

ARQUITECTURA de una PROPUESTA de REFORMA TRIBUTARIA ¹

*Alberto Barreix
Jerónimo Roca*

UNIVERSIDAD CATÓLICA del URUGUAY

Abril, 2006

¹ Este documento resume (i) el informe base “Propuestas para la reforma tributaria de Uruguay 2005”, presentado por los autores a la Comisión de Reforma Tributaria instalada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en julio de 2005, y (ii) “Sistema Tributario Uruguayo: Condiciones actuales y Propuesta” (2003), ambos citados en “Lineamientos básicos para la Reforma Tributaria. Documento de Consulta Pública”, publicado por el MEF.

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.

Alberto Barreix (Ph.D., Universidad de Harvard) y Jerónimo Roca (Ph. D. (C), Universidad Complutense) agradecen los valiosos aportes de Vito Tanzi, Fernando Velayos, Fernando Díaz Yuberos, Martín Bes, Fernando Rezende, Hugo González Cano, Bernal Jiménez y Luiz Villela.

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO

1. MARCO MACROECONOMICO DE LA REFORMA TRIBUTARIA

- 1.1. Inserción Internacional
- 1.2. Nivel y Calidad de Gasto Público

2. OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DE LA REFORMA

- 2.1. Objetivos de la reforma
- 2.2. La modernización de los pilares del sistema: IVA, Renta y Seguridad Social
- 2.3. Impacto en la recaudación de los cambios propuestos

3. MODIFICACIONES PROPUESTAS

- 3.1. Un IVA generalizado al 17%
 - 3.1.1. Ventajas de un IVA generalizado: Competitividad, Neutralidad y Administración
 - 3.1.2. Impacto en la equidad de un IVA generalizado de tasa única
- 3.2. Introducción a la imposición a la renta: una tipología simple de los sistemas tributarios vigentes
- 3.3. Renta personal, un pilar indiscutible
 - 3.3.1. La imposición a la renta es necesaria para la sostenibilidad fiscal (suficiencia).
 - 3.3.2. El Impuesto al Patrimonio, un pilar en el “papel”; un Impuesto a los Sueldos disfrazado de Contribución en la realidad
 - 3.3.3. Controversia anacrónica
- 3.4. Impuesto “Dual a la Uruguaya”
 - 3.4.1. Impuesto a la renta personal
 - 3.4.2. Equidad del IRPF
 - 3.4.3. Renta Empresarial y Renta Internacional
 - 3.4.4. Un nuevo Secreto Bancario que favorece el Ahorro y combate la Evasión
 - 3.4.5. Resumen del Sistema de Imposición a la Renta “Dual a la Uruguaya” propuesto
- 3.5. Sector Agropecuario
- 3.6. Impuesto al Patrimonio como el costo de la Innominatividad
- 3.7. Monotributo
- 3.8. Contribuciones a la Seguridad Social, la reducción del costo salarial pro Empleo y Competitividad
- 3.9. Simplificación tributaria o derogación de la cultura del “parche” tributario

4. EQUIDAD DE LA REFORMA

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ANEXO 1 - Breve Historia del Impuesto a la Renta

1. Resumen Ejecutivo
2. La marca genética
 - 2.1. De ingreso marginal para la guerra...
 - 2.2. ...a financiación diferencial para el incipiente gasto social de fines de siglo
3. Las cuatro mutaciones adaptativas durante el siglo XX
 - 3.1. Conflictos de región, clase y poderes; el parto del impuesto a la renta integral, progresivo y personalizado
 - 3.2. El nuevo papel del Estado, el predominio de la política fiscal y la “masificación” del impuesto
 - 3.3. La “contrarreforma”, el retorno a tasas más bajas y bases más amplias
 - 3.4. La innovación que vino del frío: por la competitividad sin perder equidad
4. Haciendo prospectiva
5. Epílogo

ANEXO 2 - Diferencias entre el Dual a la Uruguaya y el Cedular Vigente

RESUMEN EJECUTIVO

Tres factores determinan una estructura tributaria (política y administración): (1) el modelo de inserción internacional, (2) el nivel y la calidad del gasto público y su sostenibilidad, y (3) el desempeño de la administración tributaria en un sentido amplio. La situación de Uruguay en el contexto internacional es compleja pues produce bienes discriminados desde hace más de medio siglo en sus mejores mercados y, por otra parte, la imperfecta institucionalidad (unión aduanera incompleta) de su integración regional lo perjudica, quedando “coartado” por las políticas sectoriales de los socios mayores que lo someten a regímenes tarifarios altos sin asegurarle acceso a mercados ni una política comercial común.

A su vez, el país tiene una situación fiscal comprometida, con un endeudamiento superior al 80% y en déficit fiscal aún en la fase ascendente de un ciclo de condiciones particularmente favorables. Es más, el país está en un “callejón fiscal” dado que, antes de efectuar un solo gasto público, ya tiene cerca del 60% de su recaudación total comprometida -intereses de la deuda más gastos de seguridad social, aproximadamente 18% del PBI-. Dicho de otro modo, su *ingreso fiscal disponible* es muy bajo.

En el marco de estas restricciones se ha diseñado una reforma tributaria neutral en ingresos, con una estructura apropiada para países con presión fiscal cercana al 39%, que pone al día los tres pilares de la tributación moderna: renta, IVA y seguridad social.

En renta, se incorpora al impuesto a la renta empresarial los otros dos componentes, el impuesto a la renta personal y la imposición internacional. Se propone gravar todas las rentas (global) de una forma dual, que permita mantener la competitividad sin renunciar a la progresividad. Las rentas de capital se gravan a una tasa proporcional menor a la que grava las rentas del trabajo (10%), reconociendo, como la mayoría de la academia, que deben ser privilegiadas por razones de eficiencia económica y por razones administrativas —fuga del ahorro-. Las rentas del trabajo se gravan a tasas progresivas pero bajas —la marginal superior es igual al 25%- y muy pocas deducciones, evitando así altos costos de cumplimiento y administración. El impuesto rendirá aproximadamente 2.5% del PBI en cuanto madure y el 80% del mismo será pago por el 20% más rico. Adicionalmente, las tasas bajas evitan afectar el ahorro y la oferta de trabajo. Por último, este diseño evita que Uruguay pueda ser declarado “paraíso fiscal” con las consecuencias negativas que esto acarrea para los exportadores del país.

En IVA se propone generalizarlo y unificarlo a una tasa del 17%, con solo cinco exoneraciones, primando el criterio de neutralidad y favoreciendo a la administración para mejorar la gestión de unos de los peores ratios de productividad de la región. Pese a ello, la equidad mejora respecto a la mezcla IVA y COFIS actual y es levemente menos regresivo que la propuesta del gobierno.

Se propone uniformizar y reducir al 5% las Contribuciones Patronales a la Seguridad Social del sector privado. Estas cargas al trabajo se suman al flagelo del desempleo crónico que presenta el país y cuya situación se agrava al disminuir la respuesta del empleo al crecimiento del PBI. La disminución de la carga —cuña fiscal (IRP y Contribuciones Patronales)— favorece a los sectores de menor ingreso —los de menor productividad y, por ende, más vulnerables— aumentando sus remuneraciones y/o la competitividad y, con ello, la demanda de trabajo.

En el Impuesto al Patrimonio se recomienda subir el tipo del impuesto a las sociedades al portador a 2.5% (de 1.5% efectivo actual) como costo de la innominatividad, que no es admitida

en casi ninguna de las legislaciones del orbe por ser contraria a la transparencia del mercado y por dificultar la administración. A su vez, fija la tasa del impuesto al patrimonio de las personas en 0.1%, de modo de evitar doble tributación en conjunto con la nueva imposición a la renta y al sólo efecto de favorecer el control de la misma.

Se propone levantar el secreto bancario en materia tributaria por motivo transacción -cuentas corrientes y cajas de ahorro- para el mejor control de todos los tributos pero mantenerlo por motivo acumulación –ahorro, cuyo rendimiento será gravado con retención liberatoria-.

Se simplifica el sistema con la eliminación de 12 impuestos de bajo rendimiento y/o altos costos relativos de cumplimiento y control.

Por último, en el Anexo 1 se presenta una sucinta historia de la imposición a la renta desde el siglo XIX a nuestros días para favorecer la comprensión de esta propuesta del tributo basada en los cambios que introdujo la cuarta revolución del impuesto.

1. MARCO MACROECONOMICO DE LA REFORMA TRIBUTARIA

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

1.1 Inserción Internacional

Nuestro país enfrenta los desafíos de una inserción internacional injusta que lo priva de ingresos (fiscales) por el trato discriminatorio a su sector con mayores ventajas comparativas, el agropecuario. El proteccionismo comercial practicado por los países desarrollados afecta los términos de intercambio del país dificultando el acceso a aquellos mercados. Más aún, subsidiando producción y exportaciones los países desarrollados compiten en terceros mercados. Tal como la OCDE lo establece, el valor de las intervenciones de soporte a los productores en sus países alcanzó a 280 mil millones de dólares en 2004. Según Oxfam (2005), este nivel de gasto se ha mantenido prácticamente al mismo nivel durante los últimos veinte años. Para el trienio 2002-04, el monto del subsidio agrícola representó el 30% de los ingresos brutos de los productores agrícolas de la OCDE³, similar al nivel alcanzado desde el trienio 1995-97.

Las distorsiones creadas en precios son aún mayores. Por ejemplo, el principal rubro de importaciones agrícolas en 2003 fue carnes (17.5 mil millones de euros) donde la UE es un exportador neto por 1.7 millones de euros. Sin embargo, si tan sólo se liberaran los aranceles a la importación de carnes, su producción caería en un 40%.⁴ Si fueran eliminados exclusivamente los subsidios de exportación y los precios mínimos sostenidos, la producción de la EU se reduciría en un rango de 6% a 8% en carnes y granos, en azúcar disminuiría 52%, en leche 20%, en manteca 40% y en maíz 34%.

Respecto a la integración regional, por el tamaño de su mercado y la no consolidación del MERCOSUR *-una unión aduanera imperfecta-* Uruguay queda relegado en la captación de inversiones. En el MERCOSUR pueden reconocerse dos estrategias diferentes de inserción internacional: la de “país grande”, seguida por Argentina y Brasil, que buscan captar inversión extranjera directa, y la de “país pequeño”, adoptada por Paraguay y Uruguay, que buscan captar el ahorro externo.⁵

² Para mayor detalle ver Barreix, A. y J. Roca (2003a) y Barreix, A. y J. Roca (2006a) -punto 7 de “7 Pilares para Sustener la Reforma Tributaria de Uruguay 2005”-.

³ OCDE, 2005.

⁴ Según el Modelo de estimación de US Department of Agriculture Economic Research Service/Penn State World Trade Organization.

⁵ Ver Barreix, A., J. Roca y L. Villela (2005).

Argentina y Brasil 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 tributario⁶. Estos incentivos concedidos a nivel subnacional han sustituido el progresivo abandono de las políticas regionales por parte del estado central. 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 anónima 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, la inserción internacional de Uruguay –que es el elemento clave del desarrollo económico en un siglo de grandes bloques económicos y políticos- le es desfavorable. El país produce bienes discriminados desde hace más de medio siglo en sus mejores mercados y la imperfecta institucionalidad de su integración regional lo perjudica quedando “coartado” por la política comercial de los socios mayores, tanto para acceder a nuevos mercados como para reducir la protección efectiva acordada a bienes y servicios que por su escala no puede producir con una unión aduanera imperfecta.

Pese a las restricciones, el Uruguay debería procurar una “nueva política pendular”⁷: al ALCA por el MERCOSUR. Así, pertenecería a un gran espacio económico (las Américas), que permitiría los grandes cambios tecnológicos y una mayor estabilidad frente al ciclo, e impulsaría la consolidación de la región a la que le une la historia y de la que podría ser la puerta de entrada.

1.2 Nivel y Calidad de Gasto Público

Con intención de aproximarse al margen de maniobra de los gobiernos para proveer servicios públicos, hemos definido como *ingreso fiscal disponible* a los ingresos tributarios menos el gasto en seguridad social y el pago de intereses de la deuda pública –los gastos comprometidos-.⁸ Por tanto, *el ingreso fiscal disponible* es el flujo residual que queda al estado luego de pagar el gasto en seguridad social y los intereses de la deuda, o sea, antes de pagar cualquier erogación pública, desde las retribuciones a un juez, un maestro o un regulador hasta una inversión de infraestructura. Esta será la restricción presupuestaria del gobierno para asignar recursos a las restantes categorías de gasto público.

⁶ El gasto tributario se define como las deducciones, exenciones y otros beneficios concedidos en la estructura de los impuestos que constituyen en rigor gastos gubernamentales realizados a través del sistema tributario, en vez de directamente a través del presupuesto.

⁷ En referencia a la estrategia secular de relación con Argentina y Brasil.

⁸ Villela, L., J. Roca y A. Barreix (2005).

El *ingreso fiscal disponible* de los países del MERCOSUR, y en particular de Uruguay muestra el estrecho margen de maniobra que actualmente tienen para atender las demandas de bienes y servicios, excluyendo los gastos comprometidos en seguridad social e intereses de la deuda.⁹

Cuadro 1

MERCOSUR: Ingreso Fiscal Disponible 1994 y 2003								
	1994				2003			
	Ingresos Totales ⁽¹⁾	Intereses Deuda Pública	Gasto Seg. Social	Ingreso Fiscal Disponible ^(*)	Ingresos Totales ⁽¹⁾	Intereses Deuda Pública ⁽²⁾	Gasto Seg. Social	Ingreso Fiscal Disponible ^(*)
Argentina	21.6	1.4	5.4	14.8	24.4	3.5	6.8	14.1
Brasil	28.7	2.9	4.7	21.1	35.5	9.3	11.2	15.0
Paraguay	17.5	0.7	2.4	14.4	16.4	1.7	5.9	8.8
Uruguay	30.8	1.2	16.3	13.3	31.2	6.2	14.8	10.2
Promedio	24.7	1.6	7.2	15.9	26.9	5.7	9.7	12.0

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

(1) Incluye resultado neto de las Empresas Públicas, Ventas de Activos y Donaciones. Para Paraguay se incluye el resultado neto estimado de Itaipú y Yaciretá.

(2) Para Argentina, los intereses de deuda pública se estimaron considerando la oferta del canje.

En el cuadro adjunto se observa que el ingreso fiscal disponible para Uruguay cayó un 30% y es inferior al promedio centroamericano (11.2%) y menos de la mitad del de la OCDE (23.6 %). El deterioro del ingreso fiscal disponible se explica por el aumento del pago de intereses de la deuda pública que más que compensa la reducción del gasto de la seguridad social y el aumento del ingreso fiscal. No obstante, la DGI, en el período de crecimiento más alto de la historia (2003 y 2004), apenas ha superado el crecimiento del producto, lo que supone una alta ineficiencia, sobre todo cuando se compara con los crecimientos de cerca del 20% real en las recaudaciones de las demás administraciones del Cono Sur.

El ingreso fiscal disponible, paradójicamente, da razón a los frecuentes planteos tanto de la derecha como de la izquierda en los países de la región. En medio de este *callejón fiscal*, los grupos más a la derecha afirman que la presión tributaria ha llegado a niveles demasiado altos; en tanto, aquellos más a la izquierda denuncian que el gasto público social y la inversión pública resultan insuficientes.

La mayor preocupación radica en que Uruguay se encuentra en la fase ascendente de un ciclo en condiciones excepcionalmente favorables. En efecto, han coincidido los intereses más bajos de los últimos cuarenta años, el dólar (moneda del endeudamiento público) más devaluado de los últimos veinticinco años, los precios de *commodities* más altos de los últimos treinta años y el mayor crecimiento conjunto en los últimos 60 años de los socios comerciales (Argentina, Brasil y Estados Unidos). Dado que el gasto se concentra en aproximadamente 14% del PBI en pasividades, 6% en intereses y 9% en remuneraciones públicas –lo que totaliza cerca del 85% de la recaudación–, el margen de ajuste ante una caída de actividad es extremadamente reducido,

⁹ Nuestro país tiene un stock de deuda pública total de más de dos veces y media su PIB (incluye seguridad social y financiera del Estado, sin contar contingencias). Este documento se concentra en los condicionamientos que imponen sus flujos pero no realiza un análisis de sostenibilidad de la misma.

exceptuando un ajuste tributario. Si no se prevé de inmediato, vía presupuesto, un control anticíclico del gasto público, más allá de la discusión sobre su validez, esto puede poner presiones sobre el diseño de la reforma que se propone.

Como corolario, un *ingreso fiscal disponible* muy bajo para financiar la prestación de servicios públicos, con la contrapartida de una tributación alta, incentiva la informalidad y el no cumplimiento voluntario de los tributos, arriesga la sostenibilidad fiscal y coarta el nivel de servicios de infraestructura social y física necesarios para el desarrollo económico.

2. OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DE LA REFORMA

2.1 Objetivos de la reforma

1. Considerando, por un lado, el *callejón fiscal* anteriormente descrito y, por el otro, que el esfuerzo fiscal del Uruguay supera su capacidad tributaria¹⁰, para asegurar la sostenibilidad fiscal es necesario (aunque no suficiente) que la recaudación producto de la reforma sea equivalente a la actual en porcentaje del PBI, es decir, que se mantenga la presión tributaria. Con esta restricción de **suficiencia** como contexto, se propone un sistema flexible –mediante el diseño de impuestos con bases amplias y tasas bajas- que permita tender al equilibrio con cambios moderados.¹¹

2. El sistema propuesto debe asegurar la **equidad horizontal** (que contribuyentes de igual ingreso reciban igual tratamiento) corrigiéndose así uno de los defectos más graves del sistema cédular incompleto vigente de imposición a la renta¹² que, por ejemplo, no grava la mayoría de las rentas de capital ni los honorarios profesionales y otorga un alto y caótico número de exoneraciones a un conjunto de sectores económicos e, inclusive, de activos de similares ramas de actividad.

La imposición a la renta dual que se propone grava todas las rentas (global) incluyendo, además del componente empresarial, los componentes personal e internacional a tasas bajas, que no impactan negativamente en el ahorro ni la oferta laboral. Además, se propone utilizar incentivos

¹⁰ 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.

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. 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.

Las estimaciones de Piancastelli (2001), Teera (2001), y Cobas, Perelmuter y Tedesco (2004) coinciden en que Uruguay está realizando un esfuerzo fiscal significativamente superior a uno. Ver Villela, Barreix y Roca 2005.

¹¹ La economía, y en especial el desarrollo, suponen naturalmente desequilibrios. Una de las funciones de la política fiscal (tributaria) es influir las conductas para compensar los fuertes desbalances y tender al reestablecimiento de los equilibrios, mediante cambios moderados.

¹² Los suscritos han sostenido que el Uruguay tiene un impuesto personal a la renta de tipo cédular incompleto (no global), es decir, una variedad de impuestos gravan determinadas rentas a tasas diferenciales (sueldos, jubilaciones, comisiones, regalías, etc.) pero otras rentas no están alcanzadas (honorarios profesionales, intereses, alquileres, etc.). Ver Barreix, A y J. Roca (2003).

en forma selectiva, decreciente, con plazos determinados y transparencia a nivel macro (presupuestal) y micro (declaración de la empresa).

3. Respecto a la **equidad vertical**, es necesario introducir una mayor progresividad en el sistema dada la regresividad del vigente. Con la introducción del IRPF, la eliminación del Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP) y la reducción y uniformización de las contribuciones patronales a la seguridad social, aquí propuestas, el avance es significativo. Como se verá más adelante, aproximadamente el 60% de la población vive en hogares que no pagarán el IRPF y, por otra parte, más del 80% del impuesto será pagado por el 20% más rico de los hogares.

No obstante, no debe sobreestimarse la potencialidad del nuevo Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) como instrumento de redistribución y, a la vez, tener presente que el gasto público social focalizado es el instrumento más idóneo para mejorar la distribución del ingreso.

4. Se favorece el **empleo** no sólo porque el producido del impuesto a la renta dual permite eliminar el Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP) y el de Comisiones sino porque, en la medida que el ingreso per cápita crezca y el impuesto se consolide administrativamente, se podrá ir rebajando, hasta eliminarlas, las Contribuciones Patronales a la Seguridad Social. El país presenta un alto desempleo endémico -estabilizado cerca del 12% pese la fuerte migración de población económicamente activa y en plena fase ascendente del ciclo-, con escasa creación de empleo y cada vez menos reacción del mismo al crecimiento de producto (elasticidad de 0.33). En estas condiciones del mercado laboral, estas contribuciones se podrán denominar “patronales” pero en la realidad económica recaen sobre los trabajadores (oferta de trabajo).

A su vez, como ha venido sucediendo en todas partes y como lo reconoce la academia, en un mundo cada vez más abierto y competitivo el desempleo castiga más duramente a los que tienen menor productividad –los sectores de menores ingresos- y a los más jóvenes.

Por ende, se hace perentorio disminuir las cargas sobre el trabajo. La eliminación del IRP y la reducción de las contribuciones a la Seguridad Social disminuirá la “cuña fiscal” de los más pobres –diferencia entre los ingresos brutos y los ingresos netos, después del impuesto a la renta personal y las contribuciones a la Seguridad Social-, mejorando sus salarios y, con ello, la distribución del ingreso. Además, mejora la competitividad y se favorece el empleo.

Finalmente, si bien los salarios estarán gravados, serán sólo los de los estratos más altos.

5. El Uruguay tiene un déficit crónico de **inversión**, con una tasa apenas superior a la de reposición. Como se verá, esta propuesta de reforma busca favorecer la inversión disminuyendo la tasa del Impuesto a la Renta Empresarial, otorgando neutralidad en el tratamiento de la renta entre los diferentes sectores productivos (las rentas financieras serán gravadas) y derogando el IMABA, que se traslada al tomador del préstamo y encarece el crédito.

6. A su vez, como se verá cuando se desarrolle el impuesto dual, tasas bajas sobre las rentas del capital y tasas marginales moderadas en las rentas del trabajo procuran evitar la deslocalización del **ahorro**. La propuesta aquí realizada asegura que Uruguay no pueda ser calificado como paraíso fiscal y, a la vez, permite mantener el secreto bancario para los depósitos a plazo pero levantarlo exclusivamente en cuentas corrientes y cajas de ahorro para favorecer el combate a la evasión en todos los impuestos. Esto, junto con tasas de retención sobre intereses menores para el ahorrista de largo plazo y en moneda nacional, constituirán estímulos al ahorro tanto interno

como externo pues se aumenta la seguridad jurídica (el país ni es paraíso fiscal ni realiza “práctica internacional dañina”).

El que el país no pueda ser calificado como paraíso fiscal asegura, además, la “coordinabilidad” del sistema con los de los demás países.

7. Los continuos “ajustes fiscales” de la última década, que en rigor fueron ajustes tributarios menores, llevaron a un deterioro de la **calidad del diseño tributario**. Esto se expresó en dos tipos de acciones: (i) la creación de nuevos impuestos y contribuciones que afectan la eficiencia económica (por ejemplo, el COFIS y el ITEL), y (ii) continuos cambios en los impuestos existentes en la búsqueda de sostener el nivel deseado de recaudación (IVA, Renta, Patrimonio).

Por tanto, con el propósito de recuperar la calidad del diseño del sistema tributario, se propone su simplificación eliminando impuestos poco eficientes (distorsivos) y/o de alto costo de administración y cumplimiento. Además, como se verá, con la generalización del IVA y la introducción del impuesto dual, los dos pilares del sistema propuestos serían los más fáciles de cobrar en su género –atendiendo el bajo nivel de la administración tributaria- y los de menor costo de cumplimiento para el contribuyente.

2.2 La modernización de los pilares del sistema

Visto de otro modo, la reforma tiene como objetivos principales la modernización de los tres pilares del sistema: el IVA, el sistema de imposición a la renta y las contribuciones a la seguridad social.

En el IVA:

a) Generalizarlo a tasa única (17%) para facilitar su administración (combate a la evasión). La reducción de la tasa al 17% y la eliminación del COFIS, que también se incluye en la propuesta, implica una reducción del 35% de la tasa conjunta IVA - COFIS (26%, 23% de tasa básica más 3% de COFIS). En el caso de la tasa mínima no hay aumento ya que hoy se suman para los bienes 14% de IVA y 3% de COFIS.

b) Mejorar la competitividad, no exportando impuestos ni perjudicando a los sustituidores de importaciones por efecto del IVA (no deducible) incluido en las compras de insumos gravados que realizan los sectores exonerados. Esta es una situación muy frecuente en el comercio internacional libre entre países de desarrollo industrial liviano como es el caso de Uruguay en el MERCOSUR.

c) Debe recordarse que el nuevo IVA generalizado al 17% es, como se verá, ligeramente más regresivo que el IVA actual, pero que la reforma tributaria en su conjunto es progresiva. Además, el 10% más rico paga prácticamente el mismo porcentaje de la recaudación de IVA que el 40% más pobre permitiendo que esos fondos financien gastos sociales (correctamente) focalizados.

En el sistema de imposición a la renta:

a) Se mejora la eficiencia del impuesto, tanto personal como empresarial, gravando todas (global) las rentas mediante un sistema dual que incluye, además del componente empresarial, los componentes personal e internacional a tasas bajas que

no impactan negativamente en el ahorro y la oferta laboral. Así se evitan las “fugas” de renta del sistema cedular incompleto vigente.

- b) El juego de tasas sobre rentas netas (empresariales) y brutas (de capital) evita el arbitraje tributario y las fugas de renta del sistema.
- c) Se facilita la administración con la aplicación de una tasa de retención liberatoria¹³ uniforme a todas las rentas de capital y -tomado de la progresividad del impuesto uniforme a la renta- se grava a tan sólo el 40% de la población con un limitado número de deducciones.

En materia de Seguridad Social:

- a) Se propone uniformizar y reducir las contribuciones patronales al 5% y proceder a su rebaja paulatina, hasta su eliminación, en la medida que el nuevo sistema de imposición a la renta se consolide, favoreciendo así el empleo y mejorando la competitividad internacional.

2.3. Impacto en la recaudación de los cambios propuestos

En el Cuadro 2 se detalla el impacto en la recaudación de los cambios que proponemos. Algunos puntos que corresponde destacar:

i) El gobierno ha remarcado, con sano criterio, que compartimos, la necesidad de proceder con responsabilidad fiscal. Por ese motivo, hemos decidido que nuestra propuesta de reforma no generase ningún déficit respecto a la recaudación actual.

ii) La estimación de la recaudación del IRPF que aquí se presenta, se ha realizado considerando el método de liquidación, el mínimo no imponible, la estructura de franjas y tasas, y las deducciones propuestas por el gobierno. Nuestra posición respecto a cada uno de estos aspectos del diseño del impuesto está desarrollada en Barreix y Roca (2006a).¹⁴ Por otra parte, las consideraciones metodológicas relativas a la estimación del rendimiento del IRPF se encuentra en Barreix y Roca 2005 (Anexo 3, págs. 101 a 110).

iii) Dentro de las retenciones liberatorias a no residentes, cuya recaudación se ha estimado en 0.18% del PBI, se han incluido los dividendos girados o acreditados a no residentes, que están incluidos en nuestra propuesta pero no han sido tomados por el gobierno.

iv) Como se detallará más adelante -punto 3.1. del documento-, nuestra propuesta incluye la introducción de un IVA generalizado -con solo cinco exoneraciones- a la tasa única de 17%. De acuerdo a nuestras estimaciones, la recaudación de dicho IVA es equivalente a la recaudación del IVA actual.

v) En el punto 3.9 se realizan consideraciones respecto a la simplificación del sistema tributario, que se ha venido ensuciando producto de una cultura del “parche” tributario.

¹³ La retención efectuada en la fuente tiene carácter definitivo y exime de declaración e identificación.

¹⁴ La única diferencia está en que en este cálculo admitimos la deducción de gastos de salud de funcionarios públicos, trabajadores no dependientes y jubilados por un monto de \$ 1.000 mensuales, igual al máximo admitido por el gasto en salud de los hijos. El gobierno no contempló en el proyecto de ley esta deducción para funcionarios públicos y no dependientes, e incluyó una deducción para los jubilados que, a nuestro juicio, no hace sentido económico. (Ver Barreix y Roca 2006a).

Cuadro 2

REFORMA TRIBUTARIA URUGUAY 2005	
Recursos Adicionales versus Impuestos a Derogar	
Recaudación estimada 2005 <i>En % del PBI</i>	
+ RECURSOS ADICIONALES	2.61
IRPF Rentas del trabajo	1.92
IRPF Rentas del capital	0.20
Retenciones liberatorias a no residentes	0.18
<i>Sobre intereses a no residentes (bancos, otras empresas y personas)</i>	
<i>Sobre dividendos girados o acreditados al exterior (empresas y personas)</i>	
<i>Sobre ganancias de capital a no residentes (empresas y personas)</i>	
Aumento del Impuesto al Patrimonio Empresas Públicas y Soc. Innominativas	0.31
- IMPUESTOS DEROGADOS O MODIFICADOS	2.61
COFIS	0.73
Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP)	0.88
Impuesto a las Comisiones	0.10
Impuesto al Patrimonio Personas Físicas	0.09
IMABA	0.28
ICOSIFI	0.04
Unificación de Aportes a la Seguridad Social en 5%	0.21
IRAE	0.21
+IRAE y Monotributo	2.33
-IRIC	2.43
-Pequeñas Empresas	0.10
-IRA	0.01
Impuestos Pequeños	0.07
Impuesto a las Cesiones de Deportistas	0.00
Impuesto a las Ventas Forzadas	0.01
Impuesto a las Telecomunicaciones (ITEL)	0.05
Impuesto a las Tarjetas de Crédito	0.01
Impuesto a la compra-venta de bienes muebles en remate público	0.00
Impuesto a los Sorteos	0.00
DÉFICIT (-) / SUPERAVIT (+)	0.00

vi) Se propone gravar con Impuesto al Patrimonio a las empresas públicas y a las empresas innominativas (acciones al portador) con una tasa efectiva de 2.5% -es decir, estas empresas dejarían de tener derecho a la deducción actual de hasta el 50% del pago de este impuesto contra el impuesto a la renta empresarial (IRIC)-. A su vez, las empresas del sector privado con acciones nominativas no estarían gravadas por el Impuesto al Patrimonio. Las razones de esta propuesta se explicitan en el punto 3.6: *Impuesto al Patrimonio como el costo de la Innominatividad*.

vii) Como se explica a lo largo del trabajo, otorgamos gran importancia a la uniformización y reducción de las Contribuciones Patronales a la Seguridad Social (CPSS) del sector privado (ver punto 3.8). Por tanto, hemos propuesto, como primer paso, su uniformización y reducción al 5%. Como se ve en el cuadro anterior, esta propuesta genera un déficit de 0.21% del PBI (la tasa propuesta por el gobierno, 7.5%, es la tasa de corte, que mantiene incambiada la recaudación actual).

Es importante hacer notar que en la medida que el sistema de imposición a la renta aquí propuesto rinda más -en particular por el crecimiento tanto del componente personal, a medida que el ingreso per capita crezca, como del componente internacional-, el **primer objetivo debe ser reducir las cargas sobre el trabajo** (Contribuciones Patronales a la Seguridad Social), favoreciendo el empleo y la competitividad. En nuestro criterio, la prioridad es favorecer el empleo, en especial en los sectores más desprotegidos —la juventud y los trabajadores menos calificados— ante un desempleo que crónicamente no ha bajado de dos dígitos. Máxime cuando la elasticidad ingreso-empleo tiende a bajar en todo el mundo y más en nuestro país.

La reducción de la imposición al consumo en un país de bajísimo ahorro como el Uruguay —menor que en buena parte de los países del África—, sumada a la estrechez fiscal descrita (*callejón fiscal*), la vuelven un objetivo importante pero secundario. Obviamente, dentro del área fiscal en su conjunto la prioridad excluyente es mejorar (reformular) urgentemente la calidad del gasto público -salud, educación, infraestructura-. Éste, bien administrado, es el instrumento fiscal más eficaz del desarrollo.

3. MODIFICACIONES PROPUESTAS

3.1 Un IVA generalizado al 17%

El IVA es un diseño de la creatividad empresarial alemana (von Siemens, *circa* 1920), implementado por la selecta burocracia francesa a pocos años del fin de la Segunda Guerra Mundial. Su objetivo era evitar el “efecto cascada” de la imposición a las ventas (acumulación de impuesto sobre impuesto en las ventas sucesivas, que afecta la eficiencia), si se aplica con la mayor neutralidad¹⁵ (sin exenciones). Con la liberalización comercial y sobre todo, con la integración económica (el IVA comunitario es condición de ingreso a la Unión Europea), se convirtió en el instrumento clave para no exportar impuestos ni poner en desventaja a los sustituidores de importaciones (ver Arias, Barreix, Valencia y Villela, 2005), a la vez que no se “exportan” subsidios -el IVA comprado por los exportadores es reembolsado con objetividad-.

Uruguay, uno de los países pioneros en su aplicación, tiene el IVA más alto de toda América Latina: 26,1% (incluyendo el efecto cascada) -23% de tasa básica más 3% del COFIS, que es un IVA mayorista con efecto acumulación sobre los servicios y el consumidor final por la etapa minorista-.

Se recomienda la **generalización del IVA**, manteniendo sólo cinco exoneraciones, a la **tasa única de 17%**, y la **eliminación del COFIS**. Las exoneraciones propuestas son los servicios de educación, salud, de intermediación financiera, arrendamiento de inmuebles y los combustibles hoy exonerados (naftas, diesel oil y keroseno). La justificación del mantenimiento de cada una de estas exoneraciones se encuentra en Barreix y Roca, 2005. Este IVA propuesto recaudaría aproximadamente lo mismo que el IVA actual, un 9.6% del PBI¹⁶. La eliminación del COFIS se

¹⁵ Conceptualmente, y en forma sucinta, neutralidad -gravar igualmente a bienes, servicios y factores- es un concepto distinto que eficiencia -reducir el costo económico del impuesto (subsidio), que depende de las elasticidades precio propias y de sustitutos y complementarios (equilibrio general)-.

¹⁶ Debe advertirse que la estimación, que se realizó por el método del consumo en base a datos aportados por el Banco Central del Uruguay, supone que la evasión se abate a un nivel de 20%, lo cual se considera sensato dada la sustantiva rebaja de la tasa -35% si se considera la tasa básica actual (23%) y el COFIS (3%)- y la simplicidad para la administración tributaria de cobrar un IVA generalizado y de tasa única.

financiaría, por tanto, con el impuesto a la renta personal, lo que marca claramente que el impacto de la reforma debe ser considerado en su globalidad.

La propuesta del gobierno ha sido eliminar el COFIS y mantener un IVA con dos tasas: básica 22% y mínima 10%, eliminando algunas exoneraciones.¹⁷ También este IVA propuesto recaudaría aproximadamente lo mismo que el IVA actual: en la exposición de motivos del proyecto de ley consta que las pérdidas asociadas a las modificaciones en el impuesto suman 0.92% del PBI en tanto las ganancias suman 0.97%.

3.1.1 Ventajas de un IVA generalizado: Competitividad, Neutralidad y Administración

Las siguientes son algunas **consideraciones a favor de un IVA generalizado y de tasa única**:

1) Un IVA **generalizado** favorece la **competitividad** de la economía a través de los siguientes tres efectos:

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

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

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

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

¹⁷ Los bienes y servicios que pasarían a estar gravados serían: (i) a la tasa básica: leche saborizada y larga vida, agua corriente (grandes consumidores), cigarrillos y la prestación de servicios financieros a quienes no desarrollen actividades comprendidas en el IRAE -con excepción de los intereses de los préstamos otorgados por el Banco Hipotecario del Uruguay y los intereses de los préstamos con destino a la vivienda que ya hubieran sido otorgados y gozaran de exoneración-; (ii) a la tasa mínima: primera enajenación de inmuebles, servicios de salud y transporte urbano de pasajeros; (iii) de tasa mínima a tasa básica: frutas y verduras.

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

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

3) La generalización posibilita una rebaja sustancial de la tasa del IVA (al 17% aquí propuesto), disminuyendo fuertemente el premio por evadir y constituyendo una señal de nuevo orden fiscal.

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

5) Un IVA generalizado y de tasa única es, sin duda, **el más sencillo de recaudar, y ocasiona los menores costos posibles de administración (control) y cumplimiento del contribuyente**. La eliminación de la mayoría de las exoneraciones y el establecimiento de una tasa única favorece el “seguimiento de las facturas” y facilita a una administración tributaria profesional combatir mejor la evasión. La simplicidad de un IVA generalizado y de tasa única sería particularmente funcional al actual proceso de reforma tributaria, que obligará a la administración a un esfuerzo adicional para lograr una recaudación efectiva del impuesto a la renta personal y, por tanto, se beneficiaría con un IVA de más sencilla recaudación. Este factor es fundamental en países como los nuestros, con serios problemas de administración tributaria. Recuérdese que la DGI tiene actualmente la segunda productividad de IVA más baja de América Latina.

3.1.2 Impacto en la equidad de un IVA generalizado de tasa única

El primer comentario que debe realizarse respecto al impacto sobre la distribución del **ingreso**¹⁸ de los hogares de la reforma propuesta por el gobierno en la imposición al consumo es que, tal cual se aprecia en el siguiente cuadro, genera una ganancia para todos los deciles de la distribución, es decir, un menor pago de impuestos indirectos como porcentaje de su ingreso¹⁹ respecto a la situación actual. Este resultado es casi una obviedad desde que la reforma propone

¹⁸ Es discutible si la medida apropiada para considerar la incidencia redistributiva del IVA debe ser el ingreso o el consumo de los hogares. Quienes apoyan la elección del consumo lo consideran un mejor *proxy* del ingreso permanente de los hogares, que reflejaría mejor el nivel de bienestar de los mismos, no sujeto a las oscilaciones del nivel de ingresos. (Para un desarrollo de esta discusión, véase Barreix y Roca 2005, Anexo 2, págs. 99 y 100).

¹⁹ Total del ingreso corriente sin valor locativo (remuneración ficta imputada por el usufructo de la vivienda propia). Deciles de hogares ordenados según su ingreso per capita.

eliminar el COFIS (0.73% del PBI) y, a su vez, el IVA propuesto recauda prácticamente lo mismo que el IVA actual.²⁰

Cuadro 3

Reforma en Imposición al Consumo: Ganancia respecto a la situación actual		
En % del ingreso de cada decil		
Decil	Escenario Gobierno (a)	Escenario IVA Tasa Unica 17% (b)
1	1.80%	0.86%
2	1.45%	1.14%
3	1.34%	1.24%
4	1.14%	1.04%
5	1.12%	1.21%
6	1.02%	1.12%
7	0.93%	0.99%
8	1.04%	1.29%
9	0.87%	1.13%
10	0.76%	1.11%

(a) Nuevo IVA - (COFIS + IMESSA + IVA) actuales
(b) Nuevo IVA Tasa Única - (COFIS + IVA) actuales

Fuente: Elaboración propia

Del mismo modo, la eliminación del COFIS y la introducción del IVA tasa única aquí propuesto (17% y las exoneraciones ya citadas), que también recauda prácticamente lo mismo que el IVA actual determinan igualmente una ganancia para todos los deciles de la distribución²¹. Por tanto, la comparación relevante es, a nuestro criterio, entre el IVA propuesto por el gobierno y el IVA generalizado al 17%.

En este sentido, debe reconocerse que la propuesta del gobierno es ligeramente superior cuando se considera la equidad. En el siguiente cuadro se presentan las tasas medias efectivas de IVA pagado por cada decil.

²⁰ La eliminación del IMESSA y su sustitución por el IVA tasa mínima del proyecto (10%) prácticamente dejan inmodificada la ecuación de las mutualistas y, por tanto, el impacto sobre los consumidores.

²¹ Los resultados aquí presentados no son directamente comparables con los de Barreix y Roca 2005 (informe al MEF) por al menos dos motivos: (i) allí se simuló el impacto de un IVA al 19% -que permitiría financiar la eliminación del COFIS-, y (ii) se tomó como indicador el consumo de los hogares y no el ingreso, como en esta oportunidad. En ambos ejercicios, los resultados fueron obtenidos mediante una microsimulación estática y sin comportamiento realizada sobre la Encuesta de Gasto Ingreso de los Hogares 1994-1995, única fuente de microdatos disponible para realizar estas estimaciones. (Para un detalle de consideraciones metodológicas, véase Barreix y Roca 2005, Anexo 2, págs. 94 a 100).

Cuadro 4

IVA - Tasas efectivas					
En % del ingreso de cada decil					
Decil	IVA Actual	IVA Gobierno	IVA Tasa Unica 17%	Actual - Gobierno	Actual - Tasa Unica
1	9.55%	9.01%	9.79%	0.53%	-0.25%
2	8.85%	8.60%	8.68%	0.25%	0.17%
3	8.72%	8.56%	8.40%	0.16%	0.32%
4	7.60%	7.50%	7.34%	0.10%	0.26%
5	8.00%	7.95%	7.61%	0.05%	0.39%
6	7.49%	7.44%	7.11%	0.04%	0.38%
7	6.90%	6.89%	6.58%	0.01%	0.32%
8	7.69%	7.58%	7.12%	0.11%	0.57%
9	6.82%	6.75%	6.30%	0.07%	0.52%
10	6.13%	5.98%	5.52%	0.15%	0.62%
Kakwani	-0.0658	-0.0638	-0.0841		

Fuente: Elaboración propia

El más habitual de los **indicadores locales de progresividad** es la **progresión de la tasa media**. De acuerdo a este indicador, un impuesto es progresivo si el pago de dicho impuesto como porcentaje del ingreso de quien lo paga -es decir, la tasa efectiva Impuesto/Ingreso- crece a medida que crece el ingreso de los contribuyentes.²²

En la medida que en (casi) todos los tramos la tasa media de IVA disminuye a medida que se pasa de los deciles más pobres a los más ricos, tanto el IVA actual como el IVA propuesto por el gobierno y el IVA tasa única 17% son regresivos.

Esta evidencia se confirma si se considera el **índice de Kakwani** que, a diferencia de la progresión de la tasa media, es un **indicador global de progresividad**. Para el caso del IVA, el indicador de Kakwani se define como:

$$K = \text{cuasi Gini (IVA)} - \text{Gini (Ingreso antes de la Política Fiscal)}^{23}$$

El cuasi-Gini del impuesto se calcula de manera similar al Gini del ingreso, pero sobre la curva de concentración del impuesto.²⁴ De ahí la distinción semántica.

²² Se les llama indicadores locales pues informan de la progresividad (o regresividad) al pasar de un tramo a otro de la distribución del ingreso, pero no aportan una evaluación global de la progresividad (o regresividad) del impuesto en cuestión. También se les llama indicadores estructurales pues reparan exclusivamente en la estructura del impuesto, sin consideración alguna respecto a la distribución del ingreso involucrada. Otros indicadores locales (estructurales) de progresividad son: progresión del tipo marginal, progresión de la carga o elasticidad, progresión residual y participación relativa en la cuota.

²³ El índice de Gini toma valores entre 0 (máxima igualdad) y 1 (máxima desigualdad). Su fácil interpretación lo ha vuelto el indicador más utilizado. No obstante, debe aclararse que el índice de Gini otorga (implícitamente) más peso a las transferencias realizadas en el centro de la distribución que en las colas. Por tanto, han surgido otros índices que explicitan diferentes parámetros de aversión a la desigualdad, siendo los más populares los de Atkinson y los de entropía.

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

De acuerdo a esto, se observa que el IVA propuesto por el gobierno ($K = - 0.0638$) corrige ligeramente la regresividad del IVA actual ($K = - 0.0658$) mientras que, por el contrario, el IVA tasa única la aumenta, también ligeramente ($K = - 0.0841$). En efecto, mientras que en el IVA propuesto en la reforma la ganancia –menor pago de IVA- es mayor para los deciles más pobres (1 al 7) y menor para los más ricos (8 al 10), en el IVA generalizado al 17% el deciles más pobre pasaría a pagar ligeramente más y los más ricos (8, 9 y 10) son los más favorecidos respecto al IVA actual.

No obstante, el IVA generalizado de tasa única 17% -que implica una reducción de 35% de la tasa, considerando el 23% de tasa básica actual y el 3% de COFIS- es muy superior en los puntos ya anotados –competitividad, neutralidad, disminución del premio por evadir, disciplinamiento político y facilidad administrativa- que son los factores que, a nuestro criterio, deben priorizarse en el diseño del IVA. Máxime cuando el impacto global de la reforma, como se verá, determina que los siete deciles más pobres sean ganadores.

Además, debe señalarse que los consumidores no están actualmente pagando cero IVA en sus compras de bienes y servicios exonerados sino que están soportando el IVA compras del oferente, que opera como un costo. Visto de otro modo: el aumento del precio por gravar con IVA dichos bienes y servicios no será igual al impacto total de la nueva tasa de IVA (1.17) sino menor, pues los sectores en cuestión podrán comenzar a deducir su IVA compras. Este efecto ha sido individualmente considerado en esta simulación para cada uno de los bienes y servicios que pasan a estar gravados en la propuesta del gobierno,²⁵ pero no para la totalidad de los bienes que pasan a estar gravados en la propuesta del IVA 17%, con lo que los resultados de este escenario mejorarían si este efecto fuese totalmente considerado.

Finalmente, el argumento de que la generalización del IVA pasaría a gravar bienes y servicios con mayor participación en la canasta de los estratos más pobres es una verdad a medias porque no repara en la otra cara de la historia **-los ricos son los que más pagan- y no ve la aplicación, el uso del impuesto**. Como se muestra en el siguiente cuadro, actualmente el 10% de los hogares más ricos paga prácticamente el mismo porcentaje del IVA total que el 40% más pobre (22% versus 24.3%, ratio 0.91).

²⁴ La progresividad o regresividad de un impuesto puede determinarse a partir de la estimación de su curva de concentración, que mide para cada porcentaje más pobre de la población cuál es el porcentaje acumulado asignado de la carga total del impuesto en cuestión. Un impuesto será progresivo en toda la distribución si y solo si la curva de concentración del mismo está siempre por debajo de la curva de Lorenz del ingreso antes de impuestos.

²⁵ Leche con sabor, agua corriente (grandes consumidores), carne ovina, cigarrillos, servicios de salud, transporte de pasajeros y frutas y verduras (de tasa mínima a tasa básica). El resto de los ítems que pasan a estar gravados no fueron considerados en esta simulación porque no tienen un impacto directo –sí indirecto- en el consumo de los hogares.

Cuadro 5

IVA - Porcentaje pagado por cada decil		
Decil	IVA Actual	IVA Tasa Unica 17%
1	4.3%	4.6%
2	5.8%	6.1%
3	7.0%	7.2%
4	7.1%	7.3%
5	8.4%	8.5%
6	9.5%	9.7%
7	10.0%	10.3%
8	12.7%	12.6%
9	13.2%	13.0%
10	22.0%	20.7%
Total	100%	100%
10+ / 40-	0.91	0.82

Si se introdujese un IVA generalizado al 17%, la diferencia entre el porcentaje pagado por el 10% más rico y el 40% más pobre seguiría siendo aproximadamente la misma (ratio 0.82). Esta constatación ha generado consenso respecto a que una medida de política fiscal acertada es no renunciar a esta superior recaudación proveniente de los estratos de ingresos más altos sino, por el contrario, eliminar exoneraciones y focalizar el gasto público en los sectores de menores ingresos.

Por ejemplo: ¿por qué mantener la exoneración sobre diarios y revistas siendo que el 75% de su consumo es realizado por los tres deciles más ricos de la población y la mitad más pobre de la misma apenas consume el 10% de los diarios y revistas? Visto desde el lado del gasto, téngase presente, por ejemplo, que Uruguay focaliza correctamente gastos sociales como las asignaciones familiares, claramente “pro-pobre” (esto supone que es progresivo y además, se gasta más relativamente en los de menores ingresos). En efecto, el 46.1% de las familias beneficiadas pertenece al quintil más pobre y el 77.8% pertenece al 40% más pobre.

Por tanto, teniendo en cuenta que la mayor parte de la recaudación de IVA proviene de los sectores de ingresos más altos, si se aplica esta recaudación a través de gasto público focalizado en los sectores más pobres, el resultado “tributario” de la generalización del IVA será levemente regresivo, pero el resultado “fiscal” será fuertemente progresivo.

En conclusión, el gobierno ha propuesto mantener un IVA con dos tasas (básica 22% y mínima 10%) y levantar algunas exoneraciones. La ligera superioridad de esta propuesta desde el punto de vista de la equidad respecto a un IVA generalizado de tasa única al 17%, a nuestro criterio no compensa renunciar a las ventajas que presenta este último y que ya fueron señaladas. Aún en el convencimiento de sus virtudes, ningún gobierno anterior logró generalizar y unificar la tasa de IVA por la resistencia a un aumento de la regresividad, dado que se mantenía el COFIS. La introducción del impuesto a la renta personal, que financia con equidad (horizontal y vertical) la eliminación del COFIS, brinda una oportunidad histórica de rebajar significativamente y unificar la tasa de IVA con ganancias netas para los deciles más pobres, simplificando el impuesto y

facilitando su cobro por parte de una Administración Tributaria débil. Esta oportunidad histórica no se ha aprovechado.

En nuestra propuesta **se privilegia la neutralidad entre los sectores y el combate a la evasión** recomendando introducir el IVA más fácil de administrar, en un intento de eliminar la rampante evasión vigente. Recuérdese que la DGI tiene actualmente la segunda productividad de IVA²⁶ más baja de América Latina.

3.2. Introducción a la imposición a la renta: una tipología simple de los sistemas tributarios vigentes

Para establecer una tipología de los sistemas (alternativas) tributarios contemporáneos proponemos, en base al análisis de la estructura de la recaudación, definir tres pilares y tres complementos.

Los tres pilares tienen la característica de tener bases amplias y son:

- a) el impuesto a la renta (en rigor, el sistema de imposición a la renta);
- b) los impuestos generales al consumo (IVA y otros sobre ventas al detalle); y
- c) las contribuciones a la seguridad social (con la variante de los regímenes privados y mixtos).

En tanto, los complementos tienen bases restringidas y son:

- i) impuestos específicos al consumo;
- ii) a la propiedad, que en Uruguay se expresan como contribución inmobiliaria (municipal) y al patrimonio neto (de jurisdicción nacional) -muy disminuido por exenciones como la tierra en el sector agropecuario o la reducción en el valor de maquinarias y equipos en la industria—; y
- iii) a la transmisión de patrimonio como el de Transmisiones Patrimoniales, Compra-venta de bienes inmuebles en remate público, etc.; el relevante es herencias y legados que fue derogado hace más de tres décadas.

3.3. Renta personal, un pilar indispensable

Si se asume que una economía pequeña debe ser abierta, y más aún en un mundo con creciente liberalización comercial y profundización de los procesos de integración, ha de asumirse también que la recaudación arancelaria tenderá a extinguirse (hoy es prácticamente nula en las economías desarrolladas y menor al 1% en promedio en América del Sur, y descendiendo). También es lógico que no se consideren los ingresos provenientes de recursos naturales no renovables (petróleo, gas natural o minerales) porque el país no los posee.

Tampoco consideraremos la pléyade de “parches” con que se ha “ensuciado” el sistema tributario pro - exportador uruguayo (COFIS, ITEL, IMABA y *ainda mais*) o los sistemas tributarios regionales (impuesto al cheque, a las exportaciones tradicionales, COFINS, PIS-PASEP, etc.) por la razón obvia de que no deben pertenecer a una estructura (reforma) en el largo plazo.

²⁶ 52.3% de la recaudación de la DGI en 2004.

Dejando fuera de la discusión al IVA y a la seguridad social, porque no están en discusión que deben integrar el sistema, y a los tres complementos, sólo nos resta analizar el impuesto a la renta.²⁷

Cuadro 6

Estructura Tributaria en Países de OCDE y Uruguay (1972-76 y 1998-2002) (en % del PBI)

	Países OECD (1)		Uruguay	
	1972 - 1976	1998 - 2002	1972 - 1976	1998 - 2002
Recaudación Total	30.4	38.0	20.7	31.2
Impuesto a la Renta Personal	9.6	11.0	0.1	2.2 (2)
Impuesto a la Renta Empresas (Corporate)	2.3	3.5	1.0	2.2
IVA (3)	5.8	8.2	3.3	8.3
Contribuciones a la Seguridad Social	6.8	9.3	6.8	10.7
<i>Impuesto al Patrimonio (Neto)</i>	<i>0.2</i>	<i>0.3</i>	<i>0.3</i>	<i>0.8</i>

(1) No incluye México, Portugal, Islandia ni países de Europa del Este

(2) Incluye IRP y Comisiones

(3) Incluye ventas en EEUU, Canada y Australia

Fuente: OCDE, DGI y otros

Del cuadro 6 surge claramente la preeminencia en los países desarrollados de la imposición a la renta y dentro de ésta el predominio del componente personal -el impuesto que más recauda-. Además, su rendimiento medido en términos del PBI **crece** en el último cuarto de siglo. Es honesto reconocer que estas economías tienen un ingreso a precios corrientes de casi cuatro veces el uruguayo y algo más de dos veces medido en paridad de poderes de compra.

Cuadro 7

Estructura Tributaria en Países de Ingresos Medios en % del PBI

	Recaudación ¹	IVA	Renta Personas	Renta Empresas
República Checa (2002)	37.7	7.2	5.2	4.8
República Eslovaca (2002)	34.1	8.3	3.9	3.1
Hungría (2002)	38.1	7.8	7.8	2.2
Polonia (2002)	34.2	8.1	7.7	2.3
Chipre (2000)	26.5	5.4	3.4	3.1
Turquía (2002)	32.6	7.7	5.9	2.1
Brasil (2004)	36.8	8.4	2.3	3.6
Marruecos (2000)	24.4	6.1	3.4	4.2
Túnez (2000)	26.3	6.6	3.7	2.3
	32.3	7.3	4.8	3.1

Fuente: OCDE, FMI y CEPAL

²⁷ No obstante, volveremos sobre el impuesto al patrimonio y las contribuciones a la seguridad social más adelante.

Asimismo, cuando observamos países de variadas regiones del planeta de similar ingreso nominal y en paridad de poderes de compra al Uruguay (cuadro 7), también se observa la importante participación de la imposición a la renta. Nuevamente, dentro de ella se verifica el predominio de la renta personal.

Por lo anterior, se puede concluir que el sistema de imposición a la renta es necesario por razones de suficiencia y que el componente más importante es la tributación personal.

Sin embargo, pueden ensayarse tres argumentos contrarios a la necesidad de contar con un sistema completo, con renta personal, de imposición a la renta: (a) no es necesaria la recaudación del impuesto a la renta; (b) la mezcla óptima es renta empresarial – patrimonio; y (c) el impuesto a la renta personal es un impuesto a los sueldos.

3.3.1 La imposición a la renta es necesaria para la sostenibilidad fiscal (suficiencia).

En efecto, algunos sectores conservadores, en especial en Centroamérica, argumentan que no es necesario contar con la recaudación de un impuesto a la renta personal aunque está vigente en todos los países.

En realidad, más allá de la necesidad de la subregión de incrementar la recaudación por diferentes motivos (infraestructura social y física insuficientes, sustitución de ingresos arancelarios y fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal -ver Agosin, Barreix, Machado y Gómez Sabaini, 2005), deben reconocerse tres hechos.

Primero, Centroamérica tiene bajos compromisos fiscales —muy reducida seguridad social y un razonable nivel de intereses de deuda— por lo que su recaudación (ver Cuadro 8) no está comprometida como la de Uruguay, donde estos dos conceptos responden por casi 20% de su PBI.

En segundo lugar, como la democracia se ha consolidado hace poco más de una década en dichos países y, por ende, no existe una tradición institucional de servicios públicos de base maduros como educación, salud y vivienda.

Cuadro 8

**Presión tributaria de los países centroamericanos
por tipo de impuestos en % del PBI, 2002**

Concepto	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Total ingresos tributarios	12,8	12,0	10,6	16,1	14,3
Ingresos tributarios directos	3,5	3,5	2,8	3,7	2,8
Renta	3,1	3,4	2,8	3,5	2,8
Propiedad	0,4	0,1	0,0	0,2	0,0
Ingresos tributarios indirectos	9,3	8,5	7,8	12,3	11,4
Generales	4,9	6,3	4,8	5,5	5,9
Específicos	1,1	1,1	1,5	1,9	3,7
Comercio y transacciones intl..	0,9	1,1	1,2	2,0	1,1
Otros indirectos	2,4	0,0	0,3	2,9	0,7

Fuente: Agosin, Barreix, Machado y Gómez Sabaini (2005)

Por último, son sociedades jóvenes, con poca población de adultos mayores y poca tradición y gasto en servicios de pensiones (algunos países ya han iniciado el fortalecimiento de esos institutos y también han implantado sistemas de administradoras de pensiones privados, inclusive mixtos). Obviamente, éste no es el caso de nuestro país.

Por lo expresado, esta alternativa **no** es una opción sana para la sostenibilidad fiscal nacional.

3.3.2 “En el papel”, el Impuesto al Patrimonio como pilar; en la realidad, un Impuesto a los Sueldos disfrazado de Contribución

Existen algunas opiniones, en general invocadas por los partidarios del abandono del IRPF desde 1973, que sostienen que en el Uruguay no es viable el impuesto a la renta por no tener suficiente nivel de ingreso -argumento ya rebatido en el punto anterior con la muestra de los países de ingresos medios— y alegando que se lo ha compensado por el impuesto al Patrimonio.

Sin embargo, en el Cuadro 9 puede observarse que el Impuesto al Patrimonio—la suma de ambos, a las Personas Físicas y a las Jurídicas—nunca superó el 1% del PBI desde 1973, por lo que es una recaudación totalmente insuficiente y estancada.

Lo que sí existió en Uruguay es un fuerte impuesto a los sueldos. Este tiene dos componentes:

- i) uno directo, el Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP), que llegó a rendir 2.8% en 2002 y 2003 (aunque justo es reconocer que el promedio anual del período de su aumento -1990 a 2003- fue de 0.6%);
- ii) el segundo, y de mucho mayor carga que el IRP, fue y es la Contribución Patronal a la Seguridad Social, como se puede observar en el Cuadro 9. En un país con desempleo crónico, es claro que este tributo es lisa y llanamente un impuesto a los sueldos, que inclusive recaudó mucho más que el Impuesto a la Renta (que incluye todos los que hubo en el período: IRIC, IRA, IMEBA, IMAGRO, IMPROME, etc.).

Como corolario, es insostenible afirmar que la mezcla tributaria del Uruguay es de renta empresarial con Patrimonio. Lo que realmente hubo fue una mezcla de impuesto a la renta empresarial con impuesto a los sueldos reflejada en dos impuestos, el IRP y las Contribuciones Patronales a la Seguridad Social, cuya incidencia es directa sobre el trabajo (y el empleo) y de patronal sólo tiene el nombre.

En resumen, desde que se derogó el IRPF lo que se ha cobrado en Uruguay es un fortísimo impuesto a los sueldos, directo en el IRP o “disfrazado” por las Contribuciones Patronales a la Seguridad Social, más otros “parches” (Comisiones). Lo técnicamente correcto, que se aplica en forma generalizada en todo el mundo y recomienda casi unánimemente la academia, es una imposición a la renta bien diseñada y adaptada a las condiciones del país, como se demuestra a lo largo de la historia del impuesto (ver Anexo 1).

Cuadro 9

Presión Tributaria, IRP, Patrimonio, Seguridad Social y Renta

	Años Seleccionados en % del PBI			
	1980	1990	2000	2003
Patrimonio	0.8	0.3	0.7	1.0
Imp. Retrib. Pers. (IRP)	.-	0.6	2.0	2.8
Cont. Patronal a Seg. Soc.	1.1	4.0	2.8	2.0
<i>IRP + Cont. Pat. Seg. Soc.</i>	<i>1.1</i>	<i>4.6</i>	<i>4.8</i>	<i>4.8</i>
Renta	2.4	0.9	2.3	1.8
Presión Total	22.0	29,8	32.1	33.2

Fuente: BPS, DGI y BCU

Adicionalmente, existen tres factores por los que la mezcla renta empresarial - patrimonio es errónea:²⁸

1) Ningún país en el mundo grava significativamente el patrimonio, y menos aún el empresarial debido a que va directamente contra la inversión. Respecto al patrimonio personal, los países prefieren gravar la renta personal, con lo que sumar el impuesto al patrimonio en el mismo ejercicio constituiría doble tributación.

2) Del análisis de las series de recaudación de la OCDE y del FMI puede observarse que el país que más recauda patrimonio es Argentina con 0.3% del PBI (con exclusión de los impuestos a la propiedad, contribución inmobiliaria e impuestos sobre activos -estos últimos son un mínimo de impuesto a la renta empresarial-).

3) Una prueba clara de esto es que los países que aplican renta mundial sólo otorgan crédito por impuesto a la renta pagado por sus residentes en el país de la fuente (caso de EEUU y todos los países de América Latina y Europa que aplican renta mundial). Lo mismo ocurre en los tratados: los impuestos al patrimonio (inclusive los de activos) por lo general no figuran en los modelos, por lo que el Uruguay se encontraría en desventaja si lo aumenta.

Por último, en la práctica el impuesto al Patrimonio en Uruguay, con las exoneraciones vigentes a los activos productivos, es una sobrecarga a la Contribución Inmobiliaria, “robo” de una base

²⁸ Además, existe para nosotros un argumento (*rawlsiano*) basado en la crítica al principio (*marxista*) de que cada individuo “debe contribuir según sus habilidades y recibir de acuerdo a sus necesidades” (en el estado final de la sociedad comunista). De ser así, aquellos con más habilidades deben pagar más impuestos para reducir las diferencias de ingreso y patrimonio. Por ello, se forzaría a los más capaces a realizar actividades más productivas (relevantes) y eso viola el principio de la libertad de elección de la persona.

El impuesto al patrimonio, en una sociedad donde cada vez más predominan los servicios y los activos intangibles, devendría inmaterial o, si se aplica sobre el potencial individual, iría contra la libertad de elección (de actividad económica) del individuo. Similar razonamiento es válido para el impuesto per cápita (*poll tax*) pero no colidaría con la imposición a las Herencias y Legados. (Rawls, J. (2001). *Justice as Fairness. A Restatement*. Harvard University Press) y Marx, K. (1875). *Critique of the Gotha Program*. International Publishers, 1938),

tributaria que debe ser exclusivamente municipal debido a que sus servicios son lo que más directamente aumentan el valor de la propiedad inmueble. Por ello, es el ingreso de la descentralización por excelencia.

3.3.3 Controversia anacrónica

Por último, algunos críticos al IRPF alegan lo expresado por el Presidente José Batlle: que en la práctica el impuesto a la renta personal es un impuesto sobre los salarios. Esto evidencia la perspicacia de José Batlle, ya que desde la masificación del impuesto, iniciada a principios de los años 40, hasta hoy, recauda cerca de la mitad mediante retenciones de salarios en los países desarrollados. Sin embargo, lo llamativo (ver desarrollo en Anexo 1) es que esto no había sido así hasta la fecha de su muerte, en 1929. Hasta ese momento, el impuesto, que solo estaba vigente en los países desarrollados, había alcanzado a menos del 20% más rico de la población y recaía mucho menos sobre la masa salarial. Por ejemplo, en EEUU, el país que masificó el IRPF, en su pico de alcance durante la Primera Guerra Mundial, menos del 6% de los asalariados pagaba el tributo, sólo el 15% más pudiente era alcanzado y el 1% superior pagaba el 80% de la carga.

Otra hipótesis es que José Batlle -que prefería la tributación al consumo y al comercio exterior-²⁹ hubiera avizorado que la “captura” (de la clase política y la tecnocracia) por parte de los grupos con poder económico definiera un diseño del tributo que, sumado a la incapacidad de las administraciones impositivas, culminara con que el impuesto recayera exclusivamente sobre los más fáciles de gravar (los asalariados formales). Si fuera así, y en especial en Uruguay y América Latina, Batlle fue doblemente intuitivo, porque nuestro país fue el primero en aprobar el IRPF en la región, más de 30 años después de su muerte. Sin embargo, respecto a esta hipótesis debe acotarse que en la práctica la casi totalidad de los estudios realizados demuestran que el IRPF es muy progresivo y la recaudación del impuesto es bajísima en la región, por lo que su impacto redistributivo es inocuo.

Adicionalmente, pueden agregarse otros argumentos más importantes:

El primero es el hecho de que desde 1928 hubo una evolución (tecnológica e institucional) en las administraciones que permite capturar otras rentas. Ya en 1945, con la tecnología de hace 60 años, la administración tributaria de EEUU manejaba 50 millones de afiliados al sistema de pensiones y 43 millones de contribuyentes en el impuesto a la renta personal, el 60% de la fuerza laboral (ver Anexo 1).

Segundo, el gravar globalmente la renta es la única forma de preservar la integridad del impuesto a la renta empresarial e internacional evitando las “fugas” de bases. En efecto, Simons definió la renta en términos económicos —consumo más cambio patrimonial neto- tal como hoy se concibe en 1932. Esto es, hace más de 70 años pero 3 después del fallecimiento de Batlle.

²⁹ Durante el período de las dos presidencias en las que fue elegido el segundo Batlle (1903 a 1907 y 1911 a 1915), la composición de la estructura tributaria correspondió, en promedio, 44% de cargas sobre las importaciones, 17% sobre consumo interno, 7% de impuesto a las exportaciones, a lo que debe sumarse 13% de contribución inmobiliaria. Fuente: cálculos propios utilizando datos de Finch (1980 y 2005) y Nahum (1995).

Tercero, gravar todas las rentas asegura la neutralidad en el tratamiento de los factores que es el argumento de eficiencia que determina la superioridad de los impuestos a la renta sobre los bienes (y servicios) en la distorsión de las decisiones de consumo.³⁰

Cuarto, si bien los salarios constituyen una importante base del impuesto en todo el mundo (entre el 50 y 70%), también es cierto que con un buen diseño—mínimo alto y deducciones apropiadas— los sueldos gravados son los percibidos por los estratos más ricos. Por ello, la progresividad tiene fuerza redistributiva, tanto en los países desarrollados como en el Sudeste asiático y en las nuevas economías de mercado del ex bloque soviético.

Finalmente, el impuesto a la renta personal no solamente es altamente progresivo en todo el mundo sino que también es el único impuesto que efectivamente tiene impacto redistributivo, porque efectivamente recauda (no como el impuesto al patrimonio o a herencias, que son materialmente insignificantes y limitados) y tiene potencial en la medida que el ingreso per cápita crece.

Con honestidad, presentar desarrollos académicos y tecnológicos muy reconocidos pero posteriores al fallecimiento de José Batlle³¹ para ilustrar su sagaz intuición, es tan anacrónico como negar la importancia histórica del IRPF y la perentoriedad de contar en el país con un sistema moderno y eficaz de imposición a la renta comprensivo, que incluya el componente personal.

En definitiva, la sustitución del sistema actual, que (i) grava fuertemente a los sueldos vía IRP y Contribuciones Patronales a la Seguridad Social, (ii) castiga la inversión e invade bases tributarias a través de un seudo impuesto al patrimonio, (iii) complica el cumplimiento y la administración con una pléyade de “parches” distorsivos (IMABA, COFIS, ICOME, etc.), por un impuesto global a la renta moderno, donde el peso recaiga sobre los ingresos más altos, favorecerá tanto la eficiencia económica como la equidad.

3.4. Impuesto “Dual a la Uruguaya”

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

La imposición a la renta debe ser una estructura *autosoportada*: si falla un componente, 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

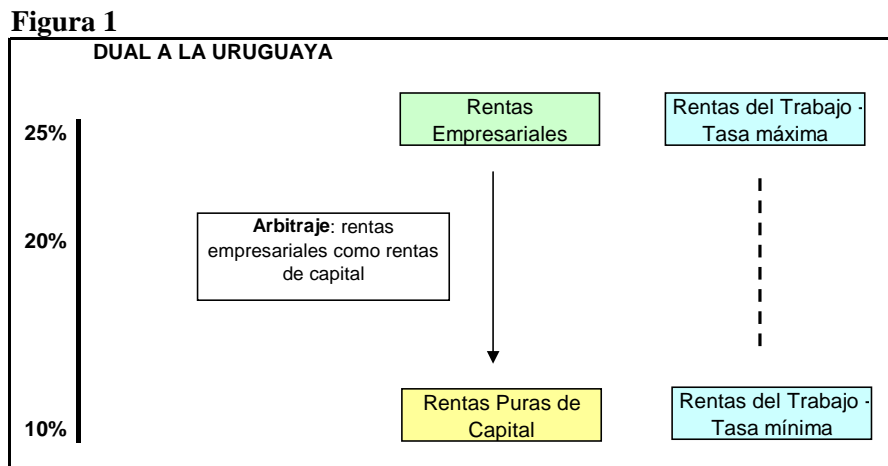
³⁰ Es justo reconocer que la imposición a la renta introduce, teóricamente, distorsiones en las decisiones de trabajo-ocio y ahorro-consumo. No obstante, es sensato esperar que las bajas tasas incluidas en la propuesta de reforma no afecten ni las decisiones laborales (teniendo en cuenta, además, la situación del mercado de trabajo) ni las de ahorro.

³¹ Díaz (2003) especula sobre la paradoja de que José Batlle se opusiera al IRPF y considerara el impuesto a los ingresos netos de las personas físicas como un “impuesto al trabajo” siendo, en su criterio, un igualitarista. Según Díaz, esto sólo sería explicable con una visión dualística de las ganancias empresariales –compuesto por rentas y remuneraciones por su trabajo como dueños), donde las primeras se pudiera capturar por la comunidad mediante: i) la imposición a la tierra, ii) la creación de empresas públicas y iii) las leyes laborales.

caso uruguayo la mayoría de las rentas del capital -intereses, alquileres, etc.-, el arbitraje tributario³² provoca la fuga de la renta.

Se propone la introducción de un sistema de imposición a la renta *dual a la uruguaya* que integre armónicamente sus tres componentes, la renta personal –vinculada al ahorro y al esfuerzo del trabajo-, la empresarial –ligada conceptualmente a la inversión- y la internacional –la conexión con las retribuciones a la inversión, el ahorro y los servicios de no residentes³³-. (Más detalles en Barreix y Roca, 2005).

El impuesto a la renta *dual a la uruguaya* toma la idea central del dual nórdico de gravar separadamente las rentas del trabajo –a tasas progresivas- y las rentas del capital –a tasas proporcionales-. Por su parte, establece una tasa inferior para los rendimientos del capital (intereses, dividendos y utilidades, alquileres, ganancias de capital), igual a la tasa marginal inferior que grava las rentas del trabajo. Esta tasa constituye el “ancla” del sistema, la tasa mínima a la cual se comienzan a gravar las rentas. A su vez, la tasa marginal máxima que grava las rentas del trabajo es muy cercana a la tasa que grava las rentas (netas) empresariales.



Por tanto, la diferencia principal con el dual nórdico, que queda reflejada en los diagramas adjuntos, es que éste “ancla” a la tasa que grava a las rentas empresariales y las rentas brutas de capital (en torno al 30%), que a su vez es la tasa menor del impuesto a las rentas del trabajo, las que son gravadas progresivamente hasta tasas cercanas al 50%. Con esto, el dual nórdico genera una oportunidad de arbitraje para las rentas del trabajo de los cuentapropistas, las que pueden disfrazarse de rentas empresariales. Muchos expertos consideran que éste es el “talón de Aquiles” del dual nórdico. Algo similar pasa en Chile –que aplica un IRPF sintético-, donde la renta empresarial es gravada al 17% y la tasa marginal mayor que grava las rentas del trabajo es del 40%. Por este motivo, Chile tiene un gasto tributario –costo del “diferimiento” del impuesto o rentas de personas físicas disfrazadas de rentas empresariales- de más de 100% de lo que recauda. En efecto, el gasto tributario originado en el IRPF es de 2% del PBI cuando recauda algo menos de 2% del PBI por este tributo. Esta renuncia fiscal sorprende si se considera que el gasto

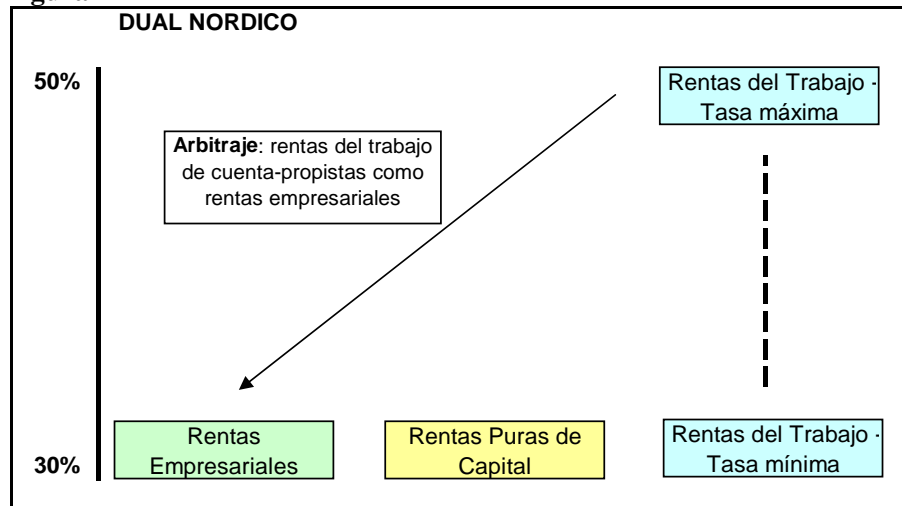
³² Disfrazar la fuente de una renta para resultar gravado a una tasa inferior.

³³ Estas bases amplias favorecen la captación de las ganancias inframarginales en los períodos ascendentes del ciclo.

tributario es de tan solo 0.6% del PBI en el impuesto a la renta empresarial y de 0.9% del PBI en el IVA –que recauda 8.5 puntos del producto-.

Por el contrario, el *dual a la uruguay* limita esta posibilidad de arbitraje, y aunque no soluciona el posible arbitraje entre rentas empresariales y rentas brutas de capital éste se resuelve con reglas habituales en la imposición a la renta de empresas, de mucho más fácil implementación que los controles a los que obliga el dual nórdico. Por ejemplo, el arbitraje en el dual a la uruguay entre intereses –gravados, como se verá, al 10%- que son deducidos para la determinación de la renta empresarial (25%) puede resolverse exigiendo que la deducción se ajuste a la proporción entre la tasa a la que se grava mediante retención liberatoria al capital y la de la renta empresarial (10/25 en esta propuesta).³⁴

Figura 2



La propuesta de reforma del IRPF en España, realizada el pasado 20 de enero y que entraría en vigencia el 1 de enero de 2007, sigue un modelo dual más próximo al dual “a la uruguay” que al dual “a la nórdica”. En efecto, la tasa mínima a la que se comienzan a gravar las rentas es la que recae sobre las rentas de capital (18%), próxima a la tasa marginal mínima que grava las rentas del trabajo (24%). A su vez, la tasa marginal máxima que grava las rentas del trabajo es 43% que, considerando las deducciones admitidas, es relativamente cercana a la que recae sobre las rentas empresariales (30%).

Finalmente, el “dual a la uruguay” recoge del impuesto a la renta uniforme (flat tax)³⁵ la característica de limitar las deducciones y créditos que erosionan la base del componente personal del impuesto, especialmente en América Latina.³⁶

³⁴ Otra forma más compleja es utilizar el método del crédito pago en la renta retenida de capital y aplicar conjuntamente reglas de capitalización débil (*think capitalization*) en intereses o limitaciones en otro tipo de rentas de capital para la determinación de la renta empresarial.

³⁵ Un modelo modificado de la versión teórica desarrollada por Hall y Rabushka (1995), se puso en vigencia recientemente en más de una docena de países, en especial en economías del ex bloque soviético.

³⁶ Utilizar las deducciones en el IRPF para el control cruzado de otros impuestos hace poco sentido cuando el 60% de la población no estará alcanzado por el impuesto, entre otras razones. Para una discusión sobre la pertinencia de determinadas deducciones, véase Barreix y Roca 2006 a (pág. 10 y siguientes). En dicho trabajo también se discuten los diferentes detalles del diseño del impuesto personal: método de liquidación, mínimo no imponible, estructura de franjas y tasas, unidad de tributación.

3.4.1. Impuesto a la renta personal

En la imposición a la **renta personal** se propone gravar las **rentas de capital** a 10%³⁷ y, a su vez, las **rentas del trabajo** en pocos tramos con una tasa marginal superior no mayor a 25% y un mínimo no imponible que deje fuera del impuesto a casi el 60% de la población. El diseño de tasas propuesto tiene cuatro virtudes:

i) Como se dijo, evita el arbitraje tributario entre los diferentes tipos de rentas y/o naturaleza jurídica de los contribuyentes. De esta forma, no se generan cambios en el portafolio de ahorros y se reducen los incentivos a la evasión.

ii) Tasas moderadas -no mayores al 25% en la tasa marginal superior- aseguran que, dadas las altas contribuciones a la seguridad social del Uruguay (aproximadamente 25% del costo laboral³⁸ en promedio), el IRPF no disminuya excesivamente el ingreso disponible de la clase media y, con ello, reduzca el ahorro privado y la oferta laboral o promueva la informalidad.

iii) Existe una razón administrativa para aplicar una tasa reducida a las rentas de capital: Permite evitar la “deslocalización” del ahorro en una economía mundial cada vez más interrelacionada. En general, los individuos más ricos son los que tienen rentas de capital y, por ello, son captados a la tasa marginal más alta cuando se aplica el método integral³⁹, que agrupa todas las rentas del sujeto pasivo y, luego, les aplica la estructura de franjas y tasas. Con ello se genera un incentivo a eludirlo, movilizándolo a jurisdicciones donde no se los grave.⁴⁰

³⁷ Se propuso gravar las ganancias de capital por la venta de tierras y las regalías al 15% (son rentas de capital netas, se pueden descontar los costos). En el primer caso, porque es el factor (oferta fija) base de nuestra economía y absorbe toda la plusvalía de los proyectos públicos (camino, electricidad, comunicaciones, etc). En el segundo, porque constituye una forma de arbitraje fiscal con el exterior y se desea que la tecnología sea generada en el país. Sin embargo, se abandonó la idea para que utilizando una tasa única se facilite el control del impuesto, en especial las operaciones con no residentes.

³⁸ Incluye todas las cargas sociales (seguro médico, desempleo, contribuciones patronales y obreras, etc.).

³⁹ En Barreix y Roca 2006a se argumenta sobre la inconveniencia de introducir en este momento un sistema de imposición integral en Uruguay. (Ver pág. 16 y siguientes).

⁴⁰ A diferencia de nuestra propuesta, en el proyecto de nuevo IRPF de España, presuntamente atendiendo esta razón administrativa, las rentas del capital inmobiliario (alquileres), menos pasibles de deslocalización, se integran con las rentas del trabajo y se gravan según la estructura de franjas y tasas progresivas. Corresponde realizar aquí dos observaciones: (i) como se verá a continuación, nuestra propuesta de gravar todas las rentas del capital a una tasa inferior no solo atiende a la posible deslocalización sino también a la eficiencia; (ii) si, por el contrario, el IRPF español solo repara en la posible deslocalización resulta extraño que no se integren también las ganancias (y pérdidas) patrimoniales producto de la venta de inmuebles, las que, por el contrario, son gravadas a la tasa única que recae sobre las rentas del ahorro (18%).

iv) Por último, el argumento más importante —pero también discutible— es el de eficiencia, que prescribe que las rentas de capital deben gravarse a tasas más reducidas que las rentas del trabajo (o inclusive, no gravarse)⁴¹. En teoría gravar las rentas de capital a una tasa más reducida es equivalente a aplicar imposición diferencial entre el consumo presente y futuro (Boadway, 2005).⁴² De hecho la casi totalidad de las legislaciones que aplican el impuesto a la renta integral protegen el ahorro mediante la exoneración de: a) aportes provisionales, que se suelen gravar cuando se retiran (al cobrar la jubilación), b) el ingreso (consumo) imputado por bienes duraderos y c) la deducción de los intereses hipotecarios a la vez que no se grava el ingreso por el consumo de la casa propia. Sin embargo, existen mecanismos mejores que esta solución parcial. Una alternativa es el impuesto dual que aquí se propone, la otra es el impuesto personal (y progresivo) al consumo (ver punto e) del Anexo 1).⁴³

3.4.2 Equidad del IRPF

Suele argumentarse que, dado que Uruguay posee la mejor distribución del ingreso entre los países de América Latina, no es necesaria la introducción del impuesto a la renta personal como instrumento redistributivo. En primer lugar, debe puntualizarse que, como ya se ha adelantado y se desarrollará a lo largo del documento, dotar al sistema tributario actual (regresivo) de cierta progresividad (equidad vertical) es uno pero no el único propósito de la introducción de la imposición a la renta dual a la uruguaya. En segundo lugar, la afirmación (cierta) de que Uruguay tiene la mejor distribución del ingreso entre los países de América Latina debería contextualizarse antes de usar y abusar de ella.

En primer lugar, los varios estudios realizados en los últimos diez años sugieren que América Latina es la región del mundo que presenta los más altos niveles de desigualdad, superior a la de los países desarrollados, a la de Asia, Europa del Este e, incluso, a la de los países africanos. (Deininger y Squire 1996 y Bourguignon y Morrison 2002).

Frecuentemente se argumenta que la desigualdad en la distribución del ingreso está relacionada con el grado de desarrollo del país en cuestión y que, por tanto, las comparaciones entre países deben controlar por este factor. Londoño y Székely (2000) han realizado un análisis de regresión para calcular la diferencia entre la desigualdad observada y la desigualdad esperada dado el nivel de desarrollo para un conjunto de países. La diferencia encontrada para América Latina es positiva, es decir, la región sufre de acuerdo a los autores de un “exceso de inequidad”, que oscila en torno a 13 puntos del Gini. (Banco Mundial, 2005).

⁴¹ Si bien la mayoría de la academia tiende a reconocer que las rentas derivadas del ahorro deben gravarse a tasas más bajas por razones de eficiencia, existen voces disidentes. Por ejemplo, King (1980), contestando las conclusiones del Informe Meade (Reino Unido, 1978), que propuso que se convirtiera el sistema de imposición a la renta en uno personal al gasto, sostiene que es poca la diferencia de eficiencia entre ambos sistemas.

⁴² Boadway resume los siguientes argumentos contra la imposición a las rentas de capital: 1) la externalidad positiva de la inversión ligada a la innovación reconocida por la literatura del crecimiento endógeno; 2) la tendencia sistemática a ahorrar debajo del óptimo que parece irracional (en la práctica es que los individuos pueden estar actuando estratégicamente anticipando que el Estado o un filántropo los ayudará); 3) que los ingresos de capital a nivel personal desincentivan las iniciativas innovadoras por ser inherentemente riesgosas (las desventajas de estas inversiones en el mercado se originan en externalidades significativas originadas en información asimétrica), y 4) gravar las rentas de capital discrimina contra los hogares cuyo ingreso fluctúa, entonces el ahorro opera como una forma “suavizar” su consumo.

⁴³ En ambos casos, y por razones de equidad el impuesto elegido debiera ser complementado por un impuesto a las herencias, como una forma de gravar el “consumo” del capital heredado.

Tal cual lo hace el Banco Mundial (2005), es interesante señalar que la posición de la mayoría de los países latinoamericanos en el ranking de desigualdad ha sido aproximadamente la misma durante las últimas décadas, pese a sus diferentes tasas de crecimiento, situación social y entorno político en ese período. Esto parece sugerir que las razones de la desigualdad de América Latina son más profundas y están por detrás de los ciclos y las políticas económicas.

En segundo lugar, vista América Latina desde una perspectiva internacional, corresponde ahora ver desde esa perspectiva a su país estrella, Uruguay. La situación no es demasiado alentadora. El propio Banco Mundial (2005) afirma que la distribución del ingreso en Uruguay es (i) peor que la de cualquiera de los países desarrollados, (ii) peor que la de cualquiera de las economías en transición, e incluso (iii) peor que la de varios de los países del África Subsahariana. No obstante, creemos conveniente introducir algunas puntualizaciones:

(i) La desigualdad en la distribución del ingreso antes de la política fiscal, medida por el índice de Gini, no es demasiado diferente en los países desarrollados (OCDE) a la de Uruguay. No obstante, la política fiscal determina una reducción de por lo menos diez puntos del índice de Gini. Por citar algunos ejemplos: para el conjunto de la UE 15, 10 puntos; para Irlanda 19 puntos; para Dinamarca 20 puntos; y para Italia, Grecia y Portugal, con las políticas menos redistributivas, la reducción es de 10 puntos. (Banco Mundial, 2005 a).

No es aventurado señalar que la política fiscal en Uruguay está muy lejos de obtener tal reducción de la desigualdad. Por lo pronto, la evaluación del sistema tributario actual que se realiza en este trabajo determina que el mismo es regresivo, es decir, que aumenta (ligeramente) la desigualdad y, por el lado del gasto, aunque la educación primaria, la salud y algunos gastos focalizados (como Asignaciones Familiares y actualmente el PANES) son progresivos (incluso pro-pobres), el alto peso del gasto (regresivo) en jubilaciones atenúa el efecto de los ítems anteriores.

(ii) En el caso de las economías en transición (del socialismo al capitalismo) y de los países africanos, la gran mayoría de las veces se estima la desigualdad en la distribución del consumo (y no del ingreso) y, por tanto, debe tenerse muy presente que, tal cual se ha demostrado empíricamente, el consumo se distribuye menos desigualmente que el ingreso.

En los siguientes cuadros se compara la distribución del ingreso (índice de Gini) en Uruguay con la del ingreso (Y) o consumo (C) en países de inferior o similar ingreso per capita (en paridad de poderes de compra), a saber: (a) los países de la ex – URSS, excepto los bálticos; (b) el resto de las economías europeas en transición, ya integrantes de la Unión Europea o más próximas a ingresar que las del grupo anterior (incluye los bálticos -Estonia, Lituania y Letonia-); (c) un grupo de países del Sur de Asia; y (d) algunos países del África Subsahariana. Dadas las diferentes opciones para calcular el índice de Gini⁴⁴ se ha preferido recurrir a una fuente única – los *World Development Indicators* del Banco Mundial⁴⁵ – para que las cifras sean, al menos desde este punto de vista, comparables.

⁴⁴ Al menos tres variables entran en juego a la hora de calcular el índice de Gini para medir la desigualdad en la distribución del ingreso: (i) la unidad de análisis: individuos u hogares; (ii) el criterio de ordenación de las unidades de análisis para el diseño de los percentiles: ingreso total, ingreso per capita o ingreso equivalente; (iii) la variable de interés: ingreso total o ingreso per capita (con y sin valor locativo).

⁴⁵ BANCO MUNDIAL (2005). *World Development Indicators*.
http://devdata.worldbank.org/wdi2005/Table2_7.htm

Cuadro 10

Distribución del Ingreso (Consumo) - Países en Transición Ex URSS				
	Año	Y o C	Gini	PIB PC en PPP - \$
Uruguay	2000	y	44.6	8,832
Armenia	1998	c	37.9	2,079
Azerbaijan	2001	c	36.5	2,877
Belarus	2000	c	30.4	4,802
Georgia	2001	c	36.9	2,151
Kazakhstan	2003	c	32.3	6,663
Kyrgyz Republic	2002	c	34.8	1,629
Moldova	2002	c	36.9	1,477
Russian Federation	2002	c	31.0	8,130
Tajikistan	2003	c	32.6	1,091
Turkmenistan	1998	c	40.8	2,458
Ukraine	1999	c	29.0	3,756
Uzbekistan	2000	c	26.8	1,516

Fuente: Banco Mundial (http://devdata.worldbank.org/wdi2005/Table2_7.htm)

Cuadro 11

Distribución del Ingreso (Consumo) - Países en Transición UE				
	Año	Y o C	Gini	PIB PC en PPP - \$
Uruguay	2000	y	44.6	8,832
Estonia	2000	y	37.2	9,779
Latvia	1998	y	33.6	6,775
Lithuania	2000	c	31.9	8,766
Albania	2002	c	28.2	4,268
Bulgaria	2001	y	31.9	6,483
Croatia	2001	c	29.0	10,130
Czech Republic	1996	y	25.4	13,675
Macedonia, FYR	1998	c	28.2	5,414
Hungary	2002	c	26.9	14,720
Poland	2002	c	34.1	11,220
Romania	2002	c	30.3	7,027
Slovak Republic	1996	y	25.8	9,294

Fuente: Banco Mundial (http://devdata.worldbank.org/wdi2005/Table2_7.htm)

Cuadro 12

Distribución del Ingreso (Consumo) - Sur de Asia				
	Año	Y o C	Gini	PIB PC en PPP - \$
Uruguay	2000	y	44.6	8,832
Bangladesh	2000	c	31.8	1,495
India	1999-00	c	32.5	2,416
Pakistan	1998-99	c	33.0	1,818
Sri Lanka	1999-00	c	33.2	3,625

Fuente: Banco Mundial (http://devdata.worldbank.org/wdi2005/Table2_7.htm)

Cuadro 13

Distribución del Ingreso (Consumo) - Africa Sub-Sahariana				
	Año	Y o C	Gini	PIB PC en PPP - \$
Uruguay	2000	y	44.6	8,832
Burundi	1998	c	33.3	605
Cameroon	2001	c	44.6	2,004
Côte d'Ivoire	2002	c	44.6	1,543
Ethiopia	1999-00	c	30.0	676
Ghana	1998-99	c	40.8	1,842
Mauritania	2000	c	39.0	1,666
Uganda	1999	c	43.0	1,201

Fuente: Banco Mundial (http://devdata.worldbank.org/wdi2005/Table2_7.htm)

En tercer lugar, aún si admiten que la distribución del ingreso en Uruguay no es motivo de orgullo en una comparativa internacional, quienes se oponen a la introducción del impuesto a la renta personal podrían argumentar que la desigualdad en Uruguay es producto de una alta concentración del ingreso en la clase media y una muy baja concentración en los deciles más pobres y que, por tanto, dicho impuesto no es un instrumento idóneo para mejorar la equidad vertical. En efecto, mientras que para el promedio de América Latina (sin ponderar por población) el 10% más rico tiene una participación en el ingreso 2.6 veces superior a la del 40% más pobre, en Uruguay esta relación es de 1.6 según nuestras estimaciones (1.3 según el Banco Mundial, 2005).

Sin embargo, si se repara en el Cuadro 14, que incluye la recaudación del impuesto a la renta en países de ingreso per capita similar al de Uruguay, se observa que en cuatro de los siete países seleccionados (República Checa, República Eslovaca, Hungría y Polonia) la participación en el ingreso del 10% más rico en relación al 40% más pobre es menor que en Uruguay, pese a lo que recaudan en promedio 6.2% del PBI de impuesto a la renta personal. En los restantes tres países (Turquía, Marruecos y Túnez) el ratio es ligeramente superior y recaudan, en promedio, 4.3% del PBI.

Cuadro 14

	Recaudación	Renta Personas	Renta Empresas	10+/40-	PIB PC en PPP
República Checa (2002)	38.7	5.2	4.8	0.90	17,212
República Eslovaca (2002)	34.1	3.9	3.1	0.88	12,817
Hungría (2002)	38.1	7.8	2.2	0.95	14,720
Polonia (2002)	34.2	7.7	2.3	1.36	11,220
Turquía (2002)	32.6	5.9	2.1	1.83	6,667
Marruecos (2000)	24.4	3.4	4.2	1.80	3,470
Túnez (2000)	26.3	3.7	2.3	1.90	6,252

Corresponde realizar ahora algunas observaciones respecto a la progresividad e incidencia redistributiva del nuevo IRPF dual, en particular comparándolo con el IRP vigente. En el siguiente cuadro se presentan para cada decil las tasas medias efectivas del IRP (actualmente vigente) y el IRPF (propuesto por el gobierno).⁴⁶

Hasta el decil 2 (segundo más pobre) inclusive, la tasa de IRP apenas representa el 0.7% del ingreso de los hogares (en promedio). Por tanto, considerando las marcas de clase, podría afirmarse que los dos primeros deciles y la mitad del tercero realizan un pago de IRP inmaterial. Considerando la cantidad de integrantes de los hogares en cada decil, se estima que este 25% de los hogares más pobres abarca el 40% de la población.

Por su parte, si se considera exclusivamente las rentas del trabajo, hasta el decil 4 inclusive la tasa de IRPF apenas representa el 0.7% del ingreso de los hogares (en promedio). Repitiendo el razonamiento anterior, podría afirmarse que los cuatro primeros deciles y la mitad del quinto realizarán un pago inmaterial de IRPF. Dichos deciles representan, aproximadamente, un 60% de la población total, porcentaje que no estaría alcanzado por el impuesto. Por tanto, la población que queda fuera del IRPF es un 50% superior a la que queda fuera del IRP. Dicho de otro modo, queda fuera del IRPF un quinto de la población total que actualmente está alcanzado por el IRP.

⁴⁶ Tasas medias sobre ingreso total corriente sin valor locativo. Deciles de hogares ordenados según su ingreso per capita. (Para un detalle de consideraciones metodológicas respecto a la estimación de la recaudación del impuesto y de su impacto en la distribución del ingreso, véase Barreix y Roca 2005, Anexo 3, págs. 101 a 110). Los resultados no son comparables con la estimación preliminar expuesta en Barreix y Roca 2005 pues ha habido cambios en el monto del mínimo no imponible, la estructura de franjas y tasas, y las deducciones consideradas.

Cuadro 15

IRP versus IRPF - Tasas efectivas por decil			
	IRP	IRPF	IRPF - IRP
Decil 1	0.23%	0.10%	-0.13%
Decil 2	0.70%	0.22%	-0.48%
Decil 3	1.05%	0.48%	-0.58%
Decil 4	1.36%	0.91%	-0.45%
Decil 5	1.60%	1.31%	-0.28%
Decil 6	1.84%	1.89%	0.04%
Decil 7	2.13%	2.73%	0.60%
Decil 8	2.51%	3.94%	1.42%
Decil 9	2.89%	6.22%	3.33%
Decil 10	3.21%	11.23%	8.03%
<i>Kakwani</i>	0.1973	0.3887	
<i>Reynolds-Smolensky</i>	0.0047	0.0222	

Fuente: Elaboración propia

Como se adelantó, el más habitual de los **indicadores locales de progresividad** es la **progresión de la tasa media**. En el cuadro anterior puede observarse que tanto la tasa media del IRP como la del IRPF crecen a medida que se avanza en la escala de ingresos desde los deciles más ricos a los más pobres. No obstante, este crecimiento es mucho más marcado en el caso del IRPF, primera evidencia clara de la superior progresividad de este impuesto sobre el IRP actualmente vigente.

Esta evidencia se confirma si se considera el **índice de Kakwani** que, como se dijo, a diferencia de la progresión de la tasa media, es un **indicador global de progresividad**. Para el caso del IRPF, el indicador de Kakwani se define como:

$$K = \text{cuasi Gini (IRPF)} - \text{Gini (Ingreso antes de la Política Fiscal)}$$

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

Tal cual se observa en el cuadro anterior, el mayor Kakwani del IRPF (0.3887) respecto al del IRP (0.1973) evidencia la mayor progresividad del primero de los impuestos.

Ahora bien, la progresión de la tasa media y el índice de Kakwani informan sobre la progresividad (o regresividad) de un impuesto pero dicen poco sobre su capacidad redistributiva. Un impuesto puede ser fuertemente progresivo pero si su recaudación es irrelevante también lo será su capacidad redistributiva. Esto es particularmente relevante en la comparación que nos ocupa, porque mientras el IRP vigente recauda menos de 1% del PBI (0.87%), el nuevo IRPF dual se ha diseñado de modo que recaude, según nuestras estimaciones, 2.2% del PBI, más de dos veces y media.

Una primera evidencia de la superior capacidad redistributiva del IRPF (respecto al IRP⁴⁷) se aprecia en el cuadro anterior: los cinco deciles más pobres ganan con la introducción del IRPF, la situación del decil 6 se mantiene prácticamente incambiada, el decil 7 pagará ligeramente más IRPF que IRP, y el aumento significativo de la imposición se da para los tres deciles más ricos de la población (en particular para el 20% más rico), los perdedores de la reforma.⁴⁸

La muy superior capacidad redistributiva del IRPF sobre el IRP también puede verse cuando se compara el porcentaje de la recaudación de cada impuesto que paga cada decil.

Cuadro 16

IRP versus IRPF - Porcentaje pagado por cada decil		
	IRP	IRPF
Decil 1	0.27%	0.05%
Decil 2	1.27%	0.18%
Decil 3	2.37%	0.47%
Decil 4	3.50%	1.02%
Decil 5	4.72%	1.69%
Decil 6	6.36%	2.82%
Decil 7	8.55%	4.76%
Decil 8	12.53%	8.53%
Decil 9	19.13%	17.80%
Decil 10	41.28%	62.69%
20% + vs 40% -	8.1	46.9
40% -	7.4%	1.7%
20% +	60.4%	80.5%

Fuente: Elaboración propia

En efecto, el 40% más pobre de los hogares paga actualmente un 7.4% del IRP y pasaría a pagar el 1.7% del nuevo IRPF. A su vez, el 20% más rico de la población paga actualmente el 60.4% del IRP y pasaría a pagar el 80.5% del IRPF, debiendo remarcarse que mientras el IRP recauda 0.87% del PBI el IRPF recaudará aproximadamente 2.2%.

Finalmente, y más técnicamente, considérese el **índice de Reynolds-Smolensky, indicador global de la capacidad redistributiva** del impuesto en cuestión.⁴⁹ En el caso del IRPF dicho índice se define como:

$$RS = Gini (\text{Ingreso antes de la Política Fiscal}) - Gini (\text{Ingreso después del IRPF}).$$

⁴⁷ En rigor, una comparación correcta debería considerar, además del IRP, los impuestos que el IRPF sustituirá y que son soportados por las personas físicas (por ejemplo, cierto porcentaje del Impuesto a las Comisiones), asignando a los diferentes deciles el peso de los mismos, lo que no se ha realizado en esta estimación.

⁴⁸ Otra forma de determinar los ganadores y perdedores es comparar la participación en el ingreso de cada decil antes y después de la reforma.

⁴⁹ Un indicador local de la capacidad redistributiva de un impuesto es la participación relativa en el ingreso, que mide los cambios en el ingreso relativo de un grupo determinado de la población como consecuencia de la aplicación del impuesto.

Si $RS > 0$, la desigualdad en la distribución del ingreso ha disminuido luego de la introducción del IVA y dicho impuesto será, por tanto, progresivo. Lo contrario puede afirmarse si $RS < 0$.

El mayor RS asociado al IRPF (0.0222) respecto al asociado al IRP (0.0047) muestra que el IRPF provoca una (modesta) mejoría en la distribución del ingreso de más de 2 puntos del Gini, pero superior a la que introduce el IRP, de medio punto del Gini, lo que permitiría identificar al IRP como (casi) neutral. Visto de otro modo, la introducción del IRPF determina una transferencia de 2% del ingreso total (después del IRPF) desde el 20% de los hogares más ricos al 80% restante.⁵⁰

Esto nos habilita a concluir que, lejos de ser confiscatorio, el IRPF propuesto tiene un efecto modesto en la distribución del ingreso. Este resultado es esperable por varias razones:

i) Cuando las necesidades de financiamiento obligan a que en el sistema tributario tenga una participación alta la tributación indirecta (regresiva), el efecto redistribuidor del mismo, aunque incluya imposición a la renta personal, tiende a ser modesto.

ii) El instrumento más idóneo para la redistribución del ingreso es el gasto público. La experiencia de los países desarrollados, con altas recaudaciones de impuesto a la renta, y en particular del componente personal, también es claramente ilustrativa en este sentido. En efecto, en la UE 15 en su conjunto, el sistema tributario origina una disminución de dos puntos del Gini mientras que la del gasto público determina una disminución de doce puntos adicionales. En Dinamarca, Finlandia y Suecia, el sistema tributario es incluso ligeramente regresivo, pero la distribución del ingreso después de toda la política fiscal (impuestos y gasto público) mejora en 20, 19 y 16 puntos del Gini respectivamente.⁵¹

3.4.3 Renta Empresarial y Renta Internacional

Para las **rentas empresariales**, se recomienda la reducción de la tasa al menos a 25% y la eliminación de todas las exoneraciones, excepto las vinculadas a la reinversión. El nivel de la imposición a la renta empresarial luego de esta rebaja a 25%, no dista significativamente de las tasas hoy vigentes en el mundo. En efecto, el promedio de la tasa a las rentas corporativas de la Unión Europea es 25%, el de la UE-15 es casi 30%, para los países de la OCDE y de América Latina es 28%, y alcanza el 30% en Asia. Es importante remarcar que las tasas promedio están descendiendo desde mediados de los 80s, en especial en la Unión Europea donde los nuevos miembros –países pequeños- tienen tasas muy inferiores a los grandes (Francia 33.33%, Italia 37.25%, Reino Unido 30%) intentando compensar el tamaño de sus mercados.

Además de simplificar la administración, un impuesto general de base amplia favorece el “espíritu país” a diferencia del beneficio directo a un sector o región, que pocas veces se basa en un merecimiento dado por externalidades positivas diferentes a las del resto de los

⁵⁰ Piénsese la curva de distribución del ingreso antes del IRPF –aquella a partir de la cual se calcula el Gini del ingreso antes del IRPF- como la curva de concentración de las cuotas impositivas que se obtendría con un impuesto proporcional que ofreciese la misma recaudación total. En tal caso, la distancia entre esta curva y la curva de concentración del IRPF para un porcentaje p de la población total, puede ser vista como el porcentaje de la renta después del IRPF que pasa del p por ciento de los hogares más ricos (pobres) al $(1-p)$ por ciento de los más pobres (ricos) debido a la progresividad (regresividad) del impuesto. (Lambert, 1989).

⁵¹ Banco Mundial (2005).

sectores/regiones. Así, deberán tributar por la “renta real” todos los sectores, incluido el agropecuario⁵².

En nuestro criterio, los mejores incentivos para favorecer la inversión en una economía pequeña integrada al mundo serían: (i) la seguridad jurídica de los derechos de propiedad –en el siglo XXI, una justicia lenta es injusta-; (ii) la estabilidad tributaria -los menores cambios de política tributaria y la menor discrecionalidad posible en su aplicación- y (iii) una tasa efectiva de imposición baja, uniforme y competitiva internacionalmente.

En términos de **incentivos tributarios** se propone: i) mantener exoneraciones y beneficios exclusivamente para la zonas francas, las que deben reducirse a dos o tres con un marcado sesgo tecnológico, logístico y/o de servicios financieros de alto valor agregado; ii) en el caso que evaluaciones económicas de proyectos en sectores estratégicos justifiquen el otorgamiento de ciertas exoneraciones, las mismas deben cumplir tres criterios: ser temporales, decrecientes y transparentes.

El gasto tributario debe ser cuantificado por el Ejecutivo, aprobado por el Parlamento y divulgado anualmente su ejecución, identificando claramente los sectores privilegiados, y las empresas favorecidas deberán declarar a la administración (a nivel de empresa) los beneficios recibidos— igual que si estuvieran gravadas.

Por último, en **tributación internacional** se propone gravar con tasas de retención *liberatoria*⁵³ los intereses, dividendos y ganancias de capital remitidos o acreditados al exterior. Además, se introduce una batería de instrumentos modernos como precios de transferencia⁵⁴, reglas de capitalización débil⁵⁵, definición de establecimiento permanente, etc., como elementos clave de la pirámide de fiscalización⁵⁶ que se propone.

3.4.4 Un nuevo Secreto Bancario que favorece el Ahorro y combate la Evasión

El sistema dual permite al país mantener el secreto bancario y, a la vez, gravar las rentas de capital mediante tasas de retención liberatoria, con lo que se elimina toda posibilidad de que el país sea considerado paraíso fiscal según la normativa de la OCDE. En efecto, para que una jurisdicción sea considerada paraíso fiscal por la OCDE existe un criterio principal: tributación baja o nula sobre las rentas del capital. Uruguay salvaría el criterio al gravar con 10% dichas rentas mediante un sistema similar al definido por la Directiva de la Comunidad Europea sobre el

⁵² Los autores reconocen que, en teoría, la tributación por comparación con ficto promedio (tipo IMAGRO) es teóricamente superior pero imposible de aplicar eficientemente (ver punto 3.5 de este documento).

⁵³ La retención efectuada en la fuente tiene carácter definitivo y exime de declaración e identificación si se considera necesario

⁵⁴ La legislación internacional comparada sobre precios de transferencia intenta evitar maniobras de sobre-facturación de importaciones o subfacturación de exportaciones entre empresas relacionadas, generalmente utilizando como puente un paraíso fiscal o una zona franca, para reducir la base imponible del impuesto a la renta.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ En Barreix y Roca 2003a, se argumenta que la fiscalización debe estar organizada en *forma piramidal*, siendo precisamente la punta de dicha pirámide la tributación internacional, a la que corresponden las actuaciones más especializadas.

Ahorro⁵⁷. Esto implicaría que Uruguay no pudiera ser considerado paraíso fiscal por las organizaciones multilaterales y podría salir de las listas negras en las que hoy está incluido.⁵⁸

No obstante, para facilitar el combate a la evasión **se recomienda levantar el secreto bancario exclusivamente sobre las operaciones bancarias por motivo transacción -cuentas corrientes y cajas de ahorro-** (y mantenerlo para las operaciones por motivo acumulación (ahorro) – depósitos bancarios, títulos de deuda, obligaciones, etc.-).

Los motivos de esta estrategia son:

(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 en las operaciones por motivo acumulación se refuerza con la aplicación de tasas liberatorias diferenciales sobre los intereses ganados según tipo de 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) Se aconseja mantener el secreto bancario en las operaciones por motivo acumulación como instrumento de negociación internacional en el contexto de un MERCOSUR imperfecto. En efecto (como se desarrolla en Barreix y Roca 2006a), al no haber percepción de un MERCOSUR consolidado, las inversiones tienden a dirigirse a los mercados más grandes –Argentina y Brasil-, siendo perjudicados relativamente Uruguay y Paraguay, que deberán contar con instrumentos de negociación para forzar el avance hacia una unión aduanera perfecta.

3.4.5 Resumen del Sistema de Imposición a la Renta “Dual a la Uruguayaya” propuesto

En conclusión, el diseño que proponemos -sistema de imposición “dual a la uruguayaya”-- surge de ajustar a la realidad nacional los desarrollos más recientes de la evolución de tributo combinando los siguientes criterios de un buen impuesto:

A) Eficiencia económica, ahorro e inversión. El sistema imposición a la renta es la columna vertebral del sistema tributario ya que liga el ahorro con la inversión. En nuestro criterio, supone un conjunto armónico de tres componentes: i) empresarial -ligado conceptualmente a la inversión-; ii) personal —vinculado al ahorro y al esfuerzo del trabajo-, y iii) internacional —la conexión con las retribuciones a la inversión, el ahorro y los servicios de no residentes-. El

⁵⁷ La Directiva de la Comunidad Europea sobre el Ahorro y su similitud con esta propuesta se desarrollan en Barreix y Roca, 2006 a.

⁵⁸ Además, actualmente Uruguay tiene grandes dificultades para cumplir con los tres criterios subsidiarios mediante los que se define un paraíso fiscal: transparencia, intercambio de información y estanqueidad.

sistema de imposición a la renta “dual a la uruguaya” que proponemos incluye los componentes personal e internacional con el diseño moderno que más se adapta a la realidad uruguaya.⁵⁹

Constituye una estructura global que evita el arbitraje tributario, tanto a nivel de tipos de renta como entre los sectores productivos, con el siguiente esquema: (i) las rentas (brutas)⁶⁰ de capital pagarán una tasa plana (propuesta en 10%) reconociendo la necesidad de un tratamiento favorable para las rentas (brutas) de capital de modo que no se afecte el nivel ahorro; (ii) una tasa más alta (25%) para las rentas (netas) empresariales, cualquiera sea el sector productivo y propugnando la mayor reducción de los incentivos tributarios (gasto tributario); y (iii) un esquema progresivo sobre las rentas del trabajo a tasas marginales superiores moderadas, que no desalienten su oferta.

Esta estructura balanceada favorece la actividad empresarial en forma neutral —reducción del 30% al 25% de la tasa con otorgamiento de incentivos selectivos, temporales, decrecientes y transparentes (Barreix y Roca, 2005)-, y si se mantienen las bases amplias y las bajas tasas propuestas constituirán un incentivo para la localización tanto del ahorro como de la inversión en el país.

B) Suficiencia recaudatoria. El sistema de imposición a la renta debe ser una fuente creciente de ingresos fiscales absolutamente necesaria para la sostenibilidad fiscal y el desarrollo del país. Esto se debe a que el nivel de gasto público ronda el 30% del PBI con casi 20 puntos del producto “comprometidos” (en el servicio de la deuda pública y la seguridad social) antes de considerar cualquier mejora en las infraestructuras física y social públicas.

C) Equidad Vertical. El diseño del impuesto con un mínimo no imponible que deja fuera del impuesto a más del 60% de la población y con deducciones basadas estrictamente en externalidades (seguridad social y salud⁶¹), otorgadas mediante el mecanismo del “crédito progresivo”⁶², asegura la progresividad del impuesto e incidencia redistributiva del impuesto (equidad vertical).

D) Empleo. Además, con el crecimiento del ingreso per cápita y el consecuente mayor rendimiento del impuesto se podrán sustituir las pesadas cargas que actualmente recaen exclusivamente sobre el trabajo (contribuciones patronales a la seguridad social, IRP, impuesto a las Comisiones, etc.) favoreciendo el empleo —principal problema doméstico de nuestra economía—.

E) Simplicidad, bajo costo de cumplimiento y administración. En términos de administración y cumplimiento este diseño es el más fácil de cumplir y controlar ya que las rentas del capital se gravan con una tasa uniforme de retención liberatoria, tanto sean percibidas por residentes o no residentes, las derivadas del trabajo sólo alcanzan a un porcentaje de la población muy menor al actualmente gravado (impuesto a los sueldos y comisiones), y las deducciones son fáciles de determinar.

⁵⁹ A principios de 2006 el gobierno español presentó una propuesta similar excepto porque las rentas de capital se consideran en “canasta” y no individualmente y que el esquema de tipos del componente personal se inicia a una tasa 33% más alta que la que grava las rentas de capital (18%).

⁶⁰ Se reconoce que las ganancias de capital y las regalías no son rentas brutas. Por ello, en Barreix y Roca (2005) se propuso gravarlas con una tasa mayor (15%), pero por razones administrativas, en especial en rentas internacionales, se optó por una tasa uniforme de 10%. Conviene remarcar que también se propone gravar a esta tasa la asistencia técnica prestada por no residentes y los dividendos girados al exterior.

⁶¹ Los autores prefieren un seguro nacional de salud universal eficiente a esta deducción.

⁶² Para una descripción de este método de liquidación, cuya idea base fue introducida en el reciente proyecto de ley de reforma del IRPF en España, véase Barreix y Roca 2006^a.

Además, el tributo propuesto capturaré más ingresos que el cédular incompleto vigente -aunque el 80% de la población tributaré menos que con el actual Impuesto a las Retribuciones Personales-, permitiendo eliminar tributos ineficientes (IMABA, COFIS, etc.).

F) Secreto bancario y paraíso fiscal. Se plantea mantener el secreto bancario por motivo acumulación (depósitos a plazo), favoreciendo el ahorro, pero aplicando, a la vez, tasa de retención liberatoria a las rentas de capital (intereses), por lo que nuestra jurisdicción **no** puede ser catalogada de paraíso fiscal (sistema adaptado de la Directiva Europea del Ahorro). Esto incrementa la seguridad jurídica para el ahorrista a la vez que permite mantener la integridad del impuesto, evitando la erosión de la base de la renta empresarial y poniendo en igualdad a todos los sectores productivos.

G) “Coordinabilidad” con los regímenes de los países socios. En el futuro, con la consolidación de una estrategia de inserción internacional -“por el MERCOSUR al ALCA” en nuestra preferencia⁶³- y la implantación de una efectiva cooperación entre jurisdicciones (intercambio de información eficaz y acuerdos para evitar la doble tributación que distribuyan la carga sobre las rentas internacionales equitativamente) debería pasarse a un régimen de tributación por renta mundial.⁶⁴

H) Responsabilidad fiscal individual. Por último, y no menos importante, culturalmente el impuesto a la renta en su componente personal fomenta la responsabilidad fiscal individual. La diversidad de impuestos, en particular la imposición indirecta (el IVA) y también las contribuciones a la seguridad social (en especial las mal llamadas patronales), crean una suerte de “ilusión tributaria” donde la exacción no se ve y, por lo tanto, uno paga sin saber⁶⁵. La contracara de esta ignorancia no da derecho y se materializa en escaso control tanto de la gestión de la administración tributaria como del gasto público. La actitud indiferente, o resignada, aceptando un bajo nivel y la mala calidad en la provisión de servicios públicos debilita la vigencia del contrato social en que se fundamenta la cohesión del colectivo y la propia democracia (Webber y Wildavsky, 1986 y Tilly, 1992).

Como bien lo afirmaba el Juez Oliver Holmes, “los impuestos son el precio que pagamos por una sociedad civilizada”⁶⁶, pero también refirman la responsabilidad social de ejercer el derecho que su pago nos confiere.

⁶³ Tanto la liberalización comercial y financiera como la integración económica merecen un análisis exhaustivo. No obstante, nos atrevemos a resumir esta preferencia en que: (a) se debe consolidar la unión aduanera del MERCOSUR al que estamos ligados no sólo por la economía sino también por la historia político-social del país, y (b) al ALCA se debería ir porque el futuro (en una perspectiva de largo plazo) tiende a favorecer a los grandes espacios económicos integrados.

⁶⁴ Para los argumentos por los cuales preferimos en esta primera instancia renta territorial, véase Barreix y Roca 2006a.

⁶⁵ Wilensky (1975) demuestra la fuerte correlación positiva entre los cambios en la tributación directa y las revueltas sociales. (Para más detalles, ver Anexo 1).

⁶⁶ Es cierto que no ha habido civilización que no haya gravado ni impuesto que no se haya evadido, pero parte de la aserción de los derechos ciudadanos ha provenid de la limitación de la potestad de gravar desde el edicto de Paris (614) hasta nuestros días -por límite de tasa (por ejemplo, las Proposiciones estatales o las reglas o pactos fiscales)- pasando por la Carta Magna (1215) y la Constitución de los Estados Unidos (1787).

3.5 Sector Agropecuario

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

Es conocido que el sector fue discriminado por décadas mediante el manejo de tipos de cambio múltiples y en los últimos años vía el manejo del mismo (por acción en los 80s, su fijación, e inacción en los 90s, confundir alineación regional (insostenible) con la internacional). Para compensarlo, equivocada e insuficientemente, desde fines de los 90s se le otorgaron una serie de ventajas, la mayoría tributarias, como la exclusión de sus activos (tierra) del impuesto al patrimonio y la rebaja de los aportes patronales a la seguridad social. También es de recibo que a nivel internacional el sector agropecuario es castigado por las tesorerías de los países ricos, como se describió en la primera sección de este documento.

Respecto a la política tributaria al sector, en especial la relativa a la renta, todavía perdura la discusión sobre si el agro debe tributar por renta ficta o real. El IMAGRO, sistema de renta ficta, fue diseñado en el período de economías cerradas, al final de la aplicación del modelo de sustitución de importaciones, con tendencia a la planificación. Como expresa el Prof. Harberger, este impuesto (finalista) es teóricamente inmejorable pues permite que un productor (empresario) se apropie de todo el excedente que logre sobre la productividad media y a la inversa, pero en la práctica es inaplicable. El problema es que es virtualmente imposible medir con precisión las productividades medias de todos los diferentes tipos de producción agropecuaria –en función de la calidad de la tierra, como el único factor de producción-.⁶⁷

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

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

Por estas razones, la mezcla de imposición a la renta sobre base real durante los años de explotación (impuesto a la renta empresarial) e impuesto a las ganancias de capital realizadas con la venta de la tierra (netas, ya que se deducen tanto el valor de compra como las mejoras realizadas, ajustados por inflación) es eficiente, ya que reconoce los beneficios (netos) en la medida que se devengan, y de equidad horizontal (con los otros sectores).

Por tanto, se recomienda mantener el sistema actual (IVA en suspenso, IRA e IMEBA) y cuando se produzca, a los tres años de su vigencia, un ajuste al nuevo sistema tributario propuesto, se

⁶⁷ Alberto Barreix fue miembro de la Comisión del IMAGRO cuando se implantó la devolución del IVA y co-autor del primer trabajo de presión fiscal macroeconómica sobre el sector que mostró que la tributación indirecta le era más gravosa que la directa.

deberá considerar la eliminación del IMEBA y la obligatoriedad de tributar por renta real (o monotributo, en el caso de los pequeños productores). Cuando se tiene determinado tamaño de empresa –nivel de activos- en un sector que necesita cada vez más importantes y bien evaluadas inversiones para incrementar su productividad, se hace perentorio contar con un sistema contable afiatado.

3.6 Impuesto al Patrimonio como el costo de la Innominatividad

Se propone eliminar el Impuesto al Patrimonio de las Personas Físicas.⁶⁸ Para impulsar la **descentralización**, es necesario asignar la mayor parte de la base del impuesto al patrimonio (inmuebles) a los gobiernos subnacionales, concentrando así la capacidad de gestión y la base de imposición. En el mismo sentido, económicamente el aumento de valor de la propiedad está ligado a los servicios que obtiene primordialmente del gobierno municipal –por ejemplo, infraestructura en caminería rural y urbana, saneamiento, etc-, por lo que atendiendo el principio del beneficio también es justo asignar esta base imponible a los municipios.

Por otra parte, se propone eliminar el Impuesto al Patrimonio de toda forma jurídica nominativa, aumentándose el gravamen para las empresas públicas y las que mantengan la innominatividad, como un precio por la misma. En concreto, se propone gravar a las empresas públicas y a las empresas innominativas (acciones al portador) con una tasa efectiva de 2.5% -es decir, estas empresas dejarían de tener derecho a deducción alguna del pago de este impuesto contra el impuesto a la renta empresarial-⁶⁹.

La razón del trato diferencial para las formas jurídicas innominativas está en que la innominatividad conspira contra la transparencia y el control de los mercados de capitales, que es uno de los objetivos fundamentales perseguidos por el país para el desarrollo de la inversión. Por ello, en casi la totalidad de las economías desarrolladas, y en la gran mayoría de las en desarrollo, no existe la innominatividad. De todas formas, como la innominatividad (acciones al portador) es una tradición en el país de larga data, que afecta el ámbito comercial y civil, no nos resistimos a que se mantenga pero sí proponemos cobrar, socialmente, por ello.

En el caso de las empresas públicas, la argumentación es otra. Las empresas públicas tienden a endeudarse más de lo necesario -dado que toman préstamos con el aval del Estado-, pagar más intereses y, así, bajar su imposición a la renta. Por ese motivo fueron los primeros agentes económicos objeto de las *think capitalization rules*. Con estas reglas, el problema se soluciona parcialmente.

No obstante, sigue en pie un segundo problema íntimamente relacionado: la tendencia de las empresas públicas a sobreinvertir. Finalmente, las empresas públicas –*cuasi* monopólicas- no operan sujetas a las leyes del mercado. Por ejemplo, sus funcionarios tienen inamovilidad y no están sujetos a los avatares del mercado ni a errores personales de gestión (inversiones de ANCAP en Argentina, imprevisión de UTE de falta de energía, pérdidas de OSE técnicas y por subfacturación).

Si estas empresas se convierten en *holdings* –regulados o en competencia- sometidos a reglas de derecho privado, no les correspondería pagar el Impuesto al Patrimonio propuesto (ni otras cargas

⁶⁸ Puede mantenerse a una tasa insignificante 0.1% al sólo efecto de favorecer el cumplimiento del IRPF por la vía de controlar los cambios en el patrimonio declarado de los sujetos pasivos del mismo.

⁶⁹ Actualmente se permite deducir del IRIC hasta el 50% del pago realizado del Impuesto al Patrimonio.

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

3.7 Monotributo

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

En Uruguay, la participación del sector industrial fue de 23.4% del PIB en 1970, alcanzó un máximo de 29.7% en 1986 y ha caído al 18.9% en el 2003. A su vez, el país ha visto estancarse la participación del agro en el PIB, que pasó de un 14.0% en 1970 a un 12.5% en 2003. El proteccionismo agrícola de los países en desarrollo, la diferencia de productividad mantenida por mercados ineficientes y los errores de manejo de política cambiaria (y fiscal) coadyuvaron a que no se puedan capitalizar las ventajas comparativas (Barreix, Roca y Villela 2005).

Adicionalmente, la tercerización de servicios como tendencia de reorganización empresarial ha sido factor relevante para la multiplicación de las micro y pequeñas empresas con importantes consecuencias económico, sociales y políticas, y también, para la administración tributaria. En su mayoría, estos mini y micro emprendimientos tienen una productividad muy baja (Rodríguez-Clare, 2004), constituyendo meramente formas de subsistencia, y tienden a ganar competitividad evadiendo los impuestos, por lo que pasan a constituir los “difíciles de gravar” (Shome, 1999). Por ello, en términos de economía política, se vuelven un dilema: por un lado, el gasto social, muchas veces ineficaz, no puede atender la emergencia en una situación de restricción fiscal y, por el otro, la política tributaria debe gravarlos porque compiten con la economía formal.

Como respuesta, las administraciones tributarias han ideado durante más de un cuarto de siglo un sinnúmero de regímenes especiales y otros mecanismos —entre ellos retenciones, fictos físicos y pagos estimados— con mayor o menor suceso. Adicionalmente, su control requiere un importante uso de recursos que, en general, no se refleja directamente en la recaudación.

En nuestro criterio, el dilema no se resolverá por el lado tributario exclusivamente -como se ha intentado hasta ahora- sino mediante **una mezcla coordinada** de gasto social focalizado con imposición especial. Esto es lo que se aplica en los países desarrollados (programas de desempleo, de reinserción laboral, de ayuda familiares, etc.) donde la informalidad está prácticamente reducida a la provocada por los procesos de inmigración.

Por lo anterior puede afirmarse que:

a) Es razonable mantener un régimen especial para los micro y pequeños empresarios. Muchos países desarrollados también tienen este tipo de mecanismos por razones administrativas. La tendencia moderna actual confluye hacia regímenes especiales que sustituyen los impuestos del régimen general y los recursos de la seguridad social, abarcando también, además de las personas naturales, a las sociedades de personas (González, 2002). En esta evolución se observa que

adicionalmente a los ingresos brutos -como factor para determinar la calidad de pequeño contribuyente y su categorización- se están incluyendo otros parámetros (la cantidad de unidades de explotación, el precio máximo de venta, el personal afectado a la actividad, etc.) para evitar el fenómeno del “enanismo fiscal”. De esta manera se impide que contribuyentes de mayores niveles de ingresos brutos se beneficien de estos regímenes, a través del ocultamiento del nivel de sus ventas o prestaciones de servicios.

b) La complementariedad de gasto social focalizado -como el PANES- con el régimen de pequeños contribuyentes es muy útil, tal como se expresó anteriormente. Así, deberían tomarse medidas para que la reinserción al mercado de trabajo sea en el sector formal.

Esta propuesta, por tanto, parte del reconocimiento de que el dilema citado no se resolverá por el lado tributario exclusivamente -como se ha intentado hasta ahora- sino mediante una mezcla de gasto social focalizado (tipo PANES) con imposición especial (monotributo) para incentivar la formalidad con la protección social.

La propuesta tributaria consiste entonces en:

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

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

3.8 Contribuciones a la Seguridad Social

Se propone **uniformizar y reducir al 5% las Contribuciones Patronales a la Seguridad Social** del sector privado, e **irlas eliminando** en la medida que el nuevo sistema de imposición a la renta dual a la uruguayana se consolide con el crecimiento del ingreso per cápita. Actualmente, dichas contribuciones presentan una gran e injustificada dispersión entre los diferentes sectores. El desorden (exoneración temporaria) en las tasas de contribuciones a la seguridad social fue consecuencia de haberlas usado como instrumento (equivocado) de compensación por el atraso cambiario a los sectores que producen bienes transables en el comercio internacional (agropecuarios e industriales) o afectados fuertemente por la recesión (construcción).

El gobierno ha propuesto su uniformización al 7.5%, que es la tasa uniforme con la que se obtiene una recaudación equivalente a la actual. La uniformización y reducción a 5% lograría la neutralidad entre las ramas del sector privado, alcanzando un costo conjunto de 20% (considerando el 15% de aporte obrero).

Cuadro 17

Tasas de Contribución a la Seguridad Social (en %)			
	Total	Personal	Patronal
Industria y Comercio	21.04	15	6.04
Construcción	17.77	15	2.77
Civil	31.53	15	16.53
Rural	15.00	15	0.00
Doméstico	27.50	15	12.50
Total	24.38	15	9.38

Fuente: AEA del BPS

En un país con alto desempleo -estabilizado cerca del 12%- , poca creación de empleo y cada vez menos reacción del mismo al crecimiento de producto (elasticidad de 0.33), se hace necesario disminuir la carga tributaria, inclusive la de la seguridad social. En estas condiciones del mercado laboral, estas contribuciones se podrán llamar patronales pero verdaderamente recaen sobre los trabajadores (oferta de trabajo).

La derogación del IRP y la rebaja de las Contribuciones Patronales a la Seguridad Social reduce la “cuña fiscal” —diferencia entre los ingresos brutos y los netos después de impuestos a la renta y aportes a la seguridad social— de los sectores de menores ingresos, los de menor productividad y, por este motivo, los más vulnerables en el mercado laboral.⁷⁰ Tal cual señala la OCDE reiteradamente, esto (a) mejora sus salarios (y, con ello, la distribución del ingreso) o bien (b) mejora la competitividad y promueve el empleo.

Debe agregarse que si se suman las tasas marginales del IRPF y las contribuciones totales a la seguridad social se estaría en los menores niveles internacionales para el rango de ingreso *per capita* en el que se encuentra el país. Es oportuno recordar, entoncess, que tasas bajas y uniformes facilitan el combate a la informalidad.

3.9 Simplificación tributaria o derogación de la cultura del “parche” tributario

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

- (i) derogación de impuestos que compiten con el nuevo sistema de imposición a la renta y recaudan un 1.35% del PBI; y
- (ii) eliminación de siete impuestos de altos costos de administración y cumplimiento y/o bajo rendimiento (0.84% del PBI en 2004) con el objetivo de simplificar el sistema.

⁷⁰ Para los trabajadores con mayor productividad, es probable que la cuña aumente pues serán ahora alcanzados por las tasas marginales superiores del impuesto a la renta personal.

Cuadro 18

Impuestos a derogar	
<i>En % del PBI</i>	
1. Impuestos sustituidos por competir con la nueva imposición a la renta	
Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP)	0.88
Impuesto a las Comisiones	0.10
Impuesto al Patrimonio Personas Físicas	0.09
Impuesto a los Activos Bancarios (IMABA)	0.28
Impuesto a las Cesiones de Deportistas	0.00
<i>Sub-Total</i>	<u>1.35</u>
2. Impuestos eliminados por simplificación	
COFIS	0.73
Impuesto a las Telecomunicaciones (ITEL)	0.05
Impuesto de Control del Sistema Financiero (ICOSIFI)	0.04
Impuesto a las Ventas Forzadas	0.01
Impuesto a las Tarjetas de Crédito	0.01
Impuesto a los Sorteos	0.00
Impuesto a la Compra-Venta de Bienes Muebles en Remate Público	0.00
<i>Sub-Total</i>	<u>0.84</u>
Total	2.19
Nota:	
El IRAE sustituirá al IRIC, al IRIC Pequeñas Empresas y al IRA	

El IRP, el Impuesto a las Comisiones y el Impuesto a las Cesiones de Deportistas son claramente competidores en su base con el impuesto a la renta personal y, por tanto, mantenerlos implicaría doble imposición. Con relación al Patrimonio Personas Físicas, ya se argumentó respecto a su derogación en el punto 3.6.. Respecto al IMABA, que por trasladarse al tomador del crédito castiga la inversión, mantenerlo constituiría un caso de doble imposición pues los intereses de los préstamos serán gravados por la nueva imposición a la renta.

Respecto del grupo de impuestos que se propone eliminar para simplificar el sistema, la mayoría de ellos surgió como parte de los continuos ajustes tributarios de la última década y en general son distorsivos y/o de alto costo de administración y cumplimiento. Por ejemplo, el ITEL castiga la demanda sobre los avances tecnológicos y captura parte de los beneficios de la ruptura del monopolio (de ANTEL) sobre llamadas internacionales, beneficios que deberían favorecer a las empresas y consumidores finales.⁷¹ Siete impuestos a derogar –Impuesto a las Cesiones de Deportistas, ITEL, ICOSIFI, Ventas Forzadas, Tarjetas de Crédito, Impuesto a los Sorteos e Impuesto a la Compra-Venta de Bienes Muebles en Remate Público- solamente recaudan 0.11% del PBI.

⁷¹ En la medida que la consolidación del impuesto a la renta personal lo permita, debería considerarse la eliminación de otros impuestos como el ICOME, que castiga a las empresas públicas violando la equidad horizontal y aumentando el costo, en general de monopolios, al usuario. En otros casos, como el del Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales, el impuesto es administrativamente gravoso a los contribuyentes y toma bases que deben ser departamentales pues el valor de las viviendas está ligado, entre otros, a los servicios que las Intendencias proveen.

4. EQUIDAD DE LA REFORMA

Como se dijo, dado que la principal disminución de la tributación indirecta –la eliminación del COFIS- es financiada con el nuevo IRPF dual, es relevante mirar el impacto sobre la equidad de la reforma en su conjunto.⁷²

En el siguiente cuadro se presenta para cada decil la ganancia (o pérdida) producto de la reforma, es decir, el menor (mayor) pago de impuestos como porcentaje de su ingreso corriente respecto a la situación actual.

Cuadro 19

Reforma Tributaria: Ganancias (+) o Pérdidas (-) de cada decil			
En % del ingreso de cada decil			
Decil	TI Actual vs TI Reforma	IRP - IRPF	Actual - Reforma
1	0.86%	0.13%	0.99%
2	1.14%	0.48%	1.62%
3	1.24%	0.58%	1.82%
4	1.04%	0.45%	1.49%
5	1.21%	0.28%	1.49%
6	1.12%	-0.04%	1.08%
7	0.99%	-0.60%	0.39%
8	1.29%	-1.42%	-0.13%
9	1.13%	-3.33%	-2.19%
10	1.11%	-8.03%	-6.91%
	Sistema actual	Reforma	
Kakwani	-0.0084	0.0997	
RS	-0.0012	0.0163	
Notas:			
TI Actual: IMESSA + COFIS + IVA Actual			
TI Reforma: IVA Tasa Unica 17%			
<i>Fuente: Elaboración propia</i>			

Algunas conclusiones:

i) Los deciles 1 a 7, el 70% de los hogares más pobres, son ganadores netos si se mira el impacto sobre la equidad de la reforma en su conjunto. Puede afirmarse que para el decil 8 la situación ex-

⁷² Esto plantea el muy importante problema de que mientras el impacto de la reforma de la imposición al consumo se simuló sobre la Encuesta de Gasto e Ingreso de los Hogares 1994-1995, el de la introducción del IRPF se simuló sobre la Encuesta Continua de Hogares 2004. Dado que no existen observaciones comunes entre ambas bases de datos, no es posible aplicar con rigurosidad la técnica de fusión estadística y, por tanto, es más que dudoso que cualquier otra sofisticación aporte mayor rigurosidad (en vez de más ruido) a la estimación. En consecuencia, hemos estado forzados a suponer que los deciles entre ambas encuestas coinciden tan solo para dar una idea del impacto global de la reforma tributaria en la distribución del ingreso.

ante y ex-post coinciden. Finalmente, los perdedores de esta reforma tributaria son los deciles 9 y 10, el 20% de los hogares más ricos, cuya carga tributaria aumentará 2.3% y 7.0% de sus ingresos corrientes respectivamente.

ii) Los deciles más beneficiados son los deciles 2 y 3, el segundo y tercer 10% más pobres. Esto es así pues se favorecen, simultáneamente, con la rebaja de la imposición al consumo y con el menor pago de IRPF (casi nulo) respecto al pago de IRP actual. El decil más pobre, por el contrario, solo se ve favorecido por la rebaja en la tributación indirecta pues actualmente ya paga muy poco IRP (0.23% de su ingreso).

iii) El índice de Kakwani para el sistema tributario actual (-0.0088) muestra que el mismo es ligeramente regresivo, mientras que el Kakwani del sistema propuesto (0.0993) muestra la progresividad del mismo.⁷³

iv) Finalmente, mientras que el sistema tributario actual empeora la distribución del ingreso (RS = - 0.0012), el sistema tributario propuesto claramente la mejora (RS = 0.0167). Visto de otro modo, la reforma en su conjunto determina una transferencia de 1.64% del ingreso total (después de impuestos) desde el 20% de los hogares más ricos al 80% restante.

⁷³ Por las razones expuestas en el pie de página anterior, es claro que los índices de Gini debieron calcularse ahora sobre datos agregados (ya no sobre los microdatos).

BIBLIOGRAFÍA

AGOSIN, M., A. BARREIX, R. MACHADO y GOMEZ SABAINI (2005). Reforma Tributaria en Centroamérica. *Revista de CEPAL*. Diciembre 2005.

ADAMS, C. (1993). *For Good and Evil: The Impact of Taxes on the Course of Civilization*. Madison Books. Lanham, MD.

ARIAS, L., BARREIX, A., VALENCIA, A. y VILLELA, L. (2005). “La armonización de los impuestos indirectos en la comunidad Andina”. BID, INTAL. <http://www.iadb.org/intal>.

BANCO MUNDIAL (2005): “Inequality in Latin America and the Caribbean. Breaking with history?”. World Bank Latin American and Caribbean Studies.

BANCO MUNDIAL (2005 a): “Virtuous circles of poverty reduction and growth”. World Bank Latin American and Caribbean Studies. Draft.

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

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

BARREIX, A y L. VILLELA (2003). “Tributación en el MERCOSUR: Evolución, comparación y posibilidades de coordinación”. INTAL. Buenos Aires, Argentina.
http://www.iadb.org/INT/Trade/2_spanish/2_QueHacemos/1d_TaxDocumentos.htm
85

BARREIX, A y J. ROCA (2005). “Propuestas para la reforma tributaria de Uruguay 2005”. Universidad Católica del Uruguay.
http://www.ucu.edu.uy/Facultades/CienciasEmpresariales/ref_tributaria.htm.

BARREIX, A & ROCA, J. (2006a). “Siete Pilares para sostener la Reforma de Uruguay 2005”. Universidad Católica del Uruguay.
http://www.ucu.edu.uy/Facultades/CienciasEmpresariales/ref_tributaria.htm.

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

BOADWAY, R. (2005). Income tax reform for a globalized World: The case for a dual income tax. *Journal of Asian Economics* 16.

- BOSCA, J., J. GARCIA y D. TAGUAS (2005). La Fiscalidad en la OCDE: 1965-2001. Mimeo. Ministerio de Economía y Hacienda
- BOURGUIGNON Y MORRISON (2002). “Inequality Among World Citizens 1820-1992.” *American Economic Review* 92.
- BROWNLEE, W. (2004). *Federal Taxation in America*, 2nd. Edition. Cambridge University Press.
- BURNHAM, W. (1970). *Critical Elections and the Mainstream of American Politics*. W. W. Norton. London.
- COBAS, P., N. PERELMUTER y P. TEDESCO (2004). “Evasión fiscal en Uruguay. Un estudio sobre el IVA”. Investigación monográfica. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República. Uruguay. Noviembre.
- DAUNTON, M. (2002). *Just Taxes: The Politics of Taxation in Britain 1914 – 1979*. Cambridge University Press.
- DEININGER, KLAUS AND L. SQUIRE, 1996, “A New Data Set Measuring Income Inequality,” *World Bank Economic Review*, Vol. 10 (September).
- DIAZ, R. (2003). *Historia económica del Uruguay* (2003). Taurus.
- FINCH, H. (1980 y 2005). *Historia Política del Uruguay Contemporáneo: 1870 – 2000*. Ediciones de la Banda Oriental.
- GEORGE, H. (1882). *Progress and Poverty*. Appleton. New York.
- GONZALEZ, D. (2002). “Regímenes Especiales de Tributación: Tendencias Actuales en la Política y Administración Tributaria de los Países de América Latina”. Mimeo. Boletín de AFIP No. 59. Argentina.
- HALL, R. y A. RABUSHKA (1995). *The Flat Tax*, 2nd. Edition. Hoover Institution Press.
- HIGGINS-EVENSON, R. (2003). *The Price of Progress, Public Service, Taxation, and the American Corporate State, 1877 to 1929*. The Johns Hopkins University, Baltimore and London.
- KING, M. (1980). “Savings and Taxation”; en *Public Policy and the Tax System*, Hughes G. y G. Heal. George Allen & Unwin.
- LAMBERT, P. (1989). *The Distribution and Redistribution of Income. A Mathematical Analysis*. Manchester University Press.
- LEVI, M. (1988). *Of Rule and Revenue*. University of California Press.
- LINDERT, P. (2004). *The Story: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century (Growing Public)*. University of Cambridge.
- LONDOÑO, J.L., AND SZÉKELY, M. 2000. “Persistent Poverty and Excess Inequality”. *Journal of Applied Economics* 3(1): 93-134.

- NAHUM, B. *Manual de Historia del Uruguay: 1903 – 1990*. Tomo II. Ediciones de la Banda Oriental.
- O'BRIEN, P. Y HUNT, P. (1999), "England, 1485-1815", en *The Rise of the Fiscal State in Europe, C. 1200 – 1815*. BONNEY, R. Oxford University Press. Oxford, New York.
- OCDE, (2005). *Políticas Agrícolas en los Países de la OECD: Seguimiento y Evaluación 2005*. Junio.
- OXFAM, (2005). *A Round for Free*. Oxfam Briefing Paper. Junio.
- PECHMAN, J. A. (1987). *Federal Tax Policy 5th. Edition*. Brookings Institution.
- PIANCASTELLI, M. (2001). "Measuring the Tax Effort of Developed and Developing Countries, Cross Country Panel Data Analysis - 1985/95". IPEA, TD N° 818. Rio de Janeiro.
- RODRIGUEZ-CLARE, A. (2004). "Clusters and Comparative Advantage: Implications for Industrial Policy". Research Department. Inter-American Development Bank.
- SEIDMAN, L. (1997). *The USA Tax: A Progressive Consumption Tax*. The MIT Press.
- SHOME, P. (1999). "Taxation in Latin America: Structural Trends and Impact of Administration", *Working Paper N° 19*. FMI, Washington, D.C.
- SIMONS, H. (1938). *Personal Income Taxation*. University of Chicago Press.
- SLEMROAD, J., and BAKIJA, J. (2000). *Taxing Ourselves: A Citizen's Guide to the Great Debate Over Tax Reform*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- STEINMO, S. (1993). *Taxation & Democracy: Swedish, British, and American Approaches to Financing the Modern State*. Yale University Press, New Haven and London.
- STEUERLE, E. (2004). *Contemporary U. S. Tax Policy*. Urban Institute Press.
- TANZI, V. y L. SCHUKNECHT (2000). *Public Spending in the XXth. Century: A Global Perspective*. Cambridge University Press.
- TEERA, J. M. (2001). "Tax performance. A comparative study". University of Bath, Department of Economics.
- TIEBOUT, C. (1956). The Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*.
- TILLY, C. (1992). *Coercion, Capital, and European States, AD 990 -1992*. Blackwell Publishers, Inc., Cambridge MA & Oxford, UK.
- VILLELA, L., J. ROCA y A. BARREIX. (2005). "El Desafío Fiscal del MERCOSUR". IPEA (de próxima aparición). Brasilia.
- WEBBER C. y A.WILDAVSKY (1986). *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*. Simon and Schuster. New York.

WILENSKY, H. (1975). *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California Press.

ANEXO 1

Breve Historia del Impuesto a la Renta

1. Resumen Ejecutivo

El impuesto a la renta, en rigor el sistema de imposición a la renta, ha evolucionado en su estructura como ningún otro, adaptándose a los cambios del comercio internacional, el desarrollo económico, las condiciones político-culturales y los avances tecnológicos de la administración, así como a los diferentes esquemas fiscales. En efecto, desde su primera implantación oficial, en Inglaterra en 1799, ha sido abolido y reimpuesto varias veces en diferentes formas en diferentes países durante los siglos XIX y XX.. Las continuas guerras de consolidación de los estados nacionales y de expansión imperial, la respuesta a la presión de los movimientos políticos opuestos al capitalismo industrial así como los cambios sociales y tecnológicos llevaron a la necesidad de consolidar y transformar el tributo. Así fue que durante siglo XX—siglo en el que la renta ha predominado como opción tributaria—ha tenido cuatro grandes reformulaciones.⁷⁴

La primera ocurrió con la introducción “técnica” del impuesto, con las características de progresividad y la forma administrativa que hoy se le conocen, tanto en la Ley de Presupuesto británico de 1909 como en la Ley de Impuesto a la Renta Federal de EEUU aprobada poco después de la ratificación de la 16ª. Enmienda Constitucional por 44 estados en junio de 1913.⁷⁵ La segunda revolución constituyó en la “masificación” del impuesto llevada a cabo durante la administración del Presidente Franklin D. Roosevelt durante los años 30, en paralelo con la ampliación de la participación democrática y del estado mediante los programas sociales (*welfare state*). La tercera fase fue la “contrarreforma” de Thatcher y luego Reagan en los 80’s, que devolvieron la composición del tributo a sus orígenes mediante una fuerte reducción de tasas y ampliación de bases, sin afectar significativamente ni el rendimiento fiscal ni la carga sobre los factores. Por último, las innovaciones vinieron “del frío”, a inicios de los 90’s, con la adaptación del impuesto para la competencia internacional manteniendo (parcialmente) la progresividad en el caso del dual nórdico, y en condiciones más complejas en el caso del uniforme (*flat tax*) de las recientes economías de mercado (de los países del ex bloque soviético).

2. La marca genética

2.1 De ingreso marginal para la guerra...

Dice la leyenda que el impuesto a la renta británico, aprobado por el Parlamento persuadido por el ministro William Pitt (“El Joven”)⁷⁶, derrotó a los ejércitos napoleónicos que se pertrechaban con poco más financiamiento que el derivado de sus conquistas. En efecto, desde su implantación

⁷⁴ Las siguientes secciones constituyen un adelanto de una investigación de los autores en proceso sobre el tópico.

⁷⁵ El impuesto a la renta de empresas (*corporations*) por acciones había sido aprobado en 1909 a la tasa del 1% (Pechman, 1987)

⁷⁶ William Pitt, hijo de otro primer ministro de igual nombre, asumió a los 24 años y ha sido el PM que más ha mantenido el cargo, 17 años. Buen administrador redujo la deuda, liberalizó el comercio y reorganizó la Compañía de India. Durante su largo mandato, redujo la influencia del monarca en política (económica) a favor del Parlamento y él fue el responsable administrativo de ejecutarla, formando una burocracia profesional encabezada por un equipo ministerial. Además, como estadista con principios, renunció a su cargo en 1801 por la negativa de George III a abolir las restricciones sobre los católicos de Irlanda, país con el cual se había unificado la corona en ese mismo año.

en 1799 y su ajuste en 1803 hasta 1816, el tributo llegó a rendir un 28% extra de recaudación durante los años más duros de la guerra contra Francia--a una tasa de 10%- cuando no sólo fue derogado sino que se ordenó eliminar todos sus registros (O'Brien y Hunt, 1999).

Este instrumento, considerado por muchos como la mayor contribución de las finanzas públicas británicas, alteró la relación entre el contribuyente y el Estado dotando a éste de no sólo una importante fuente de recursos sino del acceso a la información del ingreso, el patrimonio y, de alguna manera, el estilo de vida del ciudadano. Si bien el tributo fue el producto de la necesidad, definitivamente no lo fue de la casualidad.

En primer lugar, se origina en la larga tradición parlamentaria anglosajona del concepto que el poder de imposición radica en la representación, como contrato social, iniciado en la Carta Magna (1215) casi seis siglos antes. Esto es, el consentimiento de los contribuyentes, fundado en mutuas obligaciones con el poder, base de la democracia, y en algunos casos de la mismísima independencia nacional. En efecto, si bien los monarcas (absolutistas) franceses⁷⁷ tenían la facilidad de crear impuestos, la monarquía británica--controlada por el Parlamento--tenía el poder de cobrarlos, debido al consenso de la población. Por ello, durante el siglo de las Luces se estima que la presión fiscal era de más del doble en las islas que en Francia. Más aún, la arbitrariedad del sistema fiscal francés, con clases privilegiadas exentas (clero y nobleza), hizo colapsar su sistema de ingresos públicos.

Como corolario, en el Reino Unido, sumado al espíritu patriótico de la guerra, existía una cultura de semi-cumplimiento voluntario que es esencial para un impuesto complejo como el impuesto a la renta que alcanza a un número importante de contribuyentes (Tilly, 1992) a la que se sumó una cauta confianza en la administración tributaria y del gasto.

En segundo término, Pitt era un conservador abrevado en la tradición de primeros liberales, (Hume, Locke, Montesquieu y Smith⁷⁸) defensores de la supremacía de los derechos individuales en un mundo dominado por el absolutismo. A éstos, les compelió evitar la tributación a la renta personal ya que interfería en la privacidad del contribuyente. Sin embargo, Pitt asumió la responsabilidad (fiscal) de impulsarlo y administrarlo. Sobre la ideología imperante primó la necesidad de ingresos fiscales, en un reino donde ya se cobraban aranceles —disminuidos por el bloqueo continental--, impuestos a la tierra -limitados por ley y aún más durante las guerras- y selectivos al consumo -con fuentes exhaustas-. Inclusive, durante su largo período como ministro (1783 a 1804) y parlamentario (no descendía de la nobleza) impulsó la formación de una

⁷⁷ Desde la madurez de la Revolución (1799) hasta 1880, la tradición francesa fue basarse en cuatro impuestos (“*quatre vieilles*”): i) contribución inmobiliaria; ii) propiedad personal basada en el valor del alquiler; iii) licencias comerciales y profesionales aplicadas sobre el ingreso bruto y iv) el impuesto de puertas y ventanas que se complementaba con los ingresos arancelarios. Por ello, era imposible pensar en financiar las campañas napoleónicas con mayores cargas, y menos con impuestos personales tipo por cabeza (Webber y Wildavsky, 1986) sobre la burguesía o los campesinos, que habían sido oprimidos por el *ancienne régime* (de absolutistas) desde la asunción de Luis XIII en 1610.

⁷⁸ Por ejemplo, Adam Smith era contrario a la tributación indirecta por considerarla una interferencia al comercio y aprobaba la directa, pero no sobre renta directamente sino sobre la capacidad de pago basada en elementos de riqueza visibles como tierras y edificios. En términos de administración tributaria, consideraba malo un impuesto que necesitara una gran burocracia para administrarlo o que expusiera a los contribuyentes a “las odiosas auditorías de los inspectores” (Smith, A. (1727 –1790), *The Wealth of Nations*. (1776). Prometheus Books. New York. 1991; Montesquieu, C. *The Spirit of Laws*. (1689 – 1755). Cambridge University Press (1989); Locke, J. (1632 - 1704) *Two Treatises of Government*. Cambridge University Press (1988) y Hume, D. (1751). *An Enquire Concerning the Principles of Morals*. Oxford Philosophical Texts.

burocracia honesta y eficiente —también relativamente numerosa, casi una decena de miles de funcionarios entre aduanas e impuestos internos (Levi, 1988)-.

Por último, el caldo de cultivo socioeconómico del impuesto a la renta fue un Reino Unido con, un crecimiento económico pujante y sostenido desde 1780 a 1830, basado en un incremento poblacional acompañado con una fuerte urbanización, un proceso de industrialización dinámico soportado por un cambio tecnológico y científico, y un mercado donde florecía el comercio a escala planetaria respaldado por un sistema de financiero pionero del crédito moderno.

En definitiva, el impuesto proporcional⁷⁹ fue percibido como justo ya que representaba un medio para conseguir un bien colectivo, financiar la guerra. Además, se vio favorecido por una evolución institucional de representación, el Parlamento, que no sólo dirigía las finanzas públicas sino que controlaba jerárquicamente a la administración, representada por el ministerio de finanzas (*Exchequer*) y una eficiente (y creciente) burocracia que administró con ecuanimidad. Ambos factores contribuyeron a lograr un alto grado de cumplimiento voluntario.

2.2. ...a financiación diferencial para el incipiente gasto social de fines de siglo.

Cuarenta años más tarde, en 1842, Sir Robert Peel, primer ministro y jefe del partido conservador (*Tories*), con mayoría parlamentaria, debió reducir fuertemente las tarifas y, con ello, comenzó una firme recuperación económica por un lustro. Los altos precios de los alimentos —fruto del proteccionismo y las malas cosechas— incubaban un alzamiento popular y la única forma de reducirlos era mediante la liberalización del comercio, política que había predominado en casi toda Europa durante los 1830's⁸⁰. En sustitución de los ingresos arancelarios, reimplanta el impuesto a la renta debido que la población no toleraba más imposición indirecta.⁸¹ Con una amplia base y a una tasa de 3% con retención en la fuente, el tributo recaudó un 50% más de lo estimado confirmando su potencial recaudatorio. De esta forma, el impuesto salvó al reino de otra crisis, tal como lo había hecho casi medio siglo atrás.

Para fines del siglo XIX, ya habían cambiado muchas de las condiciones socioeconómicas y políticas de la *Pax Britannica* en Europa. Los gastos militares ocasionados en las continuas guerras imperialistas, la presencia de ideología contestataria (socialismo⁸²) y las deplorables condiciones de vida imperante en los crecientes centros industriales urbanos, incidieron sobre fin de siglo en la necesidad de incrementar el gasto social y, con ello, recaudar más impuestos. Paralelamente, flaqueaba confianza en la capacidad (científica) del hombre para mejorar la calidad de vida, heredada del siglo de las Luces, y la propia organización capitalista estaba en cuestión. Asimismo, se comenzaba a desafiar la racionalidad que llevaba a que solamente el

⁷⁹ Como los antiguos griegos, los filósofos de siglo de las Luces consideraban justo que un impuesto gravara proporcionalmente a los ingresos y la riqueza, sin otra excepción que los verdaderamente pobres (Adams, 1993). Los pensadores liberales de la época consideraban que la progresividad y afectaba los derechos individuales.

⁸⁰ Inclusive, en 1845, Peel, ante el fracaso de las cosechas y la atroz hambruna en Irlanda, derogó la prohibición de la importación de granos (*Corn Laws*) que rigió desde el levantamiento del bloqueo napoleónico beneficiando artificialmente a los terratenientes británicos. Estos eran un fuerte grupo de presión conservador. En definitiva, las *Corn Laws* eran un fiel antecesor de la Política Agraria Común, el anacronismo que aún hoy rige en la Unión Europea (ver Barreix, Roca y Villela, 2005)

⁸¹ La resistencia al incremento de los impuestos al consumo, especialmente los alimentos, fue una de las causas más relevantes de las revueltas sociales de 1848 que azotaron a Europa (Tilly, 1992) .

⁸² El Manifiesto Comunista de 1848, preparado por K. Marx y F. Engels para la Liga Comunista, incluye un fuerte impuesto a la renta progresivo como una de sus medidas prácticas.

argumento de eficiencia debía regir la tributación y, por ende, a discutir la existencia casi exclusiva de la imposición indirecta. Esta representaba, a fin de siglo, cerca del 70%, seguida por la imposición a la propiedad inmueble (Webber y Wildavski, 1986 y Higgins y Evenson, 2003).

Adicionalmente, Otto von Bismarck, el jefe de gobierno de Prusia y constructor de la unificación alemana,⁸³ adoptó una serie de reformas sociales (paternalistas), consideradas las primeras leyes sociales europeas, como (nuevo) mecanismo para contrarrestar el crecimiento del movimiento socialista.⁸⁴ Esto originó nuevas y crecientes necesidades de financiamiento. En efecto, el Príncipe Bismarck impulsó la aprobación de la provisión de pensiones a la vejez y por enfermedad en 1889 y el seguro de jubilaciones en 1883.⁸⁵ Estas transferencias se sumaron a los gastos bélicos presionando sobre las tesorerías de las naciones desarrolladas. Por último, el impuesto a la renta alemán aprobado en 1891 permitía a los auditores, a diferencia del británico, a conminar a los contribuyentes para su auditoría. Consecuencia: el diseño del espíritu pragmático y liberal inglés se fue forjando con la férrea voluntad prusiana por un propósito.

En menos de veinte años a partir del impulso del gasto social (1880), más de quince países introdujeron el impuesto a la renta. Técnicamente, éste era cedular, gravando diferentes categorías de rentas a distintos tipos, y la tasa más alta nunca sobrepasó a 10%.⁸⁶ El impulso fue la necesidad de caja, para la sostenibilidad fiscal, y no el principio de capacidad de pago, sostén de la política redistributiva. Como el impuesto fue introducido por razones de suficiencia pero a tasas bajas, hubo oposición a otorgar exenciones o tasas menores a grupos de presión y también, por otro lado, a usar tasas progresivas. En tal caso, los sectores más conservadores lo hubieran considerado injusto y proclive a la confiscación. Si bien tanto la academia como los políticos reconocían, el principio de la capacidad de pago y la teoría marginal —que demuestra que los impuestos proveen (des)incentivos económicos—, predominaba el criterio del gobierno limitado y la proporcionalidad en las cargas.

En resumen, la semilla político-cultural del Estado del Bienestar ya estaba plantada a fin del siglo XIX, y con ello el crecimiento del tamaño y de la actividad estatal (ver Cuadro 20) en un contexto de participación política (democracia o al menos voz popular) con dos objetivos primigenios:

⁸³ Bismarck, Ministro Presidente de Prusia y Canciller de Alemania, fue el gran diplomático constructor de Alianzas que afirmaron la influencia germana en Europa Central. Sin embargo, aunque se declaró enemigo de tener colonias por considerarlas negativas en balance, vigorizó la potencia militar prusiana, en particular la marina.

A nivel interno, durante sus casi 30 años en el poder, consolidó una suerte de unión aduanera con los principados germánicos, que habían sido independientes desde el imperio Carolingio, pero mantuvo una política comercial relativamente proteccionista.

En política social, con el objetivo de concentrar el poder, entre otras medidas llevó a cabo una campaña para disminuir la influencia de la Iglesia Católica (Kulturkampf, 1871) que combinó una serie de reformas (innovadoras) laborales. Estas, además de las nombradas en el texto, incluyeron la restricción del empleo de mujeres y niños. Estas medidas tenían como propósito contrarrestar el crecimiento político del movimiento socialista y congraciarse con la clase trabajadora. No tuvo éxito en eludir la confrontación debido a que su gobierno era medularmente conservador.

⁸⁴ Culturalmente, la cohesión social se ubica como prioridad en una sociedad jerárquica respecto del propio crecimiento económico o el imperio del mercado.

⁸⁵ El seguro de jubilaciones inicialmente se financiaba exclusivamente por el sector privado; dos tercios por el empleado y uno por el empleador.

⁸⁶ Por ejemplo, Francia en 1909, Alemania 1891, Holanda 1892, Dinamarca 1903, Suecia 1897, Nueva Zelanda 1891, Noruega 1905, Austria 1896, EEUU 1914, Italia 1894, Canadá 1892, Japón 1887. Italia fue la única excepción dado que su tasa marginal superior alcanzó el 20% cuando se reimplantó en 1894.

(1) incrementar la seguridad de la población contra la adversidad, y

(2) redistribuir el ingreso mediante la transferencia de los ricos a los pobres. Para ambos propósitos, el sistema de imposición a la renta será un instrumento fundamental. Indirectamente como financiación de la seguridad social y directamente como redistribuidor del ingreso. Para ello se transformará adaptándose constantemente al contexto cambiante (Webber y Wildavski, 1986).

Es importante destacar que el inicio de la tributación a la renta está fuertemente ligado a la representación política que se adecua a las condiciones del mercado mientras que el origen del gasto público social fue la reacción de un gobierno autoritario—esto se repetirá más tarde, en buena parte de América Latina⁸⁷—. En consecuencia, ninguno de los dos surgió como corrección automática del funcionamiento del mercado. Sin embargo, para que la tributación sea eficaz debe tener representatividad (consenso) y ajustarse al mercado por lo que los retos son mayores. Esto es aún más necesario en un impuesto tan transparente como el impuesto a la renta (no hay “ilusión fiscal” como en cierta imposición indirecta -IVA-).

Cuadro 20

Evolución de los Ingresos del Gobierno y el Gasto Público Total y el Social ^(*)												
(en % del PIB)												
	Ingresos del Gobierno				Gasto Público Total				Gasto Público Social			
	Alrededor 1870	1920	1960	1996	Alrededor 1870	1920	1960	1996	Alrededor 1880	1920	1960	1996
Alemania ^(a)	1.4	86	35.2	45.3	10.0	25.0	32.4	49.1	2.0	7.5	18.1	24.9
Australia	17.8	19.4	24.4	35.0	18.3	19.3	21.2	35.9	1.1	2.8	7.4	14.8
Austria	..	9.0	37.9	47.8	10.5	14.7	35.7	51.6	..	3.7	15.9	21.4
Bélgica ^{(a) (b)}	11.6	17.0	30.3	49.8	..	22.1	30.3	52.9	1.3	2.6	13.1	27.1
Canadá ^(a)	4.1	16.6	26.0	42.7	..	16.7	28.6	44.7	1.3	1.3	9.1	18.1
España ^{(a) (b)}	9.4	5.8	18.7	39.0	..	8.3	18.8	43.7	0.3	1.7	13.9	19.0
Estados Unidos	7.4	12.4	27.6	31.6	7.3	12.1	27.0	32.4	1.1	2.2	7.3	13.7
Francia	15.3	17.9	37.3	50.3	12.6	27.6	34.6	55.0	1.3	2.4	13.4	26.9
Holanda ^{(a) (b)}	..	11.8	33.9	47.3	9.1	13.5	33.7	49.3	1.5	2.5	11.7	25.7
Irlanda	9.6	23.2	27.5	36.5	..	18.8	28.0	42.0	..	7.0	8.7	18.3
Italia	12.5	24.2	24.8	46.2	13.7	30.1	30.1	52.7	0.6	1.7	13.1	23.7
Japón	9.5	..	18.8	31.7	8.8	14.8	17.5	35.9	0.3	2.3	4.1	12.3
Noruega	4.3	11.5	32.4	51.4	5.9	16.0	29.9	49.2	1.2	3.9	7.8	27.5
Suecia ^(a)	9.5	7.2	32.5	62.1	5.7	10.9	31.0	64.2	2.0	3.6	10.8	33.1
Suiza ^(a)	..	3.8	23.3	35.4	16.5	17.0	17.2	39.4	2.8	2.2	4.9	18.9
Reino Unido	8.7	20.1	29.9	37.2	9.4	26.2	32.2	43.0	1.2	6.2	10.2	22.5
Promedio	9.3	13.9	28.8	43.1	10.7	18.3	28.0	46.3	1.3	3.4	10.6	21.7
Crecimiento %		49%	107%	50%		72%	53%	65%		160%	216%	105%

Nota: (*) Incluye Ayuda a Pobreza, Desempleo, Educación, Pensiones, Salud y subsidios a la Vivienda
(a) Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, España, Holanda, Suecia y Suiza es sólo gobierno central hasta 1937.
(b) Para Bélgica, Holanda y España es sólo gobierno central hasta 1920
Fuente: Tanzi y Schuknecht (2000) y Lindert (2004)

⁸⁷ En América Latina, por ejemplo, las leyes sociales han sido implementadas por regímenes autoritarios, en ocasiones, sin existir previamente industrialización, urbanización y menos una economía de mercado en pleno funcionamiento. Sin embargo, es justo reconocer que los procesos democráticos están positivamente correlacionadas con la implementación de la legislación de protección social, y en especial la laboral.

3. Las cuatro mutaciones adaptativas durante el siglo XX

3.1 Conflictos de región, clase y poderes; el parto del impuesto a la renta integral, progresivo y personalizado

Cuando en junio de 1913 cuarenta y dos estados de los EEUU ratificaron la 16ª Enmienda Constitucional que habilitaba al Congreso a gravar la renta⁸⁸ a nivel federal, se cambió una relación de clase, de regionalismo y de poderes republicanos. Poco después, la Ley de Impuesto Federal a la Renta fue ratificada imponiendo un 1% sobre todos los individuos por encima de US\$300 y un sobre impuesto de 1 a 6% para ingresos superiores a US\$20.000. En un año esa tasa marginal superior pasó a 15%, el siguiente a 67% y para 1918 alcanzaba 77%. Igualmente, el número de contribuyentes se multiplicó por 13 pasando de menos de 400,000 en 1914 a 5.5 millones en 1918—aunque eso representaba menos del 15% de los trabajadores y el 80% del impuesto lo pagaba el 1% más pudiente. A su vez, igual suerte corrió el impuesto empresarial (*corporate tax*). Este en 1918 ya tenía un tipo base de 12%, al que se añadía dos tasas progresivos sobre el retorno: en exceso al 20% al tipo de 30% y en exceso al 30% al tipo de 65%. Con estas altísimas sobretasas se intentaba captar la rentas económicas de oligopolistas y monopolistas (este impuesto a las ganancias elevadas recaudó casi dos tercios de los ingresos federales durante la primera gran conflagración).

El impuesto marcó el final del llamado “sistema republicano” de tributación —por su articulación por el partido fundado por Lincoln— cimentado en tarifas proteccionistas⁸⁹ que favorecía al Norte y al Este industrializados a costa del Sur productor de materia primas. Éste no lo aceptó pero fue derrotado en la Guerra Civil. A nivel de clase, las tarifas⁹⁰ constituían un subsidio a las grandes corporaciones industriales y una carga a los agricultores, la clase media profesional y los pequeños propietarios. Adicionalmente, las grandes corporaciones se habían integrado verticalmente y avanzado tecnológicamente aprovechando un más amplio mercado que sus competidores europeos y un mercado (oferta) laboral sin regulación alimentado por una fuerte migración, lo que les redituó pingües ganancias (Brownlee, 2004 y Steuerle, 2004).

Institucionalmente, EEUU extendió su tradición de “fragmentación del poder” (contrapesos y garantías) instaurada por los Federalistas en la Constitución. Estos dotaron al gobierno federal de la facultad de gravar —causa inicial de la revolución libertadora— y de hacer respetar los derechos de las minorías de los excesos —en este caso de las legislaturas estatales.⁹¹

⁸⁸ En realidad, eran ingresos de cualquier naturaleza sin tener que proporcionar entre los estados ni aplicar fórmula alguna.

⁸⁹ Coexistían con otros impuestos como los altos selectivos a derivados del tabaco y bebidas alcohólicas (*sin taxes*) que eran populares en la clase media puritana, las contribuciones inmobiliarias que estaban acotadas y eran responsabilidad estadual y municipal, y el impuesto de herencias (acuñado por los romanos en diseño moderno holandés que los británicos tornaron progresivo en 1894) que regía en más de veinte estados—siendo muy popular aún entre los acaudalados debido por el precepto *Jeffersoniano* de la abolición de las distinciones y privilegios hereditarios. También existió el propio impuesto a la renta implantado durante la Guerra Civil y derogado poco después de finalizada (Brownlee, 2004 y Adams 1993).

⁹⁰ De hecho, el impuesto a la renta aprobado en 1894, y abolido por la Suprema Corte al año siguiente, sustituía un fuerte aumento de aranceles aprobado por la administración republicana de McKinley en 1890.

⁹¹ Algunas legislaturas no respetaban los derechos de los acreedores por la deuda estadual contraída por la guerra de independencia y con ello derechos individuales fundamentales.

El Congreso al levantar el “veto”⁹² de la Suprema Corte dividió aún más la capacidad de gravar⁹³ pero multiplicó la de exonerar y privilegiar (vía congresistas). Es por ello, que aún hoy permanecen los *lobbyists* que operan para los grupos de presión y que, desde la suba de tasas para financiar la Primera Guerra Mundial, han llenado el Código tributario de 60.000 páginas plagadas de tratamientos especiales (Levi, 1988).⁹⁴

Este conflicto de poderes por la competencia tributaria entre niveles de gobierno es sumamente irónico dado que el impuesto a la renta, en especial el componente personal, hace factible como pocos tributos el compartir las bases. Precisamente, en los Estados Unidos, pero también en varios países de Europa, los gobiernos subnacionales (estaduales y locales) cobran una sobretasa utilizando la facilidad de utilizar la base definida a nivel nacional. Esta virtud no la tienen otros tributos, que generan “efecto acumulación” -como los impuestos generales sobre ventas o selectivos al consumo- o presentan una enorme dificultad administrativa para dividir las bases - como el IVA u otros impuestos directos como el patrimonio neto o herencias-. Además, el contribuyente puede reaccionar de acuerdo a la hipótesis de Tiebout (1956), por la cual el individuo elige dónde residir según la mezcla de tributación y servicios públicos que recibe, en analogía con el comportamiento en los mercados competitivos.

También es importante remarcar que en paralelo a la implantación del impuesto, el Presidente Wilson sentó las bases “científicas” para lograr una tecnocracia estatal eficiente. Su diseño fue hecho con el molde de las corporaciones comerciales, abandonando el criterio del favor político. La visión del papel de los rectores de la política fiscal (*Treasury*, ministerio de finanzas), y en menor medida de los agentes recaudadores, era la de “mediadores” ente los objetivos de las empresas y las necesidades del fisco.

Del otro lado del Atlántico, la industrialización trajo consigo mayor democratización (influencia del Parlamento) dentro del particularismo del sistema político británico y se materializó en el contundente triunfo liberal de 1906. Bajo la influencia de David Lloyd George, un gran reformador social, se aprobaron en 1908 las pensiones a la vejez y, en el famoso Presupuesto de 1911, se adoptó el seguro de enfermedad y desempleo de cuño bismarckiano. Políticamente, se redujo la influencia de los *Lords* cuando los liberales derrotaron su oposición al impuesto a la renta en el Presupuesto “popular” de 1909. En esta Ley se promovían impuestos a la tierra más altos (a la Henry George, 1882⁹⁵) y un “superimpuesto” a la renta sobre las L3.000 para pagar los

⁹² El impuesto a la renta de 1894 fue anulado por la Suprema Corte—en su papel de guardián de la legalidad--con el argumento de que era un impuesto directo y como el gobierno federal omitió distribuirlo entre los estados de acuerdo a la población, éste devenía inconstitucional. Este principio anti-distributivo es la esencia de la constitucionalidad de un estado socialmente neutral (Brownlee, 2004 y).

⁹³ Adicionalmente, la sociedad estadounidense, en especial la clase media, había restringido desde fines del siglo XVIII el poder de las *elites* dominantes de los partidos políticos estableciendo, entre otras medidas, primarias directas, elección directa de senadores federales y estatales, facultad de iniciativa y voto cruzado por partido a diferentes cargos (Burnham, 1970). Sin embargo, hasta la fecha, y pese a varios intentos, no ha logrado controlar el financiamiento de campañas.

⁹⁴ Según el ex legislador y economista, Dick Arme, el costo de cumplimiento de los contribuyentes supera los US\$200 billones por los 6.2 billones de horas necesarias para completar las declaraciones (*US Today*, 16 de noviembre de 2004).

⁹⁵ Henry George abogó por la sustitución de todos los impuestos y gravar solamente la tierra (y los monopolios o su regulación), alegando que su oferta fija (suerte de propiedad común de la humanidad) no tiene efectos de eficiencia (exceso de la carga) y capta las plusvalías (equidad), propugnando por mercados libérrimos donde se sustituyan las restricciones al uso de patentes por subsidios a la investigación y vastos programas sociales.

noveles programas sociales y reamar la Marina.⁹⁶ Pero el hecho más notable es la introducción— en esfuerzo conjunto con otro gran líder, el conservador Winston Churchill⁹⁷ --de deducciones, exenciones e incentivos en el impuesto a la renta como instrumentos de ingeniería social⁹⁸ y de beneficios sectoriales en coordinación con otras políticas públicas (Steinmo, 1993).

3.2 El nuevo papel del Estado, el predominio de la política fiscal y la “masificación” del impuesto

El Presidente Franklin D. Roosevelt (FDR) no sólo condujo a su país en la salida de la mayor (Gran) Depresión que había vivido el capitalismo y lideró el triunfo militar sobre las dictaduras corporativas a nivel mundial, sino que también extendió los objetivos y el marco de la acción estatal expresándolos en una nuevo contrato social (*New Deal*). Consecuentemente, también transformó la financiación (tributación) del estado y su instrumento clave fue la “masificación” del impuesto a la renta.

Desde el fin de largo siglo XIX que va desde la Revolución Francesa a la Primera Guerra, se consolidó el crecimiento de la población, una fuerte urbanización y una mayor participación electoral--refrendada por el ingreso electoral de la mayoría más discriminada (el género femenino).⁹⁹ Entre 1880 y 1930, el porcentaje de sufragantes respecto a la población adulta en las 7 democracias más avanzadas creció en promedio un 75%, llegando al 58%¹⁰⁰ de la población adulta. Como resultado, siguiendo la teoría de “tributación con representación”, era de esperarse un crecimiento paulatino de los contribuyentes del IRPF.

En efecto, en EEUU, en el período de 12 años entre la Gran Depresión (1929) y el año de entrada en la 2ª. Guerra Mundial (1941), el rinde impuesto a la renta personal casi se multiplicó por tres -- de US\$ 2.9 a US\$ 7.5 billones-- pero el número de contribuyentes por 15 --del 4% de los trabajadores en el '29 al 60% en 1945, con 43 millones de contribuyentes¹⁰¹-. A su vez, la tasa marginal superior llegó al 90% y la tasa efectiva en los ricos friso el 60% en 1945, en tanto que la

⁹⁶ Esta previsión y su desempeño como Ministro de Municiones, así como el hecho de haber formado el gobierno triunfal en diciembre de 1916, convirtieron al reformador radical en el político que ganó la primera gran guerra.

⁹⁷ George y Churchill, los héroes políticos de las guerras mundiales, con carreras en sus orígenes casi opuestas y carreras políticas invertidas no sólo coincidieron en el gobierno liberal de Asquith—y concretaron el Presupuesto de 1909 con las primeras leyes sociales-- sino que tuvieron trayectorias administrativas similares. Ambos trabajaron en comercio (*Board of Trade*), fuerzas armadas (Municiones o Almirantazgo), y fueron parlamentarios y ministros de finanzas antes de ser jefes de gobierno en períodos de guerra.

⁹⁸ Churchill sostenía que la política social debería incentivar la competencia en la provisión de la “red de seguridad” (*safety net*) de tal manera que el desastre no ocurriese en el evento de una falla. De paso, esto pondría resguardo al sistema capitalista de un ataque socialista.

⁹⁹ El sufragio femenino se concedió (logró) inicialmente en diversos estados de los Estados Unidos (Wyoming, 1869; Utah, 1870; Colorado, 1893; Idaho, 1896) y como país en Nueva Zelanda (1893), luego en Australia (1902) y otros países que siguieron el ejemplo: Finlandia (1906), Noruega (1913), Dinamarca e Islandia (1915), Holanda, la Unión Soviética e Inglaterra (1917), Austria, Polonia, Checoslovaquia y Suecia (1918), Estados Unidos (1920), Sudáfrica (1930), España (1931), Uruguay (diciembre de 1932), Brasil (1934), Rumania (1935), Filipinas (1937). Tras la II Guerra Mundial, Francia y Argentina en 1946 y Chile en 1949.

¹⁰⁰ Irónicamente, sólo EEUU decreció en un 30%, Dinamarca, Francia, Holanda, Nueva Zelanda, Suecia y el Reino Unido crecieron.

¹⁰¹ A 7 años de la implementación de las cotizaciones a la seguridad social, su administración controlaba casi el 99% de la fuerza laboral, unos 50 millones de cuentas individuales y 312 millones de reportes de sueldos utilizando el sistema de retenciones (anticíclico).

de ganancias elevadas alcanzó el 94% al año siguiente del ataque a *Pearl Harbor*¹⁰² (1942) (Brownlee, 2004).

Sin embargo, la expansión del impuesto a la renta fue un subproducto del legado más duradero de Roosevelt -la seguridad social masiva-¹⁰³, de su política fiscal de corto plazo para la recuperación del crecimiento -la ayuda social y la infraestructura-, y, sobre todo, del financiamiento de la guerra.

FDR -proveniente de una familia acomodada originaria de la conquista holandesa-- al igual que su primo Teodoro —el artífice de la república imperial y padre político de la regulación (de los grandes monopolios de los “capitanes de industria”) —era un hombre de gran coraje y olfato político forjado en situaciones personales difíciles. Confrontó no sólo a las grandes empresas sino también a las clases altas y a los conservadores por igual.¹⁰⁴ En 1932, en plena depresión, EEUU padecía de un déficit fiscal de 5% del PIB. Pese a ello, la nueva administración no puso énfasis en los ajustes tributarios sino hasta un lustro más tarde. Su prioridad era la recuperación económica. Nada le fue fácil a tan exitoso Presidente. Por ejemplo, años más tarde en plena guerra (1943), el Congreso dominado por los propios demócratas levantó su veto a la Ley tributaria de 1942 que tenía incentivos y exenciones muy diferentes al proyecto inicial del Ejecutivo compensando por los incrementos colosales de tasa -y recaudación- (Steuerle, 2004).

Los continuos incrementos de tasas y de erosiones de la base por incentivos -*tax breaks*— y disposiciones especiales —*loopholes*- en el impuesto a la renta federal acaecidos durante la administración Roosevelt dominarán el panorama tributario de las economías desarrolladas occidentales por cuarenta años. Esta expansión se derivó del éxito político del *New Deal* y las nuevas funciones del Estado como agente económico (productor, regulador, benefactor y estabilizador) consolidadas por el dominio del pensamiento keynesiano.¹⁰⁵

Es llamativo que este empuje al impuesto a la renta como instrumento recaudador y redistribuidor (secundariamente), con altas tasas y perforaciones de base, resultó de las particularidades de la institucionalidad estadounidense que la diferencian del resto de las democracias occidentales (Steinmo, 1993):

a) la imposibilidad constitucional de implementar un impuesto a las ventas (o general al consumo) federal¹⁰⁶, lo que reafirmó la tradición cultural norteamericana de redistribución que lo ha llevado a ser la imposición a la renta más importante y redistributiva del mundo;

b) el alto número de excepciones concedidos a sectores y grupos de interés—obviamente ligados a las altas tasas, expresión del claro predominio del Congreso en el diseño de la política tributaria- y

¹⁰² FDR, un avieso comunicador, utilizó publicidad masiva para explicar cómo los impuestos se transformaban en arsenal de guerra. En 1942, 32 millones de espectadores en más de 12 mil cines vieron “El Nuevo Espíritu”.

¹⁰³ Durante su período, Roosevelt impulsó la idea de la protección estatal proveyendo el mínimo bienestar del individuo—pobreza, desempleo y pensiones- a lo largo de toda su vida.

¹⁰⁴ El programa reformador de Roosevelt, al igual que el impuesto a la renta de 1894, encontró férrea oposición en la Suprema Corte. Este tribunal cumplía con su misión de control del pacto constitucional y, por ende, constituía un elemento del *status quo* que FDR no superó por la vía electoral como en la tributación federal a la renta, sino mediante un rudo manejo político.

¹⁰⁵ Sumado a las necesidades de financiamiento del esfuerzo bélico contra el Eje y luego, por la reconstrucción y la carrera armamentista de la “guerra fría”.

¹⁰⁶ 33 estados adaptaron el impuesto a las ventas al detalle entre 1932 y 1937 ante la caída de recaudación del impuesto a la propiedad durante la recesión.

c) la complejidad de la legislación y las regulaciones con un alto costo para el contribuyente.

Una vez más, fue la espiral ascendente de la demanda por gasto en servicios públicos, el sistema de pensiones (estatal) masivo y el esfuerzo bélico lo que presionó al cambio (reactivo) de los ingresos fiscales. Y, una vez más, el impuesto a la renta respondió, creciendo, reafirmando su capacidad de adaptarse.

3.3 La “contrarreforma”, el retorno a tasas más bajas y bases más amplias

En una democracia, el consentimiento a la tributación—que en la imposición a la renta es fundamental para su éxito, por la necesidad del cumplimiento voluntario—se materializa en la aprobación legislativa. De suyo, esto no supone justicia y además, en general, conlleva a impuestos más altos. La ventaja del régimen representativo es que contiene el mecanismo de la corrección. La democracia—vía elecciones competitivas—permite el reemplazo de líderes e ideologías, escogiendo entre nuevas alternativas. Este mecanismo político permite detectar y corregir los errores, cambiando la política en cuestión (Webber y Wildavski, 1986). En forma similar, según la hipótesis de Lindert (2004), el proceso democrático reduce el ingreso/gasto público ineficiente. Así como existen arreglos institucionales para controlar que los gastos en infraestructura física y social para que no resientan el crecimiento económico, también la “mezcla” tributaria es pasible de correcciones para no desestimular el trabajo y el ahorro.¹⁰⁷

La prueba última es el acierto del gobierno en la explicación de sus decisiones (modificaciones) y en qué se basaron. Esto es fundamental en materia tributaria, porque existen intereses encontrados entre los electores, productores, consumidores, contribuyentes, beneficiarios del estado y recaudadores que muchas veces se superponen en sus papeles. Como el revés de una moneda, el proceso de negociación de las reformas —en especial en impuestos, que son simplemente transferencias entre los agentes económicos de una sociedad— el cambio es más gradual y más paulatino que en otros regímenes.¹⁰⁸

Sin embargo, pocas veces el cambio de dirección en reversa en tributación es brusco, tal como sucedió a principios de los 80's. Su verdadera causa fue el crecimiento sin precedentes del Estado en el tercer cuarto del siglo XX en las democracias occidentales y, con ello, de la carga tributaria. En la imposición a la renta esto se exteriorizaba en el proceso de espiral ascendente de tasas, cada vez más altas, que trataban de compensarse con un gasto tributario que no tenía precedente. De allí la conocida anécdota de que la secretaria personal del Presidente Reagan pagaba más impuesto a la renta que la General Electric, Boeing, General Dynamics y las siguientes 52 multinacionales.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Lindert (2004) identifica dos razones principales que rigen la relación democracia y control de programas públicos: i) el proceso presupuestal y ii) el principio del “universalismo” (de política fiscal con reglas y tasa uniformes, procesos transparentes) que reduce los costos de administración. Por ejemplo, los costos de la administración tributaria masiva han declinado secularmente como porcentaje de la recaudación desde algo más de 4% en 1900 a menos de 2% en 1990 en Estados Unidos y Reino Unido.

¹⁰⁸ El Parlamento cumple, en adición al control, las veces de instrumento eficaz para reducir los costos de negociación y de cumplimiento, la ventaja de la acción colectiva que no tienen los absolutismos o las sociedades jerárquicas (Levi, 1988).

¹⁰⁹ De hecho, las 250 más grandes corporaciones no pagaron impuesto a la renta federal por lo menos en un ejercicio durante el período 1981 a 1983 (Brownlee, 2004).

La reforma del impuesto a la renta de 1986 en EEUU, y las precedentes de la Primer Ministro Thatcher¹¹⁰, ensanchando las bases -reduciendo el gasto tributario, en especial los incentivos a grandes empresas (*corporate welfare*) y paralelamente bajando las tasas- fue una corrección “de vuelta a los orígenes”. El proceso de ajuste fue el propio de una democracia representativa.¹¹¹ También debe recordarse que la evolución económica había producido algunos cambios estructurales en el impuesto que ya no se revertirían. Por ejemplo, en 1918, en EEUU el impuesto a la renta empresarial (grandes empresas, *corporations*) rendía 4 veces más que el personal—reducido a los muy pudientes--, para 1950 ambos recaudaban lo mismo, pero ya en 1980 las personas físicas pagaban 4 veces lo que las corporaciones, ratio que sigue estable hasta hoy.

Una de las razones más importantes para la rebaja de las altísimas tasas de imposición en las economías desarrolladas, que tenían promedios superiores al 70% durante los 70's, fue mantener la atracción al ahorro y la inversión en un mundo cada vez más abierto. Estos países llevaban más de un cuarto de siglo de avances en las liberalizaciones comercial y financiera. Las tarifas promedio eran menores al 5% y la desviación también había disminuido (aunque se mantenían algunas barreras no arancelarias, especialmente a *commodities*). La reducción de los tipos arancelarios, en especial sobre los productos manufactureros, llevó a una desindustrialización paulatina de los países en desarrollo en paralelo con mayor competencia internacional.

Justo es reconocer que la apertura comercial y financiera también fueron influidas por la necesidad de favorecer a los nuevos sectores dinámicos (“nueva economía”). Con un comercio liberalizado, el sector manufacturero redujo su rentabilidad al bajar la protección. Entonces, gravar a la renta sobre bases amplias y tasas bajas, favoreció la toma de riesgo en los nuevos sectores dinámicos: financiero, tecnología del conocimiento y entretenimiento. A su vez, se promueve la competencia “sin subsidios” tributarios—pudieren existir otros mediante gasto estatal--y la neutralidad sectorial—limitando los incentivos al sector industrial--. Así, se amplían las oportunidades de inversión para los grupos de mayores ingresos y las burocracias se vuelven más dinámicas, auspiciando la aceptación de la eliminación de (privilegios) incentivos.

La reforma de EEUU de 1986 puede resumirse en: i) reducción del esquema de tasas del IRPF, con la tasa marginal superior bajando de 50 a 28%; ii) aumento del mínimo no imponible y las deducciones que liberaron a 6 millones de contribuyentes más pobres (12% del total); iii) suba de la tasa a las ganancias de capital de 20 a 28% y iv) reducción de la tasa empresarial de 48 a 34% pero eliminando gastos tributarios como el crédito fiscal a la inversión. Sin embargo, la reforma de 1986 (votada por ambos partidos, Republicano y Demócrata) aumentó significativamente la equidad horizontal, no afectó la progresividad y mantuvo el mismo rinde—respecto al PBI— que durante la administración Carter.

La rebaja de tasas en dos economías muy importantes, integradas y en crecimiento determinó un realineamiento del impuesto a la renta a escala planetaria en la atracción de ahorro e inversiones desde principios de los ochenta. Así, en una década la media de la rebaja de tasas marginales

¹¹⁰ Para el final de su administración, y luego de tres victorias electorales, *Mrs. Thatcher* había: i) reducido la tasa marginal mayor del IPRF de 98 a 40% y la de empresas de 53 a 35%, ii) incrementado el IVA de dos tasas 8 y 12.5% a una sola de 15% agregando bienes y servicios antes exentos y iii) indexó el costo de las ganancias de capital, pero había abierto algunas brechas sobre instrumentos financieros y decidió sustituir el impuesto a la propiedad por uno per cápita (*Community Charge*) . Este último, sumamente impopular, fue un fracaso, y por la rebelión del contribuyente desfinanció a los gobiernos locales conservadores que perdieron las elecciones. Esta fue una de la principales causas de su dimisión (Steinmo, 1993).

¹¹¹ Esto no supone un juicio de valor sobre otras medidas fiscales desarrolladas por dichas administraciones que escapan al tópico en cuestión.

superiores en el IRPF fue de casi 34% y de 28% para el impuesto empresarial. Sin embargo, el rendimiento fiscal y la carga tributaria se alteraron poco. Boscá, García y Taguas (2005) analizaron -mediante una base de datos para 21 países de la OCDE en el período muestral 1965-2001- los tipos impositivos medios efectivos sobre el capital y el trabajo.

Del análisis surge que para EEUU tanto el tipo sobre el capital como sobre el trabajo han subido desde 1986, aunque el del trabajo creció un 13% más, y para el Reino Unido se opera una disminución en ambos tipos hasta 1997. A su vez, las cargas sobre los factores de producción sufrieron cambios muy moderados durante la década en cuestión en el resto de los países de la OCDE. Adicionalmente, los datos de recaudación de la OCDE y la Unión Europea (15) revelan ligero crecimiento de la imposición a la renta que pasó de 12.48% y 12.51% del PBI en el bienio 1979/1980 a 13.1 y 13.8% del PBI en el bienio 1989/1990, respectivamente

Por último, en términos de política económica global, suele decirse que Thatcher detuvo el avance estatal de los “keynesianos”. Sin duda, se contiene el crecimiento del Estado y avanza la gestión privada de actividades con importantes externalidades positivas, y aún la provisión de bienes públicos. Se reevalúa la importancia del dinero, en economías acosadas por la inflación y el déficit del sector público. Esto afectó la percepción del Estado, y en la academia del papel de la política fiscal, como instrumento dominante en la economía. La política monetaria comienza a ganar importancia en un mundo financieramente cada vez más integrado, junto a una valorización de los procesos de mercado.

Nosotros preferimos sostener que Reagan detuvo a Schumpeter. De acuerdo con el más prestigioso economista de la escuela de Viena, la crisis del “estado tributario” se origina en el éxito del capitalismo y no en su fracaso como afirma el socialismo científico. En un caso patológico de ley de Wagner¹¹², la población cada vez más opulenta reclama más y más servicios públicos. En consecuencia, se afecta la rentabilidad y, con ella, la productividad que es el motor del sistema. La “contrarreforma” probó que se pueden reducir las tasas y si se amplían las bases mantener la presión fiscal y no alterar los tipos impositivos sobre el capital y el trabajo. Por primera vez, el impuesto a la renta fue utilizado como instrumento para congelar el gasto por restricción financiera—la situación fiscal era deficitaria—mediante el retorno al diseño ortodoxo del tributo, bases más amplias y tasas más bajas.

En definitiva, el viejo principio de tributación progresiva mediante impuesto a la renta se afirmó sin perder recaudación durante la administración Reagan en convivencia con la revuelta contra el ensanchamiento del Estado.¹¹³

3.4 La innovación que vino del frío: por la competitividad sin perder equidad

A fines de los ‘80s, los países desarrollados ya comenzaban a enfrentar presiones competitivas traducidas en una rebaja ininterrumpida de la tasa que grava la renta empresarial. Entre mediados de los ‘80s y comienzos del 2000, la tasa media del impuesto a la renta empresarial cayó de 50% a 35% en los 21 países más desarrollados de la OCDE.

¹¹² Tiene como hipótesis el crecimiento continuo del sector público en la medida que la renta nacional aumenta debido a que éste provee servicios (seguridad, justicia, infraestructura, etc.) con una elasticidad ingreso mayor que uno.

¹¹³ En 1980, el quintil más rico de EEUU pagaba 27.6% de tasa efectiva en 1980 y pasó a 25.5% en 1990, en tanto que su participación en el ingreso antes de impuestos aumentó 4.3% en el mismo período (de 31.7% a 36.1%).

En el caso de los países nórdicos –Dinamarca, Suecia, Noruega y Finlandia-, a este factor externo se sumaba el problema interno de su imposición a la renta: sus sistemas integrales presentaban altas tasas marginales, mucho mayores que las de otros países –en Dinamarca y Suecia llegaban al 73%- y, a la vez, bases estrechas, consecuencia de tratamientos específicos y exenciones para determinadas rentas del capital y de la deducibilidad total de los intereses –en particular los de préstamos para compra de vivienda- a dichas altas tasas marginales. Estos tratamientos particulares para las rentas del capital eran producto del (desordenado) intento de hacer más atractiva su tributación evitando que, en ausencia de cooperación entre las administraciones tributarias, el ahorro se fugara. Pero, así diseñado, el sistema integral contenía incentivos fuertes para la elusión a través de la planificación fiscal, se obtenían recaudaciones negativas por rentas del capital y la progresividad resultaba ser más teórica que real.

La introducción del impuesto dual como respuesta reconoce un tratamiento beneficioso a las rentas del capital, por dos razones: (a) una administrativa –gravar a una tasa proporcional menor al factor más móvil, el capital, para que no se fugue sin que se lo pueda detectar- y (b) una razón de eficiencia –ya desarrollada en el punto 3.4.1. del documento- que prescribe que deben ser gravadas a tasas menores.

A su vez, se mantenía una fuerte presión sobre las tesorerías de estas economías socialmente avanzadas. La deuda neta estimada para las 7 mayores economías de OCDE en promedio alcanza oscila según los estudios, realizados a mediados a mediados de los 90's, entre 61 y 168% del PBI para mediados de los 90's (Tanzi y Schuknecht, 2000).

En adición, cifras de la OCDE demuestran que la recaudación impositiva sobre el PIB ha aumentado ininterrumpidamente desde 1965 debido, fundamentalmente, al incremento de la fiscalidad del trabajo. Esto se origina en el aumento de la carga por pensiones y salud de una población que envejece aceleradamente—entre 1990 y 2020 la población de la OCDE mayor de 60 años se incrementará un 33% llegando al 27.5% del total-- e incrementó el gasto en seguridad social promedio en 25% en los últimos 15 años. Más aún, en el año 2000 el promedio de pago de pensiones fue 8% y se espera que aumente casi 2% en 20 años. En el caso de salud fue de 6.2% pero se espera que aumente 3.5% en dos décadas. Este aumento de la fiscalidad ha ido acompañado de convergencia entre países tanto en el nivel de imposición, como en los tipos impositivos sobre el trabajo y el capital.

Por último, los nórdicos formalizaron la imposición “dual a la renta” pero es justo reconocer que la mayoría de las legislaciones tienen algún grado de “dualidad” en el tratamiento de ganancias de capital e intereses. En el primer caso, la mayoría de los países tiene una tasa diferencial menor a la tasa marginal superior del impuesto personal. En tanto, para en intereses, las legislaciones de los países en desarrollo están comenzando a establecer un sistema cédular con tasas más bajas, por ejemplo, en América Latina en Brasil, Costa Rica y Nicaragua.

El impuesto uniforme, la otra vertiente del cambio, fue introducido en Estonia en 1994 pero tomó relevancia cuando la Federación Rusa lo adoptó en 2001. Lituania y Letonia siguieron a su vecino báltico en la primera ola de *flat tax* y luego de 2004 se expandió a Eslovaquia, Georgia, Rumania y Ucrania. Las “tasas uniformes” fluctúan según el país entre 12% a 33% para el componente personal—con diferentes deducciones personales y por dependiente- y entre 16% a 37% para el componente empresarial.

La idea original del tributo pertenece Hall and Rabushka (1995) y se remonta a mediados de la década de los 80's. Combina un impuesto tipo *cash flow* a nivel empresarial con un impuesto sobre el ingreso de los trabajadores, ambos a la misma tasa. La base del impuesto empresarial es

la diferencia entre los ingresos por ventas y exportaciones y los pagos por las compras de insumos y bienes de capital, tanto domésticos como importados, y los pagos a los empleados. El impuesto a los trabajadores grava los sueldos, incluyendo los beneficios complementarios y las jubilaciones. A su vez, a nivel individual, se permite deducir un mínimo básico más la deducción por dependiente.

De esta forma, se grava a todos los tipos de rentas (territoriales) a la misma tasa y se incluyen las rentas de fuente extranjera, con el reconocimiento del crédito por impuesto pago en el exterior. Conceptualmente, el impuesto uniforme es un IVA bajo el principio de origen y el método del crédito sobre base consumo. La única diferencia es la deducción de las remuneraciones a los empleados (factor trabajo) del impuesto empresarial y que el ingreso de éstos se grava separadamente, a nivel individual. Este mecanismo permite una deducción personal que cuanto más alta mayor será la progresividad del impuesto (equidad vertical por mínimo no imponible que permite dejar fuera del impuesto a una gran cantidad de trabajadores).

4. Haciendo prospectiva

Si bien es difícil predecir la evolución de la imposición a la renta, es posible que con el avance de la información pueda transformarse en un impuesto (progresivo) al consumo personal (a la Kaldor), en diseños como el del *USA tax* de Seidman (1997), o en un uniforme -tipo Hall y Rabushka (1995)-. Por ejemplo, Seidman propone un IVA al consumo por crédito para las empresas y un impuesto al consumo progresivo (IPC) que permita la deducción ilimitada de ahorros (el acrónimo en inglés USA viene de *Unlimited Savings Allowances*).¹¹⁴

Si bien el ahorro —definido como “no consumo”— ha disminuido en las pasadas dos décadas en EEUU, será difícil que la sociedad acepte el abandono de la equidad vertical y la capacidad (de pago) redistributiva del impuesto a la renta (Pechman, 1987) que no tiene el ICP. Seidman (1997) no niega la ventaja en la equidad vertical del impuesto a la renta, pero considera que el ICP es más *justo* porque sustrae del disfrute personal (consumo) para añadir al esfuerzo productivo colectivo (inversión). Adicionalmente, sostiene que la administración tributaria en su esfuerzo de control estaría fomentando un bien superior, la deducción del ahorro sin efecto “candado” (este se da cuando se mantiene la decisión de ahorrar exclusivamente porque si se cambia de instrumento la renta lo grava, lo que produce inversiones ineficientes).

En todos los casos, la equidad podría mejorarse mediante la implementación de un impuesto progresivo de herencias (transferencia de capital).

5. Epílogo

El sistema de imposición a la renta se fue adaptando a los cambios de objetivos de política, concepciones técnicas y estructuras institucionales en diferentes contextos políticos, económicos y culturales como ningún tributo en sus dos siglos de existencia.

Surgió del pragmatismo político conservador y económico liberal como un impuesto justo, porque sólo lo pagaban los ricos en forma proporcional, para financiar la guerra —lo que le confirió el *ethos* de instrumento del sacrificio nacional- ante otras fuentes exhaustas. Fue

¹¹⁴ Los gobiernos tienden a descartar esta alternativa por razones de suficiencia, ya que no se gravaría el rendimiento del stock de capital actual, a las que se suman razones de equidad —los que reciben ganancias de capital son mayoritariamente los estratos de mayores ingresos en sistemas donde el IRPF es el que compensa la regresividad (imposición indirecta creciente)-.

evolucionando como ingreso para el creciente gasto público social al fin del siglo XIX, particularmente leyes laborales y de pobreza que paralelamente reducían los espacios políticos del socialismo científico.

Se incubó en economías con pujantes cambios tecnológicos (industrialización) y sociales (urbanización y participación ciudadana) acompañados por un creciente desarrollo financiero. Políticamente, emergió de regímenes representativos que delegaban la ejecución a ministros responsables dotados de administraciones maduras. Estos dos rasgos son fundamentales para su eficacia basada en la necesidad de cumplimiento (*quasi*) voluntario. El tributo era censual y proporcional, con pocas excepciones respetando criterios (científicos) de eficiencia, las bajas tasas—cercasas al 10%--evitaban las exenciones, consideradas inequitativas y generadoras de ineficiencias.

Durante la primera parte del siglo XX, se suma su capacidad como tributo redistributivo (progresividad) para financiar conquistas sociales (estado del bienestar) y el creciente papel del estado en la economía, impulsado por la acción política de transformadores sociales y el pensamiento económico heterodoxo. En segundo plano, el financiamiento bélico seguía presente, pero comenzaba a predominar como recurso para sostener una seguridad social integral—toda la vida y a todos los estratos--en la medida que el impuesto y la participación electoral también se masificaban.

A partir de último cuarto de siglo, se produjo una revuelta conservadora que tuvo como premisas revertir la expansión de la gestión pública y promover las liberalizaciones comerciales y financieras. Su soporte teórico fue el pensamiento neomonetarista que revitalizó el papel de la política monetaria en un marco de una fiscalidad -incluyendo la acción regulatoria- más restringida y equilibrada. Privó la recuperación de la eficiencia, mediante el retorno del sistema a reducir las bases y ampliar (corregir) las bases sin afectar sustancialmente el rendimiento y la carga sobre los factores. El objetivo de equidad vertical y financiamiento del gasto social siguió vigente en tanto el de la seguridad externa se extingue, siendo sustituido por creciente preocupación por la competitividad (eficiencia económica y capacidad de administración) en un mundo cada vez más liberalizado e interrelacionado.

En la última década del siglo, las economías más competitivas del orbe, las nórdicas, imponen un tributo dual, que reconoce un tratamiento diferencial a las rentas de un capital —tanto ahorro¹¹⁵ como inversión- cada vez más móvil por razones tanto administrativas como de eficiencia. En tanto, en las nuevas economías de mercado se transformó en un impuesto (uniforme) a tasa única para toda clase de renta con un mínimo no imponible alto —para dotarlo de cierta equidad vertical— y escasas deducciones que favorecen considerablemente la tarea de administraciones incipientes.

Por primera vez, el liderazgo de los cambios no es anglo ni sajón, sino que pertenece a economías pequeñas cuyo objetivo principal es la competitividad internacional (no un enemigo político externo o interno). Asimismo, se intenta mantener la progresividad (distribución del ingreso) y la capacidad de proveer fondos para políticas sociales (cohesión social) -en especial el creciente gasto de pensiones— así como favorecer la simplicidad en el cumplimiento y su control administrativo (institucionalidad débil y comparativamente en desventaja con las grandes empresas multinacionales y regionales, al no contar con una efectiva cooperación entre jurisdicciones).

¹¹⁵ La baja del ahorro en los países de la OCDE se refleja en que era en promedio 13.8% en los 70' y se precipitó a cerca de 7% a fines de siglo (Seidman, 1997).

Especulando con el futuro, el impuesto podría sustituirse por una carga (progresiva) al gasto, como ha sido propuesto, o convivir con él, manteniendo el principio de capacidad de pago y el objetivo redistributivo. Sin embargo, conociendo su historia, también podría mutar y adaptarse a los nuevos tiempos con otra estructura, posibilidad que no debería sorprendernos.

En definitiva, se sostiene que la historia de la política fiscal y su gestión constituyen un fiel reflejo de la estructura socioeconómica y del grado de avance político y cultural de las instituciones de una colectividad. En tal caso, el sistema de imposición a la renta y su administración, parafraseando a los Fisiócratas, provee el código genético y la patología forense del estado y la evolución de ese colectivo.

ANEXO 2

DIFERENCIAS ENTRE EL DUAL A LA URUGUAYA Y EL CEDULAR VIGENTE (IRIC, IRA, IRP, COMISIONES Y OTROS)

1. La imposición a la renta Cedular Vigente (CV) –IRIC, IRA, IRP, Impuesto a las Comisiones y otros- no es global, es decir, no grava algunas rentas, en violación flagrante del principio de equidad horizontal. Por ejemplo: si un individuo percibe rentas del trabajo como dependiente (asalariado) o cobra comisiones como no dependiente, resulta gravado (por el IRP y el Impuesto a las Comisiones, respectivamente), pero si recibe honorarios profesionales no es gravado.

Más aún, por el diseño del actual Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP) los ingresos obtenidos en diferentes ocupaciones no se acumulan sino que, por el contrario, se gravan separadamente. Por tanto, dos personas con igual ingreso salarial pueden pagar montos diferentes de IRP si una de ellas obtiene sus ingresos en una sola actividad laboral (full time) mientras que la segunda los obtiene en dos empleos diferentes (part time).

Otro ejemplo: algunas rentas del capital –aún siendo netas- no son gravadas, mientras que las rentas empresariales sí lo son.

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

2. Respecto a la equidad vertical, el CV es regresivo ya que la mayoría de las rentas del trabajo, incluido el empresarial, tributan a tasas altas mientras que la mayoría de las rentas del capital, percibidas por los estratos de mayores ingresos, están exentas. La estructura del CV lo hace, entonces, regresivo respecto a la distribución del ingreso y más regresivo aún en términos de patrimonio. La introducción del sistema de imposición a la renta dual a la uruguayana (DU), tal cual se ha demostrado, vuelve progresivo al conjunto del sistema tributario.
3. El CV privilegia las rentas pasivas sobre las rentas empresariales, de riesgo y creación de riqueza y cambio tecnológico, castigando a estas últimas, que soportan las tasas más altas del sistema tributario. Pese a ello, luego de más de treinta años de vigencia del sistema, Uruguay tiene el ahorro más bajo de América Latina y presenta un déficit crónico en el mismo.
4. El CV actual castiga a la inversión, no solamente porque la renta empresarial es gravada con las tasas más altas del sistema, sino porque el IMABA -que grava las colocaciones bancarias y termina trasladándose al tomador del crédito- encarece el mismo. Posiblemente sea ésta una de las varias razones por las que el país tiene una tasa de inversión insuficiente, la más baja de la región.
5. El CV no puede considerarse un sistema sino, más bien, una colección desordenada de impuestos. El DU, por el contrario, es un sistema de imposición a la renta con tres pilares armonizados: imposición a las rentas personales, rentas de capital y rentas internacionales.
6. Al ser una colección desordenada de impuestos, el CV dificulta la administración y aumenta el costo de cumplimiento a los contribuyentes.

7. El CV al ser un grupo de impuestos sobre diferentes bases a diferentes tasas genera múltiples posibilidades de arbitraje. Por nombrar algunas: *back to back*, arbitrario límite al gasto en honorarios profesionales (que tanto puede resultar deficitario como excesivo), abuso de comisiones, préstamos del exterior, etc.
8. El CV (incompleto) al no gravar las rentas de capital y no dar información sobre no residentes hace al país pasible -y ha sucedido- de ser considerado un paraíso fiscal. El DU (global), por el contrario, grava todas las rentas, incluidas las de capital, en forma similar al régimen establecido por la Directiva del Ahorro de la Comisión Europea y, por tanto, asegura que el país no sea considerado paraíso fiscal.
9. Aunque es reconocido que todo impuesto a la renta es procíclico, el CV no puede ser un instrumento de política fiscal anticíclica, ya que la diversidad de rentas no gravadas y tasas diferenciales hacen que cada movimiento de las tasas exacerbe el arbitraje tributario y vuelva nulo el efecto discrecional buscado. El DU, en cambio, puede aplicarse como un instrumento de política fiscal anticíclica si se modifica el sistema armonizado de tasas (IRPF – IRAE) en forma coherente durante las diferentes fases del ciclo.