

SISTEMA TRIBUTARIO: Condiciones actuales y Propuesta



Alberto Barreix
Jerónimo Roca¹

¹ Este artículo fue elaborado para los estudiantes de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Católica del Uruguay (UCU). Las opiniones aquí vertidas no comprometen ni a la UCU ni a las instituciones a las que los autores se encuentran vinculados. Asimismo, se agradecen los valiosos comentarios de Juan Carlos Gómez Sabaini, Enrique Pees y Pedro Buonomo.

Los autores son dos expertos en temas impositivos con experiencia en el Sector Público. Alberto Barreix, doctorado en la Universidad de Harvard y ex-docente de la misma, trabaja actualmente para el Banco Interamericano de Desarrollo en la reforma tributaria de países de América Latina y el Caribe.

Jerónimo Roca cursa un Master en la Universidad Complutense de Madrid y se desempeñó como consultor en asuntos tributarios. Ambos han cumplido funciones para la Dirección General Impositiva.

Setiembre 2003

Capítulo I – Factores que condicionan un Sistema Tributario

1. Inserción Internacional

1.1 Los impuestos del siglo: Renta e IVA

1.2 Efectos tributarios de las liberalizaciones comercial y financiera

1.3 La situación del Uruguay: de la realidad del MERCOSUR al potencial del ALCA

1.3.1 Modelos de integración

1.3.2 El Mercosur

2. Sostenibilidad Fiscal: Nivel de Gasto y Deuda Pública

2.1 Gasto Público y Regresividad

2.2 Inconsistencia temporal entre la política cambiaria y la política fiscal

2.3 Sostenibilidad Fiscal

3. La administración tributaria o nada

Capítulo II – Ideas para un nuevo Sistema Tributario

4. IVA generalizado

5. Imposición a la Renta

5.1 Impuesto a la Renta de las Personas Físicas

5.2 Impuesto a la Renta Empresarial

5.3 Estrategia en el Impuesto a la Renta

5.3.1 Creación de un IRPF

5.3.2 Modificaciones en el IRE

5.3.3 Tributación sobre actividades transnacionales

5.3.4 Rendimiento estimado

5.3.5 Conclusiones

Recuadros

IRPF – Otras cuestiones de diseño

La Imposición al Patrimonio

RESUMEN EJECUTIVO

La administración tributaria fue diseñada el año de la muerte del Che y el sistema tributario entró en plena vigencia el “Año de la Orientalidad”. La creación de la DGI, en 1967, se alineó a la tendencia de organización por impuestos, pero con una política de recursos humanos equivocada, que no respeta el principio de oposición de intereses.² El sistema tributario, aprobado en 1974, significó un importante avance pero, ya entonces, era incompleto, sobre todo en la imposición a la renta.

En este trabajo se analizan los tres factores que condicionan un sistema tributario, aplicándolos al caso uruguayo: el modelo de inserción internacional, el nivel de gasto público y sostenibilidad fiscal, y el desempeño de la administración tributaria.³

Se demuestra que el incremento de la presión tributaria, por encima de la capacidad del país, para financiar un nivel de gasto público creciente, ha “ensuciado” el sistema tributario, volviéndolo inapropiado para el modelo de inserción internacional elegido y fuertemente regresivo.

Adicionalmente, aunque el trabajo no pretende ser un proyecto de reforma tributaria, igualmente se propone una estrategia de corrección del sistema, básicamente generalizando el IVA y completando la imposición a la renta con la creación del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas.

1. Inserción Internacional

1.1 Los impuestos del siglo: Renta e IVA

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.

² Un diagnóstico de la DGI actual y la propuesta de un nuevo modelo para la misma, se desarrollan en un artículo complementario a éste preparado para la UCUDAL y contenido en su portal (*web*).

³ Es de recibo en la literatura de finanzas públicas que un sistema tributario debe tener una serie características deseables, básicamente: i) suficiencia para solventar los gastos públicos en un marco de sostenibilidad fiscal, 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— y vertical—procurando que aquellos con mayores niveles de renta paguen más en términos de su ingreso—, basadas en los principios del beneficio y la capacidad contributiva y iv) simplicidad, que facilite su aplicación. Además, en nuestro criterio, con el avance de la liberalización comercial y la integración económica debería agregarse la “coordinabilidad” del mismo con los principales socios comerciales. Sin embargo, este trabajo no pretende una discusión sobre estos principios rectores de la tributación, que han sido ampliamente discutidos, sino de los factores de impacto que operan sobre el sistema tributario y su relación con la estructura propuesta más adelante.

Históricamente, 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.⁴ 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 del año 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 incluía los ingresos netos 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.

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.

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.

A partir de los años 60, con el inicio de las liberalizaciones comerciales y la integración económica europea, nace el segundo impuesto del siglo: el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Las dos principales virtudes del IVA son: i) definida adecuadamente su base, grava el consumo y no la inversión, pues se permite la devolución del impuesto pagado por las empresas en sus compras de bienes de capital, y ii) permite la exportación de bienes y servicios sin impuestos, mediante la devolución del impuesto incluido en las compras de insumos afectados a la producción de los mismos. El impuesto a devolver se determina objetivamente –IVA comprado-, evitando el otorgamiento de subsidios encubiertos a la exportación.

Así quedaron definidos los cinco pilares tributarios en los que se asienta el modelo de fomento a las exportaciones que se instauró en Uruguay con la reforma de 1974: i) el IVA, que sustituyó una pléyade de impuestos menores, ii) el impuesto a la renta, con la característica de que fue un sistema incompleto porque se mantuvo una estructura cedular en la imposición personal, iii) un reducido grupo de impuestos selectivos, aprovechando su

⁴ Un porcentaje muy pequeño provenía de impuestos a actividades específicas y, en particular, a la tierra (Henry George, *Progress and Poverty*, Appleton, 1882).

baja elasticidad precio y de sustitución, iv) las contribuciones a la seguridad social, y v) los aranceles, cuya participación fue reduciéndose con la profundización de la apertura unilateral y, luego, por la integración sub-regional.

En América Latina, al influjo, primero de las liberalizaciones comerciales y financieras de los 70s, y luego por la necesidad de mayores recursos fiscales impuesta por los ajustes estructurales posteriores a la primera crisis de la deuda en los 80s, se consolidó el modelo anterior. Es más, desde la caída del Muro de Berlín se ha producido una uniformización en el diseño de las bases imponibles sin precedentes en el orbe. Por ejemplo, la normativa de IVA en Uzbekistán es similar a la de la Unión Europea y a la de Ecuador. Sin embargo, no ha sido acompañada por una equiparación en la consolidación de las instituciones que aseguran la economía de mercado, la profundidad de dichos mercados y las capacidades de gestión de sus administraciones, lo que lleva a tasas y estructuras de recaudación muy diferentes.

1.2 Efectos tributarios de las liberalizaciones comercial y financiera

La profundización de los procesos de liberalización comercial y financiera y, posteriormente, el impulso de los procesos de integración económica tienen fuertes implicancias para la política tributaria:

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

Impulso de los sectores con ventajas comparativas pero difíciles de gravar

La ciencia económica es de expresión, en general, muy llana. Dice, por ejemplo, si se invierte mucho y bien, se crece; o enuncia, sin crecimiento no es viable endeudarse sistemáticamente. Sin embargo, David Ricardo, con su principio de las ventajas comparativas en el comercio internacional, la hizo sutil. Sucintamente, cada uno de dos países debería exportar aquellos bienes en cuya producción tiene una ventaja relativa de costos superior (o una desventaja relativamente menor) e importar aquellos bienes para los cuales tiene una ventaja relativa de costos inferior (o una desventaja relativamente mayor). Esto es, si dos países producen dos bienes y uno de ellos es más eficiente en la producción de ambos, si el mejor se especializa en la producción en la que es más eficiente aumenta el bienestar de los dos países.

Adicionalmente, cuando se cumplen las condiciones de equiparación del valor de productos e insumos a nivel internacional (Heckscher y Ohlin) se favorece la producción de sectores

con ventajas comparativas.⁵ En nuestros países esto se traduce en el crecimiento de los productos primarios (agrícolas y recursos naturales no renovables) y una caída parcial del sector industrial. Sumado a ello, otras tendencias como la tercerización de servicios, multiplicando las micro y pequeñas empresas, genera una nueva distribución del valor agregado a nivel de los tres grandes sectores económicos. La región ha perdido casi 7% del producto industrial y ha ganado casi 10% en servicios al cabo de casi dos décadas. 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)⁶. Es probable que en parte este fenómeno pueda haberse visto compensado con un crecimiento en la concentración de la actividad económica. En la mayoría de los países de la región menos del 1% del total de contribuyentes aportan cerca del 75% de la recaudación total.

Restricción de las políticas sectoriales a políticas de incentivos tributarios

La reducción y la uniformización de los aranceles han disminuido significativamente la protección efectiva de la producción nacional. Esto ha creado fuertes presiones por nuevos incentivos y beneficios fiscales para proteger sectores o regiones, resultando en renuncias tributarias importantes. De ahí la proliferación de zonas francas, free shops, beneficios a la hotelería turística, a la minería y a la forestación en nuestros países. Sin embargo, la mayoría de las evaluaciones de la implementación de políticas sectoriales o regionales basadas en incentivos tributarios —usualmente clientelísticas, para beneficiar a pocos— ha concluido que son casi inocuos como estímulos a la inversión, y sólo han favorecido la evasión y sobre todo la elusión, dañando al conjunto de la economía. Adicionalmente, en los países pequeños existe una mayor dificultad de especialización de la administración, por problemas de escala, que complica el manejo de las excepciones, sean éstas tratamientos diferenciales a la importación (problemas de categorización y origen) o incentivos sectoriales o regionales, que sería mucho más transparente manejar como subsidios directos temporales.

Del mismo modo, al desaparecer las barreras arancelarias, que vuelven innecesario estar instalado en un mercado para abastecerlo, los beneficios fiscales son el modo de retener y atraer inversión extranjera directa. Los incentivos concedidos por los estados brasileños, en particular en el sector automotor, son prueba de ello.⁷ No obstante, ante el aumento del gasto tributario (pérdida de ingresos por las exoneraciones otorgadas), el gobierno federal brasileño ha forzado a sus estados y a los socios del Mercosur a una mayor disciplina.

Dificultades para gravar el factor de producción más móvil, el capital financiero

⁵ Barreix, A. y D. Alvarez. "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. 2001.

⁶ Shome, P. "Taxation in Latin America: Structural Trends and Impact of Administration", Working Paper N° 19. FMI, Washington, D.C. 1999.

⁷ Para los detalles de la “guerra fiscal” en Brasil, véase *Tributación en el MERCOSUR: evolución, comparación y posibilidades de coordinación*. Barreix, A. y L. Villela, BID, INTAL, 2003.

La liberalización de los controles de cambios y los flujos de capital, junto con el desarrollo de nuevos instrumentos financieros y las tecnologías de las comunicaciones –que redujeron los costos marginales de las transacciones–, dotaron de gran movilidad relativa al capital. Por ejemplo, en el año 2000 los flujos de comercio de mercancías y servicios fueron US\$7 billones mientras que los flujos internacionales de capital fueron cinco veces más grandes.

En primer lugar, más sofisticados mecanismos de planificación fiscal de la estructura financiera (por ejemplo, sustituir dividendos por intereses en los casos que éstos no estén gravados) sumado a los nuevos productos financieros (derivados y otros instrumentos similares) brindan mayores posibilidades de arbitraje tributario y acentúan la tendencia a erosionar la base de los impuestos que gravan la renta.

En segundo término, el aumento de transacciones entre empresas afiliadas o vinculadas en diferentes países ha permitido la fijación de precios intra-empresas de manera de eludir los fiscos y disminuir el pago de impuestos.⁸

Finalmente, la volatilidad del capital y el uso del planeamiento fiscal a través de instrumentos tales como "centros financieros", *off-shore*, *hedge-funds* y préstamos intra-empresa han llevado a una competencia entre jurisdicciones, reduciendo la carga tributaria para retener y atraer el ahorro.

En consecuencia, las liberalizaciones de comercio y flujos de capital han erosionado las bases de los impuestos al comercio exterior y a la renta que han sido compensadas por aumentos en la imposición al consumo y a los salarios en América Latina.⁹ Estas tendencias, similares en los países de la OCDE, tienen un efecto negativo en la equidad de los sistemas tributarios.

Aumento de la importancia de la tributación sobre las actividades internacionales

Además de las operaciones intra-empresas y los nuevos instrumentos financieros internacionales, importantes avances tecnológicos en informática y telecomunicaciones están incrementando las transacciones internacionales con nuevos bienes y servicios intangibles, especialmente vía Internet, en el llamado *e-commerce*. No solamente el volumen de transacciones entre fronteras ha aumentado, sino que su propia naturaleza está cambiando.

⁸ Asimismo, los profesionales altamente calificados, generadores de valor en una economía basada en el conocimiento, comienzan a ser más sensibles a las tasas diferenciales de imposición a sus ingresos y lo consideran como un factor importante en sus decisiones de migración.

⁹ Según Barreix y Álvarez [2001], entre los años 1980 y 1997, para un conjunto representativo de países latinoamericanos, hubo una reducción del impuesto al comercio exterior y a la renta del 10% y 4% respectivamente en la participación del total recaudado, mientras que los impuestos al consumo y a la nómina se incrementaron un 11% y 5% respectivamente.

El comercio electrónico de intangibles presenta una serie de características que lo distingue radicalmente de las operaciones tradicionales: la división de actividades en la red mundial aumenta la posibilidad de no ubicar físicamente a los productores tomando difuso el principio de territorialidad que es básico para la determinación de las fronteras tributarias, y la internacionalización de las transacciones dificulta la determinación de las bases de imposición.

Como corolario, se hace muy difícil para la política y la administración tributaria determinar y cobrar impuestos sobre actividades originadas fuera de su jurisdicción si no cuentan con la cooperación de las administraciones de otros países.

La política y la administración tributarias deben enfrentar una serie de problemas adicionales emergentes del proceso de internacionalización de las economías, tales 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,
- e) paraísos fiscales y regímenes de incentivos dañinos.

Uruguay no se ha planteado estos temas y, peor aún, su administración tributaria no tiene capacidad de respuesta. En adición a la pérdida de recaudación, estas limitaciones que impiden el control de estas actividades otorgan una ventaja relativa a las empresas internacionales y con mejor asesoramiento profesional, porque les permite abusar de esta situación.

Preeminencia de la política fiscal activa dadas las limitaciones de hacer política comercial, monetaria y cambiaria

Claramente, en la medida que caen las barreras arancelarias se resigna la posibilidad de hacer política comercial. A su vez, las fronteras entre la política comercial y la política tributaria están desapareciendo. Los negociadores comerciales y de integración regional están percibiendo que la promoción del comercio demandará una especial atención a los efectos económicos de los impuestos. Los tributaristas coinciden en que los sistemas impositivos pueden contener subsidios ocultos y barreras al comercio internacional de mercancías, servicios y capital, tal como fue reconocido por la propia Organización Mundial de Comercio (OMC).

Por otra parte, cuando se coordinan políticas monetarias, como la “serpiente europea” de alineación de tipos de cambio, o se llega incluso a renunciar a tener moneda propia, como con la creación del euro, es obvio que se restringen significativamente las posibilidades de hacer política monetaria y cambiaria. En América Latina este fenómeno también se presenta: hay tres países dolarizados –Panamá, El Salvador y Ecuador-, otros con paridad fija –Bahamas, Belice-, y otra serie de países con reglas cambiarias de mantenimiento del tipo de cambio real efectivo con el dólar estadounidense.

En consecuencia, estas restricciones a las políticas comerciales, monetarias y cambiarias vuelven a la política fiscal: a) la alternativa más relevante de política activa y, a su vez, b) el último bastión de la soberanía nacional. Sin embargo, en la medida que se profundice la integración económica y se hagan concesiones mutuas entre los países, mediante la coordinación de las políticas de tributación internacional –tratados, precios de transferencia, intercambio de información- e incluso con el establecimiento de entidades de derecho tributario supranacional como el Tribunal Europeo, es claro que los países cederán soberanía en materia fiscal.

1.3 La situación del Uruguay: de la realidad del MERCOSUR al potencial del ALCA

1.3.1 Modelos de integración

Para una economía pequeña y abierta como la uruguaya, aunque existe una amplia gama teórica de posibles modelos de inserción internacional, la tipología que aquí se considerará se limita a tres estereotipos, asimilables a los casos de i) Finlandia, ii) Irlanda y iii) Chile.¹⁰ Como se verá, cada estrategia de desarrollo e integración refuerza diferentes elementos del sistema tributario.

Finlandia es un país dueño de empresas multinacionales de tecnología de punta. Irlanda “maquila” tecnología de primer nivel para empresas multinacionales. Finalmente, Chile representa un modelo de inserción tradicional basado en *commodities* pero en busca de una nueva inserción que le posibilite un salto tecnológico.

Finlandia

La caída de la Unión Soviética, en 1990, también arrastró a Finlandia: su sistema financiero quebró, la desocupación superó el 20% y el país se convirtió en un cementerio de empresas. Hasta entonces, Helsinki tenía un sistema de tipo de cambio fijo, en el que el marco finlandés cotizaba a razón de tres por dólar (hoy se requieren seis).¹¹

Una parte del plan de recuperación fue devaluar la moneda (al principio un 25%), lo que impulsó la exportación. Pero, además, hubo una decisión deliberada para desarrollar productos de alta tecnología. La inversión en investigación y desarrollo es la segunda en el mundo, después de Suecia, y ocupan el primer lugar en la relación que mide la colaboración entre las universidades y las empresas.

¹⁰ Las dos primeras catalogadas como las economías más competitivas del mundo globalizado según el World Economic Forum.

¹¹ Los fineses dependieron primero de una Suecia poderosa y después del imperio ruso: recién se independizaron en 1917, con la llegada de la Revolución. Pero conservaron una fuerte relación comercial. Igual que Rusia, los fineses rehusaron del Plan Marshall después de la Segunda Guerra y se preocuparon para que en tiempos de la Guerra Fría no se utilizase su territorio para atacar a Moscú. Ambos se alimentaban de un comercio intenso que llegó a representar el 25% del PBI finés.

Durante la crisis, el Estado recortó gastos, impuestos a las empresas, eliminó planes sociales y se achicó. Con ese excedente más la ayuda europea fue reconstruyendo la economía. El envión vino luego, con el ingreso de Finlandia a la Unión Europea en 1995.

La crisis cambió el mapa empresario finés. Nokia era un conglomerado que fabricaba cables y botas para los soldados. En pocos años se concentró en la tecnología de punta y actualmente ocupa el primer lugar en el firmamento mundial con sus teléfonos celulares y redes informáticas, facturando 30.000 millones de dólares al año.¹²

La presión impositiva en Finlandia llega al 42% del PBI y la evasión y la elusión son mínimas. La tasa de impuesto a la renta de las empresas es del 29% y prácticamente no se otorgan incentivos. La tasa marginal más alta del impuesto personal es 38%, después de los 50.000 dólares. Adicionalmente, gravan las ganancias de capital con 28% y tienen 55 tratados para favorecer a sus empresas multinacionales.

Irlanda

Irlanda, desde su independencia, en el año 1922, hasta fines de los años 50, siguió un modelo cerrado de sustitución de importaciones. Hasta ese entonces, el 80% de sus exportaciones eran agrícolas y casi un 75% de las mismas tenía como destino Inglaterra. A partir de la rebaja de la protección efectiva y con su ingreso en la Comunidad Económica Europea, en 1973, aumentó significativamente sus exportaciones, que actualmente representan un 80% del PBI, y solo el 20% de las mismas tiene como destino Inglaterra.

Su estrategia tributaria se basó en un cronograma preanunciado de rebaja generalizada en el impuesto a la renta empresarial, desde el 50% vigente en 1990, al 28% vigente en 1999 hasta el actual 12.5%. La estrategia se complementó con la instauración de una zona franca industrial de alta tecnología –la Shannon Free Airport Zone, establecida en 1959 con una exención de renta temporal- y un centro financiero internacional, donde las rentas son gravadas al 10%. Como afirma Jonathan Haughton¹³, la estrategia fue captar inversión extranjera a través de tasas menores de renta que los socios, compensando la pérdida de ingresos fiscales con IVA e impuesto a la renta personal, con tasas moderadas pero sin excepciones.

Chile

Desde mediados de los 70, Chile realizó una rebaja general y una uniformización casi total de aranceles, y desde el año 1991, recién instalado el nuevo gobierno elegido democráticamente, se profundiza dicha rebaja del 15% al 6% actual. Además, se han

¹² Actualmente hay otras empresas finlandesas famosas: Stora Enso, que lidera en el negocio del papel con 13.000 millones de dólares de ventas al año; Fortum, en energía (11.000 millones); y Kone, el tercer fabricante mundial de elevadores y escaleras mecánicas.

¹³ “Trade Agreements and Tax Incentives: The Irish Experience”. Jonathan Haughton. Página web BID, Departamento de Integración.

aprobado varios acuerdos comerciales bilaterales, entre los que se destacan aquellos con México, Canadá, MERCOSUR y Estados Unidos, intentando un cambio tecnológico que le permita ser el centro de servicios avanzado de la región y diversificar la composición de sus exportaciones, en las que cinco *commodities* siguen representando más del 80% del total.¹⁴

El sistema tributario chileno se basa en un IVA al 18% prácticamente sin excepciones, un impuesto a la renta personal con tasas progresivas del 5% al 43% y un impuesto a la renta empresarial con una tasa de 15% (17% en el 2004, Empresas Públicas 40%). La distribución de dividendos y utilidades, tanto en el mercado local como al exterior, termina tributando a una tasa efectiva de aproximadamente 35%. Esto muestra una estrategia clara de fomento de la reinversión.¹⁵

1.3.2 El Mercosur

La integración actual de Uruguay se define por su inserción en un MERCOSUR renovado y la posibilidad de la concreción del ALCA (Asociación Libre Comercio de las Américas).¹⁶

En el Mercosur, los socios minoritarios, Paraguay y sobre todo Uruguay, han seguido una estrategia de "país pequeño"¹⁷ consistente en captar el ahorro externo en la forma de depósitos bancarios y servicios conexos tipo *off-shore* o de manejo de patrimonios vía sociedades anónimas al portador con activos en el exterior protegidos por fuertes secretos bancario y fiscal. En tanto, Brasil y Argentina han desarrollado una política de "país grande", de gravar y controlar el capital y, en general, en coordinación con políticas industriales sectoriales, brindando importantes beneficios a la inversión aprovechando la ventaja comparativa de su gran mercado potencial.

En particular en Uruguay, a partir de las liberaciones financieras de los años 70s con el objetivo de convertirse en la plaza financiera de la región, el impuesto a la renta se adaptó al desarrollo de banca *off-shore* y actividades conexas en las zonas francas de servicios. En estas jurisdicciones no se grava el ahorro externo, ni la renta obtenida en el extranjero por no residentes, la tenencia de acciones continúa siendo anónima y el secreto tributario está ligado al secreto bancario que sólo puede ser levantado mediante acción judicial.

¹⁴ "Efectos fiscales de la política de comercio exterior de Chile". Joaquín Vial, 2002. Página web BID, Departamento de Integración.

¹⁵ La tributación efectiva sobre los dividendos pagados a no residentes es 35%, y los intereses y royalties pagados a no residentes son generalmente objeto de una retención flat de 35% y 30% respectivamente. Sobre los intereses de préstamos otorgados por bancos extranjeros u otras instituciones financieras se realiza una retención del 4% (PriceWaterhouseCoopers, *Corporate Taxes 2001-2002, Worldwide Summaries*).

¹⁶ No se descarta la firma de acuerdos bilaterales, por ejemplo con México o India, o de un avance en concesiones de la Unión Europea.

¹⁷ Este punto ha sido propuesto en *Tributación en el MERCOSUR: evolución, comparación y posibilidades de coordinación*. Barreix, A. y L. Vilella, BID, INTAL, 2003.

Estas diferencias se reflejan en los sistemas tributarios de los países integrantes del MERCOSUR. Aunque los mismos resultan muy similares luego de un primerísimo examen, sin embargo, un análisis más detallado arroja diferencias. Unas y otras, semejanzas y diferencias, se resumen en el siguiente cuadro.

TRIBUTACIÓN EN EL MERCOSUR

Instrumentos	Punto	Contrapunto
IVA e ICMS	<ul style="list-style-type: none"> IVA, nacional, base amplia, pocas alícuotas, total aprovechamiento de créditos: Argentina, Paraguay y Uruguay. 	<ul style="list-style-type: none"> ICMS, estadual, limitado a mercaderías y unos pocos servicios, gran número de alícuotas, con limitaciones al aprovechamiento de ciertos créditos de etapas anteriores: Brasil.
Tributos en Cascada	<ul style="list-style-type: none"> Uruguay y Paraguay no tienen. 	<ul style="list-style-type: none"> Brasil: Cofins, PIS/PASEP (hasta agosto de 2002) y CPMF, recaudan 5,7% del PIB. Argentina: Impuesto a los Ingresos Brutos, recauda la mitad de los ingresos de las provincias (2,1% del PIB) e Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios.
Impuesto a la Renta	<ul style="list-style-type: none"> Brasil y Argentina tributan las personas físicas. Brasil y Argentina aplican el criterio de renta mundial y los dividendos no se incorporan en la base del impuesto personal para evitar doble tributación. 	<ul style="list-style-type: none"> Uruguay y Paraguay no tributan las personas físicas, pero aplican un impuesto cedular que grava rentas de actividades empresariales individuales. Uruguay y Paraguay aplican el criterio de fuente, gravando residentes o no residentes exclusivamente por sus rentas de fuente nacional. Uruguay no retiene impuestos sobre intereses de no residentes.
Impuestos a los Activos	<ul style="list-style-type: none"> Brasil y Paraguay no tienen. 	<ul style="list-style-type: none"> Argentina y Uruguay aplican impuestos generales al patrimonio o activos de las personas físicas y empresas. Argentina grava incluso los bienes ubicados en el exterior.
Coparticipación	<ul style="list-style-type: none"> Poco relevante en Uruguay y Paraguay, estados unitarios. 	<ul style="list-style-type: none"> Muy importante en Argentina y Brasil. Argentina: Provincias y municipios recaudan 4,5% del PIB y reciben 8% del PIB de coparticipaciones. Brasil: Estados y municipios recaudan más del 9% del PIB y reciben de la Unión 3% del PIB por transferencias.
Tratados	<ul style="list-style-type: none"> Argentina y Brasil tienen un tratado entre ellos y, entre ambos más de 30 tratados con países desarrollados. 	<ul style="list-style-type: none"> Uruguay y Paraguay no tienen tratados con países de América Latina y muy pocos con países desarrollados.
Administración Tributaria	<ul style="list-style-type: none"> Argentina, Brasil y Paraguay tienen aduanas y administración de tributos internos en un mismo organismo. 	<ul style="list-style-type: none"> Uruguay tiene la Aduana y la Administración Tributaria como entidades separadas.

Con formato: Numeración y viñetas

Con formato: Numeración y viñetas

Con formato: Numeración y viñetas

Con formato: Numeración y viñetas

Con formato: Numeración y viñetas

Con formato: Numeración y viñetas

Con formato: Numeración y viñetas

Con formato: Numeración y viñetas

Con formato: Numeración y viñetas

Con formato: Numeración y viñetas

Con formato: Numeración y viñetas

Extraído de "Tributación en el MERCOSUR" de Barreix, A. y L. Villela, en *MERCOSUR: Impacto Fiscal de la Integración Económica*. L. Villela y A. Barreix (editores). BID, INTAL, 2003.

2. Sostenibilidad Fiscal: Nivel de Gasto y Deuda Pública

2.1 Gasto Público y Regresividad

El segundo elemento que define una estructura tributaria es el nivel y la calidad del gasto público a financiar. Como los impuestos son meras transferencias entre residentes de un país (jurisdicción) y su primer 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. Si existe la opinión de que no hay buen uso de los recursos generados por la carga impositiva -por ejemplo por un fuerte deterioro de la salud y la seguridad pública o una expansión de la corrupción, o se la considera injustamente distribuida-, esto redundará en mayor evasión y elusión.

Además, un elevado nivel de gasto público que obligue al país a un esfuerzo fiscal por encima de su capacidad tributaria, bloquea la posibilidad de diseñar un sistema tributario funcional a cualquier esquema de integración que se elija. Si bien la teoría económica reconoce su limitación para determinar la mezcla impositiva óptima¹⁸, sí ofrece una guía para la determinación de la capacidad tributaria. En particular, Tanzi y Zee (2000)¹⁹ adoptan una aproximación empírica, juzgando si el nivel de presión tributaria es adecuado por comparación con otros países.

La capacidad tributaria de un país puede definirse como el porcentaje de PIB que dicho país debería recaudar dadas las características de su economía que afectan su capacidad de recaudación, como el ingreso *per cápita*, el volumen de sus exportaciones, sus recursos minerales y la participación de la industria y la agricultura en su producto.²⁰

A su vez, el esfuerzo fiscal de un país se define como la relación entre su recaudación actual como porcentaje del PIB y su capacidad tributaria.²¹ Si este coeficiente es menor que uno, indicaría que el gobierno puede introducir cambios en las bases imponibles y/o en las tasas e incrementar así su recaudación sin costos económicos excesivos, en la medida que actualmente está explotando su potencial recaudatorio menos que el promedio de países con similares características. Si, por el contrario, el coeficiente de esfuerzo fiscal es mayor a uno, el sistema tributario estaría recaudando más que su recaudación potencial.

Mediciones recientes del esfuerzo tributario en países desarrollados y en desarrollo parecen confirmar la hipótesis de que Uruguay realiza un esfuerzo fiscal superior a su capacidad. En efecto, a partir de un estudio reciente (Piancastelli [2001]), que consideró como período

¹⁸ "The optimal taxation of commodities and income". Bradford, D. y H. Rossen, en *Compilation of OTA Papers*, vol.1, US Department of Treasury, Washington, 1978.

¹⁹ Tanzi, Vito and Howell Zee (2000). "Tax policy for emerging markets: Developing countries", *National Tax Journal*, vol 53, No 2, June.

²⁰ Trabajando con datos de panel, se determinan los coeficientes de ecuaciones como la que sigue:

$$T/Y = a + b (Y/N) + c (X/Y) + d (R/Y) + e (A/Y)$$

donde: T: recaudación; Y: PIB; N: población; X: exportaciones; R: exportaciones de minerales y petróleo; A: PIB agropecuario.

En teoría, se espera que los coeficientes b, c, y d sean positivos y que e sea negativo, dadas las dificultades de recaudar impuestos del sector agrícola. Una vez estimados estos coeficientes, puede obtenerse un valor para la capacidad tributaria de un país sustituyendo en la ecuación anterior el valor para dicho país de las variables explicativas.

²¹ Estas ideas se basan en *Tributación en el MERCOSUR: evolución, comparación y posibilidades de coordinación*. Barreix, A. y L. Villela, BID, INTAL, 2003.

base 1985-1995, se ha estimado el coeficiente de esfuerzo fiscal de Brasil en 1,18 y el de Uruguay en 1,05, mientras que para Argentina es 0,65 y para Paraguay 0,58.²²

Teniendo en cuenta este esfuerzo tributario y atendiendo, a la vez, los discretos coeficientes de *tax buoyancy*²³ de Brasil y Uruguay, muy cercanos a la unidad, parece claro que el aumento de la presión tributaria está limitado como solución a los crónicos desequilibrios fiscales en estos países. Por el contrario, en el caso de Argentina podría decirse que este país tendría abierta la opción de aumentar su recaudación.

**COEFICIENTE DE FLEXIBILIDAD TRIBUTARIA EN LOS AÑOS NOVENTA EN
LOS PAISES DEL MERCOSUR (1)**

Tributos	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Generales sobre Bienes y Servicios (2)	0,929	1,021	1,283	1,075
Renta	0,839	1,003	1,275	1,283
Seguridad Social	0,973	1,015	1,493	0,994
Gobiernos Subnacionales	0,961	1,012	n/d	1,109
Total	0,967	1,014	1,262	1,024

Notas: n/d: No determinado.

(1) Los períodos considerados fueron los siguientes: (a) Argentina 1991 -2000, de modo de captar exclusivamente el período de vigencia del Plan de Convertibilidad; (b) Paraguay 1993-2000, dado que en 1993 se diseñó un nuevo sistema tributario, implantándose el IVA; y (c) Brasil y Uruguay 1990-2000.

(2) Incluye los impuestos a nivel del Gobierno Central o Federal, y los de los Gobiernos Subnacionales.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de AFIP y FMI para Argentina; BNDES -Secretaría para Asuntos Fiscales- y Receita Tributaria Federal para Brasil; Ministerio de Hacienda -Subsecretaría de Economía e Integración-, Banco Central y FMI para Paraguay; Dirección General Impositiva, Banco de Previsión Social, Banco Central, Intendencia Municipal de Montevideo y Oficina de Planeamiento y Presupuesto para Uruguay.

El crecimiento permanente del gasto obliga, para financiarlo, a un esfuerzo fiscal hasta un punto superior a la capacidad contributiva, desvirtuando al sistema tributario como instrumento para la estrategia de integración (y desarrollo) para el cual fue creado.

²² Del trabajo de M. Piancastelli ("Measuring the Tax Effort of Developed and Developing Countries, Cross Country Panel Data Analysis - 1985/95". IPEA, TD No 818, Septiembre 2001, Rio de Janeiro) se tomaron los coeficientes estimados de capacidad tributaria y se compararon con los coeficientes de presión tributaria (como porcentaje del PIB) calculados en este trabajo. Se procedió de este modo porque se observaron diferencias muy significativas entre los coeficientes de presión tributaria efectiva presentados por el autor y los calculados en este trabajo.

²³ Flexibilidad tributaria (*tax buoyancy*) se define como el cociente entre el cambio porcentual en la recaudación de un impuesto, incluidos los cambios discrecionales en la base y/o en las tasas, y el cambio porcentual del PIB. A su vez, la elasticidad producto de la recaudación (*tax elasticity*) se define como el cociente entre el cambio porcentual en la recaudación de un impuesto, depurados los cambios discrecionales en la tasa y la base, y el cambio porcentual del PIB.

Este “espiral tributario” –continuos paquetes impositivos como respuesta al gasto creciente-, como se ha visto en nuestro país en la última década:

i) “ensucia” el sistema tributario, producto del activismo que crea impuestos de mala calidad técnica o aumenta el peso de tributos distorsivos que atentan contra la competitividad; y/o

ii) aumenta la regresividad del sistema: al existir un límite a gravar al factor móvil –el capital-, la carga debe necesariamente recaer sobre el consumo (IVA más COFIS 26%) y/o los salarios (tasa marginal del IRP 18%). Si se aumenta la presión sobre los salarios, vía IRP o impuesto a la renta personal, se reduce la propensión a trabajar y el ahorro nacional. La única solución, en teoría, que permitiría mantener el modelo de fomento a las exportaciones implicaría un aumento exclusivo del impuesto general al consumo–el IVA--a costa de una muy fuerte regresividad.

En Uruguay, la incompatibilidad que se da entre el alto nivel del gasto público y el modelo de inserción internacional de fomento a las exportaciones solo se resuelve con un aumento de la regresividad del sistema. En efecto, los cuadros siguientes muestran nítidamente en predominio de la imposición indirecta en la estructura del sistema.

Es necesario reconocer que, bajo determinadas condiciones, se puede ganar competitividad por otras vías, como aumento de la productividad por mayor y mejor inversión o por mecanismos más controvertidos como devaluaciones.

URUGUAY - PRESIÓN TRIBUTARIA -AÑOS 1990, 1995 Y 2000
Clasificación jurisdiccional desagregada por Impuesto

1. En porcentaje del PIB

Jurisdicción e impuesto	1990	1995	2000
Gobierno Central	13,9	14,6	16,4
Sobre Bienes y Servicios	10,4	11,1	11,6
IVA	6,7	7,8	8,2
Selectivos	3,6	3,1	3,1
Otros	0,1	0,1	0,2
Renta	1,1	1,8	2,3
Personas Físicas	0,0	0,0	0,0
Personas Jurídicas	1,1	1,8	2,3
Otros	0,0	0,0	0,0
Propiedad	1,0	0,7	1,0
Otros	1,4	1,0	1,5
Comercio Exterior	2,0	1,0	0,8
Contribuciones a la Seguridad Social	7,8	8,5	8,3
Gobiernos Subnacionales	2,0	2,7	2,9
Sobre Bienes y Servicios	0,2	0,1	0,0
Renta	0,0	0,0	0,0
Propiedad	1,4	2,1	2,3
Otros	0,3	0,5	0,6
Total	25,7	26,8	28,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección General Impositiva, Banco de Previsión Social, Banco Central, Intendencia Municipal de Montevideo y Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

URUGUAY - PRESIÓN TRIBUTARIA - AÑOS 1990, 1995 Y 2000

Clasificación jurisdiccional desagregada por Impuesto

2. Estructura porcentual

Jurisdicción e impuesto	1990	1995	2000
Gobierno Central	54,3	54,6	57,5
Sobre Bienes y Servicios	40,6	41,3	40,6
IVA	26,1	29,2	28,8
Selectivos	13,9	11,5	11,0
Otros	0,5	0,6	0,8
Renta	4,2	6,8	8,1
Personas Físicas	0,0	0,0	0,0
Personas Jurídicas	4,2	6,8	8,1
Otros	0,0	0,0	0,0
Propiedad	3,9	2,8	3,4
Otros	5,6	3,8	5,4
Comercio Exterior	7,7	3,7	2,8
Contribuciones a la Seguridad Social	30,4	31,8	29,3
Gobiernos Subnacionales	7,7	9,9	10,3
Sobre Bienes y Servicios	0,7	0,3	0,1
Renta	0,0	0,0	0,0
Propiedad	5,6	7,8	8,2
Otros	1,4	1,8	2,0
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección General Impositiva, Banco de Previsión Social, Banco Central, Intendencia Municipal de Montevideo y Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

2.2. Inconsistencia Temporal entre la Política Cambiaria y la Política Fiscal

Tal cual había sucedido a fines de los 70, Uruguay volvió a caer en una inconsistencia temporal entre la política cambiaria y la política fiscal. En la última década, el país cometió dos errores interrelacionados: i) el alto nivel de endeudamiento que contrajo para financiar el creciente gasto público (doble endeudamiento, compromiso de transferencias a la seguridad social y deuda pública), y ii) el atraso cambiario exacerbado por un diferencial de productividad relativa en contra.

Durante este período se verificó un alza del gasto público corriente y un crecimiento explosivo del gasto en seguridad social. Producto del abuso que durante la dictadura se hizo 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.

El Problema de la Seguridad Social		
En % del PBI	1990	2000
Déficit de la Seguridad Social	4.5%	10.8%
Prestaciones de la Seguridad Social	11.4%	16.2%

Este mecanismo de ajuste de las pasividades no sólo aumentaba el gasto corriente en seguridad social sino que, además, revaluaba la deuda con los pasivos. Así se generó, entonces, el primer gran error de política económica: no debió haberse aumentado el endeudamiento público cuando la deuda previsional ya era alta y continuaba creciendo, de acuerdo al mecanismo descrito. Esta deuda global es más de tres veces el PBI actual y constituye una pesada carga que se impone a las siguientes generaciones que no serán compensadas con un aumento de inversión, la más baja del hemisferio después de Haití, que las posiciona competitivamente en el mundo globalizado.

El segundo error radicó en el atraso cambiario. No es objetivo de este artículo expresar las causas del mismo, pero sí se apuntarán las consecuencias. Esquemáticamente, existen dos concepciones del tipo cambio:

- i) la corriente que lo ve como un precio, el que liga el mercado interno con el externo, asociada a Milton Friedman, y
- ii) la idea del tipo de cambio como un “compromiso” -dado el carácter fiduciario de la moneda nacional en relación a las otras monedas-, ligada a Robert Mundell.

De alguna manera, estas ambas concepciones conviven ya que:

a) En el corto plazo, el tipo de cambio resulta de las expectativas sobre el flujo de caja en divisas del país, en particular de las variaciones esperadas de reservas del Banco Central.²⁴

b) En el mediano plazo, el tipo de cambio está fuertemente influenciado por la política fiscal, en particular por el monto del déficit y su financiamiento –monetización y/o deuda-. Las monedas nacionales son fiduciarias y una de sus funciones más relevantes es ser medio de acumulación. Si el frente fiscal no está sólido, con perspectiva de sostenibilidad, nadie ahorrará en pesos uruguayos excepto pagando grandes premios (en las tasas) que reflejen un posible pérdida de valor (devaluación). En conclusión, no habrá instrumentos en pesos

²⁴ Sin embargo, el lector debe mantener la perspectiva de más largo plazo y estar atento a afirmaciones engañosas tales como que con el stock de reservas internacionales del Banco Central se compran varias veces la emisión o el dinero de alto poder, porque ellas no alcanzan para comprar el resto de los activos de las empresas y las familias, en especial los no transables.

(pesificación del ahorro de nuestra economía), ni tiene sentido hablar de ellos si no se cumple la condición mínima de que el país tenga disciplina fiscal y, además, que los agentes crean que la misma se va a mantener.

Adicionalmente, el crédito del gobierno es el último garante del sistema financiero —como en las crisis de los ochenta—. Si el gobierno no tiene más crédito —caso de las crisis de los noventa—, parte de las pérdidas recaen en los ahorristas, lo que aumenta aún más el costo del crédito en el país.²⁵

c) Finalmente, en el largo plazo, el tipo de cambio real debe reflejar las diferencias de productividad entre las economías involucradas. Por tanto, si las diferencias de productividad son pronunciadas, no hay ajuste fiscal posible que permita sostener un atraso cambiario. Es decir, el tipo de cambio real en el largo plazo debe reflejar los cambios de productividad. Es cierto que una política fiscal inapropiada, como las de los países del Mercosur en los 90s, exacerba las crisis cambiarias, pero las diferencias de productividad deben necesariamente reflejarse en el tipo de cambio. Si un país lidera y casi monopoliza la revolución en informática y telecomunicaciones y otro produce bienes agropecuarios con poco cambio tecnológico, la brecha de competitividad producto de las diferencias de productividad no se resuelven con ajustes fiscales.²⁶

En resumen, en una década de continuos déficits fiscales generados por el crecimiento del gasto público corriente —incluyendo transferencias a la seguridad social—, y, más recientemente, para levantar las quiebras financieras producto de la devaluación, se incurrió en un alto nivel de endeudamiento público. Este deberá ser financiado por el Estado mediante una mezcla de mayores impuestos sobre las generaciones futuras, menor (baja) calidad de los servicios públicos y reducción de los servicios de las deudas (incluyendo las transferencias a la seguridad social).

²⁵ Es importante destacar que si el país pretende pasar de la nefastamente aplicada “ancla cambiaria” a un “ancla monetaria” (*inflation targeting*) —meta de nivel de precios pre-fijada aplicada en un régimen de flotación cambiaria—, el principal problema de la autoridad monetaria para ser creíble es su nivel de independencia con el resto del sector público. Si los agentes tienen la percepción de que el Banco Central saldrá a financiar monetariamente al gobierno cada vez que éste se encuentre en dificultades financieras, nadie creerá en su compromiso con la meta de inflación. Por ende, es condición necesaria para aplicar esta política que la autoridad monetaria tenga un alto grado de independencia respecto del Gobierno. Las lecciones de economía política de la historia latinoamericana durante los últimos cincuenta años, a las que el Uruguay no escapa, muestran que esta autonomía no ha sido suficiente y, peor aún, que en tiempos de crisis no existe. Por eso es que los autores nos adscribimos a la “dominancia fiscal”, y creemos en una batería de “reglas fiscales” que impliquen compromiso y prudencia en el manejo de erario público —para compensar décadas de desorden presupuestal— y mejoren la credibilidad del Estado. La prudencia presupuestal permite ahorrar en la parte alta del ciclo y desahorrar cuando hay desempleo de factores (políticas anticíclicas). Es necesario reconocer, no obstante, que este *fine tuning* puede no ser óptimo.

²⁶ Desde hace más de seis años, los autores han bregado por una necesaria corrección cambiaria con ajuste fiscal estructural, basado en una serie de reglas de disciplina e indicadores de gestión de todo el sector público. Sobre la devaluación ya no hay debate, y quedó claro que la política económica no debe alejarse de la búsqueda continua de equilibrios entre precios relativos —donde uno no puede fijar lo que no controla—, y que la pericia consiste en interactuar en la trayectoria de estas variables con los mínimos traumatismos para la estabilidad y su compatibilidad con la estrategia de desarrollo.

2.3. Sostenibilidad Fiscal

Uruguay presenta un problema de sostenibilidad fiscal, que afecta a su sistema tributario, derivado de que el pago de las prestaciones a la seguridad social (16% del PBI) y el pago de los intereses de la deuda pública (5%) suman más de 70% de los ingresos tributarios –que incluyen las contribuciones de la Seguridad Social-. Si la recaudación, incluyendo el superávit de las empresas públicas, fuese el promedio de los cinco mejores años de la última década, aproximadamente un 31% del PBI, restarían solo diez puntos. Con este 10% del PBI debe cubrirse todo el gasto corriente –enseñanza, salud, seguridad- más toda la inversión pública, y sin considerar que la situación de la seguridad social continúe deteriorándose por el mecanismo de ajuste ya descrito. Este porcentaje es uno de los más bajos de América Latina y, por ende, compromete seriamente la calidad de los servicios públicos.

La literatura empírica ha propuesto dos aproximaciones para medir la sostenibilidad en la práctica: tests e indicadores. Los tests apuntan a verificar si la condición de solvencia se ha cumplido en los presupuestos anteriores y, en base a ello, inferir resultados. Por definición, la principal limitación de estos tests es que el comportamiento pasado es una guía pero no garantiza que se repita en el futuro. Por su parte, el criterio seguido por la mayoría de los indicadores propuestos es determinar si la política fiscal aplicada permite estabilizar el ratio patrimonio / PBI o, más comúnmente, deuda / PBI. Estos indicadores son calculados proyectando los ingresos y gastos del gobierno atendiendo la política fiscal actual.

Este artículo no pretende concluir si la deuda uruguaya (seguridad social y deuda “pública documentada y contingente”) es sostenible (pagable en sus actuales términos contraactuales) o no. Es más, el pago o no del servicio de deuda, como el nivel del gasto público, es una decisión política. Por ejemplo, Brasil está pagando casi 4.5% de PBI por servicio de su deuda mientras que Argentina, por el contrario, no está pagando. No obstante, existe consenso en definir la sostenibilidad fiscal como el mantenimiento de un saldo fiscal primario –antes del pago de intereses- consistente con un ratio deuda pública total / PBI estable.²⁷

Pueden adelantarse tres conclusiones:

i) El recurso, iniciado a mediados de los 90, de financiar un gasto público creciente con endeudamiento, fundamentalmente externo, se agotó. En los hechos, el Estado tuvo que refinanciar parte de su deuda, exitosamente, y también la deuda de los bancos estatales y, además, en algunos casos hubo quita en la deuda contingente (bancos en liquidación) de la que se había hecho cargo en crisis anteriores, como la de los 80s.

²⁷ “Debt relief and fiscal sustainability”; Edwards, S.; NBER Working Paper 8939, Mayo 2002. En términos generales, la estabilidad macroeconómica se asegura con otro elemento clave, la sostenibilidad de la cuenta corriente de la balanza de pagos, determinada por la solvencia del saldo de la cuenta corriente, entendiéndose por solvencia un saldo consistente con un ratio deuda externa / PBI estable.

ii) Es imposible que se repita el tipo de salida a la crisis de la deuda de los 80, que consistió en una mezcla de aumento de impuestos –en especial, el inflacionario- y deuda, primordialmente interna, con un fuerte desplazamiento de la inversión privada.

iii) Finalmente, la inviabilidad de continuar aumentando la presión fiscal obligará a reducir fuertemente el gasto público, con dos consecuencias claras: a) una baja sustancial de la calidad de los servicios públicos, lo cual obligará a realizar recortes selectivos o una pérdida significativa del grado de institucionalidad del país (*governance*) y de la voluntad de pagar impuestos, y b) una fuerte reducción de la inversión pública, que puede afectar el crecimiento de la economía por demanda y, de suyo, el propio dinamismo del sector privado en el largo plazo.

3. La administración tributaria o nada

La administración tributaria es el tercer elemento que define un sistema tributario. Con el grado de institucionalidad de la administración tributaria actual, ninguna reforma del sistema tributario, e incluso alguno de los impuestos vigentes, tienen razón de ser. Adicionalmente, el nivel de presión nominal actual difícilmente pueda ser mantenido en el futuro. Por ende, el combate a la evasión es fundamental tanto para la equidad vertical (eliminar la regresividad del sistema) como para la horizontal (que los contribuyentes de igual capacidad tributaria paguen lo mismo sin que resulten favorecidos los evasores). Por ese motivo, este artículo es complementado con otro que realiza un diagnóstico de la administración tributaria y, además, propone un nuevo modelo de funcionamiento basado en: i) dedicación profesional total con remuneraciones acordes al sector privado, siguiendo criterios de productividad, en régimen de contrato, y con recursos materiales suficientes, y ii) control directo de la sociedad sobre la ética y la eficiencia de la institución.

Capítulo II - Ideas para un nuevo Sistema Tributario

Este trabajo concentra su atención en el IVA y la tributación a la renta, dada su importancia en el mundo, y en la derogación de la imposición al patrimonio y la introducción de un impuesto de herencias y legados.

4. IVA generalizado

El IVA es el gran recaudador de los países subdesarrollados. Como fue dicho, es un instrumento para la integración y la exportación sin impuestos. El problema del IVA aparece cuando se pretende gravar transacciones que van en los dos sentidos –el caso típico son los servicios financieros²⁸ y las transacciones de bienes usados.

²⁸ 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”

Como en casi todo el mundo subdesarrollado, en Uruguay aproximadamente un 50% de este impuesto se cobra en Aduana. El país tiene el IVA más alto de toda América Latina: 26%, 23% de tasa básica más el 3% del COFIS, que es un IVA mayorista con efecto cascada sobre los servicios y el consumidor final por la etapa minorista.

La generalización del IVA

Los autores sostienen que la generalización del IVA es una de las medidas de reforma tributaria que deben considerarse y la han recomendado durante mucho tiempo. De todos modos, no deben perderse de vista las siguientes puntualizaciones:

1) La generalización del IVA solo será útil si es acompañada de un mejor desempeño (reforma) de la administración tributaria. La eliminación de las exoneraciones favorece el “seguimiento de las facturas” y permitiría a una administración tributaria profesional combatir mejor la evasión.

2) La generalización del IVA también ayuda a la competencia internacional intra-rama, característica de los procesos de integración económica. Supóngase el caso de un productor nacional de aceites, exonerado de IVA, en competencia con un exportador argentino. 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.

3) La generalización favorece la neutralidad pero no necesariamente mejora la eficiencia de la economía, excepto por 2). 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 definitiva, la generalización del IVA no asegura que la economía gane en competitividad.

4) El IVA, en general y en el Uruguay, es un impuesto regresivo, que recae más que proporcionalmente sobre el ingreso de los sectores más pobres pues grava el consumo y estos sectores consumen un mayor porcentaje de su ingreso en relación a los más ricos.

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 debido a que éstos pagan más

(impuesto sobre impuesto). 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.

impuesto proporcionalmente a su ingreso. Este razonamiento es una verdad a medias, porque no ve la aplicación, el uso del impuesto.

Teniendo en cuenta, por un lado, que la mayor parte de la recaudación de IVA proviene de los sectores de ingresos más altos y, por otro lado, 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.²⁹

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. Luego, 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, como sucede en muchos países africanos, la generalización del IVA no sería recomendable. En el IVA, y más en el impuesto a la renta, los autores consideran que es más justo y eficaz sofisticar la red social de compensación a los estratos más necesitados por gasto público que el aparato necesario para administrar una exoneración o un incentivo fiscal sectorial.

La productividad del IVA en Uruguay es una de las más bajas de América Latina. Este indicador compara la recaudación de IVA como porcentaje del PBI con la tasa promedio aplicada y, cuando la base es relativamente amplia, es un indicador de evasión. Una tasa razonable de IVA generalizado estaría entre el 15% y 17%. Actualmente, la tasa promedio de Uruguay es de 21.2%. Cuando el IVA se generaliza, la tasa promedio es de aproximadamente 19%. Si se asume una evasión del 40% y se reduce la misma en un 18%, es decir, si la evasión se lleva a un 33%, podría generalizarse el IVA al 17%. Aún más, si se generalizara el IVA al 21%, la recaudación sería la misma que la del IVA y el COFIS sumados. Si la evasión actual de IVA se reduce del 40% al 26%³⁰, se podría generalizar el IVA al 17% y eliminar el COFIS.

El mensaje es simple: la clave para rebajar el IVA y generalizarlo al 17% está en el abatimiento de la evasión.

5. Imposición a la Renta

²⁹ 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 --.

³⁰ En Ecuador, la evasión en el IVA, que tiene una tasa única de 12% y un amplio número de exoneraciones, es de 25% (Roca, J. y Vallarino, H.; “Estimación de la evasión en el IVA y el Impuesto a la Renta en Ecuador”; Proyecto SALTO-USAID, marzo 2003).

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).

La imposición a la renta debe ser una estructura autosoportada: si falta 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 parte de las rentas del capital (intereses, alquileres), el arbitraje tributario provoca la fuga de la renta. De todos modos, solo con fines expositivos, se consideran separadamente tres capítulos del impuesto a la renta: i) personal, ii) empresarial, y iii) internacional, esta última a considerarse en la propuesta.

5.1 Impuesto a la Renta de las Personas Físicas

Los suscritos han sostenido que el Uruguay tiene un impuesto personal a la renta personal de tipo cedular³¹, es decir, una variedad de impuestos gravan determinadas rentas a tasas diferenciales pero otras rentas no están alcanzadas. Por ejemplo, el IRP se impone sobre los salarios, el impuesto a las comisiones alcanza a un gran número de servicios no profesionales (despachantes de aduana, corredores de cambio, vendedores, etc.) y las empresas unipersonales están gravadas por IRIC, pero otras rentas, como intereses, alquileres y los servicios profesionales, no están gravadas.

Un impuesto a la renta personal moderno debe tener tres características: global, personal y progresivo. Global pues abarca todas las rentas, asegurándose así la equidad horizontal. Personal porque toma en cuenta la situación individual del contribuyente –si es casado o no, el número de hijos que tiene, etc.-. Progresivo pues a medida que los ingresos crecen los grava marginalmente a tasas más altas.

Características económico-administrativas del IRPF

Algunas de las principales características económico-administrativas del impuesto a la renta personal son:

i) Una alta elasticidad ingreso, por lo que tiende a presentar una significativa volatilidad, pero, como contrapartida positiva, la potencialidad de capturar las ganancias inframarginales. 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 más procíclico aún que este último. Sin embargo, presenta la potencialidad de capturar las ganancias inframarginales que se dan en la parte alta del ciclo, ganancias que un impuesto al consumo no alcanzaría.

ii) El IRPF tiene efectos relevantes sobre el ahorro, pudiendo deprimirlo significativamente. Ya Uruguay presenta altas tasas de contribución a la seguridad social y de IRP, que en caso

³¹ En América del Sur, además de Uruguay, solamente Bolivia y Paraguay no tienen impuesto personal a la renta global.

de implantarse el IRPF debería ser eliminado. Si el IRPF tuviera tasas muy altas, considerando además que grava el producido del ahorro, podría inducir a un comportamiento de mayor consumo. En una economía como la uruguaya, con muy bajo nivel de ahorro –en el entorno del 12% en los últimos 30 años-, éste podría ser un efecto muy negativo.

Adicionalmente, dadas las dificultades que ya se ha explicitado tiene gravar al capital y dados los antecedentes del país, que no grava ciertas rentas financieras y no tiene control de las actividades internacionales intra-empresa –*thin capitalization rules*³² y precios de transferencia³³-, permitiendo el arbitraje tributario y la fuga de renta, todo el IRPF recaería sobre los salarios y los pequeños empresarios. Por ende, podría afectarse el ahorro nacional.

iii) Durante más de cincuenta años la academia ha debatido sobre los efectos del IRPF en las decisiones de trabajar. La evidencia empírica, en especial para estudios realizados en Estados Unidos, mostró que solo afectaba la decisión de las mujeres jóvenes con hijos pequeños, pues su salario neto después del IRPF resultaba menor al gasto del cuidado de los niños. Afortunadamente, conquistas sociales como las guarderías, que viabilizan la continuidad de la carrera profesional de la mujer, y la mayor participación de los varones en el cuidado de los niños, han logrado neutralizar este impacto negativo del IRPF. Además, el IRP vigente tendría el mismo efecto que el antedicho en los asalariados.

iv) Por último, pero no menos importante, la liquidación y pago del IRPF es más compleja que otros impuestos y, por ello, tiene un costo adicional para el contribuyente. De la misma manera, la administración enfrenta una explosión en el número de contribuyentes a administrar, aunque haya regímenes simplificados y, por ello, debe obtener y procesar mucho más información del contribuyente y de terceros para poder fiscalizar eficientemente el tributo. Sin una eficiente administración tributaria, este impuesto es un fracaso. Nuestra estimación para una implementación eficaz del IRPF indica que son necesarios no menos de seis meses para el diseño –ver recuadro Cuestiones de diseño del IRPF- y no menos dos años para preparar a la Impositiva y las demás instituciones comprendidas en el concepto amplio de administración tributaria (ver artículo sobre administración tributaria que complementa este trabajo en el portal de la UCUDAL).

5.2 Impuesto a la Renta Empresarial

³² 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.

³³ La legislación internacional comparada sobre precios de transferencia intenta evitar maniobras de sobre-facturación de importaciones o sub-facturación 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.

El impuesto a la renta empresarial (IRE) uruguayo es similar al standard 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”³⁴, canalización y autocanalización del ahorro, excesivo número de zonas francas y una serie de beneficios sectoriales (básicamente, ley de promoción industrial³⁵). A esto se suma, como se vio, un impuesto personal a la renta incompleto y la ausencia total de política 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.³⁶

Uruguay, en el contexto del MERCOSUR, tiene desventajas en relación a la localización de inversiones. Por un lado, un posible fracaso del MERCOSUR aumenta el riesgo de la 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 uruguayo. 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 una alto porcentaje de ciudadanos de la tercera edad, donde la propensión marginal a consumir es muy alta.³⁷

5.3 Estrategia en la Imposición a la Renta

Este artículo no pretende ser una propuesta de reforma sino definir las metas y objetivos de una estrategia de rediseño del Impuesto a la Renta, condicionada por las tendencias mundiales de tributación, la descoordinación tributaria del MERCOSUR y la enfermiza situación fiscal del Uruguay.

Se plantea llegar a la siguiente situación:

³⁴ La calificación de rentas “puras” de capital y rentas donde “predomina el factor capital” son términos que la legislación tributaria uruguayo debió forzar al no tener un impuesto a la renta personal global.

³⁵ 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.

³⁶ Además de simplificar la administración, un impuesto general de amplia base 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.

³⁷ El ahorro empresarial se fomenta con una tasa baja de IRE y una tasa de retención complementaria cuando las utilidades y dividendos son distribuidos.

5.3.1 Creación de un IRPF

a) Global / dual, al inicio en base al principio de territorialidad –rentas de fuente uruguayaya, luego de un período de cinco años, en base a renta mundial (ver recuadro IRPF – Otras cuestiones de diseño).

b) Es global porque todas las rentas son gravadas; es dual porque las rentas de capital son gravadas a una tasa única y liberatoria (no ingresan en la progresividad del impuesto), en el entorno del 10%. El sistema dual es una propuesta reciente de los países nórdicos para evitar que las rentas de capital, en general rentas brutas, sean alcanzadas por las tasas marginales más altas del impuesto. Su objetivo es conciliar la dificultad de las administraciones tributarias de países pequeños –aún los desarrollados- de gravar a un capital volátil en un mundo global, con la necesidad de resignar lo menos posible la equidad del impuesto.

c) Tres franjas, una tasa marginal mínima igual a 10% y máxima cercana al 25%, y un mínimo no imponible alto, que contemple la falta de deducciones. Cuando el proceso madure, solo se contemplarían deducciones limitadas por salud, educación y vivienda.

d) El IRPF y el IRE estarán integrados por un sistema de crédito a tasa promedio³⁸ para evitar la doble tributación.

IRPF – Otras cuestiones de diseño

1) Territorialidad versus 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.

2) 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 (IRE), pero no serían objeto del IRPF, erosionando su base, si no se incluyesen en un capítulo específico como renta gravada.

3) 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 de un 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

³⁸ 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 (método recientemente propuesto en Costa Rica). Existen al menos otros cuatro métodos de integración del IRE con el IRPF, menos apropiados para países como el nuestro.

distribuidos uniformemente en el tiempo. Para corregir esta posible discriminación, existen varios mecanismos de “promediación” de ingresos –*income averaging*–.

4) Unidad gravada: el individuo versus la familia

Algunas legislaciones obligan a declarar el IRPF individualmente mientras que otras, por el contrario, obligan a hacerlo por familia. En línea con las tendencias modernas, se prefiere dejar la opción abierta al contribuyente.

5) Deducción versus crédito

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 de mayores ingresos marginales.

6) 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 coherente con el esquema de tributación dual propuesto, estas deducciones deben realizarse en función de las pérdidas originadas en cada una de las dos canastas de ingresos: los derivados del capital y los otros.

5.3.2 Modificaciones en el IRE

a) Reducción de la tasa al entorno de 20%, cercana a la tasa ideal del IVA, idealmente entre 15% y 17%.

b) Eliminación gradual de las exoneraciones sectoriales y los *free-shops*. Respecto a las zonas francas, dada la inserción actual de Uruguay en el MERCOSUR, debería tener solamente una o dos con un marcado sesgo tecnológico y de servicios financieros 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 en relación al valor agregado. 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--).

5.3.3 Tributación sobre actividades transnacionales

a) Tasas de retención para dividendos, intereses, regalías y asistencia técnica. Estas tasas deben ser bajas, del nivel del IRPF dual sobre el capital, considerando que se trata de rentas

netas y no brutas (ya se realizó la inversión para obtenerlas). De este modo, el costo para el contribuyente es casi nulo pues puede usar este pago como crédito fiscal *-tax credit-* en su país de origen. En principio, esta tasa sería liberatoria, sin brindar información a otras jurisdicciones, hasta que se firmen tratados bilaterales con sus correspondientes beneficios mutuos.³⁹

b) Normas técnicas específicas que controlan la actividad internacional: definición de establecimiento permanente, *thin capitalization rules*, precios de transferencia y acuerdos de precios avanzados, entre otras. Cuando se avance hacia renta mundial deben definirse otras normas, entre ellas sistema de crédito por impuesto pagado, reglas de diferimiento y pago entre empresas afiliadas. La eficacia de esta normativa depende de su implementación, por lo que es necesaria la creación de una unidad de tributación internacional en la administración tributaria al mejor nivel.

5.3.4 Rendimiento estimado

En este trabajo no se pretende obtener una estimación precisa del rendimiento de un IRPF. Hay tres variables de diseño del impuesto que condicionan su recaudación - estructura de tasas, mínimo no imponible y deducciones admitidas-, además de la incidencia de la evasión.

En el siguiente cuadro se exponen las características más importantes del IRPF de los países hermanos.

IMPUESTO A LA RENTA PERSONAL				
Comparativo de datos entre Argentina, Brasil y Chile				
	Recaudación en % del PBI - Año		Mínimo No Imponible por Hogar - En % del PBI per capita	Límite de la Última Franja - En % del PBI per capita
	2002	Tasas		
Argentina	1.2	de 9% a 35%	2.03	15.15
Brasil	2.3	15% y 27.5%	3.02	6.04
Chile	1.8	de 15% a 43%	4.25	47.25

Fuentes: AFIP (Argentina), Receita Federal (Brasil), SII (Chile)

Es notoria la disparidad en la estructura de tasas, los mínimos no imponibles y el límite de la última franja, la alcanzada por la tasa marginal más alta.

³⁹ 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.

Los cálculos realizados para diferentes hipótesis de las variables antes citadas, sobre una base de un mínimo no imponible de dos PBI per capita para el hogar, una tasa máxima de 25% y retención sobre ingresos del capital no mayor a 15%, arrojan rendimientos de entre 1.6% y 2.1% del PBI, cercanos al promedio de la región.⁴⁰

Debe recordarse que actualmente el IRP y el Impuesto a las Comisiones, que recaudan aproximadamente un 2% y un 0.1% del PBI respectivamente, deberán ser eliminados por gravar la misma base. Adicionalmente, debe considerarse que al cobrarse el IRE en “cabeza de empresa” no deben incluirse en la base del impuesto los ingresos de cuenta-propistas y autónomos relevados por las Encuestas de Hogares.

5.3.5 Conclusiones

El IRPF es un impuesto fundamental para el sistema tributario del país, pero no debe sobreestimarse su capacidad recaudadora. Más aún, si la administración tributaria es ineficiente hay un alto riesgo de que el IRPF se cobre casi exclusivamente sobre el trabajo, renta cautiva, vía retenciones. Por tanto, sin una administración eficiente el impuesto no tiene sentido, porque en vez de mejorar la equidad horizontal y vertical las empeoraría.

Adicionalmente, toda imposición a la renta (IRPF, IRE y nueva tributación internacional) supone un impacto sobre el ahorro y la inversión. Uruguay tiene un pésimo desempeño en ambos flujos desde hace casi medio siglo, con lo que se afecta sus posibilidades de crecer y se aumenta su dependencia externa. La legislación impositiva “venta por retazos” es contraproducente para las decisiones de invertir —que según estudios de CEPAL demoran tres años en materializarse⁴¹-- y el sacrificio de ahorrar. Una reforma del impuesto a la renta debe: a) tener una estrategia de los objetivos, el diseño básico y la implantación del impuesto, b) ser legislada por mayoría sólida para que no sea revertida en el corto plazo, y c) establecer un calendario de compromiso de las modificaciones (incluyendo la rebaja del IVA y el IRP).

LA IMPOSICION AL PATRIMONIO

La proposición de eliminación del (pseud) impuesto al patrimonio vigente obedece a:

⁴⁰ En un importante aporte al tema, contenido en “Estructura Tributaria. Su impacto en la distribución del ingreso de los hogares uruguayos”, C. Grau y G. Lagomarsino estiman que el rendimiento del IRPF es suficiente para bajar el IVA del 23% al 14% y, a la vez, eliminar el IRP sin pérdida de recaudación. Podría inferirse, entonces, que la recaudación de IRPF sería de 4.3% del PBI, neto del IVA pagado por el Estado, según nuestras estimaciones. Sus cálculos, que se basan en la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares del Instituto Nacional de Estadística de 1994, consideran un mínimo no imponible por hogar de 1.5 veces el PBI per capita y un esquema de tres franjas de ingreso en tres hipótesis diferentes, en las que la tasa marginal superior es 23%, 15% y 11.5%.

⁴¹ Torello, M.; 1997. *Productividad Total de Factores: Revisión Metodológica y una Aplicación al Sector Manufacturero Uruguayo*. CEPAL. Naciones Unidas. Montevideo.

- i) El patrimonio es un impuesto a la renta acumulada y aquí ya se está proponiendo un impuesto a la renta integral. Además, en su versión desvirtuada actual es casi un impuesto (parcial por exoneración) a los activos (ciertos tipos de deudas no son deducibles)
- ii) Es conveniente asignar buena parte la base de este impuesto (inmuebles), de relativa fácil administración, a los gobiernos subnacionales, y concentrar la capacidad de gestión y la base de imposición. En el mismo sentido, económicamente, el aumento de valor de la propiedad 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.

A su vez, se considera pertinente la introducción de un gravamen sobre los activos que funcione como mínimo del impuesto a la renta, tanto del IRE como del IRPF, hasta que la administración tributaria se consolide.

Por último, se propone la creación de un Impuesto a las Herencias, Legados y Donaciones 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).

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, con la que la nueva generación podrá obtener mayores ingresos, o una superior atención de salud.