuda/producto y del objetivo macroeconómico declarado de conseguir la sostenibilidad de dicha deuda, parece sensato obviar este escenario.⁵

2.2. Evolución y Comparación del Ingreso Fiscal Disponible en el MERCOSUR

El *ingreso fiscal disponible* de los países del MERCOSUR muestra el estrecho margen de maniobra que actualmente tienen para atender las demandas de bienes y servicios, excluyendo los gastos comprometidos en seguridad social e intereses de la deuda. Más aún, la más probable evolución de las variables involucradas –presión tributaria, prestaciones de la seguridad social e intereses de la deuda- hace prever el mantenimiento de la restricción que esta ecuación impone. La presión tributaria no admite fácilmente aumentos dado que la recaudación ya supera a la capacidad tributaria en los casos de Brasil y Uruguay y, por otro lado, la globalización y la integración empujan hacia abajo la recaudación por aranceles y amenaza la base de renta de los rendimientos de capital por competencia entre países y el planeamiento tributario de las empresas. La seguridad social, a su vez, mantiene problemas serios que las reformas ensayadas no han logrado eliminar.

⁵ Nuestro país tiene un stock de deuda pública total de más de dos veces y media de su PIB (seguridad social y financiera, sin contar contingencias). Este documento se concentra en los condicionamientos que imponen su flujos pero no realiza un análisis de sostenibilidad de la misma.

Además, se debe recordar que el MERCOSUR está actualmente en la fase ascendente del ciclo económico —a la salida fuertes crisis financieras- y en una coyuntura internacional muy favorable. En efecto, los países del MERCOSUR se han beneficiado por el alza en los precios de sus materias primas, las tasas de interés internacionales más bajas de los últimos cuarenta años y recientemente por un dólar debilitado que reduce los servicios de deuda. En efecto, impulsados por la fuerte demanda china de materias primas la suba de precios de las *commodities* ha sido de 27% comparando los cuatrienios 1990-93 con el 2000-03.⁶ Asimismo, las tasas internacionales de interés han sido las más bajas en cuarenta años impulsadas por la política monetaria de la Reserva Federal en cumplimiento de su objetivo de mantener los niveles de empleo en Estados Unidos. En efecto, Leigh (2005), usando un modelo econométrico basado en la regla de Taylor, estima que en los últimos tres años (2002 a 2004) la tasa de interés natural en EEUU debería haberse situado cerca del 2.2% cuando, por el contrario, la tasa real de los fondos federales ha sido negativa en casi medio punto. Por último, el dólar se ha depreciado más de 15% respecto al euro y 10% con la libra (Reino Unido), comparando el promedio del bienio 1998-1999 -año previo y posterior a la introducción del euro (1 de enero de 1999)- con el promedio del bienio 2003-2004.

Aún así, el ingreso fiscal disponible de los cuatro países del MERCOSUR se ha deteriorado respecto a una década atrás. En el cuadro adjunto se observa que el *ingreso fiscal disponible* cayó un 27% en promedio en el período considerado, pese a que las recaudaciones aumentaron en promedio 11%. Un 82% del deterioro del ingreso fiscal disponible se explica por el aumento del pago de intereses de la deuda pública.

MERCOSUR: Ingreso Fiscal Disponible 1994 y 2003								
	1994				2003			
	Ingresos Totales ⁽¹⁾	Intereses Deuda Pública	Gasto Seguridad Social	Ingreso Fiscal Disponible ^(*)	Ingresos Totales ⁽¹⁾	Intereses Deuda Pública ⁽²⁾	Gasto Seguridad Social	Ingreso Fiscal Disponible ^(*)
Argentina	21.6	1.4	5.4	14.8	24.4	3.5 ^(c)	6.8	14.1
Brasil	28.7	2.9	4.7	21.1	35.5	9.3	11.2	15.0
Paraguay	17.5	0.7	2.4	14.4	16.4	1.7	5.9	8.8
Uruguay	30.8	1.2	16.3	13.3	33.2	5.7	18.8	8.7
Promedio	24.7	1.6	7.2	15.9	27.4	5.1	10.7	11.7

^(*) No se considera la posibilidad de incurrir en déficit.

⁽¹⁾ Incluye resultado neto de las Empresas Públicas, Ventas de Activos y Donaciones. Para Paraguay se incluye el resultado neto estimado de los entes de Itaipú y Yaciretá. ⁽²⁾ Para Argentina, los intereses de deuda pública se estimaron considerando la oferta del canje.

⁶ Villela, Roca y Barreix (2005).

Adicionalmente, Galindo y Leiderman (2005) establecen que la dolarización de la deuda pública alcanzaba en 2004 a 96%, 49%, y 96% para Argentina, Brasil y Uruguay, respectivamente.⁷

El ingreso fiscal disponible, paradójicamente, da razón a los frecuentes planteos tanto de la derecha como de la izquierda en los países de la región. Los grupos más a la derecha afirman que la presión tributaria ha llegado a niveles demasiado altos; en tanto aquellos más a la izquierda denuncian que el gasto público social y la inversión pública resultan insuficientes. En la fuerte restricción que imponen el gasto en seguridad social y los intereses de la deuda pública está la conciliación de ambos puntos de vista. Nuestros estados, en particular Brasil, Uruguay y Argentina, recaudan a niveles cercanos a los de clase alta (países desarrollados), pero brindan servicios propios de clase media baja.

Por un lado, la inversión pública ha caído significativamente.⁸ En efecto, comparando 1994 con 2003, la inversión pública ha caído aproximadamente un 33% en Argentina y Brasil (Afonso y Amorim, 2005) y más de 40% en Paraguay y Uruguay.⁹ De ella, la mayor caída se ha generado en la provisión de servicios con fuertes externalidades positivas, como ser el transporte. Por ejemplo, en Brasil el gasto promedio de infraestructura de transporte era de 1.8% del PBI en los setentas y alcanza a tan sólo 0.2% actualmente. Algo similar sucede en Argentina, cuyo gobierno gastaba un promedio de 2.8% del PIB en transporte en la década del 70 y se ha reducido a menos de 0.4% en el último quinquenio.¹⁰

Respecto de la protección social, los estados cuentan con tres instrumentos de impacto directo (ver Anexo 1):

- a) los programas sociales financiados con fondos públicos (para un análisis exhaustivo del gasto público social en Uruguay ver Flood, Grau, y Melgar, 2005);
- b) los gastos tributarios -como las exoneraciones en el IVA o las deducciones o créditos en la renta personal- que en la mayoría de los casos terminan minando la administración y el rendimiento del tributo bajo la justificación de un dudoso efecto en la distribución del ingreso; y
- c) las regulaciones, a saber: Salarios mínimos, empleo público, control del precio de los alquileres y otros precios, diversas formas de crédito subsidiado, etc. Estas regulaciones, que pueden calificarse como *ofensivas* porque multiplican en vez de evitar los fallos de

⁷ Además, Galindo y Leiderman (2005) computan una dolarización del sistema financiero muy alta para Paraguay -cercana al 60%- y para Uruguay -superior al 80%-, que aumenta el riesgo contingente del gobierno.

⁸ Debe reconocerse que se han privatizado algunos servicios de infraestructura y se han aumentado los proyectos de participación público-privado en la región, sobre todo en Argentina.

⁹ La inversión pública en 2003, en términos de PIB, fue de 1.2%, 1.7%, 3.8% y 2.4% para Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, respectivamente. Según Lucioni (2004), entre 1980 y 2002 cayó 5.3% del PIB en Argentina y 3.8% en Brasil y Uruguay.

¹⁰ Oxford Analytica Briefing, 16 de mayo de 2005 y Ministerio de Economía y Producción de Argentina, Administración Nacional Ejecución Presupuestal 1965 – 2003.

mercado¹¹, en la región han causado más ineficiencias que equidad vertical. El sinceramiento de estas regulaciones demandó un aumento en el gasto público social desde los 70's.

2. 3. Consecuencias

El gasto público, en especial las transferencias sociales, creció significativamente en el MERCOSUR por más de cincuenta años al influjo del aumento del producto, el envejecimiento de la población y la participación política (Lindert, 2004).¹² Esto se vio reforzado por la noción del estado como benefactor -sustituyendo la responsabilidad social- y principal asignador de recursos desde la salida de la depresión mundial de los años 30s. Con el avance de las liberalizaciones, en el último cuarto del siglo pasado, el gasto público tuvo que sustituir las regulaciones de naturaleza social, empujándolo aún más al alza, porque las mismas (por ejemplo, controles de precios, alquileres y tipo de cambio diferenciados para bienes de primera necesidad) hacían caer la competitividad en un mundo competitivo con menores barreras arancelarias.

La contrapartida financiera de este proceso ha sido un continuo aumento de la presión tributaria. Por otro lado, el aumento ya señalado de los gastos comprometidos –el gasto en seguridad social y el servicio de la deuda pública- desemboca en un deterioro del nivel y la eficacia de las transferencias sociales. Por tanto, la percepción de que no hay una correspondencia entre el pago de impuestos y la calidad de los servicios públicos que se reciben a cambio redundará en mayor evasión y elusión, profundizándose así este círculo vicioso. Las fuertes restricciones en el valor del *ingreso fiscal disponible* (como porcentaje del PBI) determinan que la salida a este callejón consista, con especial énfasis, en el aumento de la eficiencia del gasto público. Para ello, es clave una certera focalización del mismo en los sectores más necesitados en la emergencia, diseñar los incentivos correctos en los programas de prestaciones universales y la eficaz articulación de la participación del sector privado en la provisión de bienes y servicios públicos.

Sin embargo, más allá del esfuerzo que debe realizarse para mejorar la eficiencia del gasto público en infraestructura física y social, del análisis anterior se desprenden cinco restricciones para las políticas públicas en el corto plazo:

(i) A diferencia de lo sucedido en décadas pasadas, cuando el estado podía financiarse mediante una mezcla de impuesto inflacionario y deuda, el crecimiento del producto por la expansión de demanda pública ya no es viable.

(ii) Con tan estrecho margen de maniobra, es prácticamente imposible practicar políticas anticíclicas, más allá de las opiniones sobre su alcance y validez. Asimismo, se restringe el uso de las políticas fiscales como instrumento para complementar el logro de objetivos en otras áreas de política económica, como pudiere ser la estabilización del tipo cambio

¹¹ Existen otras regulaciones, que llamamos *defensivas*, que protegen a los consumidores de prácticas monopolísticas –tanto privados como públicos- y corrigen los fallos de mercado.

¹² Lindert define como democracia (o *voice*) la participación en la vida política. En el MERCOSUR los reclamos fueron atendidos tanto durante los períodos democráticos como en las dictaduras populistas.

real o la reducción de tasas de interés, con su consecuente impacto en el nivel de inflación o de actividad económica.

(iii) Este callejón fiscal desalienta la posibilidad de introducir reformas estructurales tanto en los ingresos como en los gastos públicos, desde que una desviación en el diseño o implementación de la reforma puede desbarrancar la situación fiscal. Por ende, impuestos con alto costo económico, como las detracciones a las exportaciones en Argentina, el ICMS en Brasil o el COFIS en Uruguay, podrían permanecer por mucho tiempo disminuyendo la competitividad de los países.

(iv) Ante una deseable expansión de la liberalización comercial internacional ecuánime, este *corset* fiscal dificultará que el Estado pueda jugar un rol significativo fortaleciendo la competitividad de los países por infraestructura física y de capital humano. Por ende, también será difícil que pueda potenciar a los posibles ganadores ni mitigar los impactos adversos sobre los eventuales sectores económicos y grupos sociales afectados por una mayor apertura, e inclusive por la profundización del propio proceso de integración regional que está estancado.

(v) Por último, limitará la acción estatal para compensar la concentración del ingreso que se incrementa, según la evidencia empírica, con la apertura comercial, y sobre todo para la atender la emergencia de los súbitos aumentos de pobreza e indigencia que surgieron de las recientes crisis cambiario-financieras y crear las condiciones para la re-inserción económica de los grupos más afectados.

Más graves aún serían los efectos en el largo plazo de la situación actual. En efecto, la teoría del desarrollo económico ha identificado diferentes factores como causa central del crecimiento. Así, en sucesivas etapas, fue recurrente la cita de la geografía y los recursos naturales, la acumulación del capital, las políticas macroeconómicas –apertura y disciplina fiscal-, la educación y formación de capital humano y, más recientemente, la calidad institucional como causas del desarrollo.

Esta última corriente define las instituciones económicas, en un sentido amplio, como las reglas de juego que rigen las interrelaciones de los agentes económicos. Están constituidas por las normas y organizaciones existentes para el funcionamiento de las economías (las instituciones formales) y también por los códigos de conducta o sistemas de valores (las instituciones informales) a través de los cuales los agentes interpretan las normas y condicionan su comportamiento (Sebastián, 2004).¹³ Con un *ingreso fiscal disponible* muy reducido y decreciente, ambas instituciones –formales e informales- se deterioran progresivamente y poco se puede influir para mejorar el funcionamiento de una economía de mercado (*business environment*).

En resumen, el MERCOSUR enfrenta los desafíos fiscales de la inserción internacional en una situación incua -que lo priva de los ingresos fiscales por el trato discriminatorio al sector con mayores ventajas comparativas-. Sumado a ello, un *ingreso fiscal disponible*

¹³ Las instituciones informales determinan que un mismo conjunto de normas y de organizaciones pueda generar distintos resultados y tienen, además, una influencia importante sobre la dinámica institucional.

relativamente bajo para niveles de exacción estatal altos¹⁴ incentiva la informalidad y el no cumplimiento voluntario de los tributos, arriesga la sostenibilidad fiscal y coarta el nivel de servicios de infraestructura social y física necesarios para desarrollo económico.

El marco de la reforma tributaria en Uruguay está dado, entonces, por una inserción internacional desfavorable y compleja y una fuerte restricción fiscal. A continuación, y teniendo en cuenta este contexto, se propone un nuevo diseño del sistema impositivo.

3. Estructura tributaria

En el siguiente cuadro se expone la estructura de la presión fiscal del Uruguay para tres años seleccionados (1990, 1995 y 2003).

¹⁴ Suele sostenerse, aunque la evidencia empírica no es concluyente, que la fuerte presencia del Estado como productor y regulador aumenta las oportunidades de corrupción e ineficiencia.

Presión Fiscal			
En % de PIB	1990	1995	2003
Generales Sobre Venta o Valor Agregado	6.7%	7.8%	9.3%
Impuesto al Valor Agregado	6.7%	7.8%	8.5%
Tasa Básica	4.3%	4.8%	4.2%
Tasa Mínima	0.5%	0.6%	1.2%
Importaciones	1.9%	2.4%	3.1%
COFIS	0.0%	0.0%	0.8%
Selectivos	4.0%	3.3%	3.2%
Combustibles	1.9%	1.4%	1.3%
Tabaco	0.7%	0.7%	0.6%
Bebidas	0.5%	0.5%	0.3%
Vehículos automotores	0.2%	0.3%	0.1%
Resto Selectivos	0.8%	0.4%	0.8%
Impuestos Sobre Comercio Exterior	2.3%	1.0%	1.2%
Importaciones	2.2%	1.0%	1.2%
Exportaciones	0.1%	0.0%	0.0%
Sobre las Rentas y Utilidades	1.5%	2.8%	4.6%
Impuesto a la Renta Industria y Comercio	0.7%	1.7%	1.7%
Impuesto a las Rentas Agropecuarias	0.2%	0.0%	0.2%
Impuesto a las Retribuciones Personales	0.6%	1.0%	2.8%
Sobre la Propiedad	1.3%	1.2%	2.1%
Impuesto al Patrimonio Personas Jurídicas	0.3%	0.4%	1.0%
IMABA	0.3%	0.3%	0.6%
Impuesto al Patrimonio Personas Físicas	0.6%	0.2%	0.0%
Resto impuestos sobre la propiedad	0.1%	0.3%	0.4%
Contribuciones a la Seguridad Social	11.5%	13.2%	8.5%
Banco de Previsión Social	9.6%	10.9%	6.3%
Cajas Militar y Policial	0.6%	0.4%	0.5%
Caja Bancaria	0.8%	1.3%	1.1%
Caja Profesionales Universitarios	0.2%	0.5%	0.5%
Caja Notarial	0.2%	0.2%	0.1%
Intendencias del Interior	1.3%	1.7%	1.5%
Impuestos y Contribuciones	0.8%	1.0%	1.0%
Resto	0.5%	0.6%	0.5%
Intendencia de Montevideo	0.8%	1.2%	1.4%
Impuestos y Contribuciones	0.8%	1.2%	1.3%
Resto	0.0%	0.0%	0.1%
Resultado Global Empresas Públicas	0.4%	0.9%	2.1%
Presión Fiscal Total	29.8%	33.1%	33.9%

Fuentes: DGI, BPS, IMM, POM, MEF y Vallarino (2005).

Este trabajo, que pretende ser prospectivo y propositivo, no se detendrá en una descripción detallada de la estructura tributaria uruguaya ni de su evolución que, por lo demás, han sido frecuentemente analizadas. Solo se desea remarcar que la presión fiscal aumentó un 10% en los últimos quince años, que las contribuciones a la seguridad se han reducido en un 33% producto de las suspensiones de aportes patronales y que el crecimiento de los impuestos sobre la renta se debió exclusivamente al incremento transitorio del Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP), que luego de las rebajas del 2004 volverá al nivel anterior cercano al 1%.

4. Objetivos de la reforma tributaria

4.1. Suficiencia

Sumados, el callejón fiscal anteriormente descrito y que el esfuerzo fiscal del Uruguay supera su capacidad tributaria (Barreix y Roca, 2003), es necesario (pero no suficiente) para asegurar la sostenibilidad fiscal que recaudación producto de la reforma sea equivalente a la obtenida en 2004 en porcentaje del PBI.

Sin embargo, el nivel de carga debe considerarse como promedio a lo largo del ciclo. Para ello, el sistema diseñado es elástico respecto del producto y está alineado en términos de tasas, de manera de moverse armónicamente sin que se afecte la estructura. La limitación, como se verá más adelante, es que al estar basado en bases imponibles más amplias posibles, las tasas tienen un margen limitado para elevarse o disminuirse.

4.2. Equidad

El sistema propuesto debe asegurar la equidad horizontal (contribuyentes de igual ingreso reciben igual tratamiento) corrigiéndose así uno de los defectos más graves del sistema cedular vigente de imposición a la renta que, por ejemplo, no grava la mayoría de las rentas de capital y otorga un alto número de exoneraciones.

Respecto a la equidad vertical, es necesario introducir una mayor progresividad en el sistema dada la regresividad del vigente. No obstante, no debe sobreestimarse la potencialidad del nuevo IRPF como instrumento de redistribución y, a la vez, tener presente que el gasto público social focalizado es el instrumento idóneo para mejorar la distribución del ingreso. Aún reconociendo las limitaciones del sistema tributario para incidir en la distribución del ingreso, debe ser diseñado de modo tal que, al menos no la empeore.

4.3. Eficiencia

Se mejorará la eficiencia del sistema con un sistema de imposición a la renta que aproveche su mayor virtud, equiparar la carga entre los diferentes tipos de renta de los sectores ya sean reales o financieros y eliminando pequeños impuestos distorsivos (ver 4.5.).

4.4. Inversión y Ahorro

El Uruguay tiene un déficit crónico de inversión, con una tasa apenas superior a la de reposición. Esta reforma favorecerá la inversión disminuyendo la tasa del impuesto a la renta empresarial, eliminando el impuesto al patrimonio para las empresas nominativas, derogando el IMABA, etc.

A su vez, tasas bajas sobre las rentas del capital y tasas marginales moderadas en las rentas del trabajo procuran evitar la deslocalización del ahorro. Mantener el secreto bancario y, a la vez, evitar la calificación de paraíso fiscal, junto con tasas de retención sobre intereses menores para el ahorrista de largo plazo, constituirán estímulos al ahorro externo.

4.5. Simplicidad

Los países de la región, al inicio de los procesos de apertura económica, hicieron un importante esfuerzo de simplificación tributaria adoptando un número reducido de impuestos con bases amplias y tasas moderadas. Infelizmente hubo posteriormente un progresivo deterioro de estas premisas, que esta reforma pretende recuperar (Barreix, Roca y Villela, 2005).

La mayoría de estos impuestos surgió como parte de los continuos “ajustes fiscales” de la última década, que en rigor fueron ajustes tributarios menores. Las necesidades de financiamiento fiscal llevaron a un deterioro de la calidad del diseño tributario. Esto se expresó en dos tipos de acciones: (i) la creación de nuevos impuestos y contribuciones que afectan la eficiencia económica –por ejemplo, el COFIS y el ITEL-, y (ii) continuos cambios en los impuestos existentes en la búsqueda de sostener el nivel deseado de recaudación (IVA, renta, patrimonio).

Se propone eliminar quince impuestos poco eficientes (distorsivos) y/o de alto costo de administración y cumplimiento. Además, con la generalización del IVA y la introducción del impuesto dual, los dos pilares del sistema serán los más fáciles de cobrar en su género –atendiendo el bajo nivel de la administración tributaria- y los de menor costo de cumplimiento para el contribuyente.

4.6. Coordinabilidad

El sistema propuesto es de fácil *coordinabilidad* con otros sistemas, en particular con los de los socios del MERCOSUR, favoreciendo el comercio internacional y la integración económica. Esta reforma incluye por primera vez en el país un esquema coherente de tributación internacional de base. Finalmente, como se verá, su diseño asegura que no pueda ser considerado paraíso fiscal.

5. Agenda, gasto tributario y temas pendientes

5.1. Agenda

Los cambios propuestos deberán introducirse gradualmente, de acuerdo a las siguientes pautas:

(i) Los primeros cambios a implementar deben ser los relacionados con el IVA, por ser un impuesto de declaración y cobro mensual.

(ii) Los cambios en el sistema de imposición a la renta deben seguir la siguiente secuencia:

- (a) Las modificaciones en el impuesto a la renta empresarial y en la imposición a la renta personal deben ser realizados simultáneamente, una vez que la administración tributaria esté lista para recaudarlos. De no estar preparada, dichos cambios no deberían introducirse, para evitar repetir el fracaso de experiencias anteriores –en América Latina en general y en el propio Uruguay en particular en los años 60-, que terminan por minar la validez del instrumento.
- (b) La implementación de la propuesta relativa a la imposición de las operaciones internacionales puede realizarse más tarde, excepto por los precios de transferencia, que resultan claves desde el primer momento.

(iii) En un mundo cambiante, todo sistema tributario debe ser sometido periódicamente a revisiones. Mucho más cuando se trata, como en este caso, de una reforma profunda, que incluye instrumentos innovadores –dual a la uruguaya, secreto bancario, entre otros-. Por tanto, a partir del tercer año la reforma debe ser evaluada y sometida a un *fine tuning*.

(iv) Por último, es importante reconocer que todos los sectores de la economía son relevantes para el desarrollo y que probablemente, la mayoría tengan externalidades positivas que no son claramente reconocidas como en otros (por ejemplo, educación o salud). Por eso, es posible que debieran tener un trato preferencial, pero por razones de medición y de suficiencia (necesidades de financiamiento del gobierno) son imposibles de retribuir. Además, tratándose de una economía pequeña y abierta que no termina de integrarse en el MERCOSUR, la selección de grupos o sectores “ganadores” es extremadamente difícil. En el espíritu de la reforma está la ampliación de las bases imponibles –corrigiendo la inequidad horizontal actual- y tasas moderadas, dotando de suficiencia y progresividad al sistema. Por tanto, esta mezcla sólo se preserva si no se introducen exoneraciones e incentivos que “agujereen” el sistema.

Por ejemplo, en casi toda América Latina predominan los sistemas *dicotómicos* de tasas marginales altas y efectivas bajas, en particular para los impuestos a la renta de empresas. En efecto, en América Latina los tipos nominales de este tributo oscilan entre 25 y 35%, pero las tasas efectivamente recaudadas (sobre rentas declaradas) son menores del 15%.

5.2. Gasto Tributario

Si se considera indispensable otorgar beneficios (u otro tipo de gasto tributario), se recomienda:

- a) Que se otorguen dentro una estrategia de desarrollo nacional que efectivamente reconozca al sector como clave;
- b) que no sea redundante, muchos de los beneficios -en especial a la inversión- no son necesarios para los proyectos sino que constituyen un beneficio extra al contribuyente;

- c) que sean transitorios(con plazo de expiración); no se puede utilizar el argumento de la industria naciente por más de 20 años como hemos visto en Uruguay y otras partes del mundo;
- d) que se diseñen con precisión, evitando que cuelen beneficiarios no deseados;
- e) que sean transparentes:
 - a nivel macro: por la inclusión en el Presupuesto Nacional y sus correspondientes Rendiciones de Cuentas de una estimación del gasto tributario vigente y del correspondiente a las exoneraciones que se proponen, identificando claramente los sectores beneficiados y el tiempo que duran dichos beneficios y
 - a nivel micro: es importante que todos los beneficios concedidos a empresas sean declarados por las mismas a la administración, de modo que conociéndose el monto de los mismos se asegure el uso debido y su cuantificación (transparente).

5.3. Imposición a los combustibles y contribuciones a la seguridad social

Es necesario aclarar que este documento debe complementarse con propuestas respecto a la imposición a los combustibles y la Seguridad Social. La imposición a los combustibles no se trata, pues se considera que antes deben definirse la política energética global - máxime en un contexto de movimientos alcistas y volatilidad en el precio del petróleo-, y la institucionalidad de las empresas públicas –propiedad y regulación-. Este tema abarca desde la generalización del IVA hasta la devolución de impuestos indirectos.

En el mismo sentido, respecto a la Seguridad Social debe decidirse previamente la política de seguridad social a seguir. Por ejemplo, futuro de las cajas paraestatales, edad de retiro, mínimo de años de aporte, dada la fuerte atrición actual del sistema (Lagomarsino y Lanzilotta, 2004). Una vez decidida esta política es que deben proponerse los cambios al sistema, en particular atendiendo la sostenibilidad del sistema y fuerte dispersión de las contribuciones empresariales actuales, por sectores y subjetivas –por ejemplo, los aportes de las Intendencias son diferentes que los del Gobierno Central y empresas públicas-. Este tópico afecta desde los costos laborales del país y su competitividad –impactando al impuesto sobre la renta de empresas- hasta la estructura del impuesto a la renta personal.

II. IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

1. Introducción

El IVA, uno de los dos grandes impuestos del siglo XX, es la invención de un comerciante alemán (*von Seimans*) durante los años 20 y fue aplicado por primera vez en Francia a la salida de la Segunda Guerra Mundial. El IVA es el gran recaudador de los países subdesarrollados. A la vez, es un instrumento para la integración económica porque permite la exportación sin impuestos y la transparencia en su devolución a los exportadores. El problema del IVA aparece cuando se pretende gravar transacciones que van en los dos sentidos –el caso típico son los servicios financieros-¹⁵ y las transacciones de bienes usados.

Uruguay tiene el IVA más alto de toda América Latina: 26,1% (incluyendo el efecto cascada), 23% de tasa básica más el 3% del COFIS -que es un IVA mayorista con efecto acumulación sobre los servicios y el consumidor final por la etapa minorista-. Además, como en casi todo el mundo subdesarrollado, en Uruguay aproximadamente un 50% de este impuesto se cobra en la aduana.

2. Consideraciones a favor de un IVA sin exoneraciones

2.1. Competitividad

Un IVA sin exoneraciones favorece la competitividad de la economía a través de los siguientes tres efectos:

(a) Permite la competitividad de la producción interna en pie de igualdad respecto de las importaciones. En efecto, en un mercado integrado con arancel cero, el comercio intrarrama perjudica al productor nacional si está exonerado de IVA. Esto se debe a que el bien importado entra al país sin la carga del IVA que le fuera devuelta por el fisco de su país, en tanto el productor nacional no puede descontar el IVA de los insumos comprados (porque el producto final está exonerado). Tanto mayor será el perjuicio cuanto menos integrado verticalmente sea el proceso de producción del bien (servicio) en cuestión.

Supóngase el caso de un productor nacional de leche vitaminizada, exonerada de IVA, en competencia con un exportador argentino (competencia internacional intrarrama). El IVA incluido en las compras de insumos del productor nacional –que no puede deducir– resulta un costo para dicho productor y debe intentar trasladarlo al consumidor final. Por el contrario, el exportador argentino obtiene en su país la devolución del IVA incluido en sus compras de insumos y entra al mercado uruguayo libre de impuestos, con lo cual tiene en este punto una ventaja relativa. Esto es especialmente relevante en medio de un proceso de integración, donde los aranceles (nulos) no pueden jugar ningún efecto compensatorio.

¹⁵ Este punto se desarrolla más adelante.

En un IVA con muy pocas exoneraciones, al estar prácticamente todos los bienes y servicios gravados, el productor nacional tendrá la posibilidad de descontar el IVA de sus insumos y el importador pagará IVA a la misma tasa, estando así en igualdad de condiciones para competir.

(b) Evita que la producción doméstica compita en desigualdad cuando algún insumo del empresario nacional esté exonerado y el proveedor del mismo haya pagado IVA en sus insumos y este IVA pase a ser parte del costo, como se explicó en (a).

(c) Finalmente, evita que se exporten impuestos en el caso de que algún insumo del exportador esté exonerado y el proveedor del mismo haya pagado IVA en sus insumos y, por ende, el impuesto pase a integrar el costo, como se explicó en (a).

2.2 Neutralidad

La generalización favorece la neutralidad pero no necesariamente mejora la eficiencia económica. Neutralidad y eficiencia de un impuesto son dos conceptos diferentes. La neutralidad supone un tratamiento igualitario a todos los bienes y servicios, en tanto que la eficiencia supone reducir el costo económico de un impuesto, esto es, la pérdida de bienestar de la economía por haberse aplicado el impuesto. En general, puede decirse que es casi imposible lograr eficiencia económica en el diseño de cualquier impuesto indirecto ya que debería discriminarse en la tasa que grava cada bien en el bienestar de la sociedad. Para determinar este efecto económico, debe considerarse sus propias elasticidades de oferta y demanda, las cruzadas con bienes complementarios y sustitutivos y los efectos de equilibrio general que el impuesto en el bien produce.

2.3 Simplicidad

La eliminación de las exoneraciones favorece el “seguimiento de las facturas” y facilita a una administración tributaria profesional combatir mejor la evasión. La simplicidad de un IVA generalizado sería particularmente funcional al actual proceso de reforma tributaria, que obligará a la administración a un esfuerzo adicional para lograr una recaudación efectiva del impuesto a la renta personal y, por tanto, se beneficiaría con un IVA de más sencilla recaudación. Este factor es fundamental en países como los nuestros, con serios problemas de administración tributaria.

En el siguiente cuadro se presentan la productividad y la eficiencia de la recaudación de IVA en un conjunto de países de América Latina y el Caribe. La productividad compara la recaudación de IVA como porcentaje del PBI con la tasa estándar aplicada y, cuando la base es relativamente amplia, es un indicador de evasión. Como el IVA habitualmente grava el consumo y no la producción en tanto el PBI mide la producción y no el consumo, se ha elaborado un indicador más confiable para comparar el rendimiento del IVA entre países: la eficiencia del IVA. Esta compara la recaudación de IVA como porcentaje del consumo con la tasa estándar del impuesto.

Productividad y Eficiencia del IVA en países seleccionados

País	Tasa	IVA en % PBI	Productividad	Eficiencia
Argentina	21	3.9	0.19	0.27
Bolivia	14.9	5.4	0.36	0.47
Chile	19	8.0	0.42	0.64
Costa Rica	13	4.6	0.35	0.53
Ecuador	12	6.0	0.51	0.42
El Salvador	13	5.6	0.43	0.50
Guatemala	12	4.5	0.38	0.45
Jamaica	15	9.2	0.61	0.93
Mexico	15	3.3	0.22	0.33
Paraguay	10	4.4	0.44	0.54
Peru	18	6.4	0.36	0.50
Uruguay	23	7.8	0.34	0.46
Venezuela	16	4.7	0.29	0.43

Fuente: Bird y Gendron (2004).

Como se puede apreciar, para Uruguay estos indicadores son de los peores de la región, tanto por diseño –alto número de exoneraciones- como por una alta evasión –mala administración-, aún cuando la comparación es contra una amplia mayoría de países con menor ingreso per capita.¹⁶

Por las razones anteriores, correspondería tener un IVA sin exoneraciones y eliminar el COFIS.

3. Qué exoneraciones se propone mantener y porqué

3.1. Servicios de educación

Es reconocido que la educación tiene externalidades positivas aunque es prácticamente imposible medirlas con precisión. Adicionalmente, los diferentes niveles de educación (primaria, secundaria, etc.) tienen no sólo distintos grados de externalidad sino que su subsidio tiene un impacto contradictorio en la distribución del ingreso. Por ejemplo, la educación primaria se reconoce como uno de los gastos más progresivos—por ello fue de los primeros gastos públicos, reconocido tanto por regímenes autoritarios como por democracias como las de América del Norte desde fines en el siglo XIX- (Tanzi y Schuknetz, 2000). Por el contrario, el subsidio a la educación universitaria casi siempre es regresivo, en especial en América Latina (Cossio, 2005 para Bolivia; Haughton, 2005 para Perú; Zapata, 2005 para Colombia; Gómez Sabaini, Rossignolo y Santieri, para Argentina, 2000; entre otros).

¹⁶ En rigor, de este conjunto de países solo Chile y México tienen un ingreso *per capita* superior al de Uruguay.

Este juego de efectos -eficiencia (por distinto nivel de externalidad) y equidad (diferente progresividad en las distintas ramas de la enseñanza)- debería resolverse mediante estudios que determinaran el grado de la externalidad y de los efectos redistributivos y así aplicar la mezcla pública correcta de subsidio, tasa cero, exoneración (que tiene la carga del IVA comprado no deducible) o gravamen. Como es imposible efectuar esta determinación con precisión –que, además, es dinámica y, por tanto, debería ajustarse periódicamente, siendo muy difícil de administrar-, nuestra opción es exonerar.

Adicionalmente, el rango de la exoneración a los servicios de educación es constitucional.

3.2. Servicios de salud

En este rubro sucede lo mismo que con educación: existen externalidades positivas y el gasto se concentra en los deciles de más altos ingresos con lo cual exonerar de IVA es regresivo. Según Grau y Lagomarsino (2001), en Uruguay el 10% más rico gasta un 50% más en gastos médicos que el 20% más pobre.

Priorizando la externalidad positiva y considerando que actualmente el sector soporta la carga del IVA no deducible (incluyendo medicamentos) y un impuesto específico del 5% sobre la mayoría de sus servicios (IMESSA), nuestra propuesta es mantener la exoneración vigente.

3.3. Servicios Financieros

Los servicios de intermediación financiera plantean un problema técnico tributario. El IVA es un impuesto sencillo cuando la cadena de valor añadido es unidireccional (por ejemplo, agro-industria-comercio-consumo), pero se complica cuando ésta es multidireccional (caso de los bancos, que prestan servicios a ahorristas y prestatarios a la vez) o cuando se revierte (venta de bienes usados).

Para gravar los servicios financieros, Argentina utiliza el método normal indirecto, no generando “efecto cascada” (impuesto sobre impuesto).¹⁷ A su vez, Israel –al igual que Japón para todos los bienes- usa el método aditivo, o sea, sumando el valor agregado de las instituciones de intermediación financiera (utilidad neta más salarios), con lo que sí genera efecto acumulativo (Barreix y Roca, 2003). No existe a la fecha solución a este dilema: o se grava con cascada o se exonera perdiendo base. Por este motivo, nuestra opción -imperfecta- es mantener el sistema vigente que sólo grava el interés de los créditos al consumidor final.¹⁸

¹⁷ En Argentina, para no encarecer el crédito no se le cobra IVA al depositante, que no es sujeto pasivo de impuesto, retribuyéndole así un interés libre de impuestos. Adicionalmente, el banco no puede determinar cuánto de su *spread* se debe asignar al depositante y cuánto al prestatario y, por ende, cuál sería la base del IVA. La aplicación de este mecanismo en Uruguay –donde están gravados por IVA los intereses de los préstamos al consumo final- no tendría efectos, excepto por encarecer el costo del crédito a las actividades exentas de IVA.

¹⁸ Se debería analizar si se mantienen o no las exoneraciones a los intereses del crédito social del BROU, de los préstamos hipotecarios del BHU y los de los préstamos dados por las cooperativas de ahorro y crédito a

Los autores reconocen que el gravar los intereses al consumo cuando la financiación es en pesos y se tiene una inflación alta y/o un premio por devaluación significativo integrando el interés nominal del préstamo, éste se vuelve muy gravoso. Cuanto más alta la inflación, una mayor parte del principal se paga en los intereses en términos de valor presente y en consecuencia, se paga más IVA. En el caso de préstamos en moneda extranjera esto no sucede ya que el principal se ajusta con la devaluación y no por vía de intereses.

3.4. Arrendamiento de inmuebles

En la mayor parte del mundo, los alquileres están gravados por IVA. No obstante, la complejidad administrativa -se sumaría una importante cantidad de nuevos contribuyentes- y los efectos regresivos -el gasto de arrendamiento de inmuebles se concentran en los deciles más pobres- nos llevan a proponer el mantenimiento de la exoneración vigente.

3.5. Combustibles

Actualmente, se encuentran exoneradas las naftas, el diesel oil y el keroseno. Gravar las primeras tiene un fuerte efecto progresivo y tendría un rendimiento fiscal alto por la baja elasticidad precio de la demanda de largo plazo. Sin embargo, dado el nivel vigente del precio del petróleo y que Uruguay tiene las gasolinas más altas de la región por efecto del IMESI, proponemos mantener la exoneración de IVA hasta tanto no se tengan directivas sobre las políticas energéticas y de empresas públicas.

3.6 Tasa Cero

Por último, es necesario aclarar que –en nuestro criterio- sólo debería quedar el IVA tasa cero para exportadores de bienes y servicios.¹⁹ Sin embargo, deberían derogarse, por ejemplo, el tratamiento previsto en la “Ley de Reactivación Económica” de 2002 de exportación de servicios a los prestados por hoteles relacionados con el hospedaje de no residentes. La devolución al turismo en la inmensa mayoría de los pocos países que la conceden se circunscribe a los bienes que los turistas compran en el país (suerte de exportación minorista). Excepcionalmente, los canadienses devuelven, además, el IVA del hospedaje para fomentar una industria que por razones climáticas les resulta esquiva.

4. Neutralidad y Administración sobre Equidad

Dado que los efectos en la distribución del ingreso no son tan fuertes –y deben ser compensados por el gasto público que es el instrumento idóneo para mejorar la distribución del ingreso- y la baja productividad del IVA en Uruguay, las alternativas elegidas para generalizar el IVA y eliminar el COFIS son:

sus socios menores a UR250. Estas exoneraciones son onerosas; Rossa y Roca (2001) estimaron un costo de US\$90 millones en 1999.

¹⁹ Es de recibo que también continúen gravadas a tasa cero algunas operaciones prescritas por acuerdos internacionales o bilaterales (consumo diplomático o de multilaterales), que no pueden eliminarse.

4.1. Un IVA generalizado de tasa única

Rebaja sustancial de la tasa

En el caso del IVA de Uruguay, es difícil alentar la idea de eliminar exoneraciones e introducir una tasa única si la rebaja en dicha tasa no es significativa, de modo que disminuya fuertemente el premio por evadir y constituya una señal de nuevo orden fiscal. Por tanto, el argumento a favor de esta modificación tributaria está estrechamente ligado al resultado de la estimación de la recaudación de un IVA generalizado con tasa única.

En este trabajo, y de manera preliminar, se ha estimado la tasa única de un IVA que sólo excluya de su base imponible (a) los servicios de salud, (b) de educación, (c) los servicios de intermediación financiera, excepto de préstamos al consumo, (d) los arrendamientos de inmuebles y (e) los combustibles (las naftas, el diesel oil y el keroseno), que recaude lo mismo que recaudó el IVA actual más el COFIS en el 2004, año que se tomó como base para el ejercicio. La tasa única resultante para recaudar 9% del PBI (en 2004 se recaudó 8.2% de IVA neto y 0.8% de COFIS) fue de 18.5%, considerando que con dicha tasa puede lograrse abatir la evasión al 20%. Por tanto, se propone:

- a) eliminar el COFIS,
- b) implantar un IVA de tasa única al 19%, con las cinco exoneraciones antedichas, y
- c) establecer en la reforma que se rebajará a 18% en un plazo no superior a dos años.

Una variante de esta alternativa podría generarse si el COFIS es sustituido por la reimplantación de las contribuciones patronales a la seguridad social, lo cual no es una propuesta de este trabajo que, como se dijo, no analiza dichas contribuciones. En este caso, la tasa única de IVA sería de 17%.

Respecto a esta estimación, cabe realizar las siguientes puntualizaciones:

(i) La recaudación potencial de IVA se ha estimado por el método del consumo. De acuerdo a este método, la recaudación de un IVA que incluya en su diseño exoneraciones puede calcularse como el IVA pagado por todos aquellos agentes económicos que resultan, a los efectos del impuesto, consumidores finales, es decir, que no tienen derecho a crédito fiscal por el IVA incluido en sus compras de bienes y servicios gravados. Por tanto, deben considerarse como bases imponibles (a) el consumo final de los hogares, (b) el consumo intermedio y la inversión del gobierno y, finalmente, (c) el consumo intermedio y la inversión de los sectores exonerados.

(ii) La estimación por el método de la producción, que consiste en calcular el IVA pagado por cada uno de los sectores de la economía, requiere un nivel de desagregación mucho mayor de la información utilizada –en particular, una matriz de insumo-producto de calidad, que el Banco Central no tiene disponible actualmente-.

(iii) Las estimaciones del gasto tributario suelen realizarse calculando el IVA que potencialmente se recaudaría si cada exoneración, individualmente considerada, fuera derogada, *ceteris paribus*. Por tanto, no es correcto sumar una a una las estimaciones de gasto tributario de las diferentes exoneraciones así calculadas para conocer la recaudación que se obtendría por derogar dichas exoneraciones, pues no se estarían capturando todas las interrelaciones entre los diferentes sectores de la economía.

(iv) La estimación de la recaudación de un IVA con dos (o más) tasas por el método del consumo es mucho más compleja. Por tanto, la estimación de la recaudación de un IVA en el que se eliminan algunas de las exoneraciones actualmente vigentes y, a la vez, se mantengan dos tasas, demandará mayor esfuerzo.

(v) Si bien es necesario estimar cuánto de la nueva recaudación provendrá de cada una de las exoneraciones que se eliminan (y el incremento de precios que implicarán), no es una buena *estrategia de defensa* de la reforma considerar una a una las exoneraciones que se derogan, sino el efecto global de la misma (teniendo en cuenta incluso el impuesto a la renta personal). Por otro lado, el cálculo de cada exoneración –asumiendo que muchas de ellas son muy pequeñas respecto del total y distributivamente loables- puede favorecer el lobby a su favor erosionando la base del impuesto y, con ello, la posibilidad de reducir la(s) tasa(s).

Costo político

Cuando existe una sola tasa, el costo político de romper la existencia de esta tasa única es alto y desestimula la introducción de tasas diferenciales, obligando a una fuerte justificación de qué bienes y/o servicios serán gravados en forma diferencial.

Incidencia redistributiva

Actualmente se encuentra abierta la discusión respecto a si el impacto distributivo de una reforma en la imposición indirecta debe evaluarse considerando la renta de los hogares o su gasto. La cuestión de fondo es: cuál es el mejor indicador de bienestar, la renta o el consumo? La pregunta es relevante puesto que es muy probable que si se considera el ingreso como indicador de bienestar el IVA resultará regresivo, pero si se opta por tomar el consumo el IVA puede resultar progresivo (si las exoneraciones están bien diseñadas²⁰).

La diferente conclusión según se considere uno u otro caso no es sorprendente:

(a) Los hogares más ricos consumen un porcentaje significativamente menor de su ingreso que los hogares más pobres, que no tienen capacidad de ahorro y consumen la totalidad de su renta.²¹ Por tanto, aunque existan exoneraciones y estén bien diseñadas, es

²⁰ Entiéndase por exoneración bien diseñada la que recae sobre bienes y/o servicios que representan un porcentaje mayor en la canasta de consumo de los hogares más pobres que en la de los más ricos.

²¹ Más aún, los hogares de los deciles más pobres habitualmente declaran un gasto superior a su renta.

muy probable que el IVA como porcentaje del ingreso sea menor en los hogares más ricos que en los hogares más pobres, resultando el impuesto regresivo.

(b) Si en lugar de considerar el IVA como porcentaje de la renta se lo considera como porcentaje del gasto del hogar, lo que en definitiva se está analizando es si las exoneraciones están o no bien diseñadas. Si globalmente considerados los bienes y servicios exonerados tienen una participación mayor en la canasta de consumo de los hogares más pobres, es esperable que el ratio IVA/Gasto suba a medida que se avanza en la escala de gasto y el impuesto resulte, por tanto, progresivo.

En el la sección III del Anexo 2 se incluyen algunas consideraciones teóricas sobre los aciertos y errores de una u otra decisión. En este primer borrador se ha decidido considerar el impacto distributivo del IVA sobre el gasto de los hogares. (Roca, 2005).

En el siguiente cuadro se presenta una primera aproximación al impacto redistributivo de la introducción del IVA generalizado ya descrito con una tasa única de 19% y la derogación del COFIS. En el Anexo 2 se incluyen todas las consideraciones metodológicas respecto al ejercicio de microsimulación realizado. Aquí, solo corresponde anotar que se compara el impacto en la distribución del ingreso del IVA y el COFIS actuales con el IVA propuesto, considerando en ambos escenarios el IMESI y el IMESSA vigentes.

Puede observarse que el IVA y el COFIS (más el IMESI y el IMESSA) representan un 11.4% y 11.3% del gasto de los hogares de los dos deciles más pobres (10- y 2do 10- respectivamente). En el otro extremo, representan un 11.6% del gasto de los hogares del decil 9 (2do 10+) y un 12.4% del gasto de los hogares del decil más rico (10+). Esta es una prueba indirecta de que la canasta de los deciles más pobres no es tan radicalmente diferente de la de los más ricos como sucede en otros países (Brasil o los países andinos) donde la distribución del ingreso es marcadamente desigual.

IVA - Consideraciones redistributivas				
Deciles según consumo per capita de los hogares ajustado por escalas de equivalencia				
	% pagado			Relación
	40 -	20 +		
IVA + Cofis actual	10.6	56.2		5.3
IVA 19%	11.9	52.7		4.4
	Tasa efectiva por decil			
	10 -	2do 10 -	2do 10 +	10 +
IVA + Cofis actual	11.4	11.3	11.6	12.4
IVA 19%	14.6	13.7	12.2	12.2

Nota: en todos los casos se consideran el IMESI y el IMESSA
Fuente: estimaciones propias en base a la EGIH 94

La introducción del IVA generalizado con una tasa de 19% y la derogación del COFIS determina que el peso del impuesto (más el IMESI y el IMESSA actuales) pase a ser el 14.6% y 13.7% del gasto de los hogares de los dos deciles más pobres. Dado que estos sectores no tienen capacidad de ahorro, es sensato suponer que el efecto sobre el ingreso será aproximadamente el mismo. Es necesario introducir de inmediato dos precisiones:

(i) En rigor, los pobres (y los ricos) no están pagando cero IVA en sus compras de bienes y servicios exonerados sino que están soportando el IVA Compras correspondiente, efecto que no se ha considerado en esta simulación. Visto de otro modo: el aumento del precio por gravar con IVA dichos bienes y servicios no será igual a la nueva tasa de IVA sino menor, pues los sectores en cuestión podrán comenzar a deducir su IVA Compras. Por esta razón, el impacto sobre el ingreso de los hogares es menor que el que aquí se presenta.

(ii) Adicionalmente, si se consideran conjuntamente el nuevo IVA y el impuesto a la renta personal que se introducirá, debe señalarse que los individuos con ingresos entre 3 y 6 salarios mínimos nacionales (SMN), actualmente gravados con un 2% de Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP), no serán alcanzados por el nuevo IRPF, de acuerdo al diseño propuesto en este trabajo.

Una solución para compensar la pérdida de ingresos de los sectores que percibieron ingresos por debajo de los 3 SMN -que hoy no pagan IRP- como consecuencia de la introducción del IVA generalizado sería:

(a) compensar a los trabajadores vía una reducción de sus contribuciones a la seguridad social, y

(b) otorgar un aumento diferencial del mismo monto para los jubilados y pensionistas.

De acuerdo al cuadro anterior, el nivel de la compensación debe ser aproximadamente 2% del ingreso (teniendo en cuenta que, como se dijo, no se consideró el IVA Compras de los bienes exonerados). El costo fiscal de esta compensación fue estimado en 0.4% del PIB en base a datos del BPS.²²

La otra cara de la historia: los ricos son los que más pagan

La generalización del IVA, que en el caso de que las exoneraciones existentes estén bien diseñadas pasaría a gravar bienes y servicios con mayor participación en la canasta de los estratos más pobres, aumentaría la regresividad del impuesto. No obstante, este razonamiento es una verdad a medias porque no ve la aplicación, el uso del impuesto.

²² Otra solución es la implementación de la “tarjeta de crédito social”. Martín Bes (BID) ha propuesto la utilización de una tarjeta de crédito que permita un subsidio directo limitado que se focalice en bienes de primera necesidad (en el sector formal) a los grupos de menores ingresos. Además, ésta puede utilizarse como identificación para la prestación subsidiada de otro tipo de servicios públicos básicos (salud, alimentación, transporte, etc.).

En el cuadro anterior se observa que actualmente el 40% de los hogares más pobres paga el 10.6% del IVA más el COFIS (más el IMESI y el IMESSA) mientras que el 56.2% proviene de los dos deciles más ricos. Si se introdujese un IVA generalizado al 19% estos porcentajes pasarían a ser 11.9% y 52.7% respectivamente. Teniendo en cuenta, por tanto, que la mayor parte de la recaudación de IVA proviene de los sectores de ingresos más altos, si se aplica esta recaudación a través de gasto público focalizado en los sectores más pobres, el resultado “fiscal” de la generalización del IVA es progresivo aunque el resultado “tributario” sea regresivo.²³ Debe reconocerse, no obstante, que en el caso uruguayo una mejor recaudación producto de la menor evasión a la que induciría la rebaja significativa de la tasa, debe destinarse en los primeros años, tal cual se sugirió, a continuar disminuyendo la tasa, por lo que no podría aplicarse de inmediato en un gasto público social focalizado.

En resumen, la generalización del IVA solo tiene sentido si se aplica con simultaneidad a una mejoría de la administración tributaria, que reduzca la evasión aprovechando la relativa facilidad de controlar un IVA generalizado a una tasa significativamente menor. Luego, en el mediano plazo, el ingreso adicional debe ser aplicado directamente a los sectores de más bajos ingresos. Esto supone que el Estado tiene capacidad para focalizar el gasto en los sectores más pobres. De no ser así, la generalización del IVA no sería recomendable. Tanto en el IVA como en el impuesto a la renta, los autores consideran que es más justo y eficaz sofisticar la red social de compensación por gasto público a los estratos más necesitados que administrar exoneraciones o incentivos tributarios sectoriales.

4.2. El IVA Armonizado de la Comunidad Andina (CAN)

En julio de 2004 los cinco países de la Comunidad Andina (CAN) aprobaron las Decisiones 599 y 600 sobre la armonización del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y de los Impuestos Tipo Selectivo al Consumo (ISC), respectivamente. Allí se establecen dos tasas de IVA, fijando el límite superior de la tasa máxima -19% en el caso de la CAN- y una tasa mínima que no podrá ser inferior al 30% de la máxima. El límite de la tasa máxima se basa en el argumento de economía política de que con alícuotas superiores se genera la presión por tasas diferenciales y excepciones.²⁴ El límite de la tasa mínima se establece para no generar créditos excesivos que determinen devoluciones que compliquen a la administración (Arias, Barreix, Villela y Valencia, 2004).

²³ Recientes estudios para la reforma aprobada en Colombia demostraron que las exoneraciones del IVA constituían un gasto tributario de 2.5% del PIB y que 30% de este costo favorecía al 10% más rico. Dado que en alimentos y salud los ricos consumen más que los pobres —aunque menos en proporción a sus ingresos—, si lo recaudado se destina eficazmente a los estratos de ingresos más bajos, el resultado de eliminar las exenciones es una mejora en la distribución del ingreso disponible -aún considerando ciertas pérdidas por ineficiencia en el manejo de estas transferencias por el sector público-. En México, cuya recaudación de IVA es de 3.3% del PBI, uno de los rendimientos más bajos del mundo, el 23% de la base potencial está exonerado o gravado a tasa cero. De esta tasa subsidiada, más del 50% del beneficio es usufructuado por el 20% más rico.

²⁴ Tal es el caso de la Comunidad Europea donde existen cuatro tasas (general, reducida, super-reducida y *parking*) más tasa cero para algunos bienes en ciertos países.

El IVA armonizado de la CAN tiene cuatro excepciones: servicios de salud, servicios de educación, transporte terrestre de pasajeros –pues se considera la externalidad positiva debido a la presencia de Los Andes- y los servicios de intermediación financiera.

De acuerdo a lo antedicho, la segunda alternativa para Uruguay sería un IVA con dos tasas, similar al de la CAN. Dado que la tasa uniforme de IVA que permite eliminar el COFIS con solo cinco exoneraciones es de 18.5%, de tener dos tasas la mayor no podría ser inferior al 20%. A su vez, hacer el cambio para tener una tasa básica de IVA mayor a 20% sería poco relevante respecto de la situación actual de dos tasas, 23% y 14%. Por lo anterior, una alternativa a la preferida de “uniformización” sería establecer una tasa básica de 20% y otra cercana al 15% -dependiendo del número de bienes y servicios gravados-. En nuestro criterio, el beneficio de esta propuesta quedaría reducido a la eliminación del COFIS.

III. SISTEMA DE IMPOSICION A LA RENTA

Parafraseando a los fisiócratas, la imposición a la renta es la columna vertebral del sistema tributario pues liga el ahorro (Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, IRPF) con la inversión (Impuesto a la Renta Empresarial, IRE), debiendo agregarse un tercer elemento –armonizado con los anteriores- que es la tributación al ahorro y a la inversión en transacciones con el exterior (de residentes y no residentes).

La imposición a la renta debe ser una estructura *autosoportada*: si falla una parte, el sistema colapsa y queda una estructura llena de “agujeros” por donde la evasión y la elusión filtran los ingresos gravables. En términos tributarios, si algunas rentas se escapan al impuesto, como en el caso uruguayo la mayoría de las rentas del capital -intereses, alquileres, etc.-, el arbitraje tributario provoca la fuga de la renta.

De todos modos, y solo con fines expositivos, se consideran separadamente tres capítulos del impuesto a la renta: i) personal, ii) empresarial y iii) internacional.

1. Impuesto a la Renta de las Personas Físicas

Existen dos grandes clasificaciones de impuesto a la renta personal: cedular y global. A la vez, dentro del impuesto global, se reconocen tres sub-tipos: sintético tradicional (Haig, 1921- Simons, 1933), *flat* (Hall y Rabushka, 1995) y dual. Finalmente, cabe distinguir entre el impuesto dual de los países nórdicos (Grosskopf, 1990) y el dual a la uruguayo (Barreix y Roca, 2003).

1.1. El IRPF cedular

Los suscritos han sostenido que el Uruguay tiene un impuesto personal a la renta de tipo cedular²⁵, es decir, una variedad de impuestos gravan determinadas rentas a tasas diferenciales pero otras rentas no están alcanzadas.

Problemas

Este diseño, propuesto con ligeros cambios en múltiples oportunidades, tiene, entre otros, los siguientes problemas:

1. El Cedular Vigente (CV) -IRP, Impuesto a las Comisiones, IMABA y suma y sigue- no grava algunas rentas, en violación flagrante del principio de equidad horizontal. Por ejemplo: si un individuo percibe rentas del trabajo como dependiente (asalariado) o cobra comisiones como no dependiente, resulta gravado (por el IRP y el Impuesto a las Comisiones, respectivamente), pero si recibe honorarios profesionales no es gravado.²⁶ Otro ejemplo: algunas rentas del capital –aún siendo netas- no son

²⁵ En América del Sur, además de Uruguay, sólomente Bolivia no tiene impuesto personal a la renta global. Bolivia tiene un impuesto a los salarios.

²⁶ Más aún, por el diseño del actual Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP) los ingresos obtenidos en diferentes ocupaciones no se acumulan sino que, por el contrario, se gravan separadamente. Por tanto,

gravadas, mientras que las rentas empresariales sí lo son. Finalmente, como Uruguay no grava rentas financieras y no tiene control de las actividades internacionales intra-empresa –*thin capitalization rules*²⁷ y precios de transferencia²⁸-, permite el arbitraje tributario y la fuga de renta lo que, considerando la cautividad de las rentas salariales, agudiza la inequidad horizontal.

2. Respecto a la equidad vertical, el CV es regresivo ya que la mayoría de las rentas del trabajo, incluido el empresarial, tributan a tasas altas en tanto la mayoría de las rentas del capital, percibidas por los estratos de mayores ingresos, están exentas. La estructura del CV al no gravar las rentas brutas de capital lo vuelve fuertemente regresivo en términos de ingreso y mucho más regresivo en términos de patrimonio.
3. El CV privilegia las rentas pasivas sobre las rentas empresariales, de riesgo y creación de riqueza y cambio tecnológico, castigando a estas últimas que soportan las tasas más altas del sistema tributario. Pese a ello, luego de más de treinta años de vigencia del sistema, Uruguay tiene el ahorro más bajo de América Latina y presenta un déficit crónico en el mismo.
4. El CV actual castiga a la inversión, no solamente porque la renta empresarial es gravada con las tasas más altas del sistema, sino porque el IMABA -que grava las colocaciones bancarias y termina trasladándose al tomador del crédito- encarece el mismo. Es ésta una de las razones por las que el país tiene una tasa de inversión insuficiente y la más baja de la región.
5. El impuesto a la renta CV (IRP, Comisiones, IMABA, etc.) constituye una colección desordenada de impuestos, lo que dificulta la administración y el costo de cumplimiento a los contribuyentes.
6. El impuesto a la renta CV al ser un grupo de impuestos sobre diferentes bases a diferentes tasas genera múltiples posibilidades de arbitraje. Por nombrar algunas: *back to back*, arbitrario límite al gasto en honorarios profesionales (que tanto puede resultar deficitario como excesivo), abuso de comisiones, préstamos del exterior, etc.
7. El CV al no gravar las rentas de capital y no dar información sobre no residentes es pasible -y ha sucedido- de ser considerado un paraíso fiscal.

dos personas con igual ingreso salarial pueden pagar montos diferentes de IRP si una de ellas obtiene sus ingresos en una sola actividad laboral (*full time*) mientras que la segunda los obtiene en dos empleos diferentes (*part time*).

²⁷ Las *thin capitalization rules* obligan al contribuyente a pagar como mínimo un porcentaje de su ingreso neto antes de los resultados financieros (antes de intereses). Cuando las retenciones sobre intereses girados al exterior o pagados a residentes no existen o son muy bajas, el arbitraje tributario consiste en endeudar fuertemente a la empresa teniendo una capitalización muy baja. Así, los intereses generados erosionan la renta, que hubiera sido gravada a una tasa más alta.

²⁸ La legislación internacional comparada sobre precios de transferencia intenta evitar maniobras de sobre-facturación de importaciones o subfacturación de exportaciones entre empresas relacionadas, generalmente utilizando como puente un paraíso fiscal o una zona franca, para reducir la base imponible del impuesto a la renta.

8. Aunque es reconocido que todo impuesto a la renta es procíclico, el CV no puede ser un instrumento de política fiscal anticíclica, ya que la diversidad de rentas no gravadas y tasas diferenciales hacen que cada movimiento de las tasas exacerbe el arbitraje tributario y vuelva nulo el efecto discrecional buscado.

1.2. El sintético tradicional

Descripción

En el IRPF sintético tradicional, la unidad de tributación (básicamente el individuo o el núcleo familiar) suma todas sus rentas (independientemente de la fuente de las mismas) las que resultan gravadas según una estructura de tasas marginales progresivas aplicadas a tramos de ingreso. Además, existen reducciones en la base y deducciones en la cuota impositiva a pagar por conceptos como número de dependientes, gastos especiales (salud, educación, vivienda, etc.).

El impuesto sigue la definición de renta en sentido amplio de Haig-Simmons, igual al consumo más los cambios patrimoniales en un período determinado.

Ventajas

1. Permite la progresividad, asumiendo que la administración tributaria lo recauda efectivamente aún con tasas marginales altas.
2. Permite la selectividad (*pick and choose*). El gobierno señala (*pick*), de acuerdo a sus decisiones de política, dónde da las ventajas (exonerar salud, vivienda –intereses-, créditos por universidad) y el individuo elige (*choose*).
3. Al menos teóricamente, brinda al sistema equidad horizontal. En la práctica, las reducciones en la base y los créditos deterioran esta propiedad del impuesto.
4. Captura las rentas infra-marginales permitiendo mejorar la recaudación en la fase positiva del ciclo.

Problemas

1. El IRPF sintético presenta una alta elasticidad ingreso. Dado que el ingreso es menos estable que el consumo, un impuesto a la renta presenta una mayor volatilidad que, por ejemplo, el IVA, tendiendo a ser aún más procíclico que este último.²⁹

²⁹ Como se verá más adelante, el IRPF dual al gravar separadamente las rentas de capital a tasas proporcionales reduce la elasticidad ingreso.

2. El explotar la ventaja de la selectividad (*pick and choose*) lleva a tener tasas marginales muy altas para obtener determinada recaudación. Esto afecta tanto las decisiones de trabajar como las de ahorrar.

(a) Respecto de la decisión de trabajar, hay dos efectos contrapuestos:

- (i) efecto ingreso: el impuesto reduce el ingreso disponible, empobreciendo al individuo que reacciona trabajando más para mantener su poder adquisitivo;
- (ii) efecto sustitución: el costo de oportunidad del ocio se reduce, con lo que disminuye el incentivo del individuo a trabajar.

La evidencia empírica no es concluyente, pero en el caso uruguayo debe tenerse presente que ya existe una alta contribución a la seguridad social.³⁰ En un mercado competitivo esto se resuelve por dos vías: un aumento de la evasión –tanto de las contribuciones a la seguridad social como del IRPF- y/o un desincentivo a la oferta de trabajo, pues con altas contribuciones a la seguridad social y altas tasas marginales de IRPF, el fisco se queda con un porcentaje muy significativo de la remuneración bruta.

(b) Respecto de la decisión de ahorrar, igualmente hay dos efectos contrapuestos:

- (i) efecto ingreso: el impuesto reduce el ingreso disponible, empobreciendo al individuo que reacciona trabajando más para mantener su poder adquisitivo;
- (ii) efecto sustitución: el costo de oportunidad del consumo se reduce, con lo que el individuo pierde el incentivo de ahorrar.

Nuevamente, la evidencia empírica no es concluyente. Sin embargo, deben realizarse dos observaciones:

- Con la liberalización financiera, el capital (el ahorro) se ha vuelto más móvil. Cuando se lo grava a tasas muy altas, los perceptores de rentas del capital, que pertenecen a los estratos más ricos y están alcanzados por las tasas marginales más altas, tienden a deslocalizarlo, sacándolo del país hacia jurisdicciones de baja o nula tributación. Sobre este punto la evidencia empírica es contundente.
- Por lo anterior, dado que seguramente los individuos de más altos ingresos podrán fugar su ahorro al exterior, serán los sectores de clase media los que quedarán presos de altas tasas marginales y altas contribuciones a la seguridad social, viendo afectada así su capacidad de ahorro.

3. El impuesto sintético tradicional obliga al levantamiento del secreto bancario porque, por definición, todas las rentas del contribuyente deben identificarse y –sumadas– ingresan en la progresividad de la estructura de tasas aplicables a los diferentes tramos de ingreso. Sobre el secreto bancario se volverá más adelante.

³⁰ En realidad es un impuesto porque el aporte no guarda estricta relación con la jubilación a recibir.

En resumen, las altas tasas de la seguridad social conjuntamente con el secreto bancario hacen prácticamente imposible la aplicación de este diseño de impuesto personal.

1.3. El IRPF lineal (*flat income tax*)

Para solucionar los problemas de desincentivo al ahorro y la inversión provocados por las altas tasas marginales del impuesto a la renta personal y empresarial, y para corregir las posibilidades de arbitraje³¹ generadas por la diferencia de tasas entre dichos impuestos, Hall y Rabushka (1995) propusieron un impuesto proporcional al gasto implementado como una combinación de un impuesto a los salarios³² y un impuesto a la renta empresarial tipo *cash flow*, ambos a la misma tasa.

En general, los países que implementaron un impuesto tipo *flat* (Estonia, Lituania, Latvia, Rusia, Serbia, Ucrania, Eslovaquia, Georgia y Rumania) incluyeron todas las rentas del individuo - por lo que también gravan el ahorro, y no solo el consumo- y mantuvieron el impuesto a la renta empresarial tradicional -no adoptaron el tipo *cash flow*-.

Ventajas

1. Evita el arbitraje tributario ya que grava todas las rentas a tasa uniforme.
2. Simplifica la administración del tributo y reduce sus costos de cumplimiento –si se consideran las múltiples deducciones y créditos del sintético esta ventaja es evidente-.
3. Mantiene en el IRPF un cierto nivel de progresividad al deducirse un mínimo no imponible alto que deja afuera del impuesto a un alto porcentaje de la población.

Problemas

1. Para recaudar un nivel aceptable las rentas de capital quedan gravadas a altas tasas por lo que se tiene un problema similar al sintético de deslocalización del ahorro (fuga de capitales).
2. Si bien tiene un leve progresividad dada por el mínimo no imponible dicha progresividad es decreciente a medida que se avanza en la escala de renta por lo que se pierde una de las virtudes del IRPF, sobre todo en países en desarrollo.
3. No discrimina entre las rentas brutas de capital (por ejemplo, intereses) y las netas (ganancias de capital, regalías, etc.) .

³¹ Disfrazar la fuente de una renta para resultar gravado a una tasa inferior.

³² Es importante acotar que un impuesto a los salarios durante todo el ciclo vital, asumiendo que no queda *stock* de ahorro final, es equivalente a un impuesto al consumo en valor presente. En el caso de que hubiera ahorro remanente, esta observación sigue siendo válida si se agrega un impuesto sobre herencias y legados.

1.4. El dual de los países nórdicos (DN)

La desregulación de los flujos financieros junto con el veloz avance de la comunicación electrónica han facilitado la movilidad del capital, que se ha convertido en la base imponible más móvil. Ante este fenómeno, muchos países han intentado hacer más atractiva la tributación del capital dado que una elevada fiscalidad, en ausencia de cooperación entre las administraciones tributarias, puede generar una deslocalización importante del ahorro. En consecuencia, han proliferado tratamientos particulares para algunas rentas del capital.³³ El impuesto dual, originario de los países nórdicos (DN), se inscribe en esta tendencia de otorgar un tratamiento beneficioso para las rentas del capital. No obstante, su peculiaridad está en que dicho tratamiento es el mismo para todas las rentas del capital, resultando un esquema de tributación homogéneo y racional.

El impuesto dual se aplica actualmente en Finlandia, Noruega y Suecia³⁴, con lo cual la descripción de las características de este impuesto se apoyará en la normativa de estos países.³⁵

1. En la imposición a la renta personal, la característica más relevante del dual es que no todos los ingresos se gravan de la misma forma, pues mientras las rentas del trabajo tributan a tipos marginales progresivos, las rentas del capital lo hacen a un tipo proporcional reducido.

2. Además, el tipo único del capital coincide, al menos teóricamente, con el tipo proporcional del impuesto sobre sociedades, de manera que, como fue dicho, todas las rentas del capital, se obtengan o no a través de personas jurídicas, resultan gravadas al mismo tipo. Esta característica evita la práctica de arbitraje fiscal consistente en abusar de las rentas (brutas) de capital al desarrollar actividades empresariales.

3. También el tipo único del capital coincide, al menos teóricamente, con el tipo marginal inferior que grava a las rentas del trabajo, de modo de evitar una segunda práctica de arbitraje fiscal consistente en declarar como rentas del trabajo rentas que, en realidad, son empresariales. Así queda claro que la tasa sobre la renta empresarial y del capital es el ancla del sistema de imposición a la renta. Como se verá más adelante, no resuelve el arbitraje inverso –declarar como rentas empresariales rentas que, en realidad, son del trabajo- que sí es resuelto por el dual a la uruguaya, que ancla en las rentas brutas de capital.

4. *Modo de separación entre las rentas del trabajo y las rentas del capital* - En Finlandia y Suecia se definen dos bases imponibles independientes: una constituida por las rentas del trabajo y otra por las rentas del capital. La base formada por las rentas del trabajo

³³ A este respecto, España y Estados Unidos son casos típicos: las ganancias de capital realizadas en un período mayor al año son gravadas al tipo único de 15%.

³⁴ Dinamarca, que en 1987 fue el primer país en realizar una reforma fiscal en la línea del impuesto dual, posteriormente introdujo un complejo sistema difícil de catalogar pues no se corresponde ni con un IRPF sintético ni con un impuesto dual.

³⁵ La siguiente descripción se basa en Durán Cabré (2003).

tributa a tipos progresivos mientras que la base formada por las rentas del capital tributa a un tipo único proporcional.

Noruega, por el contrario, ha determinado una base imponible denominada general y una segunda base llamada personal. La base general está formada por todas las rentas, independientemente de su naturaleza, y se grava a un tipo único. Por su parte, la base personal está compuesta únicamente por las rentas del trabajo y sobre la misma recae una estructura tarifaria progresiva, que se inicia con un primer tramo de renta que tributa a tipo cero puesto que todas las rentas ya han tributado en la base general. El diseño noruego tiene dos implicaciones:

- i) la base personal actúa como un recargo progresivo sobre las rentas del trabajo; y
- ii) para todos los individuos que solo tributen por la base general, el impuesto dual resulta equivalente a un impuesto lineal sobre la renta.

5. *Mínimo exento* - El modo de separación entre las rentas del trabajo y del capital comentado en el punto anterior es relevante a efectos del establecimiento de un mínimo exento sobre las rentas del capital. Ni Finlandia, ni Suecia declaran un mínimo exento para las rentas del capital las que, por tanto, tributan de forma estrictamente proporcional.³⁶ Noruega, como fue dicho, establece un mínimo exento en la base general que, por tanto, también recae sobre las rentas del capital.

6. *Compensaciones de pérdidas y ganancias* - En el caso noruego la existencia de una base general facilita dichas compensaciones, las que se pueden realizar sin límite alguno. Por el contrario, Finlandia y Suecia no permiten compensar el saldo negativo de una base con el saldo positivo de la otra, de modo que rentas negativas del capital no pueden incidir en el grado de progresividad que recae sobre las rentas del trabajo.

7. *Gastos deducibles* – Noruega limita la aplicación de gastos deducibles a la base general. En la base personal, las rentas se computan por su valor bruto, sin que sea permitida deducción alguna. Por tanto, los gastos deducibles no interfieren sobre la progresividad que recae sobre las rentas del trabajo.

8. *Eliminación de doble imposición sobre dividendos* – Finlandia y Noruega establecen un sistema de imputación de modo de evitar la doble tributación sobre los dividendos distribuidos.³⁷ Suecia, por el contrario, no prevé ningún sistema general de imputación. Solamente en el caso de PyMEs se otorga a los accionistas una exención hasta determinado importe. Por tanto, en Suecia el tipo efectivo sobre los dividendos es significativamente mayor que el que recae sobre las demás rentas del capital.

³⁶ Esto permite a Finlandia gravar los intereses de depósitos bancarios y de bonos nacionales en la fuente mediante una retención liberatoria cuyo tipo es igual al tipo de gravamen de la base del capital y que, por tanto, no se incluyen en esta última.

³⁷ En el caso de Noruega, el sistema se extiende a los dividendos no distribuidos.

2. El dual a la uruguaya (DU)

El impuesto a la renta dual a la uruguaya (DU) toma la idea central del dual nórdico de gravar separadamente las rentas del trabajo –a tasas progresivas- y a las de capital –a tasas proporcionales- (Barreix y Roca, 2003). Por otra parte, fija un mínimo no imponible que deja fuera del impuesto un muy alto porcentaje de la población (casi el 60%). Establece una tasa inferior para los rendimientos brutos del capital (intereses y alquileres), similar a la tasa marginal inferior que grava las rentas del trabajo. A su vez, la tasa marginal máxima que grava las rentas del trabajo es muy cercana a la tasa que grava las rentas (netas) empresariales. Para las rentas puras del capital, se establecen dos tasas: la que grava las rentas brutas y la que grava las rentas netas (regalías, ganancias de capital, etc.).

2.1 Diferencias entre el Dual Nórdico y el Dual a la Uruguaya

La diferencia principal entre el DN y el DU, es que éste “ancla” –empieza a gravar- al nivel de la renta bruta de capital y no en la renta empresarial. En el DN todas las rentas de capital se gravan, prácticamente, al mismo nivel sean brutas o netas, en tanto que el DU grava más abajo, al tipo de las rentas de capital brutas (que coincide con la primera tasa marginal de rentas del trabajo). Esto origina las siguientes consecuencias:

1. El dual a la uruguaya (DU), al “anclar” en las rentas brutas del capital, evita el arbitraje entre la renta empresarial (de capital neta) y las del trabajo, a diferencia del nórdico.

(a) El DN ancla en las rentas empresariales y rentas de capital a la misma tasa cercana al 30% que a su vez es la tasa marginal menor del impuesto a las rentas del trabajo, pero grava éstas progresivamente hasta tasas cercanas al 50%. Esto genera que se pueda arbitrar en rentas de trabajo de los cuentapropistas, “disfrazándolas” de renta empresarial. Así, la legislación presenta una enorme dificultad para imputar unas y otras y, además, obliga a un mayor esfuerzo de fiscalización.³⁸

Este es el talón de Aquiles del DN porque obliga a la división de los rendimientos obtenidos por las personas físicas que desempeñan actividades económicas que tienen una naturaleza mixta, pues parte se deriva del trabajo desarrollado por el titular y parte es fruto del capital afectado a la misma. Siguiendo a Durán Cabré (2003), esta tarea presenta ciertas complicaciones pues no existe un modelo de división perfecto. En concreto, se proponen dos modelos alternativos: i) el modelo “barrera” y ii) el modelo “fuente”:

i) el modelo “barrera” separa el ámbito empresarial del personal. Si los beneficios permanecen en el ámbito empresarial tributan al tipo único de las rentas de capital. Cuando se traspasan rentas al ámbito personal, debe determinarse la parte atribuible al capital y la otra parte al trabajo, tributando cada una de ellas a la tasa respectiva y deduciendo como pago a cuenta el realizado a nivel empresarial. Como se ve éste modelo constituye una solución temporal pues cuando los

³⁸ Algo similar pasa en Chile –que aplica un IRPF sintético- donde la renta empresarial es cercana al 15% y la tasa marginal mayor que grava las rentas del trabajo es cercana al 40%.

beneficios se traspasan al ámbito personal debe asignarse por otro mecanismo cuanto es la parte de capital y cuanto la de trabajo.

ii) Por su parte, el modelo “fuente” considera el factor generador de la renta, independientemente de si la misma fue retirada o no del ámbito empresarial. Se siguen dos formas alternativas. La primera, imputar primero un salario y considerar el resto renta de capital. La segunda, estimar primero el rendimiento del capital –se fija ramo mediante una serie fictos estimados de rentabilidad muy complejos- y la renta restante se asigna al trabajo.

(b) Por el contrario, el DU ancla con la tasa del rendimiento bruto del capital (intereses y alquileres) igual a la tasa marginal menor del impuesto progresivo a las rentas del trabajo. De esta manera se limita la posibilidad de realizar el arbitraje anteriormente descrito: si tasa que grava las rentas empresariales (netas de capital) se establece cerca de la tasa marginal mayor que grava las rentas del trabajo, al ser las primeras rentas netas se dificulta el arbitraje.

En el caso uruguayo, el arbitraje no es problemático, tanto para rentas “puras” de trabajo o de capital:

- i) En caso de que un agente perciba retribuciones personales pero en la práctica opere como empresa, puede abandonar el régimen personal -progresivo con mínimo- y tributar como empresa. Por ejemplo, un profesional que emplea a su vez una serie de profesionales en su estudio que trabajan para él sin tener relación de dependencia.
- ii) En el caso de un perceptor de rentas de capital, si considera que la retención, que conceptualmente es un ficto discrecional, es excesiva puede constituirse empresa y pagar sobre su renta neta (a una tasa mayor). Tal podría ser el caso de un arrendador de inmuebles que considera justo deducir sus gastos de mantenimiento, impuestos municipales, etc.

Se deber reconocer que el DU no soluciona el arbitraje entre renta empresarial y rentas brutas de capital, por lo que se necesitarán otras reglas habituales en la imposición a la renta de empresas como las de *thin capitalization rule* pero es claramente de mucho más fácil implementación y control que los problemas descritos para el DN.

2. El DN no distingue entre rentas de capital netas y brutas. En tanto, el DU reconoce que el interés es una renta bruta, en tanto las ganancias de capital o las regalías constituyen una renta neta ya que deducen el gasto necesario para originarlas, preservando la equidad horizontal.

3. El DN busca mantener la competitividad de la economía al bajar en términos relativos (UE y EEUU) la tributación al capital empresarial. En tanto, el DU busca afectar menos el ahorro y, por ende, ancla más abajo con la renta bruta de capital y además, porque tiene una renta per capita menor para gravar a nivel de la persona física.

2.2. Objetivos del Dual a la Uruguay

Los objetivos perseguidos con la introducción de una imposición global a la renta –en vez de la imposición cedular actualmente vigente- y, en particular, con el impuesto dual, son los siguientes:

(i) Por qué un impuesto a la renta personal?: Suficiencia

El pago de beneficios de la seguridad social, que representa aproximadamente un 18% del PBI, y el pago de los intereses de la deuda pública, que alcanza entre un 5% y 6% del PBI, imponen una fuerte restricción presupuestaria. Para contar con un mínimo funcionamiento del Estado, a los servicios de estas dos deudas –que suman 23% del PBI antes de haber realizado ningún gasto no comprometido- debe sumarse por lo menos un 10% del producto. Esto obliga a tener una presión tributaria en el entorno del 30% del PBI (Barreix, Roca y Villela, 2005) para prestar servicios públicos básicos mínimos. Este nivel de recaudación no es sostenible si proviene exclusivamente de impuestos indirectos por al menos dos razones: 1) implicaría tasas altísimas que alentarían la evasión, y 2) volvería sumamente regresivo el sistema. Por tanto, por estas razones es necesario recaudar sobre otras bases, en particular sobre la renta personal.

Dicho de otro modo, aunque el nivel de presión tributaria continúe siendo el mismo (algo más de 30%, o cerca del 32% si se suman otros conceptos como utilidad de empresas públicas monopólicas), obtener este nivel a través de dos bases imponibles (consumo y renta) no es equivalente a obtenerlo exclusivamente a través de impuestos indirectos pues 1) el sistema resulta menos regresivo si es una mezcla de impuestos indirectos e impuesto a la renta, y 2) porque existe cierta “miopía” del contribuyente, que no capta que parte de los impuestos tienen la misma base, lo lleva a evadir menos (la imposición a la renta personal en cualquiera de sus formas –IRPF, IRP, etc.- grava al consumo).

(ii) Por qué un impuesto a la renta personal?: Eficiencia

Es sabido que la imposición a la renta es eficiente en el sentido de Pareto ya que no modifica los precios relativos y, por tanto, no distorsiona la asignación de recursos en tanto que la que recae sobre el consumo no lo es, ni aún en el caso de un IVA generalizado con tasa única (que sí es neutral).

(iii) Por qué un impuesto a la renta personal global?: Equidad horizontal

Como se dijo, la imposición cedular a la renta actualmente vigente en Uruguay grava determinadas rentas –en particular, salarios y pensiones- y no grava las rentas del trabajo obtenidas en forma independiente (profesionales) ni algunas rentas del capital –por ejemplo, intereses y ganancias de capital-. La introducción de una imposición global, que gravaría las rentas hoy exoneradas, mejora la equidad horizontal del sistema.

(iv) Por qué un impuesto a la renta personal dual?: Equidad vertical

El impuesto dual, al gravar en forma progresiva a las rentas del trabajo y en forma proporcional a las rentas del capital, es claramente más progresivo que el cédular vigente.³⁹

(v) Por qué un impuesto a la renta personal dual?: Simplicidad y equidad efectiva

Es de recibo que tanto con relación a la equidad horizontal como vertical el dual es –al menos en teoría– de inferior calidad al impuesto sintético, que incorpora todas las rentas a la progresividad de la estructura de tipos definida, sin hacer un tratamiento diferencial de las rentas del trabajo y del capital. Sin embargo, por dos razones esta afirmación debe ser revisada cuidadosamente:

(a) en el diseño real de los IRPF sintéticos suelen encontrarse reducciones en la base y deducciones en la cuota que conspiran contra la equidad horizontal; y

(b) si la administración tributaria encargada del cobro del impuesto no es capaz de gestionarlo adecuadamente, la equidad teórica puede no verificarse en la práctica.

(vi) Por qué un impuesto a la renta personal dual?: Por tener una administración tributaria débil.

Casagrande y Shome, a fines de los 80, sostenían que en países de América Latina de baja institucionalización “la administración tributaria es política tributaria”, marcando la limitación que la primera impone a la segunda. Por ejemplo: si se diseña un impuesto a la renta personal progresivo, donde en teoría los contribuyentes más ricos pagan una mayor proporción de su ingreso que los pobres, pero en la práctica, por una mala administración tributaria, se termina cobrando solamente sobre los salarios, el tributo resultará fuertemente regresivo.

La mayor simplicidad de un impuesto dual que, en particular, permite gravar las rentas del capital, tanto las netas (regalías, ganancias de capital, etc.) como las brutas (intereses) a través de retenciones a tasas *liberatorias* –la retención efectuada en la fuente tiene carácter definitivo y exime de declaración e identificación si se considera necesario– juega a favor de que las fuertes carencias de una administración tributaria como la uruguaya no invaliden totalmente los objetivos que se buscan con el diseño del impuesto (para una propuesta de modernización de la administración tributaria uruguaya, ver Barreix y Roca 2003a).

A su vez, el dual definido sin deducciones o créditos a nivel personal permite el uso masivo de retenciones en la fuente del ingreso y con ello, controles cruzados con otros impuestos (IVA en independientes) y contribuciones a la seguridad social. Esto tiene dos ventajas: i) reduce el costo de cumplimiento del contribuyente y ii) facilita la fiscalización de la administración.

³⁹ Obviamente, será necesario mantener un mínimo exento como el del actual IRP.

(vii) Por qué un impuesto a la renta personal dual?: Deslocalización del ahorro

Una vez que se ha decidido pasar de una imposición cedular sobre la renta a una tributación global, la elección del tipo reducido al que se gravan las rentas del capital en el impuesto dual obedece, básicamente, a la restricción que impone la movilidad de este factor, que ha vuelto inviable gravar las rentas del capital a tasas marginales muy altas.

Esta restricción se agudiza en países como Uruguay, con tasas de ahorro crónicamente bajas, sistemáticamente menor al 13% en la última década.

(viii) Por qué un impuesto a la renta personal dual?: Contribuciones a la seguridad social muy altas

La demografía ha sido uno de las mayores causas del incremento del gasto público (Lindert, 2004). Con la caída de las tasas de natalidad y el aumento de la esperanza de vida en el siglo XX se genera un deterioro de la relación activos sobre pasivos en los regímenes de reparto de seguridad social en sentido amplio (jubilaciones, pensiones, seguros de salud, accidentes de trabajo y desempleo). Adicionalmente, las cargas de salud se incrementan fuertemente con el alargamiento de la esperanza de vida, encareciendo aún más la seguridad social (Tanzi y Schuknetz, 2000). Este fenómeno, que impacta fuertemente en los países desarrollados, también afecta a Uruguay y hace necesario un aumento de las contribuciones a la seguridad social sobre los activos. En caso de aplicarse un IRPF sintético que por abusar de incentivos a través de deducciones y créditos conlleva a tasas marginales muy altas es muy probable que, en un mundo financieramente integrado, los individuos con más altos ingresos *fuguen* las rentas de capital con facilidad. Como corolario, serán los sectores de clase media los que quedarán presos de altas tasas marginales y altas contribuciones a la seguridad social, disminuyendo fuertemente su ingreso disponible.

En la siguiente tabla se observa la pesada carga efectiva sobre el costo laboral por concepto de impuesto personal a la renta y contribuciones a la seguridad social que recaen sobre el asalariado medio en los países de la OCDE. En un país como Uruguay con un ingreso laboral muy inferior (estimado en US\$ 8.070 en paridad de poder de compra del salario en dólares corrientes de 2003), el IRPF no debería ser tan gravoso como en los países de la OCDE cuyo ingreso per capita más que lo triplica, máxime que las cargas sociales son relativamente altas. Efectivamente, las cargas sociales promedio en la OCDE son 24.2%, como porcentaje del costo laboral, en Uruguay sería aproximadamente del 20% considerando el sector privado no servicios (cuyo aporte patronal está suspendido).

CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA SOBRE COSTO LABORAL EN LA OCDE - 2003					
	Impuesto a la Renta Personal	Contribución Empleado Seguridad Social	Contribución Empleador Seguridad Social	Total	Costo Laboral
Alemania	17	17	17	51	42,949
Australia	23	0	6	29	39,639
Austria	8	14	23	45	34,068
Bélgica	20	11	23	54	45,187
Canadá	16	6	10	32	36,094
Corea	2	4	8	14	36,488
Dinamarca	32	11	1	44	37,453
España	9	5	23	37	27,999
Estados Unidos	15	7	7	29	36,019
Finlandia	20	5	19	44	36,276
Francia	9	10	29	48	34,535
Grecia	0	12	22	34	19,825
Holanda	7	22	14	43	39,045
Hungría	10	9	27	46	12,770
Irlanda	10	5	10	25	28,367
Islandia	24	0	5	29	30,112
Italia	14	7	25	46	35,690
Japón	5	10	12	27	33,881
Luxemburgo	8	12	12	32	37,294
México	2	1	13	16	10,743
Noruega	19	7	11	37	38,065
Nueva Zelanda	21	0	0	21	28,568
Polonia	5	21	17	43	17,475
Portugal	5	9	19	33	15,011
Reino Unido	14	8	9	31	34,004
República Checa	9	9	26	44	20,812
República Eslovaca	5	9	28	42	12,467
Suecia	18	5	25	48	33,352
Suiza	9	10	10	29	38,447
Turquía	12	12	18	42	18,598

Fuente: OCDE (2003)

(xi) Por qué un impuesto a la renta personal dual?: Disminuir las cargas sobre la inversión productiva.

El sistema cédular vigente exonera intereses pero grava las colocaciones bancarias con el IMABA, aumentando así el costo del endeudamiento a los sectores productivos pues el impuesto se traslada al tomador del crédito. Una reforma de la imposición a la renta que permita derogar el IMABA corrige este efecto negativo.

(xii) Por qué un impuesto a la renta personal dual? Instrumento de política económica: control de capitales de corto plazo y premio al ahorrista de largo plazo.

Nuestro país tiene un bajísimo nivel de monetización (el ratio de base monetaria a PBI es cercano al 5%, uno de los más bajos del mundo), la mayor parte de su bajísimo ahorro es en dólares (por ejemplo, cerca de un 90% de los depósitos no hipotecarios en el sector financiero está en moneda extranjera). Adicionalmente, es un país productor de *commodities* y por ende, sujeto a las fuertes oscilaciones de precios. Estos factores

sumados a una situación fiscal muy comprometida y una inserción internacional con socios inestables lleva a una fluctuaciones del tipo de cambio real que se agudiza con el ingreso (y salida) de capitales. Un instrumento que ayudaría, dentro de una batería, a morigerar esa volatilidad es la aplicación de un diferencial de tasas de retención liberatoria en los rendimientos financieros según los plazos de los depósitos premiando, a su vez, al ahorrista de largo plazo.

(xiii) Por qué un impuesto a la renta personal dual?: Secreto bancario

En el MERCOSUR pueden reconocerse dos estrategias diferentes de inserción internacional: la de “país grande”, seguida por Argentina y Brasil, que buscan captar inversión extranjera directa, y la de “país pequeño”, adoptada por Paraguay y Uruguay, que buscan captar el ahorro externo. (Para el desarrollo de esta idea, véase Barreix, Roca y Villela, 2003).

Uruguay ha seguido una estrategia consistente en captar el ahorro externo a través de depósitos bancarios y servicios conexos, tipo *offshore*, o a través del manejo de patrimonios vía sociedades anónimas –con acciones al portador- con activos en el exterior, protegidos por fuertes secretos bancario y fiscal. En particular, a partir de la liberalización financiera de los años setenta y con el objetivo de convertirse en la plaza financiera de la región, la tributación se adaptó al desarrollo de la banca *offshore* y actividades conexas en las zonas francas de servicios. En estas jurisdicciones no se grava el ahorro externo, la tenencia de acciones continúa siendo anónima y el secreto tributario está ligado al secreto bancario que sólo puede ser levantado mediante acción judicial.

El rediseño de la estrategia de inserción internacional y, en particular, el levantamiento o no del secreto bancario –tema muy controversial en el país- son decisiones que no se tomarán sin un largo análisis previo. El impuesto dual es funcional a este proceso de análisis puesto que permite cobrar el impuesto sobre las rentas del capital a través de tasas *liberatorias* sin necesidad de que se levante el secreto bancario, cosa que sí exigiría un IRPF sintético.

2.3. El secreto bancario: de paraíso fiscal a transparencia y control del fraude

Respecto al secreto bancario se propone levantarlo para los movimientos financieros por *motivo transacción* –cuentas corrientes y cajas de ahorro- y mantenerlo para los movimientos por *motivo acumulación* (ahorro) –depósitos bancarios, títulos de deuda, obligaciones y debentures, etc.-.

Los motivos de esta estrategia son los siguientes:

(a) Por razones de política económica. Uruguay es el país de América Latina con menor tasa de ahorro –sistemáticamente debajo del 13% en la última década- que refleja un fenómeno crónico. Por tanto, para financiar la inversión debe recurrir al ahorro externo. Esta estrategia se refuerza con la aplicación de tasas liberatorias diferenciales, premiando con tasas menores a los depósitos de más largo plazo.

(b) La principal justificación administrativa es facilitar la fiscalización de todos los tributos. Los movimientos financieros relacionados con la economía oculta se realizan a través de cuentas corrientes y cajas de ahorro, pero difícilmente a través de instrumentos de ahorro. El levantamiento del secreto bancario para las cuentas corrientes y cajas de ahorro constituye una herramienta clave para que la administración tributaria empiece el control del fraude fiscal en todos los tributos.

(c) Como instrumento de negociación internacional para consolidar el MERCOSUR con el objetivo de lograr una unión aduanera.

Como se dijo, en el MERCOSUR pueden reconocerse dos estrategias diferentes de inserción internacional: la de "país grande", seguida por Argentina y Brasil, y la de "país pequeño", adoptada por Paraguay y Uruguay.

Argentina y Brasil gravan la renta mundial de sus residentes, no existen los regímenes de sociedades anónimas con acciones al portador (exclusivamente hay acciones nominativas), en Brasil hay retención en la fuente para las rentas de capital, en particular para los intereses, y tienen legislación más laxa sobre el secreto fiscal y bancario, lo que les ha permitido firmar acuerdos para evitar la doble tributación y el intercambio de información (aunque en la práctica no opera ningún intercambio automático con otra jurisdicción). No obstante, debe señalarse que Argentina no grava los intereses en el impuesto a la renta de las personas físicas.

A la vez, brindan importantes beneficios a las inversiones reales, aprovechando la ventaja comparativa de su mercado potencial. Esto último ha generado una competencia subnacional expresada en "guerras fiscales", que han aumentado el gasto tributario. Estos incentivos concedidos a nivel subnacional han sustituido el progresivo abandono de las políticas regionales por parte del estado central. (Véase Cavalcanti, 2005 en Tanzi, Barreix y Villela).

Por su parte, Paraguay y sobre todo Uruguay han seguido una estrategia de "país pequeño" consistente en captar el ahorro externo. En estas jurisdicciones no se grava el ahorro externo, ni la renta obtenida en el extranjero por residentes, la tenencia de acciones continúa siendo anónima⁴⁰ y el secreto tributario está ligado al secreto bancario que sólo puede ser levantado mediante acción judicial.

En la medida que el MERCOSUR no es percibido como institucionalmente consolidado – no tiene una política comercial común, no tiene un régimen serio de solución de controversias y se abusa de los controles aduaneros-, la inversión tenderá a dirigirse al mercado mayor -principalmente a Brasil y luego, a Argentina-, efecto que se refuerza con los incentivos concedidos. Por ese motivo, Uruguay recibe significativamente menos inversión extranjera directa (aproximadamente 3%) que su participación en el PBI del bloque (cerca de 5%).

⁴⁰ Esto incluye además otro tipo de sociedades que sólo pueden tener sus activos en el exterior (SAFIs), con la excepción de ciertos títulos valores uruguayos, que tienen un régimen impositivo diferencial a las empresas establecidas en el país.

En materia tributaria, lo que se impone es un desmantelamiento de estos beneficios. Por ejemplo, la Unión Europea, con el fin de combatir una situación similar en ahorro en noviembre del 2000 selló un acuerdo político que en 2003 se concretó en una directiva comunitaria, que consiste en que a partir del 1 de julio de 2005 los países miembros deberán: (a) informar a la jurisdicción donde reside el beneficiario de los ingresos por intereses, o (b) retener 15% en los primeros 3 años, 20% en los siguientes tres y 35% de ahí en adelante, enviando el 75% de la recaudación al país de residencia del inversor. Los países que van retener son Austria, Bélgica y Luxemburgo, y países fuera del bloque - Andorra, Liechtenstein, Mónaco, San Marino y Suiza- acordaron aplicar las mismas tasas de retención o, a la opción del inversionista, informar a las autoridades tributarias de su país de residencia los ingresos recibidos.

El procedimiento aquí propuesto –retención y mantenimiento del secreto bancario- es similar a la opción planteada por la Unión Europea. La única diferencia está en que no se transfiere a los fiscos de los socios un porcentaje de lo retenido porque, como se dijo, no se está ante un proceso de integración consolidado, ante un verdadero mercado común.

Debemos dejar constancia que, como economistas, los suscritos no son partidarios del secreto bancario. Este genera un asimetría de información –que crea un fallo de mercado (Stiglitz y Grossman, 1980)- que priva a un país socio de la posibilidad de gravar o de combatir el fraude fiscal y, por tanto, de financiar parte de su gasto público. En esencia, es una exportación de base imponible. Sin embargo, en la situación actual del MERCOSUR obliga a que Uruguay use el secreto bancario como herramienta de negociación.

Voluntad Política para la Integración Económica

El comienzo del siglo XXI es un tiempo de grandes bloques económicos y políticos que requiere la renovación del concepto del estado soberano del siglo XVIII. Todos los procesos exitosos de integración se rigieron por una voluntad política que condujo la negociación económica. Basta recordar el proceso de consolidación democrático republicano de las trece colonias de Estados Unidos de América en el siglo XVIII hasta la formación de la Unión Europea (1958, Tratado de Roma) de naciones que se enfrentaron durante siglos, y más fuertemente desde la consolidación de los estados-nación alrededor de 1870.

En nuestra opinión, Argentina ha sido políticamente muy generosa con Uruguay, de hecho su primer *default* correspondió a nuestra lucha de independencia. Pocos países tienen una relación de país pequeño - país grande como la que tenemos. La referencia no es al aspecto económico. Las relaciones económicas se rigen por el principio del beneficio; si los argentinos compran servicios turísticos, tienen depósitos e inversiones en Uruguay es porque les conviene. La referencia es al aspecto político; pocas veces en la historia se encuentra una relación de respeto y amistad entre un país grande y uno pequeño como la que hay entre Argentina y Uruguay. En general, argentinos y uruguayos si hemos tenido diferendos, han sido de unos argentinos con unos uruguayos contra otros uruguayos y otros argentinos en todos los ámbitos -desde el deporte o las artes hasta los desfalcos o la represión-. Es por ello penoso, que el proceso de integración se paralice por la debilidad del liderazgo político para impulsar la armonización las políticas económicas necesarias para la consolidación de un mercado común eficiente.

(d) Por motivo confianza. Para que una jurisdicción sea considerada paraíso fiscal son necesarias dos condiciones. La primera, tener tributación baja o nula, y la segunda no brindar información fiscal a otras jurisdicciones tributarias. En los últimos años ha habido una creciente actividad internacional para combatir los paraísos fiscales por diferentes motivos desde el económico (por ejemplo, la Directiva de la Comisión Europea sobre ahorro y los diferentes acuerdos con países vecinos no miembros concordantes con la misma o el Proyecto de Competencia Tributaria Dañina de la OCDE) hasta el combate al terrorismo y el lavado de dinero.

Con la política y la legislación vigentes, Uruguay soporta presiones continuas en la materia, en particular por de países vecinos. Por ejemplo, Argentina en su lista de paraísos fiscales enumera una serie países, y aunque no incluye a Uruguay como tal sí incorpora a las sociedades financieras de inversión (SAFIs).

La solución propuesta de gravar todas las rentas de capital permite mantener el secreto bancario y a la vez no ser considerado un paraíso fiscal. Esto otorga seguridad al país de evitarse daños a su reputación y sanciones a la vez que brinda confianza al ahorrista de que se respetará la innominatividad de su ahorro, cosa que no ocurrió en otras jurisdicciones, en las que inclusive se levantó el secreto bancario con retroactividad.

**Diferencias entre el Dual a la uruguaya y Cedular Vigente
(el IRE, el IRP, Comisiones, IMABA y otros)**

1. El Cedular Vigente (el IRE, el IPR, Comisiones, IMABA, y otros) no grava algunas rentas en violación flagrante del principio de equidad horizontal. Rentas del trabajo: si una persona es dependiente o cobra comisiones paga, si es profesional no. Aun más, dos personas con igual ingreso salarial pero una en dos trabajos puede pagar menos que el otro. Rentas del capital: la renta de capital, aun las netas, no pagan -excepto algunas cuando se acreditan o giran al exterior- y la renta empresarial sí.
2. El CV es regresivo ya que las rentas del trabajo, incluido el empresarial, pagan y a tasas altas en tanto la mayoría de las rentas de capital están exentas (intereses, alquileres, ganancias de capital, etc). La estructura del CV al no gravar las rentas brutas de capital lo vuelve fuertemente regresivo en términos de ingreso y mucho más regresivo en términos de patrimonio.
3. El CV privilegia las rentas pasivas sobre las rentas empresariales, de riesgo y creación de riqueza y cambio tecnológico, castigando a estas últimas que tienen las tasas más altas del sistema. Pese a ello, luego de más de treinta años de vigencia del sistema Uruguay tiene el ahorro más bajo de América Latina y presenta un déficit crónico en el mismo.
4. El CV actual castiga a la inversión, no solamente porque la renta empresarial, sino porque el IMABA que encarece el crédito (colocaciones). Podría ser esta una de las razones por las que el país tiene una tasa de inversión insuficiente y la más baja de la región.
5. El impuesto a la renta CV (IRE, comisiones, IMABA, etc.) constituye una colección desordenada de impuestos lo que dificulta la administración y aumenta el costo de cumplimiento a los contribuyentes.
6. El impuesto a la renta CV (IRE, comisiones, IMABA, etc.) al ser grupo de impuestos a diferentes tasas y bases genera múltiples posibilidades de arbitraje. Por nombrar alguna, *back to back*, exceso o arbitrario corte de honorarios profesionales, abuso de comisiones, prestamos del exterior, etc.
7. El actual no es un sistema, es un conjunto de remiendos. El DU es un sistema de tributación a la renta con tres pilares armonizados, rentas personales, rentas de capital y rentas internacionales.
8. El Cedular Vigente al no gravar la renta de capital y no dar información sobre no residentes es posible, y ha sucedido, de ser considerado un paraíso fiscal. El DU al gravar al ser global y gravar todas las rentas, en forma similar al régimen actual vigente en la Directiva de la Comisión Europea sobre el ahorro, no puede ser considerado paraíso fiscal.
9. El DU puede aplicarse como un instrumento de política fiscal anticíclica si se modifica el sistema armonizado de tasas (IRPF-IRE) en forma coherente durante las diferentes fases del ciclo. Con el CV es imposible.
10. El DU permite aplicar incentivos al ahorro externo discriminando las tasas en función del tiempo de mantenimiento del ahorro (plazo del depósito).

3. Otras cuestiones de Diseño

3.1. Beneficios de la Seguridad Social

El proceso de ahorro en un esquema de fondo de pensiones puede ser dividido en tres etapas:

- (i) la etapa de la contribución, cuando se realiza el aporte al fondo;
- (ii) la etapa de inversión, cuando las contribuciones se invierten en activos que producen rentas; y
- (iii) la etapa de retiro, cuando se pagan los beneficios del fondo.

Si el sistema es de reparto, la etapa (ii) no está presente.

Como cualquiera de las tres etapas es susceptible de ser gravada, habría ocho combinaciones posibles. Debido a que varias de ellas constituirían doble imposición o ninguna imposición, se consideran solamente cuatro combinaciones sensatas, a saber (Whitehouse, 2004):

EEG (exonera, exonera, grava): se grava solamente el retiro, exonerándose el aporte al fondo y los rendimientos.

GEE (grava, exonera, exonera): se grava solamente cuando se aporta al fondo –cuando se cobra el salario-.

GGE (grava, grava, exonera): se gravan el aporte al fondo y los rendimientos del mismo.

EGG (exonera, grava, grava): la imposición recae sobre los rendimientos del fondo y sobre el retiro del mismo.

La mayoría de los países, tanto desarrollados como en desarrollo, grava con el impuesto a la renta personal los beneficios recibidos de la seguridad social (jubilaciones y pensiones), exonerando el aporte en la vida activa (el IRPF grava los salarios netos de contribuciones de seguridad social). Existen algunos países que imponen a la inversa: Australia, Japón, Nueva Zelanda, Perú y Filipinas. Por otra parte, prácticamente todas las legislaciones –por ejemplo, toda la OCDE- exoneran de impuesto a la renta personal los rendimientos de los fondos de ahorros previsionales, inclusive los privados (OCDE, 2004).

En el cuadro siguiente pueden verse con un ejemplo numérico los efectos de cada uno de los cuatro regímenes aquí planteados. Como se puede apreciar, EEG y GEE son neutrales entre gravar durante la vida laboral o en el retiro –la jubilación neta es la misma (136.89)- y, por tanto, rinden el mismo ingreso fiscal en valor presente (15). En la

práctica, pueden no tener similar impacto si un individuo paga una tasa marginal de IRPF diferente cuando realiza su actividad laboral que cuando disfruta del retiro.

En definitiva, los regímenes de EEG y GEE son equivalentes a un “impuesto al gasto” tradicional, en tanto GGE y EGG corresponden a un sistema de impuesto a la renta comprensivo. Esto es claro ya que los dos primeros regímenes gravan solamente el consumo (o gasto), sea al momento de generar los ingresos o al retiro, mientras que los otros dos (GGE y EGG) también gravan los rendimientos derivados del fondo. En consecuencia, en una primera elección preferimos EEG y GEE pues ambos favorecen el ahorro para el retiro, que es el objetivo de la seguridad social –sobre todo en un país de muy bajo ahorro como Uruguay- y, además, son neutrales respecto al momento de consumo.

Diferentes Tratamientos Tributarios a los Aportes a la Seguridad Social				
	EEG	GEE	GGE	EGG
Contribución	100	100	100	100
Impuesto s/Contribución	--	15	15	--
Aporte al Fondo	100	85	85	100
Retorno neto del Fondo	61.05	51.89	42.81	50.37
Fondo al retiro	161.05	136.89	127.81	150.37
Impuesto s/Jubilación	24.16	--	--	22.55
Jubilación neta	136.89	136.89	127.81	127.82
VPN de los Impuestos	15.00	15.00	20.64	20.64

Nota: Se asume 10% de rendimiento anual, 15% de impuesto a la renta y una inversión de 5 años.

A su vez, entre estos dos tratamientos (EEG y GEE) preferimos EEG por las siguientes razones:

(i) Para favorecer el ahorro desde ya, porque Uruguay no tiene un sistema de reparto puro.

(ii) Existen al menos tres razones para gravar las pasividades por IRPF:

a) Durante los 90's se verificó un alza del gasto público corriente y un crecimiento explosivo del gasto en seguridad social, que pasó de 10.9% del PBI en 1990 a 18.8% en 2003. Producto del abuso que se hizo, durante la dictadura, del mecanismo de ajustar las pasividades con rezago respecto a la inflación, en el año 1989, a través de un plebiscito, se instauró en la Constitución la obligatoriedad de ajustarlas en función de la evolución pasada del índice medio de salarios. Esto supone que la productividad de los trabajadores acrece las pasividades y con una relación activo/pasivo tan baja supone un importante aumento del gasto. En general, las pasividades se ajustan de acuerdo a la inflación pasada, de modo que mantengan su poder adquisitivo. A su vez, el índice medio de salarios públicos en aquel momento representaba más de 40% del índice medio de salarios. Los salarios en el sector público, que se ajustaban por

encima de la inflación sin criterio alguno de medición de productividad, empujaban el índice medio de salarios y, en consecuencia, repercutían incrementando el pago de pasividades. Por tanto, el Estado uruguayo no solo “crea” productividad por decreto sino que la Constitución la multiplica. Dado que este ajuste liga el poder adquisitivo de los salarios a las pasividades, ambos están en iguales condiciones de soportar el impuesto.

b) Si bien existió un impuesto a las retribuciones personales (IRP) con peso desde 1990, la imposición a la renta personal fue derogada a principios de los 70’s.

c) Medir las transferencias intergeneracionales es tarea harto compleja. Por un lado, debería considerarse el cambio en los activos y pasivos del país durante el período de existencia de los cohortes, es decir la diferencia entre el patrimonio que la generación recibió y el que deja. Para que esta medición fuese correcta debería considerarse no sólo los activos tangibles sino también los intangibles –la inserción internacional del país, el capital humano y el acervo cultural- y el nivel de deuda. Esta es una medición casi imposible, pero pudieren considerarse algunos indicadores indirectos del legado intergeneracional como el deterioro en la educación, la deuda pública, la pérdida de la calidad en la salud, etc. Finalmente, cuando en el país más del 50% de los niños están debajo de la línea de pobreza, en tanto menos de un 10% de los jubilados están en esa situación, la solidaridad intergeneracional se hace relevante.

(iii) Porque es un estímulo para una menor evasión. Respecto a esto debe señalarse que si bien Uruguay tiene altas tasas de evasión y atrición en la recaudación de aportes a la seguridad social (ver Lagomarsino y Lanzilotta, 2004), es el país que más recauda por impuestos a la seguridad social en la región (6.8% en 2003), excepto por Brasil –que recaudó 7.83% del PBI en 2003 más otros impuestos afectados, básicamente a las ventas- Para ese mismo año, Argentina recaudó solamente 3.5% del PBI (2.8% por el sistema público y el resto por las AFJPs) y Chile con un sistema previsional sustitutivo - exclusivamente privado- también cobró cerca de 3.5% del PIB.⁴¹

3.2. Integración de la imposición a la renta empresarial y la personal.

Una cuestión importante en el contexto de la imposición a la renta es el tratamiento de los dividendos, y en el caso del dual se suma el tratamiento de las utilidades a distribuir⁴². Para algunos expertos esto constituye doble imposición dado que en el mismo período el ingreso se grava a nivel de la empresa y, luego, vuelve a gravarse a nivel del individuo cuando es distribuido. Otros alegan que la empresa es una sociedad anónima, que constituye una entidad legal diferente con responsabilidad limitada, y debe por tanto ser

⁴¹ El 40% de la fuerza de trabajo chilena no contribuye, en particular los trabajadores por cuenta propia, los que trabajan en el sector informal y los que se ocupan en actividades estacionales (Oxford Analytica, 22 de abril de 2005).

⁴² En la mayoría de los países desarrollados, el IRPF incluye las rentas que los contribuyentes obtienen en las empresas personales. Por el contrario, en buena parte del mundo subdesarrollado, el impuesto a la renta empresarial alcanza estas rentas, las que no son gravadas por el impuesto a la renta personal.

gravada en forma separada del ingreso que tiene el individuo por los dividendos recibidos de ella.

La mayoría de los países reconocen la necesidad de cierta forma de integración entre el impuesto de empresas (corporaciones) y el de renta personal cuando se tiene un IRPF sintético. Esto se debe a que genera ciertos incentivos no deseables:

(a) Si los dividendos se excepcionan completamente y la tasa del impuesto empresarial es menor que la del impuesto personal, las personas tendrán el incentivo a transformar sus emprendimientos personales en corporaciones y tomar sus ingresos como dividendos, erosionando así la base imponible.

(b) Si la tasa del IRPF es más baja que la del impuesto corporativo, existirá un incentivo a pagar altos salarios -que pagan menos- y así obtener deducciones al impuesto empresarial.

Existen una serie de mecanismos para integrar el impuesto corporativo y el personal. Por ejemplo:

- el método clásico, donde existe doble tributación;
- la integración total, donde no existe doble tributación y se paga a la tasa del IRPF;
- sistemas intermedios como el de la tasa dividida, que grava en forma diferente a las utilidades retenidas respecto a los dividendos;
- el sistema europeo de integración parcial;
- el impuesto a la renta adelantado, que retiene sobre dividendos distribuidos y los sustrae del impuesto a la renta empresarial;
- el método de Singapur; y
- el costarricense⁴³.

En la práctica, existen una serie de regímenes desde la doble tributación en EEUU a la integración total en los países nórdicos. En este informe nos concentraremos en los dos extremos.

(a) El método clásico no integra los dos impuestos y la renta se grava tanto en la empresa como cuando es distribuido. Así, la única forma de evitar la doble imposición es no distribuir (caso de los EEUU). Supongamos una renta gravable de \$800, un impuesto a la renta empresarial de 30% y una tasa marginal de IRPF de 40%:

⁴³ La renta por dividendos distribuidos o acreditados se incluye dentro del ingreso global de la persona y el crédito, generado por el IRE pagado en cabeza de empresa, se computa a la tasa promedio de pago de IRPF del contribuyente.

	Distribución de Dividendos		
	0%	50%	100%
Impuesto de empresas	240	240	240
Ganancia Neta	560	560	560
Ingreso de la Persona	0	280	560
Base Gravada por IRPF	0	280	560
IRPF	0	112	224
Total de Impuestos Pagos	240	352	464
Tasa Efectiva Promedio	30%	44%	58%

Como puede observarse, la tasa promedio efectiva oscila entre 30% -cuando se retienen todas las utilidades- y 58% -cuando éstas se distribuyen en su totalidad-.

(b) Mecanismo de Integración Total. En este mecanismo el impuesto a la renta empresarial es simplemente un adelanto del IRPF que se puede utilizar contra éste. Técnicamente, al declarar su ingreso los accionistas o socios deberán incluir el impuesto empresarial como ingreso (ajuste *gross up*) fuesen o no distribuidos los dividendos. Para su explicación, tomamos el ejemplo siguiente:

	Distribución de Dividendos		
	0%	50%	100%
IRE como retención	240	240	240
Ganancia Neta	560	560	560
Ingreso de la Persona	0	280	560
Base Gravada por IRPF	800	800	800
IRPF	320	320	320
Menos la retención de IRE	240	240	240
Pago neto	80	80	80
Total de Impuestos Pagos	320	320	320
Tasa Efectiva Promedio	40%	40%	40%

Variaciones de este mecanismo dominan la tendencia reciente en el tema y se aplican inclusive en América Latina (Chile desde 1985).

El sistema tiene dos problemas potenciales:

- i) Los individuos deben ser fuertemente fiscalizados ya que pueden reclamar créditos que la empresa no realizó.
- ii) Los accionistas de las sociedades anónimas deben renunciar a la innominatividad.

Dada la bajísima tasa de inversión de Uruguay, en torno al 14% durante la última década, que apenas supera el nivel de reposición, se propone no gravar los dividendos ni las

distribuciones de utilidades que ya fueron gravadas por el IRE, salvo si los dividendos son remitidos al exterior. En este caso, dado que las empresas transnacionales pueden usufructuar el crédito (*foreign tax credit*) que la gran mayoría de los países desarrollados concede, se propone una retención definitiva de 10% a los dividendos y utilidades girados o acreditados al exterior.

3.3. Territorialidad versus Renta Mundial

Por el criterio de territorialidad (o de la fuente), se gravan las rentas de fuente nacional de residentes y no residentes. Por el criterio de renta mundial se gravan, además de las anteriores, las rentas de residentes obtenidas en el extranjero.

El principio de la fuente contribuye en las negociaciones de tratados internacionales a obtener mayores retenciones. No obstante, existe una tendencia impulsada por los países desarrollados, a partir de los efectos de la globalización, a adoptar el criterio de la renta mundial, por el que han optado algunos países de la región. De hecho, Argentina y Brasil gravan las rentas de las compañías y personas residentes según el criterio de renta mundial. Este sistema no sólo intenta maximizar la recaudación sino, a la vez, desalentar la inversión en el extranjero motivada por razones fiscales antes que por razones de rentabilidad. Este principio es conocido como "*capital export neutrality*".⁴⁴

El principal problema de la renta mundial para países como Uruguay, que ni siquiera puede fiscalizar satisfactoriamente el IVA, es que difícilmente podrá controlar la renta que sus contribuyentes tienen en todo el orbe. Por lo antedicho, esta reforma propone aplicar el criterio de territorialidad y, en la medida que la administración mejore y que la cooperación entre fiscos se consolide, pasar a renta mundial.

3.4 Beneficios complementarios –fringe benefits–

Ciertas remuneraciones son pagadas en especie –vivienda, educación de la familia, salud, gastos de transporte, vacaciones, etc.– y son deducidas por las empresas en el impuesto a la renta empresarial. Por tanto, deben ser incluidas en un capítulo específico del IRPF como renta gravada porque, de lo contrario, erosionarían su base. Por tanto, el diseño cuidadoso de este capítulo en el IRPF y en las contribuciones a la seguridad social es crucial para evitar que ingresos en relación de dependencia sean “disfrazados” y resulten exclusivamente gastos deducibles para las empresas, erosionando las bases imponibles y la equidad horizontal.

⁴⁴ Este principio puede ser ejemplificado del siguiente modo: supóngase que una inversión obtiene en Argentina una rentabilidad antes del impuesto a la renta de 100 y una rentabilidad después de dicho impuesto de 65 y, a su vez, en una zona franca de Perú obtiene una rentabilidad antes y después de impuestos de 80. Entonces, sólo gravando las rentas de fuente peruana, Argentina logrará inducir a la compañía local a considerar razones económicas antes que fiscales al decidir la localización de su inversión.

3.5 Unidad contribuyente: el individuo versus la familia

Algunas legislaciones obligan a declarar el IRPF individualmente, otras a hacerlo por familia y, en línea con la nueva tendencia, otras dejan la opción abierta al contribuyente.

En términos generales puede decirse que la unidad básica de consumo no es el individuo sino la familia, porque dentro de las familias se producen transferencias internas de ingresos de modo tal que la capacidad de consumo de una persona depende no de su ingreso individual sino del ingreso de la familia que integra.⁴⁵ Como ejemplo, considérense dos matrimonios, A y B. En el matrimonio A uno de los cónyuges tiene una renta salarial de 4 y el otro de 3 unidades monetarias. A su vez, en el matrimonio B uno de los cónyuges tiene una renta salarial de 5 y el otro de 2 unidades monetarias. Dado que ambos matrimonios tienen el mismo ingreso global (7 unidades monetarias) es muy probable que, en ausencia de impuestos, tengan un nivel de vida muy similar. La equidad horizontal exige entonces que su capacidad de consumo sea también muy similar después de impuestos, es decir, que paguen los mismos impuestos.

Si la unidad contribuyente es el individuo, debido a la progresividad con que se gravan las rentas del trabajo –como en el impuesto dual aquí propuesto– familias con el mismo ingreso pagarán impuestos diferentes simplemente porque su distribución de rentas es distinta. En general, cuanto más iguales sean las rentas de los cónyuges, menor será el impuesto que pague la familia. Esto surge del siguiente razonamiento: si $\alpha(y)$ es una función de impuestos progresiva e y_i la renta del cónyuge i , los impuestos T que pagará una familia son $T = \alpha(y_1) + \alpha(y_2)$. Si la renta familiar es $z = y_1 + y_2$, T será mínimo cuando $y_1 = y_2 = \frac{z}{2}$ y máximo cuando uno de los $y_i = z$ y el otro es igual a cero. De acuerdo a esto, en el ejemplo que se venía manejando el matrimonio A pagará menos impuestos que el matrimonio B, violándose así la equidad horizontal.

Esto se corrige si se exige que la unidad contribuyente sea la familia y no el individuo. No obstante, existe evidencia empírica de que la tributación conjunta desincentiva la participación del trabajador secundario en el mercado de trabajo y, además, introduce una “multa matrimonial”: por el solo hecho de casarse los impuestos de un matrimonio suelen aumentar pues pasan de tributar separadamente a tributar en forma conjunta porque las legislaciones evitan duplicar los mínimos no imponibles.

En línea con las tendencias modernas, se prefiere dejar la opción abierta al contribuyente.

3.6. Deducción versus crédito, y mínimo no imponible

En caso de otorgarse deducciones por hijo –o por estudios, salud, etc.– las mismas deberían diseñarse como créditos a deducir del impuesto liquidado y no como deducciones porcentuales del ingreso, pues en este caso se favorecería a los contribuyentes de mayores ingresos ya que el monto de impuesto ahorrado es igual al monto de la deducción por la tasa marginal del contribuyente.

⁴⁵ Este desarrollo ha sido tomado de Zubiri (2001).

En esta reforma, que propone un impuesto a la renta dual de tasas bajas, se recomienda no usar deducciones ni créditos sino un mínimo no imponible alto, que deje fuera del impuesto a aproximadamente 60% (o más) de la población económicamente activa. Si en el futuro se decidiera incluir alguna deducción o crédito, se recomienda establecer un crédito por hijo con un máximo de dos, siguiendo el estándar internacional.

3.7. Toma de riesgo

La legislación debe permitir deducciones por pérdidas de ejercicios anteriores para no discriminar contra aquellos contribuyentes que toman decisiones riesgosas respecto a aquellos con actividades de ingresos más ciertos y uniformemente distribuidos. Sin embargo, para ser coherentes con el esquema de tributación dual propuesto, estas deducciones deben realizarse separadamente en función de las pérdidas originadas en cada una de las dos canastas de ingresos: los derivados del capital y los otros.

Cuando todas las rentas se gravan mediante un impuesto sintético a tasas marginales progresivas, el tomar riesgo es castigado si no existe compensación mediante ajustes a la renta de períodos anteriores y posteriores del tipo de los descritos en 3.8. En efecto, en el IRPF sintético, si un individuo emprende proyectos riesgosos puede obtener altos rendimientos que lo harán tributar a las tasas marginales más altas; si en años posteriores toma pérdidas, no le serán compensadas por el gobierno. Por ello, si no le permiten promediar la renta por períodos largos se verá en desventaja respecto a un inversor que elige un proyecto sin riesgo pero con rendimientos estables.

En nuestra propuesta, dado que la tasa es baja (y fija) -el impuesto está anclado en el rendimiento del capital bruto- y liberatoria, no aplica la compensación de pérdidas y ganancias ni por años ni en el mismo año para los rendimientos de capital. Si el contribuyente se viera afectado en la toma de riesgo podrá hacerse empresa y compensar pérdidas y ganancias en el mismo año e inclusive arrastrar las primeras en el tiempo, pero pagará la tasa del IRE sobre su renta neta.

3.8. No discriminación entre ocupaciones

Diferentes ocupaciones presentan diferentes perfiles de ingreso. Aquellas ocupaciones en las que se recibe un ingreso concentrado –las primas de un futbolista, las resultas del juicio largo de un abogado- serían discriminadas porque resultarían gravadas a las tasas marginales más altas del IRPF respecto a aquellas ocupaciones que reciben sus ingresos distribuidos uniformemente en el tiempo. Para corregir esta posible discriminación, existen varios mecanismos de “promediación” de ingresos –*income averaging*- (Jenkins y Shukla, 2000).

En teoría, el IRPF a tasas progresivas puede violar la equidad horizontal entre ocupaciones. En efecto, diferentes ocupaciones suelen tener diferentes padrones de ingreso aunque el monto acumulado de los mismos a lo largo de su vida sea igual (inclusive en valor presente neto). Por tanto, debido a que las tasas marginales varían con

los diferentes niveles de ingreso, el IRPF pagado será diferente entre dos ocupaciones. Por ejemplo, si una persona gana 10,000 por diez años pagará menos impuesto que otro que gana \$20,000 en los cinco primeros años. Algunos estudios demuestran que el IRPF puede reducir la inversión en capital humano (entrenamiento, estudios, etc.) y esas actividades deben ser favorecidas (educación terciaria y superior a costo reducido, préstamos para postgrados, etc.) por el gobierno para compensar este efecto. Sin embargo, parte del problema se puede solucionar mediante el promediar el ingreso a lo largo del tiempo.

El principio básico es permitir al contribuyente (de rentas del trabajo en el caso del dual) promediar su ingreso a lo largo del tiempo y calcular el IRPF sobre el ingreso promedio. Veamos dos ejemplos que promediarán el ingreso hacia atrás y hacia delante (Jenkins y Shukla, 2000). Supongamos que se promedia en cinco años asumiendo una estructura de: 0% hasta \$1.000, 20% de \$1.000 hasta \$5.000, y 50% por rentas sobre \$5.000.

A. Promedio hacia atrás. Supongamos que el contribuyente gana \$2.500 por los primeros 4 años y 10.000 en el último (por ejemplo, de los honorarios de un abogado dedicado a un juicio donde participa del resultado si gana). El IRPF sin y con promedio será:⁴⁶

Renta sin Promedio

Año	1	2	3	4	5
Ingreso	2.500	2.500	2.500	2.500	10.000
Impuesto	300	300	300	300	3,300
Impuesto Pago	\$4.500				

Renta con Promedio

Año	1	2	3	4	5
Ingreso	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000
Impuesto	600	600	600	600	600
Impuesto Pago	\$3.000				

De acuerdo a este método, el año 5 el contribuyente en lugar de pagar \$3.300 paga \$ 600 y completa \$600 por cada uno de los años anteriores, donde había pagado \$300. En Uruguay, estos pagos deben ajustarse por inflación y tener en cuenta un módico interés.

B. Promedio hacia adelante. Este ajuste debe realizarse cuando el ingreso cae en el futuro. El IRPF se paga al principio pero luego se tiene un crédito para cuando la renta cae (este puede ser el caso de un deportista con una buena prima a la firma de contrato).

⁴⁶ Por razones de facilitar la comprensión del ejemplo se omite el cálculo del impuesto en valor presente neto.

Renta *sin* Promedio

Año	1	2	3	4	5
Ingreso	10.000	10.000	10.000	10.000	2.500
Impuesto	3.300	3.300	3.300	3.300	300
Impuesto Pago	\$13.500				

Renta *con* Promedio

Año	1	2	3	4	5
Ingreso	8.500	8.500	8.500	8.500	8.500
Impuesto	2.550	2.550	2.550	2.550	2.550
Impuesto Pago	\$12.750				

4. Impuesto a la Renta Empresarial

El impuesto a la renta empresarial (IRE) uruguayo es similar al estándar internacional, excepto por su principal defecto, el alto número de excepciones –rentas no comprendidas y exoneraciones-. Entre ellas: rentas “puras” del capital, rentas donde “predomina el factor capital”⁴⁷, canalización y autocanalización del ahorro, excesivo número de zonas francas y una serie de beneficios sectoriales (básicamente, ley de promoción industrial⁴⁸). A esto se suma, como se vio, un impuesto personal a la renta incompleto y la ausencia total de política tributaria y administración tributaria internacional. Todos estos factores violan el principio de equidad horizontal –igual trato a contribuyentes de igual renta- y aumentan las posibilidades de evasión.

Para corregir estos problemas, logrando una asignación eficiente de recursos y la equidad horizontal, en un mundo complejo y dinámico, se debe tener un impuesto a la renta empresarial simple, esto es, sin excepciones y a tasas menores. Además de simplificar la administración, un impuesto general de base amplia favorece el “espíritu país” a diferencia del beneficio directo a un sector o región, que rara vez se basa en un merecimiento dado por externalidades positivas diferentes a las del resto de los sectores/regiones. Aún en el caso de que estas externalidades existieran, es necesario valuarlas económicamente para ver si justifican un tratamiento diferencial.

Uruguay, en el contexto del MERCOSUR, tiene desventajas en relación a la localización de inversiones debido a que es una unión aduanera incompleta, sobre todo a nivel institucional. Por un lado, un posible fracaso del MERCOSUR aumenta el riesgo de la

⁴⁷ La calificación de rentas “puras” de capital y rentas donde “predomina el factor capital” son términos que la legislación tributaria uruguaya debió forzar al no tener un impuesto a la renta personal global.

⁴⁸ El gasto tributario implicado en los beneficios de la ley de promoción industrial es relativamente menor, lo cual refuerza la idea de que solo introduce distorsiones en el sistema tributario.

irreversibilidad de las inversiones con escala superior a la del mercado uruguayo y, por otro, por ser un mercado de menor tamaño relativo, una inversión marginal de plantas ya instaladas o a instalarse en los países grandes es suficiente para cubrir la demanda uruguaya. Aunque no se considera que los incentivos tributarios sean el factor determinante de la localización de las inversiones, una tasa de impuesto a la renta empresarial menor:

- (i) ayuda a tomar estas decisiones a favor de Uruguay;
- (ii) desalienta una “guerra fiscal” de incentivos –exoneraciones de base gravada- con los estados vecinos y, sobre todo;
- (iii) favorece el ahorro empresarial en un país con un alto porcentaje de ciudadanos de la tercera edad, donde la propensión marginal a consumir es muy alta.

4.1. Propuestas del Dual a la Uruguay en la Renta Empresarial

a) Reducción de la tasa al 25% del IRIC y del IRA, financiando esta medida con:

i) Eliminación de la exoneración por canalización y auto-canalización del ahorro, que se estima en US\$14 millones en base a Rossa y Roca (2001), y todas las demás exoneraciones de renta, a excepción de la correspondiente a reinversiones.

En nuestro país, como en la mayoría de los de América Latina, predomina un sistema de imposición a la renta empresarial *dicotómico*, de tasas marginales altas y tasas efectivas bajas (sobre rentas fiscales ajustadas). Por ejemplo, para el período 1993-1997, cuando la tasa nominal fue de 35%, la tasa efectiva fue levemente inferior al 20% (Barreix, 2003).

ii) La retención sobre intereses de préstamos del exterior que financian entidades financieras, que hoy no están gravados, o el aumento de la renta de dichas entidades en caso de que dichos préstamos fueran una forma de elusión (remisión de dividendos).

iii) Retención de 10% sobre dividendos girados al exterior, que hoy no opera con países como EEUU. Si posteriormente, por razones administrativas, se considera que la retención debe aplicar sobre todos los dividendos y utilidades –sean o no girados al exterior, lo que constituirá doble tributación-, esta recaudación adicional deberá aplicarse a una nueva rebaja de la tasa del IRE –IRIC e IRA-. (hasta un entorno de 20%).

iv) Duplicar el Impuesto a la Constitución Sociedades Anónimas, que rindió un 0.04% en 2004. La justificación de esta medida se verá más adelante con la propuesta relativa al cambio de la imposición al patrimonio.

d) Los *Tax Free Shops* y las Tiendas de Frontera son empresas ubicadas en los puertos de entrada al país y en la frontera con Brasil. Tienen el beneficio de tratamiento de exportación para determinados bienes. Para las tiendas de frontera (104), el comprador debe ser extranjero, en tantos los *free shops* (6) pueden vender a residentes con límite de compra. De una muestra de la DGI para el cuatrienio 2000 – 2003 se estima la siguiente

estructura de ventas: 0.05% del PBI para ventas exentas, 0.02% para ventas gravadas y 0.3% para ventas asimiladas a exportación (Vallarino, 2005).

Este trabajo propone que se mantengan los *free shops*. Adicionalmente, se propone que cuando se consolide el MERCOSUR los pasajeros que ingresan de países miembros no puedan comprar en ellos, pudiendo hacerlo solamente a la salida del país (solución de la Comunidad Europea).

Respecto de las tiendas de frontera que, como se vio, son muy numerosas (104), debe hacerse un estudio de lo que realmente dejan al país contra su costo de fiscalización (que no venda a residentes ni favorezca el contrabando) dada la restricción de tener una DGI y un DGA extremadamente débiles. En la medida que Brasil se convierta en una economía más abierta, tiene poco sentido mantenerlas. Una solución posible sería reducir las fuertemente –que no fuesen más de 10-, adjudicándolas por licitación de regalías sobre ventas al Estado (con participación municipal en los ingresos).

e) Zonas Francas. En las zonas francas uruguayas (8) los usuarios (1500) están exonerados de todo tributo nacional creado o a crearse y, además, la circulación de bienes dentro de ellas está exonerada de impuestos.

<i>Zonas Francas</i>	<i>Número de Usuarios</i>
Montevideo (Zonamérica)	870
Florida	272
Colonia	248
Colonia	36
Rivera	35
Nueva Palmira	13
Río Negro	13
San José	7
<i>Total</i>	<i>1.494</i>

Fuente: DGI - Datos registrales

Las ventas desde zona franca a territorio nacional son consideradas como importación por lo que se liquidan los tributos de importación e internos, pero no la renta. A su vez, las ventas realizadas por un contribuyente situado en territorio nacional a zona franca se consideran ventas asimiladas a exportaciones, teniendo derecho a solicitar devolución por el IVA y el COFIS incluido en las compras asociadas a estas ventas.

La devolución por IVA y COFIS por exportaciones totales en el 2003 fue de 0.6% del PBI mientras que las correspondientes a zonas francas fueron de 0.2% del PBI. Más aún: según la DGI, en los cuatro años anteriores (1999 a 2002) el porcentaje de la devolución de IVA y COFIS a zonas francas respecto a la devolución a las exportaciones totales fue aún mayor, llegando hasta el 50%. Llama poderosamente la atención que tratándose de

zonas francas no industriales -que el Uruguay no puede tener por los acuerdos de OMC⁴⁹- la devolución del IVA y COFIS alcance estos niveles. Aquí se abren tres posibilidades no excluyentes:

- a) las empresas de servicios de zonas francas compran con paramétricas muy distintas a las del resto del sector servicios, máxime si se considera que pueden comprar sin ningún impuesto directamente del exterior;
- b) existe una triangulación para reducir los precios de exportación (en Uruguay no hay ni legislación de precios de transferencia), subfacturando desde el país a zona franca y permitiendo que parte de la renta quede en ella donde están exentas; y
- c) existe una evasión de IVA y COFIS.

En conclusión, dada la inserción actual de Uruguay en el MERCOSUR se deberían tener solamente dos o tres zonas francas dedicadas a tecnologías avanzadas, servicios financieros y/o logísticos de alto valor agregado. La experiencia internacional comparada indica que el modelo de múltiples zonas francas ha fracasado, por su alto costo de administración y evasión –que se vuelve crítico en Uruguay por la ineficiencia de los organismos fiscalizadores- en relación al valor agregado que generan.

4.2. Micro y pequeñas empresas

Si vía liberalización comercial se cumplen los resultados del teorema neoclásico de Heckscher y Ohlin, los países exportarán los bienes intensivos en su factor abundante e importarán los bienes intensivos en su factor escaso. A su vez, si se cumplen las predicciones del teorema de Stolper y Samuelson, un incremento en los precios relativos de los bienes intensivos en mano de obra calificada determina un incremento en el retorno relativo de la mano de obra calificada, incrementando la inequidad en la distribución del ingreso. En los países en desarrollo, esto se traduce en el crecimiento de los productos primarios (agrícolas y recursos naturales no renovables) y una caída parcial del sector industrial (dominado por los países asiáticos, donde abunda el factor trabajo).

En Uruguay, la participación del sector industrial fue de 23.4% del PIB en 1970, alcanzó un máximo de 29.7% en 1986 y ha caído al 18.9% en el 2003. El proteccionismo –en especial el agrícola- de los países en desarrollo, la diferencia de productividad mantenida por mercados ineficientes y las restricciones impuestas por una institucionalidad débil hacen que no se puedan capitalizar las ventajas comparativas (Barreix, Roca y Villela 2005). El país ha visto estancada la participación del agro en el PIB, que pasó de un 14.0% en 1970 a un 12.5% en 2003.

Sumado a ello, otras tendencias de reorganización empresarial, como la tercerización de servicios, multiplicando las micro y pequeñas empresas, generan una nueva distribución

⁴⁹ Además, las zonas de procesamiento industrial de exportaciones (EPZ) –que no existen en Uruguay-- deben terminarse pues la normativa acordada en la OMC no permite diferenciales de impuesto a la renta para actividades con destino de exportación y de mercado interno (sí permite otros incentivos, como capacitación de mano de obra, financiamiento de activos fijos, etc; o incentivos regionales tributarios generalizados -no discriminatorios-).

del valor agregado a nivel de los tres grandes sectores económicos (agro, industria y servicios). América Latina ha perdido casi 7% del producto industrial y ha ganado casi 10% en servicios al cabo de dos décadas (Barreix y Alvarez, 2001). Esto tiene importantes consecuencias para la política y, en especial, para la administración tributaria, ya que el grupo mayoritario de contribuyentes lo constituyen los “difíciles de gravar” (Shome, 1999).

Debido a que en su mayoría estos mini y micro emprendimientos tienen una productividad muy baja (Rodríguez-Clare, 2004), constituyendo meramente formas de subsistencia, tienden a ganar competitividad evadiendo los impuestos. Por ello, en términos de economía política, esto se vuelve un dilema: por un lado, el gasto social, muchas veces ineficaz, no puede atender la emergencia en una situación de restricción fiscal y, por el otro, la política tributaria debe gravarlos porque compiten con la economía formal. Como respuesta, las administraciones tributarias han ideado durante más de un cuarto de siglo un sinnúmero de regímenes especiales y otros mecanismos —entre ellos retenciones, fictos físicos y pagos estimados— con mayor o menor suceso.⁵⁰ Sin embargo, el dilema no se resolverá por el lado tributario exclusivamente -como se ha intentado hasta ahora- sino mediante una *mezcla* de gasto social focalizado con imposición especial. Esto es lo que se aplica en los países desarrollados (programas de desempleo, de reinserción laboral, de ayuda familiares, etc.) donde la informalidad es muy reducida.

Debe señalarse que existe un reflejo de esta situación en la concentración de la recaudación. En la mayoría de los países de la región, menos del 1% del total de los contribuyentes aporta cerca del 70% de los ingresos impositivos totales y más del 40% se recauda en las aduanas.

En Uruguay, el impuesto a las pequeñas empresas (Ipeque) sustituye al IVA, al COFIS y al impuesto a la renta para empresas con una facturación anual menor a \$ 430.000, pero no sustituye las contribuciones a la seguridad social. En el año 2004, este impuesto recaudó un 0.09% del PIB. En base a un informe del Banco Central (2004) se estima que si los pequeños hubiesen pagado IVA, la recaudación hubiera sido cinco veces mayor.

Por lo anterior puede afirmarse que:

a) Es razonable mantener un régimen especial para los pequeños empresarios. Muchos países desarrollados también tienen este tipo de mecanismos por razones administrativas. La tendencia moderna actual confluye hacia regímenes especiales que sustituyen los impuestos del régimen general y los recursos de la seguridad social, abarcando también, además de las personas naturales, a las sociedades de personas (González, 2002). En esta evolución se observa que adicionalmente a los ingresos brutos -como factor para determinar la calidad de pequeño contribuyente y su categorización- se están incluyendo otros parámetros (la cantidad de unidades de explotación, el precio máximo de venta, el

⁵⁰ El abuso de estos regímenes simplificados ha llevado a afirmar la existencia de un nuevo principio de la tributación, el “principio de comodidad” de las administraciones tributarias (Rezende, 2005).

personal afectado a la actividad, etc.) para evitar el fenómeno del “enanismo fiscal”⁵¹. De esta manera se impide que contribuyentes de mayores niveles de ingresos brutos se beneficien de estos regímenes, a través del ocultamiento del nivel de sus ventas o prestaciones de servicios.

b) La complementariedad de gasto social focalizado (ver Anexo 1), como el PANES, con el régimen de pequeños es muy útil, tal como se expresó anteriormente. Así, deberían tomarse medidas para que la reinserción al mercado de trabajo sea en el sector formal. Deben reconocerse dos limitaciones:

- i) la situación del fiscal país no permite ampliar la cobertura de este programa, y
- ii) la solución ideal, pero impracticable, sería el impuesto a la renta negativo, donde el estado complementa con transferencias pecuniarias y no pecuniarias el ingreso de los beneficiados.⁵²

c) Debe discriminarse entre la economía informal -fenómeno social causado por el proceso económico antes descrito- y la economía oculta –que incluye actividades netamente delictivas como ser contrabando, falsificaciones, drogas, etc.-, aunque ambas pueden interrelacionarse.

En nuestro criterio existen, entonces, tres formas de evasión. La primera está asociada a las micro y pequeñas empresas que evaden los impuestos indirectos como forma de mejorar su productividad y que debe combatirse con fiscalización, en especial de primer nivel (ver 5. 5.; “La pirámide de fiscalización”), conjuntamente con gasto público focalizado como el programa PANES. La segunda forma de evasión, la economía oculta, es directamente un delito y debe combatirse por medios cuasi-policiales, como toda asociación para delinquir. Es importante acotar que muchas veces presentan organizaciones empresariales que utilizan desempleados de la economía informal para su beneficio, como ser la distribución callejera de artículos de contrabando o falsificaciones. Por último, el tercer tipo de evasión mediante una conducta ilícita evita el tributo –que implica la verificación del hecho generador tributario y el posterior incumplimiento de la obligación emergente-. Esta sí puede ser combatida por mecanismos burocráticos y, en contadas excepciones, puede llegarse a sanciones penales.⁵³

⁵¹ Deben establecerse no más de dos tramos para evitar el “enanismo fiscal”, mediante el cual los contribuyentes de materialidad económica ocultan su nivel real de facturación dividiendo su actividad en varias empresas en forma ficticia, para alegar ser eximidos del régimen general de IVA, la renta y las contribuciones a la seguridad social.

⁵² Este mecanismo tiene la ventaja de que preserva el incentivo a trabajar porque el ingreso del individuo después de impuestos necesariamente crece con su ingreso antes de impuestos, dado que el subsidio es el impuesto que pagaría el individuo sobre el mínimo (siempre asumiendo que trabaja en la economía formal).

⁵³ Si bien los impuestos son el precio de la civilización (juez Wendell Holmes), ya Locke, Montesquieu y Hamilton eran escépticos respecto a la pena de prisión a los evasores en algunas circunstancias (cuando exista un gasto público excesivo y abusivo). Los autores consideran que la pena de prisión por evasión debe ser absolutamente excepcional. Para ello se necesita primero una administración eficiente y profesional, un gasto público transparente y una justicia con celeridad (para cuestiones económicas en el siglo XXI globalizado una justicia lenta es injusta), que efectivice sanciones pecuniarias que son las que sí son relevantes a los empresarios bien establecidos. Adicionalmente, en nuestro país se violaron por diestra y siniestra los derechos humanos más elementales y caros a nuestra civilización y, luego, esos delitos fueron condonados en pos de la paz social. Por ello, si bien los autores reconocen que, por ejemplo, apropiarse

c) La propuesta consiste en:

i) Rediseñar el régimen de monotributo, tal como se expresó en a), incluyendo además de IVA y renta las contribuciones a la seguridad social, y eliminar el Ipeque. Este debe estar basado en un sistema presuntivo de los ingresos o renta de los contribuyentes teniendo en consideración el tipo de actividad que desarrollan (ambulantes, pequeños comerciantes, pequeños artesanos y empresarios de servicios, etc.) así como el monto del capital y el volumen de las operaciones. Adicionalmente, se debe considerar la posibilidad de incluir un régimen especial para micro empresarios que inician actividades con una reducción temporal de aportes.⁵⁴

ii) Agregar un tramo más al monotributo con el objetivo de evitar el arbitraje consistente en que algunos perceptores de rentas del trabajo (por ejemplo, profesionales) se disfracen de pequeñas empresas. Se debe evitar que este régimen de excepción lesione la integridad del sistema de imposición a la renta.

4.3. Sector Agropecuario

El sector agropecuario es pilar del desarrollo económico del Uruguay. Si bien su participación en el PIB es modesta, en torno al 10%, más del 60% de las exportaciones son de base agropecuaria.

Es conocido que el sector fue discriminado por décadas mediante el manejo de tipos de cambio múltiples y en los últimos años vía la fijación de la evolución futura del mismo. Para compensarlo, equivocada e insuficientemente, desde fines de los 90s se le otorgaron una serie de ventajas, la mayoría tributarias, como la exclusión de sus activos (tierra) del impuesto al patrimonio y la rebaja de los aportes patronales a la seguridad social. También es de recibo que a nivel internacional el sector agropecuario es castigado por las tesorerías de los países ricos, como se describió en el recuadro “El doble costo fiscal del proteccionismo y los subsidios agrícolas”.

Respecto a la política tributaria al sector, en especial la relativa a la renta, todavía perdura la discusión sobre si el agro debe tributar por renta ficta o real. El IMAGRO, sistema de renta ficta, fue diseñado en el período de economías cerradas, al final de la aplicación del modelo de sustitución de importaciones, con tendencia a la planificación. Como expresa el Prof. Harberger, este impuesto (finalista) es teóricamente inmejorable pues permite que

indebidamente del IVA es igual a otro tipo de hurto, parecería desproporcionada su sanción con prisión si no existen circunstancias agravantes serias, hasta que no se cumplan las condiciones precisadas anteriormente. En el derecho sajón, las penas dependen de la percepción del Juez sobre la intencionalidad de quien es juzgado. Si bien nuestro derecho es deudor de la tradición napoleónica, interpretaciones muy laxas sobre conductas evasoras podrían terminar con muchos encarcelamientos o, en el otro extremo, interpretaciones muy estrictas podrían no condenar a nadie. En cualquier caso, se corre el riesgo de que se vuelva un instrumento de uso político (Barreix y Roca, 2003).

⁵⁴ La finalidad de este régimen es subsidiar a estos sujetos excluidos socialmente, para lograr su inclusión económica. Por eso se ha considerado como condición que deben desarrollar un proyecto económico viable, para lo cual se les otorga un plazo de 24 meses. Al cabo del mismo, deben tributar por el régimen general como los demás contribuyentes (recientemente aplicado por AFIP).

un productor (empresario) se apropie de todo el excedente que logre sobre la productividad media y a la inversa, pero en la práctica es inaplicable. El problema es que es virtualmente imposible medir con precisión las productividades medias de todos los diferentes tipos de producción agropecuaria –en función de la calidad de la tierra, como el único factor de producción-. (Uno de los suscritos fue miembro de la Comisión del IMAGRO cuando se implantó la devolución del IVA y co-autor del primer trabajo de presión fiscal macroeconómica del sector que mostró que la tributación indirecta era más gravosa que la directa en el sector).

A su vez, la utilización de un impuesto a las ventas (IMEBA) como sustituto de la tributación a la renta es claramente inconveniente (efecto cascada, discriminación de sectores –ventas no es renta y estimar ésta por tasas diferenciales es imposible-, entre otras razones). Por tanto, en una economía pequeña y abierta la alternativa de tributación por la renta real es la mejor posible y no crea distinción con el resto de la economía.

A su vez, el agro se caracteriza por ser un sector donde parte de las ganancias se capitalizan en el valor de la tierra. Es por ello conocido que la rentabilidad del mismo es baja. Primero, por que sumado a la volatilidad de los precios y el proteccionismo, la rentabilidad financiera corriente tiende a ser reducida, por eso es conocido que por ejemplo, compañías aseguradoras como el Lloyds del Reino Unido fundaban sus operaciones con capitales agropecuarios. Segundo, porque la tierra factor de producción casi fijo -excepto por las mejoras a la productividad por tratamiento de los suelos- tiende a absorber en su valor de venta los beneficios proyectos, públicos o privados (caminería, electricidad, escuelas rurales, policlinicas, etc), de infraestructura que se realizan.

Por estas razones, la mezcla de pagar la imposición a la renta sobre base real durante los años que se explota por el productor rural (impuesto a la renta empresarial como el IRA) y complementar con el impuesto a las ganancias de capital (netas ya que se deduce ajustado por inflación tanto el valor de compra como las mejoras realizadas) es eficiente - y de equidad horizontal con los otros sectores- ya que reconoce los beneficios (netos) en la medida que se devengan.

Por tanto, se recomienda mantener el sistema actual (IVA en suspenso, IRA e IMEBA) y cuando se produzca a los tres años de su vigencia el ajuste al sistema propuesto –tal como se recomienda en la sección agenda- se deberá considerar la eliminación del IMEBA y la obligatoriedad de tributar por renta real (o monotributo, en el caso de los pequeños productores). Adicionalmente, cuando se tiene un tamaño de empresa -nivel de activos- en un sector que necesita cada vez ms importantes inversiones bien evaluadas para incrementar su productividad, se hace prentorio tener un sistema contable afiatado.

5. Tributación sobre actividades transnacionales

Como se expresó anteriormente, la tributación internacional constituye el tercer elemento, junto con la renta de empresas y personal, del sistema de imposición a la renta. Por el tipo de inserción internacional vigente desde 1974 –secreto bancario- este componente es el

más rezagado de los tres. El avance de las liberalizaciones comercial y financiera, la globalización y la integración regional han llevado a un aumento en la importancia de la imposición a las operaciones transnacionales.

La política y la administración tributarias deben enfrentar una serie de problemas emergentes del proceso de internacionalización de las economías como:

- a) asignación de la base tributaria de las empresas multinacionales,
- b) tributación sobre los ingresos de capital,
- c) intercambio de información,
- d) tratados de doble imposición, y
- e) paraísos fiscales y regímenes de incentivos dañinos.

La liberalización de los mercados ejerce presión sobre las compañías multinacionales para que sean más competitivas reduciendo sus costos, inclusive los tributarios. Cerca del 40% de las transacciones comerciales internacionales se desarrollan entre firmas afiliadas.⁵⁵ Las empresas multinacionales reasignan sus rentas reestructurando sus operaciones comerciales y financieras en los diversos países para minimizar el pago de impuestos.

Esto impone una carga adicional sobre las administraciones tributarias que requieren, entre otras cosas, legislación de precios de transferencia que asegure la justa determinación de la base imponible de renta en la jurisdicción e intercambio de información con otras administraciones. En el MERCOSUR, Argentina⁵⁶ y Brasil tienen legislación en la materia.

En la medida en que crece la importancia de los ingresos de capital generados en el exterior se reduce la capacidad de las administraciones tributarias nacionales para verificar la veracidad de las declaraciones de ingresos. Esto genera la necesidad de profundizar las normas en materia de intercambio de información entre las autoridades de las distintas jurisdicciones, como también la conveniencia de establecer normas en materia de retención en la fuente.⁵⁷ Aunque la reforma propuesta en este trabajo implica en una primera etapa gravar con criterio de territorialidad –y no con criterio de renta mundial- sí se realizarán retenciones en la fuente.

⁵⁵ Byrne, (2004).

⁵⁶ Argentina incorporó normas en materia de precios de transferencia a partir del 1 de enero de 1998 mediante una modificación de la Ley del Impuesto a las Ganancias.

⁵⁷ Sin retención en la fuente, la efectividad del intercambio de información disminuye. Avi Yonah (2004) lo ejemplifica del siguiente modo: un ciudadano mexicano que desee recibir intereses, libres de impuestos, de bonos de una corporación americana, podría operar como sigue: 1) realiza la apertura en Islas Caimán de una sociedad que será la poseedora de los bonos; 2) los intereses cobrados son acreditados a dicha sociedad, sin que sean objeto de retención alguna en Estados Unidos (*portfolio interest exemption, Internal Revenue Code section 871 (h)*); 3) el intercambio de información entre México y Estados Unidos no resulta operativo desde que el IRS no conoce que la sociedad receptora de los intereses es propiedad del ciudadano mexicano; y 4) en Islas Caimán, por supuesto, los intereses no son gravados. No obstante, algunos autores, entre ellos el propio Avi Yonah, son escépticos pues consideran que, desde que Estados Unidos abolió la tasa de retención sobre intereses en 1984, los países importadores de capital no son capaces de aplicarla, o por temor a no captar el ahorro externo o a incrementar el costo de capital a sus tomadores de crédito interno.

El intercambio de información fiscal es especialmente importante para países como Argentina y Brasil que gravan la renta mundial de sus residentes y está, en general, restringido a los signatarios de tratados tributarios bilaterales. Sin embargo, existen importantes restricciones al intercambio de información, en particular ligadas al secreto bancario y a la reciprocidad en la materia. La cooperación entre administraciones mediante el intercambio de datos es necesaria para compensar la asimetría de información entre el Fisco y los contribuyentes. Como fue dicho, con la consolidación de la integración y la armonización de los sistemas -que incluye el desmantelamiento de incentivos- se podrán aplicar los mecanismos de intercambio de información o retención con giro a jurisdicción del residente perceptor del ingreso de capital.

El crecimiento de flujos de capital, que abarcan principalmente dividendos, intereses, regalías y asistencia técnica, y que acompaña el proceso de integración comercial, genera la necesidad de evitar la doble tributación y de promover el intercambio de información a través de tratados bilaterales. Las diferencias de contenido de esos tratados (Velayos y Bustos, 2004) y la no-inclusión de todos los países pueden generar inconsistencias que permiten al contribuyente obtener ventajas no deseadas para eludir impuestos a través de la red de tratados entre países (*treaty shopping*). Por esto, en apoyo a la consolidación del MERCOSUR, se debería facilitar la celebración y coordinación de tratados tributarios en el ámbito multilateral en la medida que se consolide la armonización tributaria.

Por otra parte, la proliferación de paraísos fiscales en distintas regiones del mundo y el aumento en la competencia tributaria nociva, particularmente en materia de inversiones de portafolio, las que se han intensificado en la última década debido a la mayor globalización de los flujos de capital e ingresos, han creado nuevos desafíos para las administraciones tributarias, y ello conlleva la necesidad de acentuar el fortalecimiento de estas áreas críticas.

Las principales normas técnicas de control de la actividad internacional que se propone incluir en la reforma son: definición de establecimiento permanente, *thin capitalization rules*, precios de transferencia (y acuerdos de precios avanzados). No obstante, no deben excluirse otras medidas producto de recientes desarrollos como ser la imposición a nuevos instrumentos financieros en la medida que se comience a desarrollar un mercado de capitales en el país.

5.1. Tasas de retención para dividendos⁵⁸, intereses, alquileres, regalías y asistencia técnica girados al exterior.

Estas tasas deben ser bajas, del nivel del dual sobre las rentas del capital. De este modo, el costo para el contribuyente es nulo o casi nulo pues puede usar este pago como crédito

⁵⁸ Es menester recordar que actualmente ni Argentina ni Brasil efectúan retenciones a los dividendos remitidos o acreditados al exterior, salvo determinados casos. Uruguay, por su parte, sólo retiene en el caso de que los beneficios sean gravados en el país del receptor y, a la vez, se conceda un crédito fiscal por el impuesto pagado en Uruguay. De hecho, Paraguay resulta el único país del MERCOSUR que efectúa retenciones a los dividendos transferidos o acreditados (5%).

fiscal –*tax credit*– en su país de origen. Esta retención será liberatoria, sin brindar información a otras jurisdicciones, hasta que se firmen tratados bilaterales con sus correspondientes beneficios mutuos.⁵⁹

5.2. Precios de Transferencia.

Si bien el objetivo de abatir el peso de la tributación es uno de los perseguidos por las empresas multinacionales mediante el manejo de los precios de transferencia, existen también otros propósitos que animan a las mismas en este proceso. Ello puede estar relacionado con la necesidad de traslado de fondos de un país a otro, la penetración en nuevos mercados o la reducción de la competencia, la reducción del pago de los aranceles, la reducción de los beneficios obtenidos por la filial frente a la presencia de socios locales, y varios otros factores que podrían analizarse. No obstante, nos referiremos al propósito de disminuir la carga tributaria, especialmente en lo que hace al impuesto a la renta societaria y, en particular, a las medidas adoptadas por los países para contrarrestar esos propósitos.

En legislación de precios de transferencia, existen dos modelos a aplicar (Barreix y Villela, 2003): i) el modelo de la OCDE basado en el principio del operador independiente, que rige en Argentina y es ampliamente el más utilizado en el mundo; o ii) el modelo de retenciones por fictos liderado por Brasil.

Argentina incorporó en la ley del impuesto a las ganancias el principio de *arms length* o regla del operador independiente en su Artículo 14. Posteriormente, en diciembre de 1998, se fortaleció la normativa, en particular en materia de los criterios aplicados a las operaciones de reexportación e importación, y con posterioridad estos principios se vieron reforzados con las normas introducidas en diciembre de 1999 (Ley N° 25.239).

Dichas normas, si bien mantienen las facultades de la Administración Tributaria (Administración Federal de Ingresos Públicos - AFIP) de recurrir a precios promedios, índices o coeficientes sobre la base de resultados obtenidos por empresas que se dediquen a iguales o similares actividades a fin de determinar la ganancia de fuente argentina, disponen que a los efectos de constatar los precios de transferencia de aquellos actos celebrados entre empresas vinculadas se utilizarán los métodos de fijación de precios que son descriptos por la norma y los métodos fijados por la OCDE en la materia.

Asimismo, las normas especifican el tratamiento tributario a considerar en el caso de empresas locales de capital extranjero que deberán determinar sus ingresos y deducciones al igual que operaciones comparables entre partes independientes o, cuando en estas operaciones intervengan entidades o personas radicadas o domiciliadas en jurisdicciones de nula o baja imposición (paraísos fiscales) en que se presume que no responden a

⁵⁹ La doctrina moderna debate los beneficios económicos de los tratados bilaterales para evitar la doble tributación y el intercambio de información. Sin embargo, los tratados tienen claros beneficios en términos de seguridad para la inversión extranjera. Véase un tratamiento en mayor detalle en Byrne P., “US tax rules for Latin America”, (mimeo), IADB, 2001 y en *Tributación en el MERCOSUR: evolución, comparación y posibilidades de coordinación*. Barreix, A. y L. Villela, BID, INTAL, 2003.

operaciones comparables entre partes independientes y deberán sujetarse a una serie de normas especiales establecidas por la AFIP en materia de información y respaldos probatorios.

Brasil, por su parte, ha legislado en esta materia a través de la Ley N° 9.430 de diciembre de 1996, la que regula específicamente los precios de transferencia de operaciones de importación y exportación entre empresas vinculadas, las remesas de intereses entre ellas y las operaciones realizadas con empresas establecidas en países con tributación favorecida (paraísos fiscales).

La legislación estipula la forma de calcular los gastos deducibles por importaciones y un piso mínimo de beneficio bruto por exportaciones en transacciones llevadas a cabo entre partes relacionadas. No hay un principio de precio normal de mercado abierto sobre el cual están basadas las reglas de precios de transferencia, siendo la regla básica la existencia de un "mínimo seguro de renta o ingreso".

A efectos de determinar los precios de transferencia con relación a importaciones se contempla el uso de métodos de precios independientes comparables (PIC), entre partes no relacionadas en los mercados locales o extranjeros bajo similares condiciones de pago; el método de precio de reventa menos descuentos y comisiones, y un margen de beneficios igual al 20% del precio de reventa (PRL); y, por último, el método de costo de producción más lucro (CPL), siendo en este caso el precio de transferencia el costo medio de producción incrementado por los impuestos y un 20% de margen sobre costos.

Respecto a los precios de exportación la ley de Brasil aplica el régimen de "puerto seguro" por el cual, si los precios fuesen inferiores al 90% del precio normal de venta en el mercado interno, la empresa deberá determinar los precios de acuerdo con alguno de los métodos descriptos.

5.3. Reglas de capitalización débil o subcapitalización (*Thin Capitalization Rules*).

Un gran número de países de la OCDE aplica reglas para tratar los casos de erosión de la base imponible de empresas residentes por parte de no residentes a través de procesos de subcapitalización deduciendo abultados montos de intereses que tributan a tasas inferiores que la renta empresarial. Tal cual se explicó anteriormente, el diseño del dual propuesto requiere la aplicación generalizada de esta regla.

Para atender a este tema la OCDE ha elaborado una serie de informes que permiten a los países seguir pautas para el establecimiento de normas nacionales definidas.

Argentina a partir de la Ley N° 25.063 (diciembre 1999) estableció una limitación a la deductibilidad de los intereses, cuando el monto total del pasivo generador de intereses sea superior en dos veces y media al patrimonio al cierre y el importe de los intereses supere el 50% de la ganancia neta sujeta a impuesto del período.

Brasil no tiene reglas específicas destinadas a controlar prácticas de subcapitalización. Sin embargo, aplica reglas para presumir la existencia de distribución oculta cuando una empresa realiza un negocio con personas asociadas en condiciones más favorables que las que hubiera pactado con terceros independientes (inciso VI del Artículo 462 del Reglamento del Impuesto sobre la Renta). Por otra parte, estipuló normas, a partir de 1995, que regulan lo referido al "Régimen de intereses sobre capital propio", el cual tiene como objeto estimular el financiamiento de las empresas nacionales mediante recursos propios. De esta manera, se busca eliminar las diferencias entre capital propio y ajeno pero con alto costo fiscal.

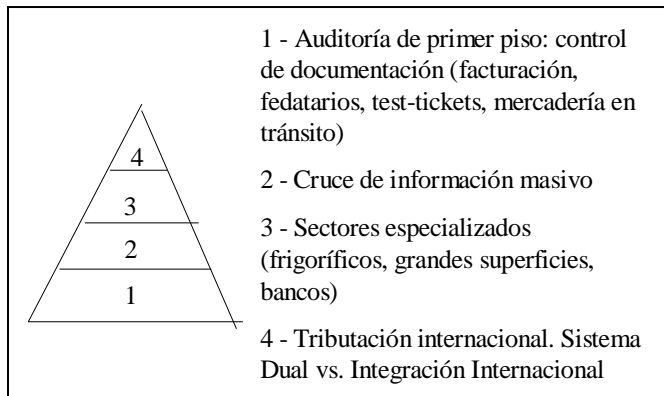
5.4. Paraísos fiscales

Brasil en 1996 y Argentina en 1999 adoptaron normas con el fin de evitar maniobras elusivas disponiendo que las transacciones realizadas por residentes con personas físicas o jurídicas constituidas o ubicadas en países de nula o baja tributación a la renta *-tax haven countries-* no se consideran ajustadas a los precios normales de mercado entre partes independientes y, en consecuencia, deben sujetarse a las normas de precios de transferencia de cada uno de los países.

En Brasil, los pagos de dividendos, intereses, regalías y asistencia técnica a beneficiarios del exterior de países con tasas de impuesto a la renta de 20% o menos, están gravados al 25%. En el caso general, los dividendos remitidos a beneficiarios de países con los que no hay tratado fiscal no están gravados, y los pagos de intereses, regalías y asistencia técnica están sujetos a una retención de 15%.

5.5. La pirámide de fiscalización

Finalmente, cuando se avance hacia renta mundial deben definirse otras normas, entre ellas sistema de crédito por impuesto pagado y reglas de diferimiento. En efecto, la eficacia de esta normativa depende de su implementación, por lo que es necesaria la creación de una unidad de tributación internacional, hoy inexistente, en la administración tributaria al mejor nivel. En nuestro criterio el proceso de fiscalización debe estructurarse en forma piramidal. En la base de la pirámide se realiza el control de documentación con los auditores "en la calle" (Barreix y Roca, 2003a). Básicamente, se compone de control de facturación, fedatarios y control de mercadería en tránsito. En el segundo piso se efectúan los cruces masivos de información



obtenidas de los contribuyente y terceros. El tercer escalón de fiscalización es el de los sectores especializados. Dependiendo del tipo de economía deben considerarse diferentes grupos de actividad. En el caso uruguayo, serían los frigoríficos, los bancos y las grandes

superficies de venta minorista, entre otros. En la República Dominicana se seleccionarían, por ejemplo, los ingenios azucareros y los hoteles, y en Chile las salmoneras y la industria vitivinícola. El nivel de complejidad de las actuaciones tiende a definir diferentes especializaciones. Por último, tenemos el cuarto nivel, correspondiente a la tributación internacional que se describió en esta sección.

LA IMPOSICION AL PATRIMONIO

I) La proposición de eliminación del (pseud) Impuesto al Patrimonio a las Personas Físicas y Sucesiones Indivisas vigente obedece a:

i) El patrimonio es un impuesto a la renta acumulada y aquí ya se está proponiendo un impuesto a la renta global. Además, en su versión desvirtuada actual es casi un impuesto (parcial por exoneración) a los activos (ciertos tipos de deudas no son deducibles).

ii) Para impulsar la descentralización, es necesario asignar la mayor parte de la base del impuesto al patrimonio (inmuebles), de fácil administración relativa, a los gobiernos subnacionales, concentrando así la capacidad de gestión y la base de imposición. En el mismo sentido, económicamente el aumento de valor de la propiedad inmueble está ligado a los servicios que obtiene primordialmente del gobierno subnacional –por ejemplo, infraestructura en caminería rural y urbana, saneamiento, etc.-, por lo que atendiendo el principio del beneficio también es conveniente asignar esta base imponible a los municipios.

II) Respecto al Impuesto al Patrimonio de las Personas Jurídicas se plantea su eliminación para la empresas nominativas.

Por los motivos teóricos expuestos en relación al Patrimonio Personas Físicas, también correspondería proponer la eliminación del Patrimonio Personas Jurídicas. No obstante, se proponen las siguientes modificaciones:

(i) Eliminar el Impuesto al Patrimonio para todas las empresas personales y con acciones nominativas.

(ii) Para las sociedades anónimas con acciones al portador y las empresas públicas, que continuarán gravadas, se permite la deducción de todas sus deudas –ya que las rentas de capital se gravarán por retención y, además, se aplicarán límites que eviten el arbitraje, como las *thin capitalization rules*-.

La razón de este trato diferencial está en que la innominatividad conspira contra la transparencia y control de los mercados de capitales, que es uno de los objetivos fundamentales perseguidos por el país para el desarrollo de la inversión. Adicionalmente, y con el mismo argumento de cobrar un precio por la innominatividad (y la responsabilidad limitada), se propone duplicar el Impuesto a la Constitución Sociedades Anónimas.

En el caso de las empresas estatales, la argumentación es otra. Las empresas públicas tienden a endeudarse más de lo necesario -dado que toman préstamos con el aval del Estado-, pagar más intereses y, así, bajar su imposición a la renta. Por ese motivo fueron los primeros agentes económicos objeto de las *thin capitalization rules*. Con estas reglas, el problema se soluciona parcialmente. No obstante, sigue en pie un segundo problema íntimamente relacionado: la tendencia de las empresas estatales a sobreinvertir. Finalmente, las empresas públicas –cuasi monopólicas- no operan sujetas a las leyes del mercado. Por ejemplo, sus funcionarios tienen inamovilidad y no están sujetos a los avatares del mercado ni a errores personales de gestión (inversiones de ANCAP en Argentina, imprevisión de UTE de falta de energía, pérdidas de OSE técnicas y por subfacturación). Si estas empresas se convierten en *holdings* –regulados o en competencia- sometidos al mercado, no les correspondería pagar el Impuesto al Patrimonio (ni

otras cargas discriminatorias, como los excesivos diferenciales que pagan de contribuciones patronales a la Seguridad Social o el ICOME).

III) Por último, debe estudiarse la creación de un Impuesto a las Herencias, Legados y Donaciones (IHLD) que grave tanto las asignaciones por causa de muerte como las donaciones. El gravamen debe ser progresivo, con tasas de 1% a 25%, variando con el grado de parentesco, y con un mínimo no imponible de aproximadamente US\$ 50.000. (En Chile, el mínimo es US\$ 36.000). Esto cierra con la propuesta de continuar gravando con patrimonio las sociedades anónimas, que evitará que un contribuyente intente usarlas para recibir herencias o legados evitando el IHLD.

Este impuesto, obviamente progresivo, aunque no es una fuente importante de ingresos tiene un papel de justicia. Gravar esta transferencia se justifica porque la mayoría del capital en Uruguay es la propiedad inmueble y la misma se valoriza capturando las externalidades de los proyectos públicos –agua, saneamiento, caminos, etc.-, por lo que, atendiendo el principio del beneficio, la sociedad puede reclamar parte de la inversión realizada. El mínimo no imponible alto intenta minimizar la discriminación que se introduce al gravar la transferencia de un bien o derecho – casa, empresa o bono- que pasa de una generación a otra, cuando la transferencia pudo no haber sido de un bien sino, por ejemplo, de una mejor educación paga, con la que la nueva generación podrá obtener mayores ingresos, o una superior atención de salud privada.

El rendimiento del IHLD debería afectarse a reducir la tasa del IRE (IRIC e IRA) .

6. Estimación de Rendimientos

6.1 Impuestos a derogar

La introducción de la imposición sobre la renta personal, entre otros objetivos contribuirá a la simplificación del sistema tributario a través de la derogación de la pléyade de impuestos que conforman el sistema cedula vigente. Existen dos motivos por los cuales se derogarán determinados impuestos:

- (i) derogación de seis impuestos que compiten con el nuevo sistema de imposición a la renta y recaudaron en 2004 un 1.84% del PBI; y
- (ii) eliminación de nueve impuestos de altos costos de administración y cumplimiento y bajo rendimiento (0.58% del PBI en 2004) con el objetivo de simplificar el sistema.

Impuestos que se propone derogar	
<i>Recaudación 2004 - En % del PBI</i>	
1. Impuestos sustituidos por competir con la nueva imposición a la renta	
Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP)	1.00
Impuesto a las Comisiones	0.11
Impuesto al Patrimonio Personas Jurídicas (*)	0.25
Impuesto al Patrimonio Personas Físicas	0.06
Impuesto a los Activos Bancarios (IMABA)	0.41
Impuesto a las Cesiones de Deportistas	0.01
<i>Sub-Total</i>	<i>1.84</i>
2. Impuestos eliminados por simplificación	
Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales (ITP)	0.21
Impuesto a la Compra de Moneda Extranjera (ICOME)	0.12
Fondo de Inspección Sanitaria (FIS)	0.06
Impuesto a las Ventas Forzadas	0.01
Impuesto a las Telecomunicaciones (ITEL)	0.10
Impuesto a las Tarjetas de Crédito	0.02
Impuesto de Control de las Sociedades Anónimas	0.00
Impuesto de Control del Sistema Financiero	0.06
Impuesto a la Compra-venta de bienes muebles en remate público	0.00
<i>Sub-Total</i>	<i>0.58</i>
Total	2.42
(*) Se elimina el Impuesto al Patrimonio de las sociedades nominativas.	

El IRP, el Impuesto a las Comisiones y el Impuesto a las Cesiones de Deportistas son claramente competidores en su base con el impuesto a la renta personal y, por tanto, mantenerlos implicaría doble imposición. Como se vio, el patrimonio es una renta acumulada y aquí se propone mantener el Impuesto al Patrimonio solamente para las empresas innominativas, precisamente como precio por la innominatividad. Respecto al IMABA, que por trasladarse al tomador del crédito castiga la inversión, mantenerlo constituiría un caso de doble imposición pues los intereses de los préstamos serán gravados por la nueva imposición a la renta.

Respecto del grupo de impuestos que se propone eliminar para simplificar el sistema, la mayoría de ellos surgió como parte de los continuos ajustes tributarios de la última década y en general son distorsivos y/o de alto costo de administración y cumplimiento. Por ejemplo, el ITEL castiga la demanda sobre los avances tecnológicos y captura parte de los beneficios de la ruptura del monopolio (de ANTEL) sobre llamadas internacionales, beneficios que deberían favorecer a las empresas y consumidores finales. En otros casos, como el del Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales, el impuesto es administrativamente gravoso a los contribuyentes y toma bases que deben ser departamentales pues el valor de las viviendas está ligado, entre otros, a los servicios que las Intendencias proveen. Otros, como el ICOME, castiga a las empresas públicas violando la equidad horizontal y aumentando el costo, en general de monopolios, al usuario. Estos nueve impuestos recaudan tan sólo 0.58% del PIB.

6.2. Comparativo de Rendimientos

En el siguiente cuadro se presentan características salientes de la imposición a la renta personal en países seleccionados de América Latina y de la OCDE. Del mismo cabe destacar:

Impuesto a la Renta Personal. Cuadro comparativo									
	Fecha	MNI / PBI per capita en %	Tasa mínima	Tasa máxima	Recaudación en % del PBI	Ingreso per capita en PPP - 2003	Ratio IRPF a IVA (c)	Ratio IRFP a IR de Empresas (d)	IVA / PBI
Argentina	2000	103	9	35	1.2	11,586	0.2		6.4
Brasil	2002	302	15	27.5	2.3	7,767	0.3		8.4
Chile	2002	425	5	40	1.8	10,206	0.2		8.2
Colombia (a)	2001	450	0.13	22.92	n d	6,702	n d		5.9
México (b)	2002	130	3	32	2.4	9,169	0.6		4.1
Panamá	2002	95	4	30	1.9	6,475	1.0		1.9
Perú	2003	210	15	27	1.4	5,260	0.3		5.2
Venezuela	2001	411	6	34	n d	4,919	n d		4.9
Canadá	2000	26	16	29	12.5	30,463	2.4	3.5	5.2
Estados Unidos	2000	24	10	38.6	11.2	37,352	5.1	5.6	2.2
Alemania	2000/01	34	21	51	9.5	27,608	1.5	8.7	6.5
Francia	2000	43	7.5	52.75	7.8	27,327	1.1	2.6	7.3
Reino Unido	2000/01	32	10	40	10.9	27,106	1.6	3.7	6.9
Italia	2002	33	18.75	47	11	27,049	1.7	3.4	6.4
Finlandia	2002	20	17.7	53.7	14.4	27,252	1.7	3.4	8.4
Suecia	2002	10	30.5	55.5	15.9	26,655	1.7	6.3	9.2
Noruega	2002	17	28	47.5	10.7	37,063	1.3	1.3	8.4

Fuentes: Price Waterhouse, World Bank Indicators, IMF country reports.

(a) Colombia: la renta que exceda \$ 77 millones pagará \$ 17,1 millones más el 35% sobre el excedente

(b) México: se aplica una cuota fija entre el límite inferior y superior. Sobre el excedente del límite inferior se aplican las tasas indicadas en el cuadro.

(c) En EEUU, impuesto estadual a las ventas

(d) Es impuesto a las corporaciones.

Países de OCDE no se consideraron ni IRPF estadual ni municipal.

(i) Diferencia en los mínimos no imposables: mientras el mínimo no imponible de los países seleccionados de América Latina es, en promedio, un 265% del PBI per capita, para los países de la OECD es tan solo de 26%.

(ii) Diferencia en el rango de las tasas: la mayor tasa marginal máxima en los países de América Latina corresponde a Chile (40%), y coincide con la menor tasa marginal máxima de los países de la OCDE seleccionados, que es la de Reino Unido. El promedio de las tasas marginales mínimas es 7% para los países de América Latina y 17.7% para los países de la OCDE mientras que el promedio de las tasas marginales máximas es de 31% y de 46% respectivamente.

(iii) Como corolario, hay una marcada diferencia en los niveles de recaudación: mientras Brasil y México, los países de América Latina que más recaudan dentro de los seleccionados, obtienen una recaudación cercana al 2.4% del PBI, los países de la OCDE recaudan en promedio 11.5% del producto.

La principal razón de esta diferencia son los distintos niveles de ingreso per capita en paridad de poderes de compra -US\$ 27.764 en la OCDE y US\$ 7.761 en América Latina en 2003, casi cuatro veces más- que reduce la base imponible del impuesto (Uruguay tiene US\$ 8.070). Ni la marcada diferencia en la distribución del ingreso puede compensar esto ya que hay mucho menor base aún en los estratos más ricos. También es justo reconocer el proceso de economía política donde los más pudientes –que al igual que los más pobres reciben pocos beneficios del gasto público, como se demostró en la sección con el ingreso disponible fiscal- dominan el proceso de la reforma y la mala calidad de las administraciones tributarias.

Adicionalmente, es relevante observar la importancia del IRPF en los países de la OCDE en su relación con el IVA lo que permite aumentar la progresividad del sistema -en especial en EEUU, donde el impuesto estadual a la ventas tiene poco peso-. Asimismo, el ratio de IRPF con el impuesto a las rentas empresariales (a las corporaciones, en general) muestra la pérdida de importancia del último. Producto de la apertura económica y la volatilidad del factor capital, el impuesto a la actividad empresarial se ha venido reduciendo para mantener la competitividad del país. Por otro lado, este ratio también confirma que el IRPF continúa siendo uno de los tres pilares de la estructura tributaria en OCDE junto con las contribuciones a la seguridad social y el IVA. En tanto, en América Latina es claro que el IVA es el pilar del sistema acompañado en algunos casos, como el de Uruguay y Brasil, por las contribuciones a la seguridad social.

En definitiva, a comienzos del siglo XXI los sistemas tributarios poco desarrollados presentan la preeminencia de un sólo impuesto, el IVA. Una estructura moderna se basa en el IVA y un sistema de renta articulado. En la medida que la pirámide etárea se aplanan, se debe sumar el tercer pilar, las contribuciones a la seguridad social. Esta reforma sienta las bases para el logro en Uruguay de un sistema tributario moderno con tres pilares, que se irá consolidando con el crecimiento del ingreso per capita.

6.3. Recaudación estimada del Dual a la Uruguay (resultados primarios)

La estimación preliminar de la recaudación del impuesto dual que aquí se presenta se ha realizado a través de un ejercicio de microsimulación sobre los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares 2004 (Roca, 2005a). Las principales características de dicha microsimulación se describen en el Anexo 3.

Si bien no es necesario definir todas las características del impuesto a efectos de simular su impacto en la recaudación, sí es imprescindible definir algunas de ellas. Por tanto, a continuación se detallan las definiciones que se han adoptado para calcular el rendimiento del impuesto.

(i) Se han definido dos bases imponibles independientes: una constituida por las rentas del trabajo y otra por las rentas del capital.

(ii) En la base formada por las rentas del trabajo se determina un mínimo no imponible equivalente al poder adquisitivo de 6 salarios mínimos –promedio del año 2004- por mes

por contribuyente⁶⁰. La estructura tarifaria que grava las rentas del trabajo se compone de cuatro tramos, gravados a tipos progresivos, de acuerdo a lo que se detalla en el siguiente cuadro.

Imposición dual - Estructura tarifaria de las rentas del trabajo			
	Tramos de renta		Tipo marginal
	De	Hasta	
	<i>En Salarios Mínimos (SMN)</i>		
Tramo 1	0	6	0%
Tramo 2	6	10	10%
Tramo 3	10	15	15%
Tramo 4	+ de 15		20%

(iii) Las rentas brutas del capital –alquileres e intereses- están gravadas a la tasa única de 10% y el resto de las rentas del capital –netas- se gravan a la tasa única de 15%. En esta base imponible no se contempla ningún mínimo exento.

(iv) Salvo el mínimo exento contemplado en la base de las rentas del trabajo, no se admite ninguna otra deducción.

(v) Para evitar la doble imposición de los dividendos y utilidades distribuidos, los mismos son gravados exclusivamente por el impuesto a la renta empresarial, determinándose su exención a nivel de personas físicas.

(vi) La unidad contribuyente es el individuo; no se admite la tributación conjunta. Este, en realidad, es un supuesto realizado al solo efecto de simplificar la realización de esta primera estimación del rendimiento del impuesto. En rigor, se ha propuesto dejar librada la opción al contribuyente.

(vii) El impuesto dual estimado se basa en el principio de la fuente (territorialidad). Por tanto:

(a) No se consideran los ingresos obtenidos por los residentes de Uruguay en el exterior, que son informados por la Encuesta de Hogares. Según la misma, las rentas de residentes obtenidas en el exterior constituyen un 0.8% de los ingresos totales de los hogares.

(b) Respecto a las rentas de fuente uruguaya obtenidas por no residentes –básicamente intereses de depósitos bancarios-, la Encuesta Continua de Hogares no los captura. No obstante, existe información en el Banco Central del Uruguay que permite distinguir los intereses de depósitos y de títulos de deuda pública pagados a residentes y a no residentes. No fue posible contar para este trabajo con la información sobre estas rentas del capital, que serían gravadas a una tasa liberatoria igual a la tasa que grava las rentas brutas del capital. Esta limitación implica una subestimación de la recaudación del IRPF.

⁶⁰ Como se verá inmediatamente, la tributación se supone individual.

(viii) El conocido problema de la subdeclaración de ingresos de la Encuesta Continua de Hogares –en particular de las rentas de capital-, que se comenta en el Anexo 3, obliga a realizar supuestos para intentar corregirla. En esta primera estimación, considerando el análisis de Mendive y Fuentes (2001), los ingresos de los trabajadores no dependientes, los alquileres y los intereses se corrigieron multiplicándose por 1.5.

(ix) En base a los supuestos anteriores, se estimó una recaudación del impuesto a la renta personal dual de 2.5% del PBI. A este resultado deben sumarse los rendimientos:

- por la tasa de retención liberatoria sobre intereses a no residentes: i) bancos, ii) empresas; y iii) personas;
- por la tasa de retención liberatoria sobre ganancias de capital (altamente subdeclaradas en la Encuesta); y
- por la tasa de retención liberatoria sobre dividendos girados o acreditados al exterior, en algunos casos.

En sentido contrario, debe restarse la posible evasión (utilizando información de la propia Encuesta de Hogares, ejercicio que aún no se ha realizado).

6.4. Progresividad y capacidad redistributiva

Finalmente, corresponde realizar algunas observaciones respecto a la progresividad e incidencia redistributiva del nuevo IRPF dual, en particular comparándolo con el IRP vigente.

Como puede observarse en el siguiente cuadro, el 40% más pobre de la población paga actualmente el 4.5% del IRP y pasaría a pagar el 0.9% del nuevo IRPF. Para el 20% más rico de la población estos valores son 64% y 86.5% respectivamente.

IRPF versus IRP - Consideraciones redistributivas				
Deciles según ingreso per capita de los hogares ajustado por escalas de equivalencia				
% pagado				
	40 -	20 +		
IRP	4.5	64.0		
IRPF	0.9	86.5		
Tasa efectiva (Impuesto/Ingreso) por decil				
	10 -	2do 10 -	2do 10 +	10 +
IRP	0.2	0.6	2.9	2.7
IRPF	0.2	0.3	6.8	12.5

Fuente: estimaciones preliminares propias en base a la ECH 2004

Estos valores son un primer indicador de la superior progresividad del IRPF respecto al IRP vigente. Adicionalmente, un indicador global de progresividad es el índice de Kakwani.⁶¹ El correspondiente al IRP vigente actualmente –luego de las tres rebajas de tasas del año 2004- es igual a 0.1357 mientras que el correspondiente al IRPF propuesto es 0.3266, lo cual muestra que, siendo ambos impuestos progresivos, el nuevo IRPF es superior.

Ahora bien, el índice de Kakwani permite estimar cuán progresivo es determinado impuesto, pero al no estar influenciado por su recaudación dice poco sobre su capacidad redistributiva. Un impuesto puede ser fuertemente progresivo pero si su recaudación es irrelevante también lo será su capacidad redistributiva. Esto es particularmente relevante en la comparación que nos ocupa, porque mientras puede estimarse que el IRP vigente recauda aproximadamente 1% del PBI, el nuevo IRPF dual se ha diseñado de modo que recaude más de 2.5% del PBI. En rigor, una comparación correcta debería considerar, además del IRP, los impuestos que el IRPF sustituirá y que son soportados por las personas físicas, asignando a los diferentes deciles el peso de los mismos, lo que no ha sido realizado en esta primera estimación. Por tanto, el análisis anterior (progresividad) se

⁶¹ La progresividad o regresividad de un impuesto puede determinarse a partir de la estimación de su curva de concentración, que mide para cada porcentaje más pobre de la población cuál es el porcentaje acumulado asignado de la carga total del impuesto en cuestión. Un impuesto será progresivo en toda la distribución si y sólo si la curva de concentración del mismo está siempre por debajo de la curva de Lorenz del ingreso pre-acción fiscal. El equivalente analítico de este análisis gráfico es el índice de progresividad de Kakwani.

Para el caso del IRPF, el indicador de Kakwani se define como: $K = \text{cuasi Gini (IRPF)} - \text{Gini (Ingreso antes de la Política Fiscal)}$. El cuasi-Gini del IRP se calcula de manera similar al Gini del ingreso, pero sobre la curva de concentración del impuesto. De ahí la distinción semántica.

Si $K > 0$, esto es, si el IRPF se distribuye menos equitativamente que el ingreso antes de la política fiscal, así el impuesto contribuye a disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso siendo, por tanto, progresivo. Si, por el contrario, $K < 0$, el impuesto será regresivo.

complementa considerando la tasa efectiva de imposición sobre ingresos para cada decil y el índice de Reynolds-Smolensky (capacidad redistributiva).

Respecto a la tasa efectiva, en el cuadro anterior se observa que para el decil más pobre el peso del IRP y del IRPF sobre los ingresos es el mismo (0.2%). Esto se explica porque aunque el IRPF dual no grava las rentas del trabajo hasta el quinto decil inclusive, sí grava las pocas rentas del capital que según la Encuesta Continua de Hogares se obtienen en este decil. Por otra parte, el nuevo IRPF detrae del segundo decil más pobre (2do 10 -) la mitad de lo que detrae el IRP (0.6% versus 0.3%). Según estas estimaciones preliminares, los deciles 2 al 6 ganan con la introducción del IRPF mientras que los deciles 7 al 10 –los más ricos- son los perdedores.

El índice de Reynolds-Smolensky (RS)⁶² también muestra la superior capacidad redistributiva del IRPF. El RS correspondiente al IRP es 0.0031 mientras que el correspondiente al IRPF dual es 0.0233. De acuerdo a este resultado, el 1.17% (0.0233/2) de la renta después del IRPF pasa del 50% de los hogares más ricos al 50% de los hogares más pobres debido a la progresividad del impuesto. (Lambert, 1989).

⁶² Para el caso del IRPF, el Reynolds-Smolensky se define como $RS = Gini(\text{Ingreso antes de la Política Fiscal}) - Gini(\text{Ingreso después del IRPF})$. Si $RS > 0$, la desigualdad en la distribución del ingreso ha disminuido luego de la introducción del IRPF y dicho impuesto será, por tanto, progresivo. Lo contrario puede afirmarse si $RS < 0$.

BIBLIOGRAFIA

ADEMA, W. (2001). "Labor Markets and Social Policy". *Ocassional Paper* Nr. 52, Net Social Expenditures, 2nd. Edition. OCDE.

AFONSO, J. y E. AMORIN (2005). "Mais tributos com menos demanda pública: O (duro) ajuste brasileiro". XVII Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL.
<http://enet.iadb.org/idbdocswebservices/idbdocsInternet/IADBPUBLICDOC.aspx?docnum=517540>

ARIAS, L., BARREIX, A., VALENCIA, A. y VILLELA, L. (2004). "La armonización de los impuestos indirectos en la comunidad Andina". BID, INTAL.
<http://www.iadb.org/intal>.

AVI YONAH, R. (2000). "Globalization, Tax Competition, and the Fiscal Crisis of the Welfare State", *Harvard Law Review* 1573. Mayo.

BANCO CENTRAL del URUGUAY (2004). "Los impuestos en el cuadro de recursos y usos". *Documento de Trabajo*. Montevideo.

BARREIX, A. (2003). "Rates of Return, Taxation, and the Economic Cost of Capital in Uruguay". Dissertation. Harvard University.

BARREIX, A. y D. ALVAREZ (2001). "Cambios en el contexto internacional y sus efectos en la tributación en América Latina y el Caribe". Documento presentado en el XIII Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile.

BARREIX, A y J. ROCA (2003). "Sistema Tributario Uruguayo: Condiciones actuales y Propuesta". Universidad Católica del Uruguay, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas. Septiembre.
<http://www.ucu.edu.uy/Facultades/CienciasEmpresariales/RevistaFCE/articulos/setiembre2003/Articulo%20Política%203setiembre03%20Definitivo.pdf>

BARREIX, A & ROCA, J. (2003a). "Un nuevo modelo de Administración Tributaria". Universidad Católica del Uruguay, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas. Septiembre. Uruguay
<http://www.ucu.edu.uy/Facultades/CienciasEmpresariales/RevistaFCE/articulos/setiembre2003/>

BARREIX, A y L. VILLELA (2003). "Tributación en el MERCOSUR: Evolución, comparación y posibilidades de coordinación". INTAL. Buenos Aires, Argentina.
http://www.iadb.org/INT/Trade/2_spanish/2_QueHacemos/1d_TaxDocumentos.htm

BARREIX, A., J. ROCA y L. VILLELA (2005). "Tributación en el MERCOSUR y la Necesidad de Coordinación"; en Tanzi, V., A. Barreix y L. Villela (editores), *Tributación para la Integración del MERCOSUR*. Diálogo Regional de Política. BID.
http://www.iadb.org/INT/Trade/2_spanish/2_QueHacemos/1d_TaxDocumentos.htm

BYRNE, P. (2001). "US tax rules for Latin America". Mimeo. BID.

BYRNE, P. (2004). "Tax Treaties in Latin America: Issues and Models". En Tanzi, V., A. Barreix y Luiz Villela (eds.), *Taxation and Latin American Integration*. BID. En edición.

BIRD, R y P. GENDRON. (2004). "VAT Revisited. A New Look at the Value Added Tax in Developing and Transitional Countries". *International Tax Program Documents*. Joseph L. Rotman School of Management. University of Toronto.

BUREAU, J. (2004). "Reforming the European Agricultural Policy". En *Agricultural Trade Liberalization, Policies and Implications for Latin America*. M. Jank (editor). BID.

CAVALCANTI, C. (2005). "Revistando a guerra fiscal no brasil"; en Tanzi, V., A. Barreix y Luiz Villela (eds.), *Taxation and Latin American Integration*. BID. En edición.

COBAS, P., N. PERELMUTER y P. TEDESCO (2004). "Evasión fiscal en Uruguay. Un estudio sobre el IVA". Investigación monográfica. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República. Uruguay. Noviembre.

COSSIO, F. (2005). "Incidencia Distributiva de la Política Fiscal en Bolivia". Mimeo. BID-CAN.

DURAN CABRE, J. (2003). "Distribución de la Carga Tributaria bajo un Impuesto Dual: Un Ejercicio de Microsimulación". Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

FLOOD, C., C. GRAU y A. MELGAR (2005). "Análisis del Gasto Público Social". Serie Estudios Económicos y Sociales. BID.

GALINDO, A. y L. LEIDERMAN (2005). "Living with dollarization and the route to dedollarization". IBB. Mimeo.

GÓMEZ SABAINI, J.C., D. ROSSIGNOLO y J. SANTIERI, (2000). "Impacto de los Impuestos sobre la Distribución del Ingreso en la Argentina en 1997". Estudio preparado para la Secretaría de Programación Económica y Regional. MECON. Buenos Aires.

GONZALEZ, D. (2002). "Regímenes Especiales de Tributación: Tendencias Actuales en la Política y Administración Tributaria de los Países de América Latina". Mimeo. Boletín de AFIP No. 59. Argentina.

GRADIN, C. y C. DEL RIO (2001). "La medición de la desigualdad". Universidade de Vigo. Setiembre.

GRAU, C. y G. LAGOMARSINO. (2001). “Estructura Tributaria. El impacto de la distribución del ingreso en los hogares uruguayos”. Fondo de Cultura Universitaria.

GROSSKOPF, G. (1990). “The Swedish tax reform: rules and effects”. *Bulletin of International Fiscal Documentation*. August/September.

HAIG, R. (1921). “The Concept of Income: Economic and Legal Aspects”. *The Federal Income Tax*. Columbia. University Press.

HALL R. y A. RABUSHKA. (1995). “The Flat Tax”. Segunda edición. Hoover Institution Press, Stanford University, Stanford, California.

HAUGHTON, J. (2005). “Incidencia Distributiva de la Política Fiscal en Perú”. Mimeo. BID-CAN.

INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES. (2004). “Microsimulación y Comportamiento Labora en las Reformas de la Imposición sobre la Renta Personal”. *Estudios de Hacienda Pública*. Madrid.

INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES. (2004a). “Microsimulación y Comportamiento Económico en el Análisis de Reformas de Imposición Indirecta”. *Estudios de Hacienda Pública*. Madrid.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA (1995). “La Encuesta de Gasto e Ingreso de los Hogares. 1994-1995”. Montevideo.

JENKINS, G. P. y G. P. SHUKLA. (2000). “Public finance in open economies”. Harvard Law School International Tax Program, Harvard University. 2000.

KRIVONOS, E. (2004). “The Impact of Multilateral Trade Liberalization: Recent Studies”, cita en *Beyond the City: The Rural Contribution to Development*. David de Ferranti, Guillermo Perry, William Foster, Daniel Lederman and Alberto Valdés (editores). Banco Mundial, Washington, DC. 2005.

LAGOMARSINO, G. y B. LANZILOTTA (2004). “Densidad de aportes a la Seguridad Social en Uruguay. Análisis de su evolución y determinantes a partir de los datos registrales de historia laboral (1997-2003)”. Mimeo. Banco de Previsión Social. Montevideo.

LAMBERT, P. (1989). *The Distribution and Redistribution of Income. A Mathematical Analysis*. Manchester University Press.

LINDERT, P. (2004). *The Story: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century (Growing Public)*. University of Cambridge.

LUCIONI, L. (2004). “La inversión para la provisión de servicios públicos y su financiamiento en América Latina y el Caribe: evolución reciente, situación y políticas”. CEPAL. Santiago de Chile.

MENDIVE, C. y A. FUENTES (2001). “Evaluación de la captación del ingreso de los hogares”, en *Aspectos Metodológicos sobre la Medición de la Línea de Pobreza: El Caso Uruguayo*. CEPAL – INE.

OCDE, (2005). *Políticas Agrícolas en los Países de la OECD: Seguimiento y Evaluación 2005*. Junio.

OXFAM, (2005). *A Round for Free*. Oxfam Briefing Paper. Junio.

PIANCASTELLI, M. (2001). "Measuring the Tax Effort of Developed and Developing Countries, Cross Country Panel Data Analysis - 1985/95". IPEA, TD N° 818. Rio de Janeiro.

PICOS SANCHEZ, F. (2003). “Las Rentas de Capital en PHOGUE: Análisis de su Fiabilidad y Corrección mediante Fusión Estadística”. Papel de Trabajo 31-03. Instituto de Estudios Fiscales.

REZENDE, F. (2005). “Integração Regional e Harmonização Tributária: a Perspectiva Brasileira”; en Tanzi, V., A. Barreix y L. Villela (editores) *Tributación para la Integración del MERCOSUR*. Diálogo Regional de Política. BID. 2005.
http://www.iadb.org/INT/Trade/2_spanish/2_QueHacemos/1d_TaxDocumentos.htm

ROCA, J. (2005). “Consideraciones Distributivas de la Generalización del IVA en Uruguay”. Mimeo. Universidad Complutense de Madrid.

ROCA, J. (2005a). “Evaluación del Impacto en la Distribución del Ingreso y en el Bienestar de la Introducción de un Impuesto Dual en el Uruguay”. Mimeo. Universidad Complutense de Madrid.

RODRIGUEZ-CLARE, A. (2004). “Clusters and Comparative Advantage: Implications for Industrial Policy”. Research Department. Inter-American Development Bank.

RODRIK, D. (1998). “Why do more open economies have bigger governments?”. *The Journal of Political Economy*, Vol. 106, No 5.

ROSSA, A. y J. ROCA. (2001) “Estimación del Costo de las Exoneraciones Fiscales. Uruguay”. MEF - DGI. Montevideo.

SANZ SANZ, J. F. (2001). “Oferta de trabajo y analisis de bienestar de reformas del impuesto sobre la renta utilizando microdatos: una aplicacion a las mujeres casadas británicas”. *Estudios de Hacienda Pública*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

- SEBASTIAN, C. (2004). “Calidad Institucional y Desarrollo Económico”, en *Homenaje a Luis Angel Rojo*. Universidad Complutense de Madrid.
- SHOME, P. (1999). “Taxation in Latin America: Structural Trends and Impact of Administration”, *Working Paper* N° 19. FMI, Washington, D.C.
- SIMONIT, S. (2002). “Tendencias sobre Gasto Tributario en el MERCOSUR”. XIV Seminario Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile.
- SIMONS, H. (1938). *Personal Income Taxation*. University of Chicago Press.
- STIGLITZ, J. y S. GROSSMAN (1980). “On the Impossibility of Informationally Efficient Markets”. *American Economic Review*, 70(3).
- STOUT, J., S. LEETMAA, y M.A. NORMILE (2002). “Evaluating EU Agricultural Policy Reform Using the EU WTO Model”. Economic Research Service, U.S. Department of Agricultura, Washington, D.C.
- TANZI, V. y L. SCHUKNETZ (2000). *Public Spending in the XXth. Century: A Global Perspective*. Cambridge University Press.
- TANZI, V. (2004): “*Social protection in a globalizing world*”. Versión editada de la lectura realizada en la conferencia sobre “Managing the future through pension schemes”. Roma, 22 y 23 de abril de 2004.
- VALLARINO, H. (2005). “Breve Historia Fiscal del Uruguay. 1990 - 2003”; en Tanzi, V., A. Barreix y L. Villela (editores) *Tributación para la Integración del MERCOSUR*. Diálogo Regional de Política. BID. 2005.
http://www.iadb.org/INT/Trade/2_spanish/2_QueHacemos/1d_TaxDocumentos.htm
- VELAYOS, F. y J. BUSTOS (2004): “Los convenios en la fiscalidad internacional española”, en Cordón Ezquerro, T. (editor). *Manual de Fiscalidad Internacional*, Instituto de Estudios Fiscales.
- VILLELA, L. (2002). “Taxation in the Context of Regional Integration: 2002”. Latin American Tax Summit. *Working Paper*. Department of Integration and Regional Programs, Inter-American Development Bank, Washington D.C.
- VILLELA, L., J. ROCA y A. BARREIX. (2005). “El Desafío Fiscal del MERCOSUR”. IPEA (de próxima aparición). Brasilia.
- WHITEHOUSE, E. (2004). “Tax treatment of funded pensions”. Mimeo.
- ZAPATA, J. y N. ARIZA. (2005). “Incidencia Distributiva de la Política Fiscal en Colombia”. Mimeo. BID-CAN.

ZUBIRI, I. (2001): “El diseño del IRPF en un contexto económico cambiante: el trade off eficiencia – equidad”. En *Desigualdad, redistribución y bienestar: una aproximación a partir de la microsimulación de reformas fiscales*; Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales; 2001.

ANEXO 1. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA SOCIAL SEGÚN GRUPOS DE PAÍSES⁶³

Como se puntualizó en la propia Introducción del presente trabajo, aunque la política social suele identificarse con el gasto público social, los estados cuentan con al menos otros dos instrumentos: el gasto tributario y las regulaciones.

1.1. Política social a través del gasto público

Ciertos estados (i) han hecho la opción de proteger a sus ciudadanos de los riesgos de consecuencias económicas: vejez, enfermedad, desempleo, accidentes, etc.; (ii) han elegido hacerlo a través del gasto público; y (iii) han decidido abarcar a toda la población, independientemente de su nivel de renta –universalidad de los beneficios-. La más inmediata implicación de este esquema de protección social “desde la cuna hasta la tumba” es un alto nivel de gasto público que exige, como contrapartida, un alto nivel de presión tributaria.

Aunque las clasificaciones no son estrictas, puede afirmarse con carácter general que los países nórdicos son quienes han hecho un uso más intensivo del gasto público en su política de protección social. Como se aprecia en el Cuadro 1, en 1997 el gasto público social representó en promedio en dichos países un 33.8% de su PBI.

<i>Cuadro 1</i>		
Gasto público social y gasto tributario		
	Gasto público social 1997 - En % del PBI	Gasto tributario 1997 - En % del PBI
Países nórdicos		
Dinamarca	35.9	0.0
Finlandia	33.3	0.0
Noruega	30.2	0.0
Suecia	35.7	sd
Promedio	33.8	0.0
Países anglosajones		
Australia	18.7	0.3
Canadá	20.7	0.9
Irlanda	19.6	0.4
Nueva Zelanda	20.7	0.1
Reino Unido	23.8	0.4
Estados Unidos	15.8	1.3
Promedio	19.9	0.6
Otros países		
Austria	28.5	0.4
Bélgica	30.4	0.5
República Checa	21.7	sd
Alemania	29.2	1.7
Italia	29.4	sd
Japón	15.1	0.4
Corea	4.4	0.4
Holanda	27.1	0.1

Fuente: Adema (2001)

⁶³ En este Anexo se adopta el planteo y se sigue el desarrollo de Tanzi (2004).

Al mismo tiempo, estos países han hecho un uso poco relevante del gasto tributario y de las regulaciones. Según Adema (2001), el gasto tributario de Finlandia, Noruega y Suecia no supera el 0.05% del PBI.

Una opción alternativa de protección social, también a través del gasto público, consiste en identificar los grupos que no cubren sus necesidades básicas y concentrar en ellos las transferencias (lo que suele denominarse, “focalización” del gasto público). El menor nivel de gasto público implícito en esta opción implica una menor presión tributaria y un mayor ingreso disponible de las familias, las que deben “comprar” protección social en los mercados privados. Esto se ha venido verificando con la sustitución –total o parcial– de pensiones públicas por pensiones privadas, de sanidad pública por seguros de salud privados y, sobre todo en América Latina, de educación pública por educación privada.

Aunque esta alternativa es presupuestariamente menos costosa, plantea serias exigencias políticas –si se han de eliminar beneficios que se estaban concediendo a determinados sectores– y administrativas y de información –para identificar correctamente y centralizar sin errores el gasto público en los sectores que no cubren sus necesidades básicas–.

1.2. Política social a través del gasto tributario

El concepto de gasto tributario fue utilizado por primera vez en 1967 por Stanley Surrey, entonces Secretario Asistente para Política Fiscal del Departamento del Tesoro de Estados Unidos. Surrey remarcó que las deducciones, exenciones y otros beneficios concedidos en el impuesto a la renta no formaban parte de la estructura del impuesto y constituían, en verdad, gastos gubernamentales realizados a través del sistema tributario en lugar de ser realizados directamente, a través del presupuesto. Por ese motivo les llamó gastos tributarios (*tax expenditures*). (Barreix y Villela, 2003).

La novedad del concepto de gasto tributario está en la percepción de los beneficios fiscales como gastos comparables a los gastos presupuestarios pero concedidos a través del sistema tributario. El análisis del gasto tributario parte del principio de que cualquier tributo se compone de dos partes:

- (i) la que abarca las disposiciones legales que constituyen la estructura normativa del tributo, y
- (ii) las disposiciones especiales que representan un desvío de la estructura normativa.

Las primeras son indispensables para la definición del impuesto en sí: hecho generador, sujeto pasivo, materia gravada, estructura de tasas, condiciones de pago, etc. Las disposiciones especiales, por su parte, constituyen desvíos de la estructura normativa así definida y buscan atender objetivos no tributarios del gobierno. Se trata de beneficios fiscales en el sentido amplio del término, es decir, incluyen incentivos fiscales y beneficios que no son incentivos.

Todo incentivo implica un beneficio, pero no todo beneficio constituye un incentivo. Los incentivos pueden definirse como beneficios que buscan modificar la ecuación de comportamiento de los agentes económicos con el propósito último de que aumente la inversión en determinados sectores o regiones, aumenten las exportaciones, etc. Por otra parte, un beneficio como la deducción de los gastos en salud en el impuesto a la renta, por ejemplo, ciertamente no constituye un incentivo (a que la gente se enferme).⁶⁴

Lógicamente, la potencialidad del gasto tributario como instrumento de protección social es mayor en países de alta tributación directa –IRPF-, aunque no son menores las exoneraciones en los impuestos al valor agregado (IVAs) de los países en desarrollo, donde la tributación indirecta es la dominante. En ambos casos, la desventaja es que no logra centralizarse correctamente el gasto. En particular, las reducciones en la base del IRPF –a diferencia de las deducciones en la cuota- operan al tipo marginal más alto, implicando un mayor ahorro para los individuos de rentas más altas. En el mismo sentido, una exoneración de IVA a las ventas de leche beneficia tanto a los individuos pobres como a los ricos.⁶⁵

Si se observa el Cuadro 1, puede apreciarse que los países anglosajones –Australia, Canadá, Irlanda, Nueva Zelanda, Reino Unido y Estados Unidos- tienen un nivel de gasto público social marcadamente inferior a los países nórdicos: 20% versus 34% respectivamente, en promedio. Por otra parte, los países anglosajones tampoco han usado intensivamente las regulaciones como instrumento de política social. Por el contrario, existe cierto consenso en que una menor cantidad de regulaciones les ha permitido tener tasas de desempleo más bajas que los países de la Europa continental. Finalmente, sí han hecho un uso intensivo del gasto tributario. En particular, como se observa en el Cuadro 1, el gasto tributario es relevante en Estados Unidos (1.3% del PBI), Canadá (0.9%), Reino Unido (0.4%) e Irlanda (0.4%). No es insensato concluir, entonces, que el gasto tributario es el instrumento elegido por los países anglosajones para llevar adelante su política social.

1.3. Política social a través de las regulaciones

Si bien es cierto que muchas regulaciones tienen poco o nada que ver con la política social, también puede afirmarse por otro lado que tanto el gasto público social como el gasto tributario podrían ser reemplazados por regulaciones correctamente diseñadas a la hora de desarrollar una política social. Algunos ejemplos de regulaciones diseñadas básicamente con objetivos de protección social son:

(a) Regulaciones laborales: salario mínimo, condiciones de despido, duración de los contratos, condiciones laborales, etc.

⁶⁴ No obstante, como ya fue señalado, no debe perderse de vista que un mal diseño del sistema de salud puede desembocar en un problema de riesgo moral en la forma de sobre-consumo de servicios médicos.

⁶⁵ Más aún, en términos absolutos el consumo de los bienes y servicios habitualmente exonerados que hacen los individuos más ricos es muy superior al de los individuos más pobres.

(b) Regulaciones bancarias: en especial aquellas que obligan al sistema bancario a ofrecer créditos subsidiados a determinada clase de prestatarios: estudiantes, pequeños agricultores, etc.

(c) Regulaciones del mercado de bienes: control de precios, de alquileres.

(d) Regulaciones sobre empresas públicas: oferta de bienes y servicios a precios subsidiados.

El uso de las regulaciones como instrumento de política social –que fue ampliamente utilizado en las economías centralmente planificadas- ha sido criticado por:

(i) su ineficiencia, es decir por las distorsiones que introduce en la asignación de los recursos al modificar los precios relativos, y

(ii) porque rara vez resultan correctamente centralizadas.

El Consenso de Washington ha criticado duramente el uso de las regulaciones en los países en desarrollo, que son quienes más las han utilizado. Algunas de estas regulaciones han sido: precios sostén de productos agrícolas, tipos de cambio múltiples, venta a precios subsidiados de bienes y servicios de empresas públicas, discriminación de precios en las tarifas de servicios como electricidad, gas, agua y transporte. Estas regulaciones crearon una red de protección social cuyos beneficiarios se opusieron fuertemente, por ejemplo, al proceso privatizador de mediados de los 80s.

Por otra parte, la alta participación en el PBI de estas economías de los sectores agrícola y minero –sectores difíciles de gravar (*hard to tax*)-, los altos niveles de informalidad y obstáculos administrativos y políticos, entre otros factores, han mantenido la presión tributaria en niveles bajos, lo que no ha permitido financiar un mayor nivel de gasto público.⁶⁶

Finalmente, como se vio, el gasto tributario como instrumento de política social funciona mejor en países con altos niveles de tributación directa, que no es precisamente el caso de los países en desarrollo, cuya tributación se basa en la imposición indirecta. No obstante, estos países han hecho también amplio uso de exoneraciones en sus IVAs con fines sociales. Simonit (2002) estima que el gasto tributario como porcentaje del PIB fue 3.0% en Argentina en 2001, 1.5% en Brasil en el mismo año, 3.8% en Chile en 1998 y 9.2% para Colombia en 1999. Por su parte, Rossa y Roca (2001) estiman que el gasto tributario en Uruguay fue 5.8% del PBI en 1999.

⁶⁶ Entre las excepciones más notables se encuentran Brasil y Uruguay, cuyas cargas tributarias superan el 37% y 32% respectivamente.

ANEXO 2 – IVA: CONSIDERACIONES METODOLOGICAS

(en base a Roca, 2005)

Se incluyen en este anexo las varias consideraciones metodológicas y supuestos realizados para el análisis del impacto distributivo de la reforma propuesta en el IVA. En la primera sección se realizan varias observaciones respecto al origen y la preparación de los micro-datos utilizados en el ejercicio de microsimulación. En la sección II se describen algunas características y supuestos del ejercicio de microsimulación realizado. Finalmente, en la sección III se resumen los principales argumentos a favor de elegir el ingreso o el gasto como variable referencia para analizar el impacto distributivo de cambios en el IVA.

A. CONSIDERACIONES RESPECTO A LOS MICRO-DATOS

1. La Encuesta de Gasto e Ingreso de los Hogares 1994-1995

En este trabajo se realiza un ejercicio de microsimulación para evaluar el impacto en la distribución del gasto de una reforma en el IVA de Uruguay. Una de las características definitorias de las técnicas de microsimulación es su aplicación sobre bases de microdatos. El input básico de todo modelo de microsimulación es el microdato. En este trabajo se han utilizado los microdatos de la Encuesta de Gasto e Ingreso de los Hogares (EGIH) realizada en Uruguay entre junio de 1994 y mayo de 1995 por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

La EGIH es la última encuesta estructural disponible con información tanto de ingresos como de gastos de los hogares. La Encuesta Continua de Hogares (ECH), que tiene una periodicidad mensual, solo captura información relativa al ingreso de los hogares, por lo que no permite evaluar el impacto de una reforma en el IVA.

La EGIH relevó información sobre las rentas y el gasto de 3.749 hogares (1.916 en Montevideo, la capital del país, y 1.833 en el resto) residentes en zonas urbanas (ciudades de más de 10.000 habitantes). Según el Censo Nacional de 1996, el más cercano a la realización de la EGIH, había en Uruguay 970.037 hogares; por tanto, la Encuesta abarcó un 0.4% de los mismos.

2. Definición de gastos considerados

Como fue dicho, el ordenamiento de los hogares y posterior diseño de los deciles se hizo atendiendo al gasto de los hogares. En este apartado se precisan los conceptos incluidos.⁶⁷

Gastos considerados

Se define el gasto de los hogares como los gastos en bienes duraderos y no duraderos y en servicios, realizados en un determinado período de tiempo. Se consideran gastos de consumo los destinados a satisfacer necesidades del hogar en bienes duraderos y no

⁶⁷ Ver INE (1995)

duraderos y en servicios, siempre que no estén destinados al incremento del patrimonio del hogar (inversión), ni tengan por objetivo el desarrollo de una actividad productiva. El resto de los gastos que realiza el hogar se clasifican en la EGIH como gastos no imputables al consumo.

Básicamente los gastos de consumo incluyen:

- (i) Los gastos monetarios realizados por los miembros del hogar, en bienes y servicios para su consumo individual o para el consumo conjunto del hogar.
- (ii) Los bienes y servicios producidos por el hogar para su propio consumo: autoconsumo o autosuministro.⁶⁸
- (iii) Los bienes y servicios recibidos como remuneración en especie por miembros del hogar.
- (iv) El valor locativo de la vivienda ocupada por el propietario o por sus ocupantes cuando no media ningún pago o retribución.

Los gastos no imputables al consumo (o gastos de no consumo) incluyen una serie de desembolsos que realiza el hogar, como ser:

- (i) impuestos directos -multas, sanciones, timbres-,
- (ii) primas por seguro de vida y otros riesgos,
- (iii) ampliación de la vivienda de propiedad del hogar, cuando se puede considerar como inversión,
- (iv) cuota por pago de la vivienda propia,
- (v) consumo intermedio en la actividad económica desarrollada por el hogar o sus miembros, y
- (vi) ayudas, regalos e indemnizaciones en dinero a otras personas (no integrantes del hogar) o instituciones sin fines de lucro.

En este trabajo, la variable que se eligió para el ordenamiento de los hogares y diseño de los deciles fue el gasto de consumo excepto el valor locativo de la vivienda propia. No obstante, para calcular el IVA pagado por cada uno de los hogares de la encuesta se consideraron todos y cada uno de los gastos en bienes y servicios. Por tanto, a cada uno

⁶⁸ Se entiende por autoconsumo la producción doméstica de bienes que pudiendo estar destinada al mercado, es consumida por el hogar. En general la producción por cuenta propia puede ser más importante en las áreas rurales, las que no son cubiertas por la encuesta. Por su parte, se entiende por autosuministro las mercancías que el hogar retira para su consumo provenientes de una empresa de su propiedad, no constituida en sociedad.

de los 684 bienes y servicios captados por la encuesta se les adjudicó el tipo de IVA correspondiente.

3. Deciles de Hogares

La unidad de análisis en el presente trabajo es el hogar, considerado la unidad natural de ingresos y de gastos en el sentido de que los integrantes del hogar, como un todo, deciden la estrategia de ingresos y gastos.

Debe reconocerse que este supuesto de que el matrimonio implica igual dominio sobre los recursos comunes de la sociedad conyugal ha sido, en ocasiones, cuestionado. Ha sido utilizado para defender la tributación conjunta en el IRPF, basándose fundamentalmente en criterios de equidad: como las parejas casadas disfrutarían de las ventajas de las economías de escala derivadas del consumo común, su capacidad contributiva se mediría mejor con la renta agregada.⁶⁹

4. Gastos Per Capita ajustados por escalas de equivalencia

Para ordenar los hogares según sus gastos -esto es, para diseñar los deciles de hogares-, se consideró el gasto per capita de cada hogar ajustado por escalas de equivalencia.

Parece claro que ante un mismo nivel de gasto, un hogar de un solo miembro disfrutará de un mayor nivel de bienestar que un hogar de cuatro miembros. En consecuencia, más apropiado que considerar el gasto total de los hogares es tener en cuenta el gasto per capita de los mismos.

Del mismo modo, existe consenso en que las necesidades de un hogar de cuatro miembros no son cuatro veces superiores a las de un hogar de un solo miembro. En particular, existen gastos -como la energía eléctrica- que no dependen linealmente del tamaño del hogar sino que crecen a una tasa menos que proporcional al número de integrantes del hogar. El ahorro se origina en las que se denominan economías de escala en el consumo.

Finalmente, dadas las diferencias en las pautas de consumo entre menores y adultos, dos hogares con el mismo número de miembros pero con diferente composición entre menores y adultos enfrentarán necesidades diferentes.

Existe una amplia literatura que ha buscado incorporar estos elementos en el análisis empírico, desarrollando métodos de ajuste a los ingresos (gastos) originales de modo de volver comparables hogares de diferente tamaño y composición⁷⁰.

La escala de equivalencia adoptada en este trabajo -y la más utilizada a nivel internacional, probablemente por la sencillez de su cálculo- es la escala OCDE, en la cual el primer adulto se pondera con la unidad, los siguientes adultos con el coeficiente 0.7 y

⁶⁹ Sanz Sanz (2001).

⁷⁰ Para una revisión de dicha literatura, véase Gradín y del Río (2001).

los menores de 14 años con el coeficiente 0.5. Por tanto, y a modo de ejemplo, los gastos de un hogar compuesto por dos adultos y dos menores de 14 años se dividirán entre 2.7 (1 + 0.7 + 0.5 + 0.5) para determinar el el gasto per capita ajustado por escalas de equivalencia.

5. Determinación del IVA

Como fue dicho, para calcular el IVA pagado por cada uno de los hogares de la encuesta se consideraron todos y cada uno de sus gastos en bienes y servicios. Por tanto, a cada uno de los 684 bienes y servicios captados por la encuesta se les adjudicó el tipo impositivo de IVA correspondiente.

El gasto captado por la EGIH es IVA incluido. Por tanto, para determinar el IVA en primer lugar hubo que quitar el IVA y el IMESI incluidos en el gasto, tomando en cuenta la legislación vigente en el momento de realización de la la encuesta y, en segundo lugar, imputar el IMESI, el COFIS y el IVA de acuerdo a la normativa actual.

Además, se tuvo en cuenta que los bienes exonerados en el momento de realizarse la encuesta no eran los mismos que los exonerados actualmente.

B. MICRO-SIMULACION

1. Simulación estática y sin comportamiento⁷¹

La microsimulación realizada en este trabajo es estática, en el sentido de que parte de una muestra *cross-section* de microdatos que mantiene constantes sus características demográficas y socioeconómicas a lo largo del tiempo. La simulación dinámica, por el contrario, tiene en cuenta los efectos del tiempo sobre dichas características, sometiendo a las unidades de análisis a un proceso de envejecimiento año a año, desde su nacimiento hasta su muerte, con el objetivo de simular el ciclo vital completo de todas y cada una de ellas.⁷²

A diferencia de la mayoría de los modelos estáticos, que solamente operan en el año en el que se recogió la encuesta sin ningún tipo de ajuste, en este trabajo las variables monetarias se han ajustado (*uprating*). El gasto en cada uno de los bienes y servicios registrados por la EGIH fue inflactado con la variación del rubro del Índice de Precios al Consumo (IPC) al que pertenecen registrada entre noviembre de 1994 –mes representativo de la EGIH- y diciembre de 2004 –mes referencia de la simulación-.

Como fue dicho, para simular el impacto del IVA se consideró el consumo relevado por la EGIH en 1994-1995. En consecuencia, los cambios que muy probablemente se han producido en la estructura del consumo -en general y por estratos de ingresos- no

⁷¹ Las rutinas de microsimulación para el IVA fueron programadas en SPSS 12.0.

⁷² Sanz Sanz (2003).

necesariamente son captados por los ajustes anteriores y seguramente modificarían los resultados obtenidos en este trabajo.

Por otra parte, el presente trabajo no incorpora el análisis del comportamiento de los agentes económicos ante una reforma tributaria, es decir, no estima ni considera sus funciones de reacción. Hacerlo implicaría, en primer lugar, estimar y, luego, considerar en la simulación la elasticidad-precio de la demanda de los bienes y servicios, las elasticidades cruzadas y la elasticidad gasto.⁷³

Al no seguirse este procedimiento, existen dos opciones de estimación cuando se analiza, por ejemplo, la derogación de exoneraciones de IVA en el marco de una reforma tributaria:

- (i) suponer que el gasto de los agentes económicos una vez levantadas las exoneraciones se incrementa en el mismo porcentaje en que se incrementan los precios de los bienes y servicios⁷⁴ o, por el contrario,
- (ii) suponer que el gasto de los consumidores se mantiene constante, es decir que la derogación de las exoneraciones, que se traduce en un menor ingreso disponible para los contribuyentes, tiene como consecuencia un menor consumo real.

Si los bienes y/o servicios que pasan a estar gravados por IVA son fundamentalmente consumidos por los sectores de mayores ingresos, no sería insensato suponer que la derogación de la exoneración no se traduce en un menor consumo. Lo contrario debería suponerse si las exoneraciones que se derogan benefician actualmente a los hogares de menores ingresos. Nótese que la discusión planteada, en definitiva, es si la elasticidad precio de la demanda del bien es igual a -1 –si se supone el gasto total constante- o a 0 – en caso que se suponga que el gasto se incrementa en el mismo porcentaje en que se incrementa el precio del bien o servicio cuya exoneración se levanta-.

En este trabajo se supondrá que el gasto de los agentes económicos en los bienes y/o servicios cuyas exoneraciones se derogan se incrementa en el mismo porcentaje en que se incrementan los precios de dichos bienes y/o servicios. La premisa es que la restricción presupuestaria del consumidor se mantiene fija–la recaudación se mantiene constante- y el gasto se reasigna sin considerar el impacto del cambio de precios relativos (no se captura el efecto sustitución). El supuesto tiene la única finalidad de simplificar la microsimulación.

⁷³ Como se verá en el siguiente punto, previamente debe estimarse la elasticidad de oferta o, como se hace usualmente, suponer que es infinita (el productor traslada completamente el impuesto al precio).

⁷⁴ El incremento de precios producto del levantamiento de una exoneración de IVA no debería necesariamente ser igual a la tasa de IVA, sino un porcentaje menor debido a la futura deducción del IVA. Compras que ahora opera como un costo.

2. Incidencia económica: ¿quién paga el IVA?

Aún en el marco de modelos de microsimulación con comportamiento se supone que los precios de producción no cambian como consecuencia de las reformas impositivas y sí lo hacen los precios finales de consumo. Esto implica suponer en relación a la incidencia económica del IVA que dicho impuesto es trasladado al consumidor final. En este trabajo también se adoptará este supuesto.

Debe precisarse que no solamente corresponde considerar que se traslada al consumidor final el IVA incluido en las ventas de bienes y servicios gravados sino que también se traslada el IVA incluido en las compras de insumos intermedios y en la inversión que realizan los oferentes de bienes y servicios exonerados. No obstante, en el presente trabajo no se ha considerado este concepto.

C. ELECCIÓN DEL INDICADOR DE BIENESTAR: INGRESO VERSUS GASTO

En la literatura económica se ha debatido, y se continúa debatiendo, sobre si es mejor opción considerar el ingreso o el gasto como variable de referencia para medir el impacto en la equidad del sistema tributario en general, y del IVA en particular. El fondo de la discusión se traduce en cuál de estas dos variables es el mejor indicador del bienestar.

Tradicionalmente se ha preferido considerar el ingreso corriente, e incluso más recientemente, cuando ha comenzado a primar la idea de que la desigualdad relevante es la desigualdad de oportunidades, el ingreso ha sobrevivido como indicador de referencia pues se lo considera como un muy buen proxy de las oportunidades que tiene un individuo. No obstante, últimamente el debate parece inclinarse a favor del consumo, no solo porque se afirma que el bienestar proviene directa e inmediatamente de los bienes y servicios consumidos, sino porque, además, la elección del ingreso es objeto de varias críticas:

a) La subdeclaración de ingresos en las encuestas de hogares es un fenómeno empíricamente probado. Algunos estudios que han analizado dicha subdeclaración por fuentes de ingresos, la asocian al auto-empleo, los ingresos de los profesionales y las rentas de capital (lo que puede determinar una subdeclaración diferencial por estratos de ingresos, pues son los hogares más ricos quienes perciben rentas de capital). Por el contrario, este alto nivel de subdeclaración no se verifica en el consumo.

b) Transitoriedad. La percepción (o no percepción) de determinado nivel de ingresos es en ocasiones transitoria y, por tanto, considerar dichos ingresos para medir el impacto del IVA –que grava el consumo- puede conducir a conclusiones erróneas. Por ejemplo, si un jubilado logra acceder a un alto consumo, financiándolo con el desahorro propio de esta etapa del ciclo vital, la carga del IVA sobre sus ingresos resultará muy alta y, a la vez, poco informativa. Del mismo modo, si en el año de realización de la encuesta determinado hogar recibe un ingreso extraordinario, la carga del IVA sobre dichos

ingresos será muy baja y, también, poco informativa, pues se trata de ingresos que serán consumidos en los siguientes períodos.

Para solucionar el problema que introduce la transitoriedad de la percepción de ingresos, algunos autores han propuesto considerar el ingreso permanente (y no el corriente) como indicador de referencia. Dada su dificultad de cálculo, el paso siguiente ha sido proponer el consumo como mejor proxy del ingreso permanente.

ANEXO 3. IRPF: CONSIDERACIONES METODOLOGICAS

(en base a Roca, 2005a)

1. Los microdatos: la Encuesta Continua de Hogares

Como se ha dicho, en este trabajo se realiza un ejercicio de microsimulación para evaluar el impacto en la distribución del ingreso de la introducción de un IRPF dual en Uruguay. Se han utilizado los microdatos del año 2004 de la Encuesta Continua de Hogares (ECH), realizada por el Instituto Nacional de Estadística de Uruguay (INE).

El INE ha venido realizando la ECH, sin interrupciones, desde 1968. Los tres objetivos centrales de dicha Encuesta son:

- (i) determinar el nivel de actividad de la población urbana del país;
- (ii) aportar información básica para el estudio de las características socioeconómicas de la población urbana del país; y
- (iii) determinar el nivel de ingresos de los hogares del país urbano.

Este trabajo se apoya en las variables que la ECH releva para cumplir el tercero de los objetivos anteriormente citados.

Como su nombre lo indica, la Encuesta es de carácter continuo, relevando información durante todos los días del año.

Actualmente la ECH se releva en todo el departamento de Montevideo –áreas urbanas, rurales y zona periférica- y en las localidades de 5.000 y más habitantes del resto del país.⁷⁵ En el siguiente cuadro se detalla, para cada uno de los meses del año 2004, la cantidad de hogares y personas encuestadas.

⁷⁵ La distribución de la población en Uruguay presenta un marcado macrocefalismo: de acuerdo al último Censo de Población y Viviendas, realizado en el año 2004, un 41% de la población total del país vive en el departamento de Montevideo. Fue a partir de la información obtenida en el Censo de 1996 que la ECH incluyó el área periférica de Montevideo, lo que podría llamarse “el Gran Montevideo”.

Cuadro 1

Encuesta Continua de Hogares 2004		
Hogares y personas encuestadas		
Mes	Número Hogares	Número Personas
1	1,521	4,693
2	1,505	4,517
3	1,528	4,733
4	1,515	4,738
5	1,500	4,424
6	1,519	4,742
7	1,556	4,667
8	1,551	4,681
9	1,535	4,581
10	1,565	4,630
11	1,548	4,591
12	1,549	4,590
Total	18,392	55,587

De acuerdo al Censo de Población del año 2004, viven en Uruguay 3.241.000 personas, que constituyen 1.061.762 hogares (978.784 en el área urbana y 82.978 en el área rural). Por tanto, la ECH ha abarcado al 1.7% de los hogares y de las personas.

Cuando ha sido necesario pasar de valores muestrales a poblacionales, se han usado los factores de expansión reportados por la propia ECH. El factor de expansión indica para cada hogar encuestado a cuántos hogares de la población representa.

1.1. Definición de los ingresos considerados

Los ingresos de un hogar son todas las partidas que en el período de referencia considerado han generado los integrantes del mismo, como consecuencia de su trabajo, de derechos adquiridos por tener o haber tenido un trabajo o por poseer bienes o derechos que generan rentas o subsidios. Cada uno de los integrantes del hogar mayor de catorce años es encuestado individualmente acerca de los ingresos que ha obtenido. A los miembros del hogar que obtienen (perciben) ingresos se les denomina perceptores.

Se consideran los ingresos no solo en dinero, sino también los que se perciben a través de bienes o servicios, como alimentos, vestimenta, vivienda, atención médica, educación, etc. A estos ingresos se les denomina en especie y deben ser valorados y sumados a las percepciones en metálico. Ejemplos clásicos de estos ingresos en especie son los uniformes, el almuerzo para los camareros, los kilowats gratuitos que reciben los funcionarios de UTE (la empresa eléctrica estatal), las canastas alimentarias para embarazadas, la vivienda de porteros, el pago de la cuota mutual para los familiares de los empleados bancarios, los vales de alimentación que se entregan mensualmente, etc. También son ingresos en especie, cuando se paga una cuota reducida de determinados servicios, como por ejemplo el de una guardería para sus hijos. En estos casos el ingreso en especie es la diferencia entre el valor de mercado de ese servicio y lo que se paga.

Los ingresos pueden ser clasificados de acuerdo a su fuente o a su periodicidad. Con respecto a su fuente, se clasifican en:

(i) provenientes de la actividad económica:

- como asalariados: sueldos, comisiones, viáticos, pago por horas extras, premios, aguinaldo, salario vacacional, pagos en especie, indemnizaciones, propinas, beneficios sociales (asignación familiar, seguro de enfermedad);

- como patrón: retiros en efectivo o en especie, distribución de utilidades;

- como trabajador por cuenta propia: retiros en efectivo o en especie, beneficios sociales, propinas.

(ii) no provenientes de la actividad económica:

- jubilaciones y pensiones;

- rentas de la propiedad (alquileres);

- rentas de capital (intereses);

-transferencias de hogares o instituciones (regalos, donaciones);

- becas o subsidios.

En cuanto a la periodicidad los ingresos pueden clasificarse en:

(i) corrientes: que son los que se generan periódicamente (a lo sumo anualmente) y son habituales. Ejemplos de éstos son sueldos, jubilaciones, utilidades, intereses.

(ii) no corrientes: son los que se obtienen en forma irregular o aleatoria, en muchos casos impredecibles. Entre estos podemos indicar las indemnizaciones por despido.

Es necesario realizar una observación respecto al llamado valor locativo. Se entiende como tal el monto que se estima que debería pagar por alquiler de la vivienda que ocupa un hogar si el mismo no fuese propietario o usufructuario de ella. Téngase presente que si la vivienda es entregada como consecuencia del trabajo de alguno de los miembros del hogar (ejemplos: apartamento de portero, cuidadores, etc.), es un ingreso en especie y no se corresponde con el concepto de valor locativo. Entre los ingresos considerados para determinar la distribución inicial del ingreso de los hogares –ingresos antes de la política fiscal- en este trabajo se ha decidido no incluir el valor locativo. De haber incluido este concepto, muy probablemente la distribución del ingreso sería más desigual en la medida que la mayoría de los propietarios de inmuebles pertenecen a los hogares de mayores ingresos.

Respecto al período de referencia de los ingresos, los provenientes del trabajo, jubilación, subsidios y arrendamientos se refieren al mes calendario anterior a la realización de la encuesta. Por su parte, los ingresos por concepto de utilidades, dividendos e intereses se refieren a los últimos doce meses anteriores al de la encuesta.

1.2. Estructura de los ingresos

En el siguiente cuadro se presenta la estructura de los ingresos capturados por la Encuesta Continua de Hogares.

Cuadro 2

Encuesta Continua de Hogares 2004	
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS	
Salarios Sector Público	16.8%
Salarios Sector Privado	32.3%
Retribuciones en especie	1.2%
Otras Rentas del Trabajo	1.9%
Jubilaciones y Pensiones	21.0%
Prestaciones por desempleo	0.2%
Otras transferencias	5.2%
Trabajadores independientes	17.1%
Rentas del capital	2.6%
Otros ingresos	0.8%
Rentas del exterior	0.8%
Total	100.0%

Como puede observarse, según la Encuesta de Hogares las rentas del trabajo dependiente sumadas a las jubilaciones y pensiones representan más del 70% (en rigor, 73.2%) del total de los ingresos de los hogares. Como se discutirá más adelante, es probable que este porcentaje sea algo menor si, tal cual sugieren diversos estudios, las rentas de trabajadores independientes y las rentas del capital, a diferencia de las rentas del trabajo, presentan en la Encuesta una alta subdeclaración. Esta alta participación de las rentas del trabajo dependiente y las jubilaciones facilita la administración de un futuro impuesto dual pues se trata del factor menos móvil y, por otra parte, el diseño de tasas de retención adecuadas facilita las tareas de recaudación.

Las rentas de trabajadores independientes tienen un peso significativo (17.1%). Se trata, básicamente, de los ingresos de personas físicas que desarrollan actividades empresariales y de los ingresos de profesionales independientes. Este es, sin duda, un grupo de contribuyentes de difícil gestión.

Casi el 70% de las rentas del capital corresponde a ingresos por alquileres. Actualmente los alquileres no están gravados por IVA, por lo que la experiencia de la administración tributaria en este mercado es nula. Este grupo de rentas también será de difícil gestión.

Los ingresos por intereses de depósitos bancarios no solamente suelen estar subestimados sino que, fundamentalmente, Uruguay recién está saliendo de una crisis del sistema bancario que ha provocado la pérdida de confianza de los agentes económicos y el consecuente retiro masivo de depósitos.

Finalmente, tal cual se aprecia en el siguiente cuadro, aproximadamente la mitad de las rentas del exterior corresponde a jubilaciones y pensiones (cobradas básicamente por inmigrantes españoles e italianos). El modelo de convenio de doble tributación internacional de la OCDE establece que estas jubilaciones y pensiones deberán gravarse en el país de residencia del beneficiario, por lo que no habría inconvenientes en legitimar la decisión de gravarlas con el nuevo IRPF.

Cuadro 3

Encuesta Continua de Hogares 2004 - Rentas del exterior		
	% Ingresos	Estructura
Jubilaciones exterior	0.3%	33.0%
Pensiones exterior	0.1%	16.6%
Becas, subsidios o donaciones exterior	0.0%	1.8%
Contribuciones por divorcio exterior	0.1%	6.5%
Ayudas familiares exterior	0.3%	35.1%
Arrendamientos de terrenos exterior	0.0%	0.5%
Alquileres exterior	0.0%	1.2%
Intereses de cuentas bancarias exterior	0.0%	0.0%
Intereses de préstamos exterior	0.0%	0.0%
Utilidades y dividendos exterior	0.0%	5.4%
Total	0.8%	100.0%

2. La microsimulación: estática y sin comportamiento

La microsimulación realizada para considerar la incidencia del IRPF en la distribución del ingreso es estática, concepto que ya fue explicado en el anexo anterior. Dado que los microdatos con los que se realizan las estimaciones corresponden al año 2004 –último año completo que es posible obtener- no fue necesario realizar un ajuste de las variables monetarias (*uprating*).

Por otra parte, la microsimulación es sin comportamiento, por lo que no incorpora el análisis del comportamiento de los agentes económicos ante la introducción del IRPF dual, es decir, no estima ni considera sus funciones de reacción. En nuestro escenario post-reforma, el IRPF dual se liquida atendiendo exclusivamente al cambio de normativa

y suponiendo que dicho cambio no afecta el comportamiento laboral. En una simulación con comportamiento, por el contrario, el impacto del impuesto dual vendrá dado por la interacción de dos factores: el cambio en el diseño impositivo y el cambio en la conducta laboral provocado por dicha modificación del diseño impositivo. Este cambio de conducta se introduce en la fase de simulación, una vez que previamente fue estimado un modelo de oferta laboral, estimación que permitirá computar las variaciones inducidas por la reforma tributaria en (a) las probabilidades de participación laboral y en (b) el número de horas ofertadas por los contribuyentes.⁷⁶

3. El problema de la subdeclaración

En relación al objetivo principal de este trabajo –estimar, mediante un ejercicio de microsimulación, la recaudación de modelos alternativos de un IRPF dual en Uruguay- el hecho de que actualmente no haya un IRPF vigente tiene dos consecuencias inmediatas:

1) Lo que interesa, antes que nada, es conocer cuál será la recaudación del impuesto dual en términos absolutos. La fuerte restricción fiscal que enfrenta el gobierno y el consecuente temor a perder recaudación por la introducción de reformas hacen que este punto sea muy importante (ver sección Ingreso Fiscal Disponible).

2) No se cuenta con una base de declaraciones juradas de contribuyentes para realizar la estimación. Ni siquiera se puede partir de una recaudación actual contra la cual calcular variaciones producto de la reforma.

Los microdatos en los que se basa la microsimulación son los de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) y –he aquí el problema- la subdeclaración de los ingresos de las encuestas de hogares es un hecho probado. Los pocos estudios disponibles para Uruguay –el resultado es extensible para las encuestas de toda América Latina e incluso al Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE)⁷⁷- han encontrado altos niveles de subdeclaración. Algunos análisis han ido más allá, concluyendo que esta subdeclaración está más relacionada con el tipo de renta que con el nivel de la misma: es decir, mienten más quienes perciben rentas del capital (intereses, dividendos) que quienes perciben salarios y pensiones, independientemente de su nivel de renta.

Cuando ya está vigente un IRPF, esta subdeclaración no resulta demasiado problemática. La variación porcentual de la recaudación estimada a través de una simulación hecha sobre una encuesta con un grado de cobertura aceptable se puede aplicar a la recaudación actual y así se obtiene una estimación robusta de la variación de la recaudación en términos absolutos. Por ejemplo, el modelo de simulación de los efectos de la imposición directa elaborado por el Instituto de Estudios Fiscales tiene como insumo una base que tiene una cobertura del 70% de los salarios y del 35% de rentas del capital.⁷⁸

⁷⁶ Instituto de Estudios Fiscales (2004).

⁷⁷ Picos Sánchez (2003) afirma que las rentas del capital declaradas en el PHOGUE están infravaloradas y presentan escasa desagregación. Intentando solucionarlo imputa al PHOGUE, mediante técnicas de fusión estadística, datos de rentas de capital de un panel de declarantes de IRPF del Instituto de Estudios Fiscales.

⁷⁸ Instituto de Estudios Fiscales (2004).

Sin embargo, como se dijo, en este caso no se cuenta con una base de declaraciones juradas de contribuyentes para realizar la estimación ni con una recaudación actual contra la cual calcular variaciones producto de la reforma y, por otro lado, es de mucho interés la recaudación del impuesto en términos absolutos, por lo que no es posible admitir grados de subdeclaración “tolerables”. Será necesario, por tanto, intentar cuantificar dichos niveles de subdeclaración y, en segundo lugar, corregirlos.

1. La subdeclaración de salarios, jubilaciones y seguro de desempleo: estimación de la recaudación del IRP

Para cuantificar la subdeclaración de los ingresos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH), la primer estrategia, al menos en teoría, consiste en comparar los datos de dicha Encuesta con los de Cuentas Nacionales. Sin embargo, el Banco Central del Uruguay ha dejado de publicar la cuenta de las familias y, por tanto, no hay información desagregada de las diferentes categorías de ingresos familiares. Peor aún: tampoco está disponible el ingreso de las familias agregado aunque es posible estimarlo, no sin realizar varios supuestos.

Por tanto, con los salarios, pensiones y seguro de desempleo, que según la ECH constituyen más del 70%⁷⁹ de los ingresos de los hogares, se ha seguido una segunda estrategia. Actualmente está vigente el Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP) que grava justamente los salarios, pensiones y seguro de desempleo. En consecuencia, se ha estimado la recaudación teórica del IRP a partir de la ECH y se la ha comparado con la recaudación real del impuesto en 2004.

La estimación de la recaudación teórica del IRP no está exenta de varias complicaciones.

1) Cada uno de estos ingresos están gravados en franjas (tramos de renta). Desde el 1 de agosto de 2004, para los salarios públicos están definidos tres tramos de renta, para los salarios privados también tres y para las pensiones y seguro de desempleo dos tramos. Sin embargo, entre el 1 de enero y el 30 de abril de 2004 –año base de la estimación realizada en este trabajo-, para los salarios públicos estaban definidos nueve tramos de renta, para los salarios privados diez y para las jubilaciones y seguro de desempleo catorce tramos. En el siguiente cuadro se expone la evolución de las tasas del IRP desde mayo de 2002.

⁷⁹ Muy probablemente esta cifra está sobreestimada por la subdeclaración de las rentas del capital.

EVOLUCION DE LAS TASAS DEL IMPUESTO A LAS RETRIBUCIONES PERSONALES												
IMPUESTO A LAS RETRIBUCIONES PERSONALES - Tasas vigentes												
En SMN (1)	Funcionarios públicos (2)			Funcionarios Poder Judicial			Sector Privado			Jubilaciones y Pensiones		
	Más de	Hasta	Tasa IRP	Más de	Hasta	Tasa IRP	Más de	Hasta	Tasa IRP	Más de	Hasta	Tasa IRP
1	0	3	0	0	3	0	0	3	0	0	3	0
2	3	6	2	3	6	2	3	6	2	3	6	0
3	más de 6		6	más de 6		6	más de 6		6	más de 6		2
Fuente: elaboración propia en base a Decreto del Ministerio de Economía y Finanzas del 30 de julio de 2004												
IMPUESTO A LAS RETRIBUCIONES PERSONALES - Tasas vigentes desde el 1/5/2004 hasta el 31 de julio de 2004												
En SMN (1)	Funcionarios públicos (2)			Funcionarios Poder Judicial			Sector Privado			Jubilaciones y Pensiones		
	Más de	Hasta	Tasa IRP	Más de	Hasta	Tasa IRP	Más de	Hasta	Tasa IRP	Más de	Hasta	Tasa IRP
1	0	3	0	0	3	0	0	3	0	0	6	0
2	3	6	2	3	6	2	3	6	2	más de 6		2
3	6	15	6	6	29	6	6	15	6			
4	15	20	9	más de 29		7.5	15	25	7			
5	20	25	11				25	30	10			
6	25	30	13				30	35	11			
7	30	35	15				35	40	12			
8	más de 35		17				40	50	14			
9							más de 50		15			
Fuente: elaboración propia en base a Decreto del Ministerio de Economía y Finanzas del 30 de abril de 2004												
IMPUESTO A LAS RETRIBUCIONES PERSONALES - Tasas vigentes desde el 1/1/2004 hasta el 30/4/2004												
En SMN (1)	Funcionarios públicos (2)			Funcionarios Poder Judicial			Sector Privado			Jubilaciones y Pensiones		
	Más de	Hasta	Tasa IRP	Más de	Hasta	Tasa IRP	Más de	Hasta	Tasa IRP	Más de	Hasta	Tasa IRP
1	0	3	0	0	3	0	0	3	0	0	6	0
2	3	6	2	3	6	2	3	6	2	6	10	4
3	6	10	7.5	6	29	7.5	6	10	7.5	10	15	7.5
4	10	15	10	más de 29		10.5	10	15	9	15	20	10
5	15	20	12				15	25	10	20	25	11
6	20	25	14				25	30	13	25	30	12
7	25	30	16				30	35	14	30	35	13
8	30	35	18				35	40	15	35	40	14
9	más de 35		20				40	50	17	40	45	15
10							más de 50		18	45	50	16
11										50	55	17
12										55	60	18
13										más de 60		20
14												
Fuente: elaboración propia en base a Ley 17.706 de noviembre de 2003												
IMPUESTO A LAS RETRIBUCIONES PERSONALES - Tasas vigentes desde 1/5/2002 hasta el 31/12/2003												
En SMN (1)	Funcionarios públicos (2)			Funcionarios Poder Judicial			Sector Privado			Jubilaciones y Pensiones		
	Más de	Hasta	Tasa IRP	Más de	Hasta	Tasa IRP	Más de	Hasta	Tasa IRP	Más de	Hasta	Tasa IRP
1	0	3	0	0	3	0	0	3	0	0	3	1
2	3	6	3	3	6	3	3	6	3	3	6	2
3	6	10	7.5	6	29	7.5	6	10	7.5	6	10	4
4	10	15	10	más de 29		10.5	10	15	9	10	15	7.5
5	15	20	12				15	25	10	15	20	10
6	20	25	14				25	30	13	20	25	11
7	25	30	16				30	35	14	25	30	12
8	30	35	18				35	40	15	30	35	13
9	más de 35		20				40	50	17	35	40	14
10							más de 50		18	40	45	15
11										45	50	16
12										50	55	17
13										55	60	18
14										más de 60		20
Fuente: elaboración propia en base a Ley 17.702 de mayo de 2002												
Notas: (1) Salario Mínimo Nacional, (2) Excepto Poder Judicial												

2) Los máximos de cada franja se determinan en número de salarios mínimos y el salario mínimo nacional se ajustó (cambió de valor) tres veces en el año 2004.

3) A su vez, hubo cuatro cambios de tipos de IRP en el año 2004 (todos a la baja, en pleno año electoral).

4) El IRP se aplica sobre los ingresos nominales, pero la Encuesta de Hogares recopila información sobre los ingresos líquidos. Por ejemplo, el encuestado informa el salario que percibe una vez deducidos

- (i) el aporte jubilatorio (15%),
- (ii) el aporte al seguro de salud –DISSE- (3%),
- (iii) el impuesto al Fondo de Reversión Laboral (0.125%), y
- (iv) el propio Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP).

5) La Encuesta es continua; por tanto, la base de datos del año 2004 está constituida por ingresos relevados en cada uno de los doce meses del año.

En consecuencia, determinar para cada ingreso líquido el ingreso nominal correspondiente –base imponible del IRP y también del impuesto dual- supuso:

- i) determinar los máximos de cada tramo de ingresos líquidos;
- ii) asignar a cada renta el tramo en la que cae;
- iii) aplicar el coeficiente correspondiente para pasar de ingreso líquido a ingreso nominal.⁸⁰

Finalmente, se encuentra un resultado que, aunque en línea con lo esperado, es importante confirmar: la recaudación teórica del IRP es más de un 98% de la recaudación real, lo que confirma que la subestimación en estas categorías de renta no es problemática. En todo caso, la subdeclaración de la Encuesta es similar al nivel de evasión de la recaudación del impuesto.

2. Los otros ingresos

Como fue dicho, algunos análisis han concluido que la subdeclaración está más relacionada con el tipo de renta que con el nivel de la misma, siendo mayor en el caso de las rentas del capital (intereses, dividendos) que en el de las demás rentas, independientemente del nivel de ingresos del perceptor. De ser así, en el caso uruguayo las categorías de ingresos problemáticas serían las rentas del trabajo obtenidas en forma independiente y las rentas del capital, básicamente intereses de depósitos bancarios, intereses de títulos de deuda pública, alquileres y, finalmente, utilidades y dividendos.

Como se vio, no ha sido posible, a los efectos del presente trabajo, reunir la información necesaria para analizar la subdeclaración en estas categorías de ingresos, lo que constituye una limitación del mismo. A continuación, se esboza la posible estrategia a seguir para cuantificar la subdeclaración en cada una de las categorías de renta restantes:

- (i) Las utilidades y dividendos no constituyen un problema puesto que, para evitar la doble imposición de estas rentas, se ha optado por su exención a nivel de las personas físicas, estando gravados solamente “en cabeza de sociedad”.

De decidirse otro sistema para evitar la doble tributación que vuelva relevante conocer la subdeclaración de estos ingresos, la administración tributaria tiene disponible información parcial sobre dividendos distribuidos, que captura en la declaración jurada del impuesto de sociedades de los grandes contribuyentes.

- (ii) Dos categorías de rentas importantes dentro de las obtenidas fuera de una relación de dependencia son las de (a) profesionales universitarios y (b) las de comisionistas.

⁸⁰ Las rutinas de microsimulación para el IRPF fueron programadas en Stata 8.

- (a) Los servicios prestados por profesionales universitarios están gravados por IVA. Por tanto, a partir de la recaudación de IVA por este concepto, y suponiendo una relación IVA Compras / IVA Ventas, podría estimarse el volumen de dichos servicios.
- (b) Como ya fue dicho, los ingresos brutos de los comisionistas que actúan en forma independiente están gravados por el Impuesto a las Comisiones, cuya tasa es actualmente 9%. Al igual que en el caso anterior, a partir de la recaudación de este impuesto puede estimarse el volumen de los ingresos por comisiones. No obstante, discriminar en la Encuesta de Hogares entre las comisiones cobradas bajo relación de dependencia y las cobradas en forma independiente no es tarea sencilla porque el campo que habilitaría a hacerlo –código de ocupación de la Clasificación Internacional Uniforme 1988- no es confiable.
- (iii) El Banco Central del Uruguay posee información respecto a los intereses pagados por depósitos bancarios y por títulos de deuda pública, incluso distinguiendo entre los pagados a residentes y no residentes. No obstante, no distingue entre intereses pagados a personas físicas y a sociedades, por lo que sería necesario hacer algún supuesto al respecto.