

7 PILARES PARA SOSTENER LA REFORMA TRIBUTARIA DE URUGUAY 2005

Alberto BARREIX

Jerónimo ROCA¹

Marzo de 2006

¹ Este trabajo complementa a un segundo documento, “Arquitectura de una propuesta de Reforma Tributaria” que, a su vez, resume el informe “Propuestas para la Reforma Tributaria de Uruguay 2005”, entregado por los autores en julio de 2005 al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y a la Comisión de Reforma Tributaria (CRT) de la que fueron integrantes.

Todos estos documentos se encuentran disponibles en el sitio web de la Universidad Católica del Uruguay: http://www.ucu.edu.uy/Facultades/CienciasEmpresariales/ref_tributaria.htm.

Los autores agradecen los valiosos comentarios de Fernando Velayos.

INDICE

INTRODUCCION

1. El IRPF sobre las jubilaciones es justo y necesario
 - 1.1 En términos de eficiencia
 - 1.2 Facilitar la administración
 - 1.3 Argumentos de equidad
2. Unidad de tributación: el individuo o la familia, a elección del contribuyente
3. Mínimo No Imponible, Deducciones y Créditos y Estructura de Tramos y Tasas
 - 3.1 Forma de liquidación: “crédito progresivo”
 - 3.2 Mínimo no imponible
 - 3.3 Deducciones y Créditos
 - 3.4 Deducciones y controles cruzados
 - 3.5. En conclusión
4. De “Paraíso Fiscal” a Transparencia y Control del Fraude: Intereses y Secreto Bancario
 - 4.1 Perjuicios de ser considerado un “Paraíso Fiscal”
 - 4.2 Intereses y la imposibilidad de aplicar el IRPF Integral
 - 4.3 Secreto Bancario
 - 4.4 La influencia de la Unión Europea
 - 4.5. En conclusión
5. Intereses de la Deuda Pública
6. Pragmatismo: opción por el criterio de Territorialidad sobre Renta Mundial
7. DGI: redirigir la reforma
 - 7.1 Cambio de jerarquías para la cambiar la organización
 - 7.2 Ética: el control de pares no funciona; sólo una auditoría externa asegura la oposición de intereses
 - 7.3 Autonomía: no crear otro “reyecito”
 - 7.4. Unificación
 - 7.5. Profesionalización de la Unidad de Política Tributaria del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
 - 7.6 El Tribunal Fiscal: más atribuciones a la administración tributaria con más seguridad para los derechos del contribuyente
 - 7.7 No “quemar” el instrumento (nuevo sistema de imposición a la renta) si la administración tributaria no está preparada

INTRODUCCION

Este documento complementa los trabajos “Propuestas para la Reforma Tributaria de Uruguay 2005” y “Arquitectura de una propuesta de Reforma Tributaria” y tiene, básicamente, dos objetivos: (a) justificar específicamente algunas medidas propuestas y (b) proponer cambios, en particular en la administración del sistema, para hacer eficaz la modernización propuesta.

1. El IRPF sobre las jubilaciones es justo y necesario

La seguridad social es un componente fundamental en una economía moderna y más con la caída en la natalidad y el crecimiento de la esperanza de vida, que incrementa los años de retiro. El gasto público en jubilaciones es muy alto en Uruguay superando el 14% en promedio en la última década. Por lo tanto, también es importante su tratamiento tributario. El proceso de ahorro en un esquema de fondo de pensiones puede ser dividido técnicamente en tres etapas (Barreix y Roca, 2005)²:

- (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)³:

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;

² “Propuestas para la reforma tributaria de Uruguay 2005” presentado por los autores en julio de 2005 a la Comisión de Reforma Tributaria instalada por el Ministerio de Economía y Finanzas. Alberto Barreix, honorario (Ph.D. Universidad de Harvard) y Jerónimo Roca (Ph. D. (C) Universidad Complutense de Madrid).

³ “The tax treatment of funded pensions”; Axia Economics; London; 2004.

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). No obstante, algunos países imponen a la inversa: Australia, Filipinas, Japón, Nueva Zelanda, Perú -en proceso de cambio- y República Dominicana. 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)⁴.

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, es equivalente 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 igual 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 (al no gravar el rendimiento), 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.

⁴ “Taxing wages”; OCDE; 2004.

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

1.1 En términos de eficiencia, para favorecer el ahorro previsional porque se exoneran los aportes a la seguridad social, tanto obligatorios como voluntarios (Uruguay tiene un sistema mixto con cuentas personales).

1.2 Para facilitar la administración, porque es un estímulo para una menor evasión. 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)⁵, 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.⁶

1.3 Argumentos de equidad para gravar las pasividades por IRPF:

a) *Ciclo de vida*. El sistema previsto es justo en términos de equidad generacional intertemporal. Un trabajador actual no es gravado en su aporte ni en el rendimiento del mismo pero sí lo será cuando perciba los beneficios jubilatorios. Así, los pasivos actuales prácticamente no han sido gravados; si bien existió un impuesto a las retribuciones personales (IRP) significativo desde 1990, la imposición a la renta personal fue derogada a principios de los 70's.

b) *Sistema favorable de ajuste* (Barreix y Roca, 2003).⁷ 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

⁵ 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.

⁶ El 50% de la fuerza de trabajo chilena no contribuye y el promedio de la tasa de reemplazo de los aportantes que tengan el derecho a pensión será de 30%, 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).

⁷ Barreix, A y J. Roca (2003). "Sistema Tributario Uruguayo: Condiciones actuales y Propuesta". Universidad Católica del Uruguay, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas No. 2. Septiembre. <http://www.ucu.edu.uy/Facultades/CienciasEmpresariales/RevistaFCE/articulos/setiembre2003/Articulo%20Politica%20setiembre03%20Definitivo.pdf>

salarios (hoy es algo menor al 30%). Los salarios en el sector público, que frecuentemente se ajustan por encima de la inflación sin criterio alguno de medición de productividad, empujan 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.

A nivel internacional, aproximadamente la mitad de los países no son tan generosos pues no solo son estrictos en el cumplimiento de las condiciones para otorgar los beneficios jubilatorios sino que, además, ajustan por Índice de Precios de modo de mantener exclusivamente el poder adquisitivo de las jubilaciones. El tratamiento favorable de Uruguay hace legítimo el gravarlas como es de uso en prácticamente todos los países del mundo.

c) *Nivel del Gasto en Jubilaciones y del Déficit del Sistema de Reparto*. Uruguay es uno de los países con mayor gasto previsional respecto del producto; el promedio de los últimos cinco años fue 14.5%. Países altamente desarrollados, con alto gasto previsional, no llegan a esta cifra: Austria 14.4%, Italia 13.8%, Japón 13%, Grecia 12.6%, Francia 12.1%, Alemania 11.8%, Finlandia 11.3%, España 9.4% y Suecia 9%. Adicionalmente, la seguridad social uruguaya presenta un altísimo déficit operativo financiado con aproximadamente un 25% de la recaudación del IVA.

d) *Solidaridad intergeneracional*. 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 deberían 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.

Si bien el Uruguay presenta una de las mejores distribuciones del ingreso de América Latina -aunque es peor que la de varios países del África Subsahariana (Barreix y Roca, 2006⁸)- **es posible que sea una de las peores si se clasifica el ingreso con un criterio etario** (no por niveles de ingreso). Esto se refleja en algunos indicadores impactantes, a saber:

- más del 55% de los niños menores de 5 años están debajo de la línea de pobreza, en tanto menos de un 10% de los jubilados está en esa situación;
- el 10% de los niños vive en hogares indigentes, cifra que alcanza al 3% de los pasivos;

⁸ “Arquitectura de una propuesta de reforma tributaria”;
http://www.ucu.edu.uy/Facultades/CienciasEmpresariales/ref_tributaria.htm; 2006.

- uno de cada dos habitantes de los asentamientos es menor de 18 años (45% según UNICEF, 2005)⁹;
- la relación de personas menores de 18 años en situación de pobreza respecto de mayores de 65 años en dicha situación ha aumentado de 3.2 en 1990 a 4.8 en 2004; y
- los mayores de 65 años reciben más del 65% del presupuesto, en tanto los menores de 5 años se benefician con sólo el 5.5%. La estructura presupuestal en una democracia refleja las preferencias de los votantes; por ejemplo, a nivel funcional el gasto de seguridad en Uruguay es casi ocho veces superior a la asignación a los niños menores de 5 años.¹⁰

La catastrófica situación de la juventud uruguaya -el futuro del país, su cohesión social y su estilo de vida republicano- amerita la solidaridad intergeneracional de las pasividades más altas, ya que menos del 15% de las mismas serán alcanzadas por el tributo.

Pero la gravedad de estos indicadores exige acciones más importantes que implantar el impuesto a la renta personal, por más que haya sido diseñado de modo que aproximadamente el 80% del mismo sea pagado por el 20% más rico. En efecto, la capacidad redistributiva de este tributo, que una vez consolidado recaudará aproximadamente 2.5 % del PBI, es condición necesaria pero no suficiente. Finalmente, **en la medida que el IRPF recaude más por el crecimiento del ingreso per cápita permitirá eliminar los aportes patronales** y, con ello, reducir el costo de la mano de obra viabilizando un aumento del empleo, que es un azote para los jóvenes uruguayos (y también para las mujeres, cuyo nivel de desempleo es 40% mayor que el de los hombres).

2. Unidad de tributación: el individuo o la familia, a elección del contribuyente

El diseño correcto técnicamente, que prevalece en el mundo, deja libre la opción al contribuyente de tributar a nivel individual o por núcleo familiar¹¹ y, por tanto, así lo hemos propuesto (Barreix y Roca, 2005). No obstante, es incorrecto afirmar, como se ha hecho, que la obligatoriedad de tributar a nivel individual perjudica a la familia o, dicho de otro modo, que la obligación de tributar por el núcleo familiar la favorece.

Una corriente de autores defiende que la unidad básica de ingresos y gastos no es el individuo sino la familia, porque es ésta, como un todo, que decide la estrategia de

⁹ “Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en el Uruguay, 2005”; UNICEF.

¹⁰ La fuente de estos cálculos es la ejecución presupuestal 2004, incluyendo pagos previsionales, y UNICEF (2005).

¹¹ La definición de núcleo familiar evoluciona con los valores culturales de una sociedad y, por tanto, debe entenderse en sentido amplio. No se limita, en consecuencia, al matrimonio legal.

ingresos y gastos. Por el contrario, otros autores cuestionan el supuesto de que el matrimonio implica igual dominio sobre los recursos comunes de la sociedad conyugal.¹²

Considérense dos matrimonios, A y B.¹³ 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 6 y el otro de 1 unidad monetaria. 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. Si se considera al hogar como la unidad básica de ingresos y gastos, la equidad horizontal exigirá 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 obligatoriamente el individuo, debido a la progresividad con que se gravan las rentas del trabajo –como en el impuesto dual que hemos 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 $z = y_1 + y_2$, puede demostrarse que 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, dos son las conclusiones:

i) en el ejemplo que hemos manejado, el matrimonio A pagará menos impuestos que el B violándose así la equidad horizontal, y

ii) los matrimonios (familias) perjudicados en términos relativos serán aquellos donde el segundo perceptor no obtiene ingresos o tiene ingresos muy bajos.

Esto se corrige admitiendo que la unidad contribuyente sea la familia y no el individuo. No obstante, como contracara, la obligatoriedad de la tributación conjunta introduce dos problemas:

a) existe evidencia empírica de que desincentiva la participación del trabajador secundario (o segundo perceptor) en el mercado de trabajo –pues grava sus rentas a la tasa marginal (más alta) del perceptor principal–, y

b) introduce una “multa matrimonial”. Para ejemplificarlo, considérese el caso extremo de un matrimonio donde ambos cónyuges obtienen el mismo nivel de ingresos. Si con el matrimonio se obliga a la tributación conjunta, por el solo hecho de casarse los impuestos de esta pareja aumentarán pues las legislaciones evitan duplicar los mínimos no

¹² Ver J. F. Sanz Sanz: “Oferta de trabajo y análisis de bienestar de reformas del impuesto sobre la renta utilizando microdatos: una aplicación a las mujeres casadas británicas. Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales; Madrid; 2001.

¹³ En este desarrollo se sigue a I. Zubiri: “El diseño del IRPF en un contexto económico cambiante: el trade off eficiencia-equidad”. Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales; Madrid; 2003.

imponibles, lo cual es sensato porque es necesario reconocer la existencia de economías de escala en el consumo familiar. Estas economías de escala se reconocen también en todos los análisis estadísticos de ingreso y consumo equivalente; por ejemplo, en la escala de la OCDE el primer adulto pondera uno y los siguientes 0.75.

En los casos menos extremos donde ambos cónyuges obtengan niveles de ingreso similares, el impuesto a pagar si la tributación es obligatoriamente por núcleo familiar probablemente será mayor que si se tributara individualmente puesto que el efecto (negativo) de que el segundo perceptor tribute a la tasa marginal (más alta) del primero muy probablemente superará al aumento (menos del doble) del mínimo no imponible (multa matrimonial). Por tanto, no puede afirmarse genéricamente que la tributación conjunta beneficie a la familia. Los únicos casos en los cuales la tributación obligatoria por núcleo familiar es favorable al matrimonio es en el caso de aquellos donde uno de los cónyuges es el único perceptor o el segundo perceptor tiene mucho menor ingreso respecto al perceptor principal. En consecuencia, en una sociedad como la uruguaya, donde el segundo perceptor es la mujer, con una brecha salarial en su contra de sólo aproximadamente el 10%¹⁴, la tributación conjunta obligatoria iría en contra de los matrimonios donde la mujer sale al mercado laboral.

Es más, las importantes reformas de Alemania a principio de los 80's y de España en 1989 fueron declaradas inconstitucionales en base al argumento jurídico de que no se podía permitir que discriminaran imponiendo obligaciones más onerosas para el individuo casado que para el soltero.

Una vez dicho esto, debe reiterarse que consideramos, en línea con las tendencias modernas, que el diseño técnico correcto debe dejar la opción abierta al contribuyente.

3. Mínimo No Imponible, Deducciones y Créditos y Estructura de Tramos y Tasas

Para analizar la equidad tanto horizontal como vertical deben considerarse en forma conjunta los tres conceptos estructurales del impuesto: mínimo no imponible, deducciones y créditos, y estructura de tramos y tasas. En estrecha relación con estos conceptos, que serán abordados en esta sección, está la forma de liquidación del impuesto, punto que trataremos en primer lugar.

3.1 Forma de liquidación: “crédito progresivo”

En la reciente presentación de la propuesta de reforma del IRPF en España –que, a propósito, sigue un modelo “dual a la uruguaya” y no “a la nórdica”-, reforma que entraría en vigencia el 1 de enero de 2007, se ha incluido un novedoso método de liquidación del impuesto que hemos llamado “crédito progresivo”. El mismo consiste en

¹⁴ “Salarios femeninos en Uruguay: ¿existe un techo de cristal?”; Buchelli, M. y G. Sanromán. Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. 2004.

la realización de dos liquidaciones parciales: a) se aplica la estructura de franjas y tasas a la totalidad de los ingresos –sin considerar ningún tramo exento¹⁵; b) se aplica luego la misma estructura a la suma del mínimo no imponible más las deducciones admitidas; y c) el impuesto resulta de la diferencia entre a) y b).

Las circunstancias personales y familiares afectan la capacidad de pago del contribuyente y, por tanto, es sensato defender que las deducciones correspondientes deben practicarse en el indicador de pago, es decir, en la base imponible.¹⁶ No obstante, también es cierto que las deducciones, al restar de la base imponible, operan a la tasa marginal más alta y, por tanto, favorecen a los contribuyentes de ingresos más altos mientras que los créditos fiscales, que restan directamente del impuesto liquidado, operan a la tasa mínima.

En nuestra propuesta inicial (Barreix y Roca, 2005) procuramos un equilibrio y sugerimos (a) deducir (de la base) el mínimo no imponible y los aportes a la Seguridad Social y (b) otorgar un crédito (restar directamente del impuesto liquidado) por concepto de gastos correspondientes a hijos y dependientes.¹⁷ No obstante, reconocemos que el “crédito progresivo” a la española consigue dicho equilibrio resignando menos equidad vertical y, por tanto, nos afiliamos al mismo. La forma de liquidación que ha propuesto el gobierno uruguayo es prácticamente la misma.¹⁸

3.2 Mínimo no imponible

El mínimo no imponible de las rentas del trabajo tiene como objetivo no gravar el ingreso necesario para sobrevivir. Cuáles son los criterios para determinar este ingreso necesario para sobrevivir?

a) Un enfoque radical –descartado- sería considerar el valor monetario de la canasta que determina la línea de indigencia. En nuestro país se aproxima a los \$1.500.

b) Otra opción es considerar el valor monetario de la canasta que determina la línea de pobreza absoluta. Esta indicaría un ingreso individual de cerca de \$2.500. Esta cifra surge del recálculo ordenado por la administración anterior (MEF, 2004); si se mantuviese la serie histórica alcanzaría los \$4.000.

¹⁵ Es decir, en el caso de Uruguay, al primer tramo, de 0 a 120 BPC anuales, le correspondería una tasa de 10%.

¹⁶ Zubiri (2003).

¹⁷ En esta propuesta inicial no se incluyó un crédito por gastos en salud pues estaba planteada la implantación de un seguro (básico) universal del cual los autores son partidarios.

¹⁸ Puede demostrarse que la única diferencia se produce cuando un contribuyente gana menos que el mínimo no imponible de 60 BPC anuales. En ese caso, el “crédito” (por ser el mínimo no imponible más las deducciones superior a los ingresos del contribuyente) que surge de la forma de liquidación “española” es superior al “crédito” que surge de la liquidación propuesta por el gobierno en la expresión $(60 \text{ BPC} - \text{Ingresos}) \times 0.10$ (siendo 10% la tasa del primer tramo gravado). Si no se permitiera recuperar estos créditos, en términos de recaudación las dos propuestas serían equivalentes. No obstante, consideramos que sí se debe permitir a los contribuyentes hacer uso de estos créditos (por lo menos dentro de los 3 años siguientes a su generación) cuando su declaración dé lugar a impuesto a pagar. En ese caso, preferimos el “crédito progresivo” a la española, pues corresponde reconocer la totalidad del crédito y no hace sentido económico negar la diferencia ya señalada $(60 \text{ BPC} - \text{Ingresos}) \times 0.10$.

c) Nuestra propuesta (Barreix y Roca, 2005) fue determinar un mínimo no imponible individual de 6 unidades básicas de prestación y contribución (BPC) mensuales, cifra cercana a \$8.900, más de dos veces el valor de la canasta que marca la línea de pobreza -serie histórica-.

Con esta propuesta, un matrimonio asalariado con ingresos mensuales de aproximadamente \$ 24.100 (suponiendo \$ 12.050 por cada cónyuge) y dos hijos (en Uruguay, el promedio ha sido 1.2 hijos los últimos diez años) **no pagaría IRPF**, considerando los aportes a la Seguridad Social, DISSE y \$1.000 mensuales de deducción por hijo, tal como se verá en los siguientes puntos¹⁹.

3.3 Deducciones y Créditos

El objetivo de las deducciones y créditos es reconocer la existencia de gastos sociales indispensables, lo que favorece la “personalización” del contribuyente frente al impuesto, y materializar los incentivos que la sociedad haya decidido otorgar.

Para un rendimiento dado del impuesto, el número y monto de las deducciones está inversamente correlacionado con el nivel de las tasas. La tendencia internacional desde la tercera revolución del impuesto, con Thatcher y Reagan, ha sido la de reducir fuertemente las deducciones, ampliando las bases imponibles y reduciendo las tasas. Esta tendencia se ha afirmado más aún con la cuarta revolución del impuesto, consagrada con el dual y el impuesto uniforme. (Para las cuatro revoluciones de la imposición a la renta, véase Barreix y Roca, 2006).

Consideramos que existen dos tipos de deducciones (o créditos): i) las que pretenden mitigar el efecto del impuesto en el ahorro, y ii) las que se perciben como externalidades positivas (excepto por razones administrativas).

3.3.1 Deducciones relativas al ahorro

Es reconocido que un impuesto a la renta personal con tasas marginales muy altas afecta la capacidad de ahorro, máxime en el caso de Uruguay que tiene altas contribuciones a la seguridad social (obreras y patronales). Por esta razón, se suelen otorgar a nivel internacional dos tipos de deducciones:

i) a los ahorros voluntarios en general, con límites, o en particular al ahorro en determinados activos –fondos o empresas tecnológicas, deuda pública nacional o municipal, etc.-; y

ii) deducción de los intereses hipotecarios de casa habitación, hasta cierto límite. (En el mismo sentido, no se grava el ingreso ficto correspondiente al usufructo de la casa habitación por considerarse la propiedad de la vivienda una externalidad positiva. Debe

¹⁹ Si se considera un mínimo no imponible de 5 BPC mensuales, como en la propuesta del gobierno, el límite sería de aproximadamente \$ 20.500 (suponiendo que cada cónyuge gana \$ 10.250). (Valor considerado de la BPC: \$ 1.482).

señalarse, no obstante, que esto viola la equidad vertical –el usufructo de la vivienda propia de mejor categoría no es considerado-).

En nuestra propuesta ninguna de estas dos deducciones es considerada a título expreso pero sí contemplada vía tasas reducidas de imposición a las rentas del capital, que se considera la mejor vía de no afectar el ahorro en un país con déficit crónico del mismo.

3.3.2 *Deducciones o créditos por externalidades positivas*

En legislación tributaria comparada existen deducciones o créditos basados en las externalidades positivas de ciertos gastos. Esto constituye una forma de hacer política social en forma de gasto tributario. En algunos casos, se ha llegado inclusive a admitir deducciones que no reflejan externalidades sino valores sociales, en un esfuerzo de ingeniería social (por ejemplo, donaciones a organizaciones de asistencia social, culturales, deportivas o religiosas). Nosotros no consideramos estas últimas apropiadas para el impuesto, y menos en un país en desarrollo, por razones de suficiencia, equidad y administración.

Las deducciones con externalidades positivas habitualmente consideradas a nivel internacional son:

- a) **Ahorro previsional.** La propuesta considera la deducción sin límite de los ahorros previsionales, incluidos los voluntarios, de acuerdo a la forma de liquidación ya explicada en el punto 2.1. Si bien el ahorro en cuentas individuales de nuestro régimen mixto puede violar el principio de equidad vertical, los fuertes déficits de nuestra seguridad social -de los mayores del mundo- hacen que privilegiemos este ahorro para favorecer la sostenibilidad del sistema.
- b) **Salud.** Si no existe un seguro universal de salud es importante otorgar una deducción por este concepto, intentando captar la externalidad positiva. Estudios para Estados Unidos demuestran una elasticidad seguro de la deducción cercana al 20% (Phelps, 2004).²⁰ Se ha propuesto la deducción del gasto de salud por el aporte a DISSE (3% del salario nominal), con lo que coincidimos. Consideramos que, además, debe incluirse una **deducción equivalente** para los trabajadores no comprendidos en el DISSE -públicos, no dependientes y jubilados-. Debe tenerse presente que el aporte a DISSE tiene implícito un subsidio cruzado, es decir, el 3% sobre los salarios más altos implica un aporte superior a la cobertura recibida y financia, con un fin social, a los salarios más bajos, cuyo 3% no alcanzaría para cubrir la cobertura recibida (a precios de mercado). Por tanto, para los no comprendidos en el DISSE, no debe establecerse una deducción igual al 3% de sus ingresos nominales porque (i) dicho 3% sobre los ingresos más altos posibilitaría deducir, por ejemplo, gastos en cirugía estética, mientras que (ii)

²⁰ Charles E. Phelps; Health Economics (3rd. Edition); 2002. Debe considerarse el efecto de que las tasas marginales superiores han sido y son mucho mayores que en el caso propuesto; sumadas las federales y las estatales, alcanzan el 40%.

sobre los ingresos más bajos podría no ser suficiente para cubrir el costo de una mutualista.

En resumen, para aquellos no comprendidos en DISSE debería determinarse un ficto igual al monto que permite comprar (a precios de mercado) los servicios de salud que tienen los comprendidos en DISSE.²¹ Adicionalmente, cuando entre en vigencia un **Seguro de Salud** Universal (actualmente operando en 39 países), que los autores consideran la mejor solución de política pública²²—asumiendo la provisión de servicios competitiva y financiación solidaria—, esta deducción debería ser eliminada.²³

- c) **Educación.** Los gastos en educación -en nuestro criterio una inversión- presentan, sin duda, una externalidad positiva. Sin embargo, consideramos que esta externalidad debe ser **potenciada por el gasto público y no erosionando los ingresos fiscales.**

Se suele sostener que como la educación pública es de baja calidad deben permitirse deducciones por las erogaciones en educación privada. Nosotros consideramos esta deducción un doble error.

Primero, en la medida que mayoritariamente los más ricos se benefician de la misma, y a las tasas más altas, se aumentaría la brecha entre quienes reciben educación pública y privada, afectando en el futuro la igualdad de oportunidades,

²¹ Claro está, la deducción es admitida si el gasto es efectivamente realizado. Este ficto, por tanto, operaría como un techo, evitando generar incentivos a deducir gastos de salud superfluos, como la cirugía estética.

²² Ver, entre otros, Aarón H., W. Schwartz y M. Cox (2005), *Can We Say No? The Challenge of Rationing Health Care*. Brookings Institution y Cogan J., R. Hubbard y D. Kessler (2005), *Healthy, Wealthy, and Wise: Five Steps to a Better Health Care System*, American Enterprise Institute/Hoover Institution.

²³ Es muy importante observar cómo políticas consideradas “buenas” cuando son aplicadas como “parches”, tal cual se ha venido haciendo en materia tributaria y fiscal en el país, resultan claramente inferiores a una política articulada.

Un claro ejemplo, es el del seguro médico de EEUU. El sistema de salud norteamericano está dominado por la concesión de este beneficio por la empresa (más del 80%). Esta acuerda con un proveedor de servicios de salud, en general privado, y en la casi totalidad de los casos este seguro termina al cambiar de empleador (no “portabilidad”). Esto se originó en que a la salida de la 2ª. Guerra Mundial había escasez de trabajadores y control de precios y salarios por lo que los beneficios de salud pagos por el empleador se convirtieron en un incentivo “bueno” a la necesaria ampliación de la fuerza laboral. A su vez, las empresas deducen el gasto del seguro sin que éste se grave a nivel personal (al igual que en nuestra propuesta, se reconoce la externalidad positiva). En 2004, esa deducción costó (subsidio tributario) al fisco estadounidense más del 1% del PBI (US\$150.000 millones), que se deben sumar al 16% del PBI que efectivamente pagan los norteamericanos de EEUU para tener la medicina más avanzada del mundo y de la historia -y la más cara relativamente- pero el peor ratio de cobertura de los países desarrollados (y bastante por debajo del de varios países de ingreso per cápita muy inferior). Además, este sistema de cobertura parcial vigente tendrá en el futuro costos aún más altos. Muchos de ellos serán fiscales originados en el complemento estatal a la cobertura de servicios salud de los ancianos estadounidenses. Es claro que esta mezcla de medidas aisladas de regulación y tributación “positivas” no son las únicas causas de esta situación, pero sin duda contribuye (Richmond, J. y Fein, R.: *The Health Care Mess: How We Got into It and What it Will Take to Get Out* (2005). Harvard University Press).

Por ello, hubiera sido óptimo articular el proyecto de reforma (universal) de salud -en definición- paralelamente con la propuesta de reforma estructural tributaria (Barreix y Roca, 2003).

base de la cohesión social y nuestra mejor tradición democrática, y afectando hoy la equidad vertical del tributo.

Segundo, y lo más importante, es que estudios internacionales muestran que la educación pública tiende a ser, al menos, el estándar de base del proceso educativo y en el largo plazo tanto la educación pública como la privada bajan su calidad si la primera no se refuerza.

En la realidad nacional, pese al deterioro de las últimas décadas la calidad de la educación pública es aceptable aunque se *necesitan fondos para mejorarla* y, por tanto, no se considera conveniente renunciar a esta recaudación. Si se considerara promover la educación privada porque se la evalúa como más eficiente para la provisión de servicios educativos en diferentes formas y contextos (para mayor competencia en la provisión de servicios, más diversidad académica, intercambios internacionales financiados total o parcialmente por la institución contraparte del exterior), su financiación deberá ser vía subsidio (gasto) público y no horadando los ingresos regresivamente.²⁴

- d) **Hijos y dependientes.** A nivel internacional, existen diferentes premios y castigos según características culturales y demográficas. Nuestra opción es otorgar una deducción, de acuerdo a la forma de liquidación ya explicada en el punto 2.1, de al menos dos veces el costo de la cuota mutual de salud por hijo menor de edad, de modo de contemplar otros gastos de manutención (alimentación, vestimenta, etc.),²⁵ la que podría incrementarse en la medida que madure el impuesto. No obstante, la deducción por otros gastos sería admitida solo si se efectivamente se realiza el gasto en la salud del hijo (o dependiente).

En rigor, en un país con más del 50% de los niños debajo de la línea de pobreza, nuestra primera opción es contar con una forma de seguro de salud básico para los niños de los hogares carenciados (ingresos menores a los requeridos para ser sujeto del impuesto). Dada su inexistencia, con esta propuesta de segundo óptimo se pretende captar la externalidad positiva de los servicios de salud y, por ello, se propone permitir la deducción del resto de los gastos solo si se efectivamente se realiza el gasto en salud. Esto se debe a que aún jefes de familia alcanzados por el impuesto no pagan la salud de sus dependientes y el objetivo es que efectivamente lo paguen para tener la deducción.

En el caso de los adultos dependientes por tutela y curatela, la propuesta considera incluir los ingresos del mismo, que se suman a los del contribuyente individual (o núcleo familiar en su caso), y otorgar una deducción similar al 50% del mínimo

²⁴ Mediante becas a estudiantes de familias con ingresos más bajos, servicios gratuitos, matrícula abierta y otras modalidades. Es claro que estas observaciones no constituyen un juicio sobre la mejor forma de provisión de servicios educativos, tema que no conocemos con la necesaria profundidad, sino sobre la forma de financiarla en lo relativo a la imposición.

²⁵ Debe incluirse una cantidad mayor (por ejemplo, el doble) en los casos de discapacitados y de personas a cargo del contribuyente bajo régimen de tutela o curatela.

no imponible individual. No se accede a ésta si no se prueba efectivamente el pago del seguro médico del dependiente.

3.4 Deducciones y controles cruzados

Se ha sugerido reiteradamente que debería permitirse la deducción de la base imponible del IRPF de todo tipo de gastos debidamente documentados y, así, favorecer la formalización de la economía en general y apoyar el combate a la evasión del IVA en particular.

Esta sugerencia lleva implícita una visión ingenua sobre los determinantes de la economía informal. Es creciente la literatura que defiende que las causas de la economía informal están en la mala calidad de las instituciones formales (normas) e informales (el cumplimiento de dichas normas y la forma en que se ejerce el poder de regulación)²⁶. La calidad de las instituciones formales –por ejemplo, regulaciones a la entrada y al funcionamiento de los negocios- e informales –grado de cumplimiento de las normas y contratos, corrupción, etc.- determinan que un ciudadano fuera de los círculos de poder perciba un mayor beneficio (objetivo) actuando fuera de la economía formal que en ella. Esta hipótesis resulta coherente con la evidencia aportada, entre otros, por los estudios sobre la economía informal en los países en vías de desarrollo de H. De Soto (1986 y 2000) y los ejercicios realizados por C. Sebastián y J. Roca (2006).²⁷

Adicionalmente, esta propuesta de atar deducciones en el impuesto a la renta personal con controles cruzados no repara en la experiencia internacional. Dicha experiencia internacional indica claramente:

a) que ningún país de Europa, Norteamérica o Asia realiza controles cruzados entre el impuesto a la renta personal y el IVA comprado (o impuesto a las ventas) basados en las deducciones de bienes y servicios de consumo masivo, y

b) que sí existen pésimas experiencias al respecto en América Latina. Por ejemplo, en Bolivia si bien existe un impuesto a los sueldos como el IRP vigente en Uruguay (no un IRPF) se permitía acreditar el IVA comprado (se ha ido reduciendo). Todos los informes confirman un sistema corrupto de venta de boletas falsas que la administración tributaria no puede controlar. Algo similar sucedía en Guatemala, con el resultado de que no servía para el control y tampoco se recaudaba el IRPF -hasta el cambio del sistema, en 2004, la recaudación del IRPF apenas superaba el 0.3 del PIB-.²⁸

²⁶ J. Roca y C. Sebastián: “Determinantes de la economía informal”; mimeo; www.calidadinstitucional.org; 2006.

²⁷ H. De Soto: “El otro sendero”; Editorial Barranco; Lima; 1986 y “*The mystery of capital*”; Bantam Press; Londres; 2000.

²⁸ Un caso novedoso es Paraguay. Con la reforma que impuso el impuesto uniforme (*flat* al 10%), que comenzó a operar en enero de 2005, todos los gastos son deducibles —no acreditables- tanto a nivel de empresa como del individuo en forma integral. El impacto administrativo de cruces —así como los de eficiencia, equidad y suficiencia- están aún lejos de poder evaluarse.

3.5. En conclusión

Con este diseño, en lo que respecta a las rentas del trabajo aproximadamente un 60% de la población total quedará fuera del impuesto y el 80% del mismo será pagado por el 20% más rico. Si se considera toda la reforma, donde el incremento de ingresos proveniente del impuesto a la renta financia parte de los cambios en la imposición al consumo, el 75% de la población pagará menos impuestos, lo cual hace muy difícil sostener que el impuesto recaerá sobre la clase media.

4. De “Paraíso Fiscal” a Transparencia y Control del Fraude: Intereses y Secreto Bancario

4.1 Perjuicios de ser considerado un “Paraíso Fiscal”

Con la legislación vigente, Uruguay corre serios riesgos de ser considerado un paraíso fiscal. De hecho, dentro de la enumeración de países considerados paraísos fiscales por Argentina se encuentran las SAFIs de Uruguay. Asimismo, en la legislación de varios países como México, Colombia, Ecuador y Venezuela, nuestro país está considerado dentro de las jurisdicciones más conflictivas.

Un paraíso fiscal se define por un criterio principal -que exista muy baja o nula tributación sobre rentas de ahorro- o, subsidiariamente, por tres criterios: transparencia, intercambio de información y estanqueidad (OECD, 1998 y 2005).²⁹ Ser considerado un paraíso fiscal acarrea una serie de consecuencias nocivas: i) se discriminan las exportaciones de bienes y servicios; ii) se discriminan los gastos incurridos en tal jurisdicción -por ejemplo, ciertos gastos efectuados en el paraíso fiscal no son deducibles, incluidos los intereses-; iii) en el caso de las importaciones desde el paraíso fiscal se agregan requisitos y auditorías especiales. Más aún, estas jurisdicciones han recibido sanciones y presiones que las han obligado a levantar el secreto bancario de sus ahorristas, incluso con retroactividad.

La tendencia a combatir los paraísos fiscales se ha plasmado en acuerdos como la Directiva del Ahorro y el Código de Conducta Fiscal de la Unión Europea y, como se dijo, el Proyecto de Prácticas Tributarias Dañinas de la OECD. Este combate puede alcanzar a Uruguay y, por ende, resultar muy perjudicial para un país que no es exclusivamente una plaza financiera.

Nuestra propuesta, basada en un impuesto dual que grava con tasa liberatoria los ingresos de capital (Barreix y Roca 2003, 2005 y 2006), elimina la posibilidad de que Uruguay sea considerado un paraíso fiscal (se incumple el citado criterio principal). Esto **reafirma la seguridad jurídica**, hoy cuestionada, a la vez que, como se verá, la tasa liberatoria **permite mantener la innominatividad del depositante** y, en consecuencia, pasar a ser

²⁹ OECD, 1998; Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue y 2005; Towards Global Tax Cooperation, Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices.

aún más atractivo al ahorrista tanto doméstico como externo, que decide por el *mix* rentabilidad-seguridad.

A su vez, nuestra propuesta respecto al secreto bancario que, como se verá, plantea levantarlo exclusivamente para los movimientos en cuentas corrientes y cajas de ahorro, **permite a la administración tener información más importante para controlar no sólo el impuesto a la renta personal sino otros impuestos, en especial el IVA.** La imposición sobre los intereses y nuestra posición sobre el secreto bancario son elementos fundamentales de la propuesta de una imposición “dual a la uruguaya” (Barreix y Roca, 2003 y 2005) y, por ello, se tratan en los próximos dos puntos del documento.

4.2 Intereses y la imposibilidad de aplicar el IRPF Integral

El **método integral (o sintético)** de IRPF ha sido el **único** considerado en el país, hasta la fecha, por la academia y los partidos políticos, y en el mundo hasta mediados de los 90's (ver Barreix y Roca, 2006). De acuerdo a este método, el contribuyente debe sumar todas sus rentas –entre ellas los intereses- y aplicarles la progresividad de la estructura de franjas y tasas.

Ello supone necesariamente levantar el secreto bancario (ver 4.3) o exonerar los intereses. Si éstos se exoneran, se rompen la equidad sectorial, la equidad horizontal -rentas financieras privilegiadas- y la equidad vertical del impuesto -los contribuyentes de mayores ingresos suelen tener más activos financieros-. Por lo anterior, el método integral de IRPF no es el adecuado a la realidad nacional actual.

Como solución, el **sistema de imposición a la renta** (personal, empresarial e internacional) **“dual a la uruguaya”** que proponemos incluye gravar los intereses a la misma tasa que todas las rentas brutas de capital, 10%³⁰. Dicha tasa será liberatoria, es decir, se retiene el impuesto por la empresa que paga el rendimiento sin necesidad de identificar fiscalmente al beneficiario. Con ello se pretende:

- a) reconocer que los ingresos de capital (*capital income*, intereses, regalías, dividendos, etc.) deben tener un tratamiento preferencial:

³⁰ Es necesario recordar que nuestra propuesta (Barreix y Roca, 2005) incluye gravar los dividendos girados o acreditados al exterior también al 10% (tasa general) -medida no incluida en la propuesta del Ministerio-. A la vez, se propone no gravar los dividendos distribuidos en plaza a sujetos pasivos del impuesto a la renta personal para evitar la doble imposición. En el caso de los dividendos al exterior la propuesta se justifica, entre otros factores, porque la tasa en Uruguay es internacionalmente baja y permite su absorción por el crédito fiscal otorgado por el fisco extranjero. (Sólo España y el BENELUX y, parcialmente, Alemania y Francia optan por la exención mientras que algunos otros países -especialmente los europeos- admiten el *tax sparing* (el país del residente admite como pago el impuesto exonerado en el país de la fuente), que requiere un convenio bilateral). Esta recaudación se estimó en 0.09% del PBI. Algo similar se propone al considerar como asistencia técnica y gravar al 10% (sobre el bruto) los pagos efectuados por las empresas beneficiarias del régimen de las zonas francas a no residentes por la prestación de servicios. Aplicar una tasa uniforme de 10% a todas las rentas de capital y la asistencia técnica provista por no residentes -sugerido por Fernando Velayos (BID/Agencia Española)- simplifica grandemente la administración del impuesto, en especial del componente internacional, y sin mayor pérdida de recaudación respecto de nuestra propuesta inicial de gravar al 15% ganancias de capital y regalías (que son rentas netas de capital).

(i) en términos de eficiencia, según la mayoría de la literatura en la materia (ver Barreix y Roca, 2006), y

(ii) por razones administrativas, reconocidas en la tendencia actual a reducir las tasas del impuesto (dual de los nórdicos, impuesto uniforme de países de ex bloque soviético y exención parcial y subjetiva en los países desarrollados y economías emergentes) que, además, constituye el mejor incentivo tanto al ahorro como al trabajo (otorgando deducciones exclusivamente para gastos con externalidades).

b) mejorar la equidad horizontal, ya que el sistema actual -y muchos de los métodos integrales en legislación comparada-, los exoneran;

c) dotar de mayor equidad vertical al sistema, puesto que los que perciben estos ingresos suelen ser los individuos de renta más alta y hoy no son alcanzados por el sistema de imposición cédular incompleto vigente;

d) preservar la integridad del sistema de imposición a la renta: el no gravar los intereses crea un agujero en la base imponible de la renta empresarial originando oportunidades de elusión y evasión (ver Barreix y Roca, 2005 y 2006). En efecto, la clave del sistema de imposición a la renta es evitar el arbitraje tributario que hace que la renta se “fugue” hacia las bases exoneradas (o gravadas a tasas muy bajas) o se evada por tipos excesivamente elevados. Por ende, cuanto más amplias las bases³¹ y menos dispersa la estructura de tasas, más eficiente el sistema de imposición a la renta;

e) favorece la equidad sectorial dado que la renta de los activos financieros es más usada en ciertas actividades –por ejemplo, los seguros utilizan más activos financieros que el sector agropecuario-. Es interesante señalar que, por ejemplo, entre 1993 y 1997 el ratio de impuesto a la renta empresarial sobre patrimonio (sectorial acumulado) fue de 3.6% para la industria, 3.5% para los servicios y **sólo 0.1%** para el sector bancario (Barreix, 2003)³²;

f) permitir aplicar tasas diferenciales según plazo y moneda, premiando el ahorro de largo plazo y favoreciendo la pesificación (*a priori* reduciendo el riesgo cambiario para las empresas al existir más fondos disponibles en moneda nacional);

g) ayudar a eliminar el IMABA, impuesto distorsivo que encarece el crédito y desestimula la (escuálida) inversión uruguaya; y

³¹ Debe tenerse en cuenta si las rentas son brutas, como en el caso de las de capital, o netas, como en las rentas empresariales y personales, tal cual se hace en el dual propuesto.

³² Barreix, A. (2003). “Rates of Return, Taxation, and the Economic Cost of Capital in Uruguay”. Universidad de Harvard.

h) asegurar que Uruguay no pueda ser calificado como “paraíso fiscal”, evitando los daños ya anotados que ello implica.

4.3 Secreto Bancario

Sobre el secreto bancario, los suscritos hemos propuesto **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.- (Barreix y Roca, 2005). No obstante, esta propuesta no ha sido adoptada por el gobierno, que mantuvo la situación actual.

Los motivos de nuestra 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, lo que refleja un déficit crónico. Por tanto, para financiar la inversión debe recurrir al ahorro externo. La estrategia de mantener el secreto bancario por motivo acumulación se refuerza con la aplicación de tasas liberatorias³³ diferenciales sobre los intereses ganados según moneda y plazo, premiando con tasas de imposición menores a los depósitos de más largo plazo y en moneda nacional.

(b) La principal justificación para proponer el levantamiento del secreto bancario sobre los movimientos en cuentas corrientes y cajas de ahorro es administrativa: facilitar la fiscalización de todos los tributos, no sólo del impuesto a la renta. 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 por motivo transacción constituye, entonces, 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.

Debemos dejar constancia que, como economistas, no somos partidarios del secreto bancario. Este genera una asimetría de información –que crea un fallo de mercado (Stiglitz y Grossman, 1980)³⁴- 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 (Tanzi, 2004).³⁵ Sin embargo, la situación actual del MERCOSUR, que se describe a continuación, obliga a que Uruguay use el secreto bancario como herramienta de negociación.

³³ Como se dijo, pago en retención por única vez sin necesidad de la determinación subjetiva del contribuyente.

³⁴ Stiglitz, J. y S. Grossman (1980). “On the Impossibility of Informationally Efficient Markets”. American Economic Review, 70(3).

³⁵ Tanzi, V., en *Globalization and the Need for Fiscal Reform in Developing Countries* (2004) define las “termitas” tributarias y dentro de ellas incluye los impactos de los paraísos fiscales en la captación del ahorro.

Como se explica en Barreix y Villela (2003)³⁶, 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).³⁷

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 anónima³⁸ 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%).

En conclusión, esta asimetría que genera un MERCOSUR no consolidado (debería lograr ser una unión aduanera perfecta) obliga a que Uruguay use el secreto bancario como parte de su estrategia de inserción y como herramienta de negociación.

³⁶ 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

³⁷ Cavalcanti, C. (2005). “Revisitrando a guerra fiscal no brasil”; en Tanzi, V., A. Barreix y Luiz 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

³⁸ 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.

4.4 La influencia de la Unión Europea

La Unión Europea, incluyendo los territorios del Reino Unido y Holanda, con el fin de combatir la deslocalización del ahorro por práctica desleal y la carrera al cero impuesto, selló en noviembre del 2000 un acuerdo político que se concretó en 2003 en una Directiva comunitaria. Esta 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 sus 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 lo retenido 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 opción del inversionista, informar a las autoridades tributarias de su país de residencia los ingresos recibidos. Canadá, Estados Unidos y México se han plegado a este acuerdo optando por proveer de información sobre los ahorristas. Es importante destacar que la Directiva no conllevó cambios significativos en la localización del ahorro internacional.

El procedimiento aquí propuesto –retención y mantenimiento del secreto bancario por motivo acumulación (ahorro)- **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.

4.5. En conclusión

Simplificando, quedarán dos alternativas para localizar el ahorro: (a) países que intercambian información, tienen aparato regulatorio y arbitran un bajo interés, o (b) paraísos fiscales cuya nula tributación se corresponde, en general, con un bajo nivel de regulación financiera asociado a un alto riesgo para el depositante (por ejemplo, nuestro conocido Gran Caymán).

Dadas estas experiencias de cooperación internacional y las crisis financieras uruguayas, podría inferirse que el ahorro no se localizará en el futuro por la tributación sino por el **mix rentabilidad-seguridad**. Esta última viene dada por **la estabilidad macroeconómica** -en especial, una política monetario-cambiaria bien administrada en conjunto con responsabilidad fiscal- y la **seguridad jurídica** -en particular, el grado de supervisión del sistema financiero-. En las fugas de depósitos en las crisis cambiario-financieras de mediados de los 60, principio de los 80 y la más reciente, en 2002, primó el factor seguridad puesto que la tributación a los intereses era nula (y con secreto bancario). Si bien el sistema propuesto consolida el secreto bancario por motivo acumulación (ahorro), **no puede esperarse que en el siglo XXI se compita a nivel internacional en el sector financiero exclusivamente mediante beneficios tributarios**,

sino que la a la seguridad del ahorrista deben agregarse servicios de valor agregado en el manejo de capitales.

5. Intereses de la Deuda Pública

Técnicamente, por razones de equidad horizontal (y vertical) y para evitar el desplazamiento (*crowding out*) del ahorro privado, hemos propuesto gravar los intereses de la nueva emisión de deuda pública a cualquier nivel de gobierno (punto que no fue recogido por el gobierno). Esto está acorde con las nuevas tendencias de legislación comparada. Sin embargo, debe reconocerse que muchas legislaciones no se gravan los intereses de la deuda pública.³⁹ En Uruguay, además, es menester recordar que aproximadamente un 40% de la deuda pública está en manos de los organismos multilaterales de crédito a tasa beneficiada, por lo que no se le será aplicable el impuesto en el futuro y, adicionalmente, un 10% de la misma pertenece a fondos de pensiones.

6. Pragmatismo: la opción por el criterio de Territorialidad sobre Renta Mundial

Por el criterio de territorialidad 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 fuente⁴⁰ contribuye en las negociaciones de tratados internacionales a obtener mayores retenciones. En los últimos años, se ha generado una tendencia impulsada por los países desarrollados -a partir de los efectos de la globalización- a adoptar el criterio de la renta mundial, criterio 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*".⁴¹

³⁹ Por ejemplo, recientemente Brasil -que también utiliza un sistema dual para los intereses ganados aunque a tasas mucho más altas que las propuestas en Uruguay y sin aplicar secreto bancario— decidió la desgravación de los intereses de deuda pública, en vez de reducir solamente las alícuotas de la deuda denominada en reales que paga un carísimo premio respecto a la deuda en moneda extranjera.

⁴⁰ Como ya se adelantó, nuestra propuesta incluye gravar los dividendos girados o acreditados al exterior a la tasa general de 10% que grava las rentas del capital (pero no los distribuidos en plaza a sujetos pasivos del impuesto a la renta personal, para evitar la doble imposición).

⁴¹ Este principio puede ser ejemplificado del siguiente modo (P. Byrne. "United States companies operating in Latin America: tax issues"; INT/ITD, BID; 2001): 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.

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.** Para ello son necesarios pasos previos como la mejoría de su Administración Tributaria y un afiatado sistema de cooperación con otras jurisdicciones. Para esto último, se necesita un intercambio de información tributaria para el que es perentorio un gran esfuerzo en la firma de convenios bilaterales. Por lo antedicho, esta reforma propone, con practicidad, 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 paulatinamente (por ejemplo, como el propuesto sistema costarricense que exonera la repatriación de utilidades a empresas residentes).

7. DGI: redirigir la reforma

En línea con la propuesta realizada por Barreix y Sayagués (2001)⁴² y Barreix y Roca (2003a)⁴³, **este gobierno ha introducido ciertas reformas en la Dirección General Impositiva (DGI) que se habían venido postergando.** En particular, han significado un avance importante el establecimiento de la incompatibilidad y la dedicación exclusiva con un aumento muy importante de los sueldos, los mejores de la Administración Central, para todos los funcionarios que no se retiraron voluntariamente.

No obstante, y aunque debe reconocerse que la reforma está en sus etapas iniciales, la recaudación continúa presentando una elasticidad ingreso cercana a 1 (crece casi igual que el PBI) aunque se está en una fase de gran crecimiento económico. Por el contrario, en Argentina la elasticidad es 1.4, en Paraguay 1.3 y en Brasil 1.2 para el período de recuperación y sin cambios tributarios significativos durante el mismo. Esto indica que sobreviven problemas que deberán corregirse con celeridad ante la perspectiva de una reforma estructural del sistema tributario.

Entre estos problemas, se destacan los siguientes:

7.1 Cambio de jerarquías para la cambiar la organización

La implantación de la incompatibilidad y la dedicación exclusiva determinó que, por ejemplo, renunciaran a la DGI 120 de 260 inspectores de Fiscalización, área clave del funcionamiento de cualquier Administración Tributaria moderna, pese a que los sueldos se multiplicaron prácticamente por tres. Esta es una evidencia contundente de un profundo deterioro de la ética del organismo. Las experiencias exitosas de transformación de administraciones tributarias con este grado de deterioro siempre han implicado la remoción de los directores y mandos medios-superiores. En Uruguay, por el contrario, en

⁴² Análisis y propuesta de transformación de la Dirección General Impositiva; Montevideo, marzo de 2001; Alberto Barreix y Alberto Sayagués.

⁴³ Barreix, A y Roca, J. (2003a). "Un nuevo modelo de Administración Tributaria". Universidad Católica del Uruguay, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas No. 2. Septiembre. Uruguay
<http://www.ucu.edu.uy/Facultades/CienciasEmpresariales/RevistaFCE/articulos/setiembre2003/>

este nivel han permanecido prácticamente los mismos funcionarios (simplemente por comenzar a cumplir lo que la Ley ya establecía desde 1968!), lo que muestra que difícilmente haya habido un quiebre en las prácticas de dirección del organismo.

Nuestra propuesta (Barreix y Roca, 2003a) incluía acompañar la mejora salarial con un riguroso llamado a **concurso de oposición y méritos abierto (al menos) a todo el sector público** para cubrir las plazas remuneradas con los mejores sueldos de la Administración Pública. Quienes reciben estos mejores sueldos deben justificar ante la sociedad que efectivamente son los mejores y, además, si ganan como el sector privado deben demostrar que individualmente son igualmente productivos, por lo que se les debe controlar por productividad.

7.2 Ética: el control de pares no funciona; sólo una auditoría externa asegura la oposición de intereses

Se debería contemplar la creación de la Unidad de Control de Ética, **externa a la DGI**, para asegurar la participación de la sociedad civil en el control de la integridad y la eficiencia de la Administración Tributaria. (Barreix y Roca, 2003a).

Es necesario reconocer que en países desarrollados, con alta institucionalización, y en países grandes, que permiten rotar el personal de la administración en el territorio⁴⁴, estos mecanismos quizás no sean necesarios. Por el contrario, en sociedades pequeñas como la uruguayana el control entre pares (colegas) -por ejemplo, tribunales y comisiones de honor-- no funciona, ni funciona bien inclusive el del propio Estado cuando se institucionaliza -desde la auditoría del gasto hasta las comisiones anticorrupción-. Además, en un país donde el Estado pesa mucho y el corporativismo es alto, el temor a enfrentar a una institución es importante, máxime si se trata de instituciones como la Administración Tributaria, con poder de represalia. Por tanto, debe generarse una oposición de intereses, cosa que no hace la Auditoría Interna que se ha establecido.

Nuestra propuesta, por el contrario, consistía en la creación de la Unidad de Control de Ética, externa a la DGI, en la cual estaría representada toda la sociedad. Esta Unidad tendría dos funciones. La primera de ellas sería controlar la ética de los funcionarios, es decir que efectivamente tengan incompatibilidad y dedicación total, cumplan lo establecido en el Código de Ética y no abusen de su función ante los contribuyentes. La idea es el control de la ética a nivel individual de los funcionarios por parte de la sociedad civil, que es la verdadera fuente de legitimidad de la tributación en una democracia y también su último responsable.

En segundo lugar, la Unidad de Control de Ética tendría como función evaluar los indicadores macro de gestión, definidos previamente por el plan estratégico de la administración, para controlar la productividad de la institución en forma transparente. La idea es el control del funcionamiento colectivo de la institución y la difusión de su desempeño (Internet).

Deben cumplirse dos requisitos al conformar la Unidad de Control de Ética:

⁴⁴ En Brasil, por ejemplo, si existe un problema ético en la Receita de Porto Alegre, se envía funcionarios de Rio de Janeiro para su investigación.

- i) crear oposición de intereses (principio básico de administración), por lo que los integrantes deben ser representantes de una variedad de actividades y objetivos; y
- ii) que los integrantes sean representativos de organizaciones relevantes en la actividad económica. A diferencia de la política tributaria, cuya determinación corresponde al gobierno, la responsabilidad última sobre el funcionamiento de la administración tributaria radica en la sociedad.

Por lo anterior, la propuesta es que se integre con representantes de las gremiales de empresarios, de los sindicatos de trabajadores y de las agrupaciones de los consumidores. No obstante, debe tenerse presente que además de mejorar el diseño del control generando, básicamente, oposición de intereses, cuando se pruebe falta debe procederse con todo el rigor de la ley (y no “parar” el caso en alguna instancia posterior).

7.3 Autonomía: no crear otro “reyecito”

En los años 90, en base al Consenso de Washington, se consideró estratégico fortalecer las administraciones tributarias para lograr una mayor recaudación que viabilizara la disciplina fiscal, el pago de la deuda y la generación de recursos para el desarrollo social y de infraestructura (Barreix y Roca, 2003a). Para ello, partiendo de la premisa de que los Estados eran débiles institucionalmente y poco eficientes, se impuso la creación de administraciones tributarias con autonomía funcional e independencia presupuestal.

La idea de esta “isla” de eficiencia no era novedosa: ya en los 60 se habían creado los Bancos Centrales para llevar a cabo una política monetaria profesional e independiente del poder político así como una mejor supervisión del sistema bancario, dotándolos para ello de autonomía funcional y recursos (salarios) privilegiados. Los hechos confirman, y más en el Uruguay, que los resultados han sido pobres, especialmente en materia de superintendencia del sistema y, sobre todo, en la administración del tipo de cambio.

De un muestreo realizado por el Banco Mundial (2001), resultó que en 9 de 15 países desarrollados las administraciones dependían jerárquicamente del Ministerio de Finanzas, en tanto en 14 de 25 países subdesarrollados las administraciones se hicieron autónomas en la última década.

La autonomía funcional de la Administración Tributaria introduce el problema de que vuelve al Director de la misma un “reyecito” que maneja los ingresos públicos con total independencia del equipo económico y deja al Ministro de Finanzas, principal responsable de la política (fiscal) económica, sin control sobre un instrumento clave: la efectividad en la recaudación de los ingresos tributarios. Debe recordarse que en las economías modernas el Ministro de Finanzas no maneja la política monetaria, ni la política comercial ni los principales gastos públicos. En consecuencia, se verifica un fuerte desbalance entre su responsabilidad y los pocos instrumentos que controla. Por ello, somos partidarios de que la Administración Tributaria permanezca como una dependencia del Ministerio aunque, claro está, con independencia técnica (Barreix, 2001).⁴⁵

⁴⁵ Presentación de Alberto Barreix ante la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes por el Proyecto de Reforma de la DGI; Acta de sesión del 24 de octubre del 2001.

El nivel de institucionalidad de Uruguay que, pese al deterioro que ha experimentado en la última década, no es tan bajo, induce a pensar que la solución no pasa por la autonomía funcional. Ésta minimiza la injerencia de los grupos de interés político y económico en la gestión diaria de la administración tributaria, pero no asegura el control de su ética y su eficiencia, control que, como ya se explicó, debería corresponder a la sociedad a través de una auditoría externa.

7.4. Unificación

Dado que es esperable que se apruebe la imposición a la renta personal y considerando que en el largo plazo un país pequeño como Uruguay debe explotar economías de escala para reducir el costo del Estado, es recomendable establecer un cronograma para la unificación de la DGI con ATYR del Banco de Previsión Social (BPS). Adicionalmente, esta unidad tiene un proceso de modernización avanzado que podría impulsar el cambio de la DGI.

7.5. Profesionalización de la Unidad de Política Tributaria del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

Si la profesionalización de la administración tributaria no va acompañada de la correspondiente **profesionalización de la unidad que reglamenta la política tributaria** sería un grave error, máxime cuando se implanta un sistema de imposición a la renta moderno como el que se propone, donde se crean la tributación individual global y la internacional. Estas áreas son complejas y dinámicas, y con un comercio internacional más libre y sofisticado su importancia será creciente, inclusive para defender los derechos del Fisco y los propios contribuyentes residentes en negociación con otras jurisdicciones. Aunque estas áreas sean legisladas con precisión siempre dejan un margen importante a la discrecionalidad en su aplicación práctica (decretos reglamentarios).

En conclusión, tal como se profesionalizó la administración tributaria, con dedicación exclusiva e incompatibilidad -de vinculación profesional con el sector privado- y sueldos acordes, debe paralelamente exigirse lo mismo para la Unidad de Política Tributaria del Ministerio de Economía y Finanzas.

7.6 El Tribunal Fiscal: más atribuciones a la administración tributaria con más seguridad para los derechos del contribuyente

Hay tres factores que nos llevan a reiterar la necesidad de establecer un **Tribunal Fiscal** a nivel administrativo (Barreix y Roca, 2003a). Primero, en el Presupuesto de 2005 se incluyó un aumento en las potestades de la DGI que exige como contracara la vigilancia del estricto respeto de los derechos del contribuyente.

En segundo lugar, la imposición a la renta incluirá capítulos de nivel tributario complejo, tanto en la imposición del individuo como en tributación internacional, que requerirán no sólo un gran nivel de especialización sino también un sentido práctico. En general, esto se debe complementar con la práctica privada internacional que no es habitual (ni debe

serlo) en la carrera judicial. Por ello, la flexibilidad de los miembros del Tribunal Fiscal, independientes pero experimentados, es vital.

En último término, aunque no menos importante, una de las consecuencias más frecuentes del mejoramiento de una administración tributaria es el aumento del número de litigios provocado por el mayor número y profundidad de las actuaciones de fiscalización y el mayor dinamismo en el cobro de la deuda determinada. Esto conlleva un fuerte aumento de la carga de trabajo sobre el Poder Judicial. Si la justicia tarda en demasía –en el caso uruguayo varios años-, en términos económicos es como si no existiera, porque crea incertidumbre tanto para la administración como para el

contribuyente, más allá de que los fallos finalmente resulten justos. Una justicia lenta para el ritmo económico del siglo XXI es intrínsecamente injusta.

Por estas tres razones, se reitera la propuesta de creación de un Tribunal Fiscal a nivel administrativo pero con independencia técnica y cierto grado de autonomía presupuestal.⁴⁶ La independencia la asegura el ser elegido por un Tribunal especializado, integrado por los decanos de las Universidades y el Poder Ejecutivo (en minoría). Los miembros del Tribunal Fiscal deben tener dedicación total, tendrán derecho a una renovación automática –por ejemplo, cada cuatro o cinco años- y, luego, deberán volver a concursar.

Esto no elimina totalmente la incertidumbre que genera una justicia lenta pues tanto la administración como el contribuyente podrán apelar la decisión del Tribunal Fiscal en la Justicia ordinaria. No obstante, la reduce en función de que el fallo crea una fuerte presunción de definición del asunto y permitiría a la administración, en caso de ser la ganadora, ejercer la acción ejecutiva y al contribuyente el detenerla. El objetivo no es coartar la instancia judicial sino complementarla y agilizarla.

7.7 No quemar el instrumento si la administración tributaria no está preparada

El impuesto a la renta personal, elemento clave junto con la tributación empresarial y la internacional del sistema de imposición a la renta, es el tributo que más ha recaudado en la historia y el que más recauda actualmente en el mundo (Barreix y Roca, 2006). Uruguay fue el primer país en aprobarlo en América Latina e, inédito, el único en derogarlo.

Dada la experiencia internacional de las economías desarrolladas y las del sudeste asiático, cuando el sistema de imposición a la renta -que agrega la tributación personal y la internacional sustituyendo el actual sistema cédular incompleto (no global)- es bien implementado, es esperable que su importancia aumente acompañando el crecimiento del ingreso per cápita. Esto permitirá cumplir con sus objetivos fiscales de sustituir las cargas

⁴⁶ Una opción es otorgarle un porcentaje fijo de la recaudación, con control de ejecución presupuestario del gasto. Así funciona, por ejemplo, en Perú.

al empleo (contribuciones patronales a la seguridad social) y aumentar el gasto social focalizado en los sectores más vulnerables.

La imposición a la renta dual que se propone, con elementos del uniforme en materia administrativa -mínimo que exonere un alto porcentaje de la población y pocas deducciones- es, dentro de su género (métodos de imposición a la renta global), la más sencilla de administrar. Entre otros motivos porque las rentas de capital, que son las más difíciles de determinar y controlar⁴⁷, tributan a tasa fija liberatoria. Sin embargo, aún así, exige una administración tributaria eficiente.

Por lo tanto, si pese al proceso de reforma (profesionalización) recientemente iniciado en la DGI, con importantes mejoras presupuestales y ayuda externa, se evalúa que la misma aún no está en condiciones de cobrar el tributo en forma eficaz, **es preferible no desacreditar este pilar impositivo una vez más y prorrogar su implementación hasta que la administración responda.**

Arlington (Virginia) y Las Rozas (Madrid), marzo de 2006.

⁴⁷ En el entendido que las rentas empresariales tienen obviamente el mismo tratamiento, en términos de complejidad, que en el régimen vigente.