

LINEAMIENTOS BÁSICOS PARA LA REFORMA TRIBUTARIA

DOCUMENTO DE CONSULTA PÚBLICA

La reforma de la estructura tributaria es una de las medidas comprometidas en el plan de gobierno y de su éxito depende, en buena medida, la posibilidad de desarrollar todas aquellas políticas que permitan mejorar la calidad de vida de los uruguayos. Esta reforma, que habrá de complementarse con el proceso de modernización de la Administración Tributaria actualmente en curso, se orientará al logro de un nuevo sistema, basado en criterios de equidad, eficiencia, simplicidad, suficiencia y estímulo a la inversión productiva.

Es el marco de esta tarea, el Ministerio de Economía y Finanzas ha creado una Comisión de trabajo (en adelante, la Comisión), con la finalidad de evaluar los aspectos económicos y normativos de la estructura vigente y proponer un nuevo diseño acorde con los principios enunciados. La Comisión es coordinada por el Subsecretario del Ministerio de Economía y Finanzas, Mario Bergara, y está integrada por los siguientes técnicos: Alberto Barreix, Leonardo Costa, David Eibe, Carlos Grau, Gabriel Lagomarsino, Jerónimo Roca y Hugo Vallarino.

La Comisión ha trabajado regularmente en el marco de los cometidos que le fueron asignados. A partir de un conjunto de ideas y propuestas surgidas en su seno y de los lineamientos políticos establecidos por el Ministerio de Economía y Finanzas en el ámbito de su competencia en materia tributaria, se entiende necesario poner a consideración de los distintos sectores sociales, económicos y políticos, el presente informe primario en el que se describen las características estructurales básicas del proyecto de reforma. La idea central de esta presentación es habilitar la más amplia participación de la ciudadanía, a efectos de que realice todos los aportes y sugerencias que entienda necesarios, en aras de que el nuevo sistema tributario, concebido como una reforma estructural sustancial, contribuya a mejorar las condiciones de vida de la población. El Ministerio de Economía y Finanzas recibirá los referidos planteos y la Comisión los incorporará a su proceso de análisis.

La Comisión se nutrió de muy variados puntos de vista, dado que las visiones y las propuestas manejadas por sus integrantes implicaban una diversidad de enfoques y posturas conceptuales, lo cual enriqueció sustantivamente su trabajo. La misma presentará al Ministerio de Economía un informe final, en el que constarán las distintas opciones analizadas, las metodologías empleadas y las propuestas normativas. Este producto final

se inscribirá en el horizonte temporal fijado por el Poder Ejecutivo para la presentación del proyecto de ley ante el Poder Legislativo al inicio de la actividad parlamentaria del año 2006.

1 - LA REFORMA TRIBUTARIA: OBJETIVOS Y PROPUESTA

Los **objetivos** de la reforma tributaria que lleva adelante el gobierno consisten en:

- (i) Promover una **mayor equidad**, tanto horizontal como vertical, en la estructura impositiva, relacionando la carga tributaria con la capacidad de contribución de los distintos sectores sociales y económicos.
- (ii) Coadyuvar con una **mayor eficiencia** del esquema impositivo en sentido amplio, en el entendido que este aspecto se retroalimenta con la equidad y la capacidad de administración tributaria.
- (iii) Operar de manera consistente con el **estímulo a la inversión productiva y el empleo**, de manera que no se constituya en un obstáculo al crecimiento productivo y económico del país.

Asimismo, estos objetivos deben procurarse en un marco de consistencia con las necesidades financieras que emergen de las responsabilidades del Estado en todas las áreas, principalmente en el área social y en el área productiva, satisfaciendo de esa manera un criterio deseable de todo esquema tributario, que es el de **suficiencia**.

Se procura, además, favorecer la competitividad del país, mediante la implementación de las mejores prácticas de una tributación internacional moderna, en un marco de estabilidad jurídica como incentivo y garantía para ciudadanos, inversores y ahorristas.

Por su parte, los **pilares básicos** de la reforma tributaria pueden ser agrupados en base a los siguientes criterios:

- (i) **Simplificación** de la estructura impositiva, superando una constelación caótica de tributos surgida de modificaciones parciales derivadas de visiones coyunturales y no integrales del sistema.
- (ii) **Racionalización**, buscando una mayor consistencia entre las características de los diversos tributos, a partir de la revisión de las bases imponibles de los mismos y de las exoneraciones que las

afectan, muchas de las cuales han ido perforando la estructura de la carga tributaria, al priorizar reclamos parciales y sectoriales, generando en muchos casos mayores inequidades.

- (iii) Gradual introducción del **Impuesto a la Renta de las Personas Físicas**, como instrumento que dote de mayor equidad al esquema global, al tomar en cuenta la capacidad contributiva de los ciudadanos y al incorporar a su ámbito de aplicación rentas que actualmente no tributan.
- (iv) **Enfoque dinámico de responsabilidad fiscal**, que visualice de manera estratégica la necesidad de asegurar la provisión de bienes públicos por parte del Estado y que, a la vez, permita consolidar el círculo virtuoso consistente en reducir la carga impositiva a medida que la recaudación lo permita.

2 - ¿ES ESTA PROPUESTA DE REFORMA CONSISTENTE CON LOS OBJETIVOS PLANTEADOS?

Una evaluación inicial de la reforma tributaria que se propone, requiere necesariamente verificar si su diseño contribuye a lograr los objetivos a los que se ha hecho referencia.

I - ¿Qué aspectos de la reforma contribuyen al objetivo de equidad?

1. Se propone un Impuesto a la Renta de las Personas Físicas que incorpora la obligación de tributar sobre todas las rentas de fuente uruguaya y no sólo sobre algunas de ellas, tal como sucede actualmente con los salarios y algunas rentas empresariales.
2. El Impuesto a la Renta de las Personas Físicas prevé tasas progresionales para las rentas provenientes del trabajo, en función de los niveles respectivos de ingresos.
3. Se disminuye de manera sustancial la tasa mínima del Impuesto al Valor Agregado, que grava bienes y servicios de consumo popular.
4. Se promueve la equidad en forma general, distribuyendo la carga tributaria de un modo más homogéneo entre un mayor número de contribuyentes, a través de una revisión del sistema de exoneraciones cuyas perforaciones en muchos casos carecen de un nexo causal claro con políticas vinculadas al bienestar común.

5. Se promueve la equidad entre los distintos sectores de la producción, a partir de una distribución más igualitaria de los tributos que los gravan, incluidos los aportes patronales a la seguridad social en el sector privado y en las empresas públicas.

II - ¿Qué aspectos de la reforma contribuyen al objetivo de eficiencia?

1. Se elimina un número importante de tributos de baja recaudación y distorsivos, que dificultan la gestión de los organismos de fiscalización e incrementan los costos de cumplimiento de los buenos contribuyentes.
2. El nuevo esquema tributario se diseña en concordancia con la capacidad de la administración tributaria.
3. El Impuesto a la Renta de las Personas Físicas es simple, particularmente en lo que respecta a las rentas derivadas del trabajo, en el sentido que opera con tasas relativamente bajas sobre la renta bruta sin deducciones ni créditos.
4. El sistema dual de Impuesto a la Renta de las Personas Físicas incorpora tasas liberatorias en materia de rentas del capital, lo que coadyuva a la labor de fiscalización y control.
5. La generalización de la carga tributaria a las diversas fuentes de rentas derivadas del trabajo también evita zonas de difícil tratamiento tributario.
6. La ampliación de la base para los impuestos indirectos promueve la eficiencia tributaria, al apuntar a corregir el “desorden” derivado de las “perforaciones” no sistemáticas del sistema impositivo.
7. La reforma propuesta permite una mejor coordinación entre los organismos fiscalizadores, particularmente entre la Dirección General Impositiva (DGI) y el Banco de Previsión Social (BPS). La sencillez de la mayor parte de los instrumentos facilita actividades de contralor conjunto y la capacitación cruzada entre funcionarios de los diversos organismos.

III - ¿Qué aspectos de la reforma contribuyen al objetivo de estimular la inversión y el empleo?

1. Se promueve la ampliación del tratamiento favorable a las reinversiones a sectores que hasta el momento no gozaban del mismo y se extiende el

período de generación de utilidades destinadas a la formación de la reserva.

2. La reforma tiene un diseño que la hace consistente y complementaria de los diversos mecanismos de promoción de inversiones con que cuenta el país.
3. Se disminuye sensiblemente el Impuesto a la Renta Empresarial, particularmente en sectores que aplican innovación tecnológica y generan empleos.
4. La equidad sectorial y la ampliación de la base tributaria mitigan los aspectos de competencia desleal que puedan existir en diversos sectores de la economía, facilitando las decisiones de inversión en los mismos.
5. La equidad sectorial en materia de aportes patronales a la seguridad social en el sector privado permite la disminución de cargas tributarias sobre sectores que son sustanciales generadores de empleo, como los servicios y el comercio.
6. La reducción de aportes patronales en las empresas públicas no financieras redundará en mejores condiciones de provisión de servicios públicos y mayor competitividad de la producción nacional.
7. La imposición diferencial sobre los intereses según los plazos y la moneda, promueve el ahorro de largo plazo y contribuye a desdolarizar la economía, lo que permite reducir incertidumbres y vulnerabilidades.
8. La eliminación de impuestos distorsivos, tales como el IMABA, el ICOSIFI y el ITEL constituyen señales claras hacia los mercados sobre la orientación del sistema y por lo tanto, facilitan las decisiones de inversión y de avance tecnológico.
9. Se avanza en un proceso de adecuación de las Sociedades Anónimas Financieras de Inversión (SAFI) al régimen general de tributación, de modo de promover el uso de instrumentos societarios compatibles con los estándares internacionales, lo que contribuye a consolidar un clima de inversión e inserción externa más sano y transparente.
10. El conjunto de la reforma establece reglas más claras y permite avizorar una mayor estabilidad de las mismas, favoreciendo las decisiones de ahorro e inversión de largo plazo.

IV - Otras consideraciones relevantes

1. Un esquema tributario como el propuesto, con tasas más reducidas en los impuestos relevantes, con mayor simplicidad, con más equidad sectorial y con más facilidades de contralor, promueve la formalización de la economía y desestimula la evasión, lo que impulsa el proceso de disminución de la carga tributaria individual de los buenos contribuyentes.
2. La equidad creciente por sectores y fuentes de rentas facilita la transparencia del sistema, lo cual, sumado a la reducción sustancial de las “perforaciones” del mismo, conduce a concentrar los subsidios por el lado del gasto público de manera explícita.

V – El enfoque dinámico de la responsabilidad fiscal

La reforma propuesta debe tener como un criterio básico el de la responsabilidad fiscal. Esto implica, por un lado, que se debe ser cauteloso a la hora de modificar sustancialmente el esquema tributario, como se está proponiendo, debido a que la pérdida de recaudación derivada de la eliminación de impuestos tiene un mayor grado de certeza que las estimaciones de incremento de recaudación derivado de los nuevos aportes y tributos. Por otro lado, esa cautela inicial no debería congelar la situación en el largo plazo de manera ineficiente e injusta, al aplicar una presión fiscal superior a la necesaria. Por lo tanto, se debe tener una visión estratégica del proceso recaudatorio que atienda, por un lado, a no recargar a la población con impuestos excesivos y, por otro, a garantizar la provisión de bienes públicos que son responsabilidad del Estado.

En consecuencia, se ha optado por un enfoque dinámico de la responsabilidad fiscal, de manera de no generar interrupciones no deseadas en el proceso de las cuentas públicas y en las funciones del Estado y que, a la vez, permita la reducción de la carga impositiva a medida que la recaudación lo permita.

En particular, una implementación adecuada de la reforma propuesta garantizaría la continuidad de las obligaciones del Estado y, en función de la evolución de los ingresos públicos, conduciría a adecuar los tributos y las alícuotas hacia una estructura deseable en el largo plazo. En este sentido, se prevé un proceso gradual que incluya los siguientes aspectos:

1. Eliminación de un mayor número de tributos distorsivos de baja recaudación.

2. Eliminación de tributos específicos del Sector Público que provocan ineficiencias en el funcionamiento estatal.
3. Disminución de las transferencias de las empresas públicas, hasta hacerlas consistentes con una distribución equivalente de dividendos razonables en el sector privado, favoreciendo de esta manera la planificación de inversiones y la reducción de los precios de los servicios públicos.
4. Reducción de la alícuota del Impuesto al Valor Agregado.

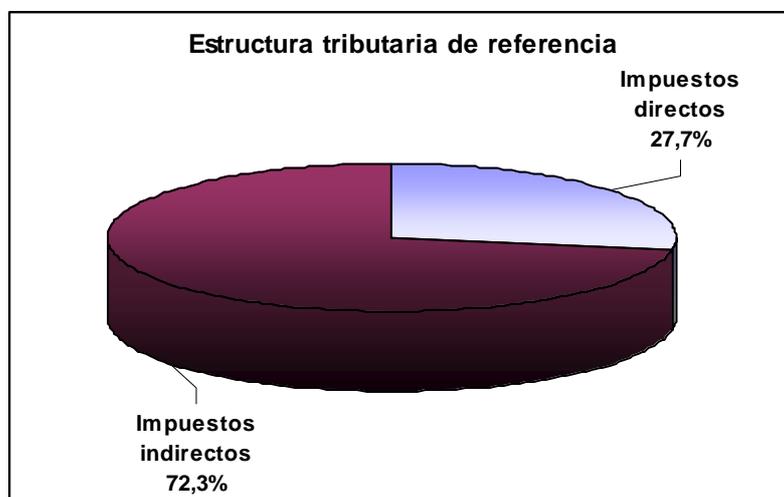
3 – LA SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA TRIBUTARIO

Hace muchos años que nuestro país carece de una visión estratégica en materia tributaria. Las sucesivas modificaciones al sistema han obedecido en general a los desequilibrios recurrentes de las finanzas públicas, así como a presiones sectoriales que derivaron en exoneraciones e incentivos cuyo sentido no siempre estuvo asociado a los objetivos de interés común que deben orientar a la acción de gobierno.

La excesiva participación de la imposición al consumo con tasas nominales muy elevadas, la existencia de una imposición a la renta parcial y la proliferación de tributos menores de escasa recaudación, son las principales características de un sistema ineficiente, inequitativo y complejo. Los gráficos siguientes son ilustrativos a este respecto.

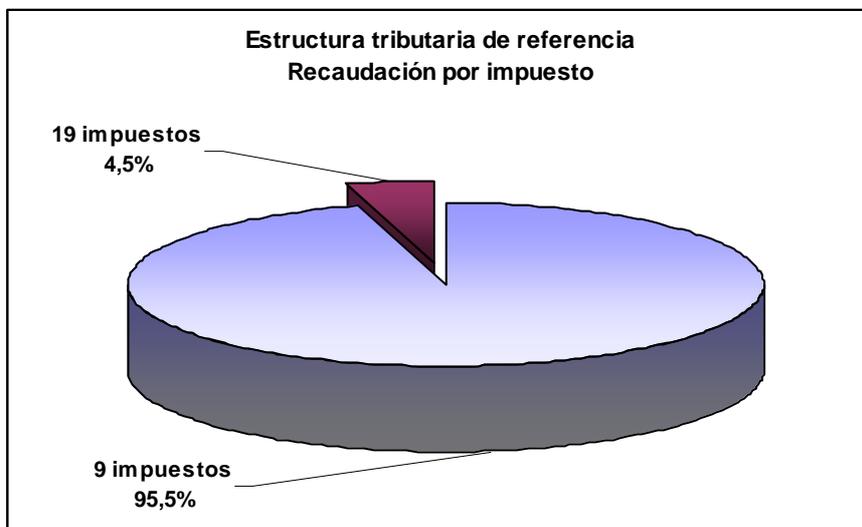
En el **Gráfico 1** se aprecia la participación relativa de la imposición indirecta e indirecta con relación a la recaudación total de la DGI.

Gráfico 1



Por su parte, en el **Gráfico 2** se puede constatar que el 95,5% de la recaudación de la DGI se obtiene a partir de nueve tributos:

Gráfico 2



En el cuadro siguiente se aprecia la referida estructura y la participación en porcentaje de los diferentes impuestos que administra la DGI.

Impuesto	% Recaudac
IVA	53,63%
IRIC	13,57%
IMESI	13,51%
IP personas jurídicas	6,03%
COFIS	4,05%
IMABA	1,58%
ITP	1,22%
IMEBA	1,15%
IMESSA	0,80%
ICOME	0,59%
IRIC pequeña empresa	0,57%
Impto. a las Comisiones	0,56%
IP personas físicas	0,49%
Impto. a la Cñías. de Seguros	0,38%
IMEBA adicionales	0,33%
FIS	0,30%
ITEL	0,29%
ISAFI	0,26%
ICOSIFI	0,22%
ICOSA	0,17%
IRP (art. 587 Ley 17296)	0,07%
Impto. a las Tarjetas de Crédito	0,06%
Detracciones a la exportación	0,06%
Impto. a las Vtas. Forzadas	0,04%
IRA	0,03%
Cesiones y Ptas. Deportistas	0,02%
Compra - Vta Rem. Pco	0,01%
Impuesto a los Sorteos	0,00%
TOTAL	100,00%

Asimismo, a nivel de los aportes patronales a la seguridad social, la situación actual muestra claras diferencias sectoriales, ya que mientras algunos sectores contribuyen con una tasa del 12.5%, existe una amplia gama de exoneraciones, particularmente en el sector privado, mientras que en el sector público los aportes superan largamente esa tasa de referencia en algunos organismos y existen exoneraciones totales o parciales en otros.

4 – LINEAMIENTOS BÁSICOS DE LA REFORMA

La reversión de la situación antedicha requiere un cambio sustancial en el modelo de tributación. Dicho cambio debe encuadrarse en una lógica de gradualidad, compatible con las restricciones que plantea la situación actual en materia de finanzas públicas. No es propósito de la reforma incrementar la presión tributaria global sobre la economía, pero tampoco existe la posibilidad de resignar recaudación, ni siquiera en forma temporal. En este contexto, se propone un conjunto de medidas que apuntan al logro de los objetivos de mejora de la equidad, aumento de la eficiencia, simplificación y estímulo a la inversión productiva.

Entre las medidas más significativas, que luego se desarrollarán, cabe destacar:

1. Eliminación de quince tributos.
2. Modificación de la tributación a la Renta, incorporando el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) de carácter dual, y adecuando la tributación a la renta empresarial, ampliando su ámbito de aplicación y disminuyendo su tasa del 30% al 25%.
3. Disminución de la tributación al Valor Agregado, eliminando el COFIS y bajando en esta instancia la alícuota del IVA al 21% en el caso de la tasa básica y al 10% en el caso de la tasa mínima, con el compromiso explícito de profundizar dicho abatimiento de la tasa básica al 20% en una próxima etapa, no bien la situación de las finanzas públicas lo permita. Asimismo se amplía la base imponible de este tributo, incluyendo bienes y servicios actualmente exonerados.
4. Modificación de la tasa de los aportes patronales a la seguridad social, sin cambios previstos en la recaudación global por ese concepto para el sector privado y una reducción para el sector público, con el objetivo de eliminar las actuales discriminaciones sectoriales sobre el factor trabajo.

5. Incorporación preceptiva de las Sociedades Anónimas Financieras de Inversión al régimen general de tributación, estableciéndose como fecha límite para tal adecuación el 31 de diciembre de 2010, y prohibiéndose la constitución de sociedades de este tipo a partir de la entrada en vigencia de la ley de reforma.

A continuación expondremos las características estructurales del nuevo sistema.

I - Impuestos que se eliminan

En esta etapa, se propone la eliminación al momento de la entrada en vigencia de la reforma de los siguientes tributos:

1. Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP)
2. Impuesto de Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS)
3. Impuesto a los Activos de las Empresas Bancarias (IMABA)
4. Impuesto de Control del Sistema Financiero (ICOSIFI)
5. Impuesto a los Servicios de Salud (IMESSA)
6. Impuesto a las Pequeñas Empresas (IMPEQUE)
7. Impuesto a las Comisiones
8. Impuesto a las Telecomunicaciones (ITEL)
9. Impuesto a las Tarjetas de Crédito
10. Impuesto a las Ventas Forzadas
11. Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio (IRIC)
12. Impuesto a las Rentas Agropecuarias (IRA)
13. Impuesto a las Cesiones y Permutas de Deportistas
14. Impuesto a la Compraventa en Remate Público
15. Impuesto a los Sorteos y Competencias.

Una vez consolidado el funcionamiento del nuevo sistema, se propone la eliminación o adecuación de tributos, como el Impuesto a la Compra de Moneda Extranjera (ICOME) y otros impuestos menores de baja capacidad recaudatoria.

II - Imposición a la Renta

Se propone que la imposición a la renta se estructure sobre tres pilares: la tributación a las rentas empresariales y societarias, que estarán alcanzadas por el Impuesto a la Renta de las Actividades Empresariales (IRAE), la imposición a las rentas de las personas físicas, que tributará el Impuesto a

la Renta de las Personas Físicas (IRPF), y una legislación moderna de tributación internacional que complementa ambos impuestos.

En ambos casos se preserva el principio de fuente territorial, por el cual se gravan exclusivamente las rentas provenientes de actividades desarrolladas, bienes situados o derechos utilizados económicamente en la República.

II.1 - Impuesto a la Renta de las Actividades Empresariales.

El Impuesto a la Renta de las Actividades Empresariales (IRAE), que como se señaló gravará las rentas de fuente uruguaya de las empresas y de las sociedades comerciales, sustituye los actuales Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio (IRIC), Impuesto a las Rentas Agropecuarias (IRA), Impuesto a las Comisiones e Impuesto a las Pequeñas Empresas (IMPEQUE).

Las modificaciones que habrá de introducir el nuevo sistema contienen varios aspectos claves para el logro de los objetivos de mejora de las condiciones de inversión, de mayor equidad y de simplificación.

En primer lugar, debe destacarse la reducción de la tasa general del 30% al 25% de la renta neta fiscal. Asimismo, se extiende el ámbito objetivo de aplicación del impuesto, alcanzando rentas que actualmente no están gravadas, básicamente las rentas puras de capital y las rentas puras de trabajo que obtengan las sociedades comerciales personales.

En materia de estímulo a la inversión productiva, se proyecta perfeccionar el sistema de beneficios de reinversiones, ampliando el período de constitución de la reserva y abarcando a un conjunto más amplio de bienes de activo fijo, con lo cual se extiende el universo de sectores beneficiarios. Asimismo, se propone la extensión a cinco años de la deducción de pérdidas de ejercicios anteriores, a efectos de favorecer a los emprendimientos de lenta maduración.

Desde el punto de vista estructural, el hecho generador del IRAE gravará las rentas de fuente uruguaya, cualquiera sea el factor que las origine, cuando dichas rentas sean obtenidas por sociedades comerciales constituidas en el país y por establecimientos permanentes en el país de sujetos residentes en el exterior. A efectos de facilitar la interpretación del concepto de “establecimiento permanente” se tomará como base la definición dada por el modelo de tratado para evitar la doble tributación de la OCDE, sin perjuicio de las adecuaciones que sea necesario realizar. También alcanzará a las rentas de fuente uruguaya de naturaleza

empresarial obtenidas por cualquier otro sujeto distinto de los mencionados precedentemente, y a las rentas del trabajo, en este último caso cuando el contribuyente opte por este tributo en lugar del IRPF.

La base imponible estará determinada por la renta neta. Ciertos tipos societarios y los establecimientos permanentes de sujetos del exterior, deberán determinar la renta fiscal a partir de la renta neta contable, con los ajustes fiscales que correspondan y sin perjuicio de los regímenes de determinación objetiva opcionales, vinculados básicamente a las rentas de fuente internacional. En el caso de los restantes sujetos, particularmente de las pequeñas y medianas empresas y de los contribuyentes agropecuarios, está previsto establecer regímenes simplificados, adecuados a sus características particulares. Para las rentas societarias y empresariales no agropecuarias, se mantendrá el sistema de pago mínimo mensual.

Cuando se trate de las rentas agropecuarias, será obligatorio tributar el IRAE toda vez que se supere determinado nivel de ingresos, el que en principio se propone establecer en unidades indexadas, manteniéndose la opción de tributar IMEBA para las explotaciones más pequeñas. Para los sujetos pasivos del IRAE, el IMEBA se tomará como pago a cuenta de ese impuesto.

Se eliminará el Impuesto a las Pequeñas Empresas. Estas empresas estarán exoneradas del IRAE y el pago mínimo que se les exija se imputará al Impuesto al Valor Agregado, ya sea en régimen de liquidación real o ficto.

En materia de tributación internacional a la renta, se proyecta la inclusión de normas que regulen la problemática de los precios de transferencia. El régimen de precios de transferencia comprenderá a las metodologías internacionales de mayor recibo, basadas en criterios de comparabilidad y libre competencia. Sin perjuicio de ello, a efectos de dar garantía a los contribuyentes y facilitar la adecuación de la Administración Tributaria a la aplicación de estos instrumentos, se establecerán criterios de determinación objetiva (*safe harbors*), en los que los contribuyentes podrán ampararse mediante el ejercicio de una opción.

II.2 - Impuesto a la Renta de las Personas Físicas

El Impuesto a la Renta de las Personas Físicas es el cambio más sustancial en el futuro modelo de imposición. Su introducción asegura un fuerte cambio en la estructura tributaria, en tanto abarca a todas las rentas de fuente uruguaya, cualquiera sea su origen, alcanzando un importante conjunto de ingresos que actualmente no tributan.

Obviamente, en el proceso de incorporación de un impuesto de estas características, el objetivo de lograr una mayor equidad debe orientarse hacia una equidad efectiva: de nada sirve formular una estructura teóricamente perfecta, si la misma prescinde de los límites que la realidad impone, situación que se ha dado frecuentemente en América Latina en materia de imposición a la renta personal. La incorporación del IRPF debe ser concebida como un proceso gradual, que requerirá cambios profundos en la Administración Tributaria y también en la propia sociedad, la que habrá de asumir una nueva cultura tributaria basada en la solidaridad vinculada a la capacidad contributiva.

Actualmente, existe un sistema desordenado y parcial de imposición a la renta personal, que comprende al Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP) y, en algunos casos, el Impuesto a las Comisiones. Como se señaló, un aspecto sustancial de la propuesta es gravar aquellas rentas que actualmente no tributan: tal es el caso de las rentas puras de capital y las rentas del trabajo fuera de la relación de dependencia. Tales rentas, así como las que actualmente tributan los impuestos antes mencionados, se incluirán en el ámbito de aplicación del nuevo IRPF, eliminándose por tanto el IRP y el Impuesto a las Comisiones.

Desde el punto de vista estructural, el IRPF establecerá un tratamiento diferencial para las rentas de capital y las rentas del trabajo. Este tratamiento, que a nivel internacional se conoce como sistema dual¹, contempla las restricciones a las que se hacía referencia, equilibrando el objetivo fundamental de equidad, con la necesidad de disponer de condiciones que favorezcan el ahorro y de compatibilizar la estructura del tributo con las actuales posibilidades de gestión.

II.2.1 - Rentas del Capital

El hecho generador del IRPF aplicable a las rentas del capital incluye a todas las rentas que se originen en ese factor, tales como intereses, arrendamientos, regalías, ganancias de capital y similares. En el caso de las plusvalías, el hecho generador se configurará en el momento de la realización, entendiéndose por tal, la enajenación. Un aspecto a destacar es que no se gravan las utilidades y dividendos, de manera de evitar situaciones de doble imposición económica.

¹ Las variantes y las propuestas referidas al sistema dual se describen en los trabajos de Barreix y Roca (2003) y (2005), los que constituyeron un ingrediente de base para el análisis de la Comisión.

Los contribuyentes del tributo son las personas físicas residentes en el país, no comprendidas en el IRAE. La base imponible estará constituida por el monto bruto de los ingresos. En determinadas hipótesis, dicha base podrá ser objeto de alguna reducción, por ejemplo en el caso de los arrendamientos. En lo atinente a las plusvalías correspondientes a las enajenaciones de inmuebles, se establecerá un régimen de determinación de renta de naturaleza objetiva para aquellos inmuebles que se hubieran adquirido con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley. Para los adquiridos posteriormente, se establecerá un mecanismo de indexación que contemple la inflación.

La tasa aplicable a las rentas de capital será del 10% y se aplicará en forma proporcional sobre toda la base imponible.

Estarán exonerados los títulos de deuda pública y los resultados de los fondos de ahorro previsional. Por su parte, los intereses de los depósitos a más de un año en moneda nacional o en unidades indexadas tributarán sólo un 3%, a efectos de favorecer el proceso de desdolarización y promover el ahorro en instrumentos financieros de largo plazo.

II.2.2 - Rentas del Trabajo

En el caso de las rentas del trabajo, a diferencia del IRPF aplicable a las rentas del capital, se estructurará un sistema de imposición con tasas progresionales aplicables a cada tramo de ingresos. Para este tipo de rentas existirá un mínimo no imponible, lo que de acuerdo a estimaciones realizadas por la Comisión, determinará en el caso de los asalariados y jubilados, que prácticamente el 60% de la población quedará excluida del tributo. Si bien es deseable establecer la opción para que los contribuyentes puedan elegir entre declarar en forma individual o como núcleo familiar, tal posibilidad se podrá otorgar una vez que el sistema esté suficientemente consolidado, por lo que en esta instancia la liquidación deberá formularse preceptivamente en forma individual.

El mínimo individual no imponible se sitúa en cinco Bases de Prestaciones y Contribuciones (BPC). Cabe acotar que la Base de Prestaciones y Contribuciones asciende a \$ 1.397 al mes de octubre de 2005. A partir de ese mínimo, las tasas aplicables **a cada tramo** serán las siguientes:

- | | |
|----------------------|-----|
| • Hasta 5 BPC | 0% |
| • Entre 5 y 10 BPC | 10% |
| • Entre 10 y 15 BPC | 15% |
| • Entre 15 y 100 BPC | 20% |

- Más de 100 BPC 25%

La base imponible de los asalariados se reducirá en los aportes jubilatorios. En el caso de las rentas derivadas de la prestación de servicios personales fuera de la relación de dependencia, se establecerá una reducción a la base, la que habrá de determinarse a efectos de evitar arbitrajes con el IRAE.

La implementación de un sistema de deducciones o créditos fiscales asociados a situaciones subjetivas no es aconsejable en esta instancia de implementación, habida cuenta la equidad horizontal entre contribuyentes, las dificultades de gestión fiscalizadora, los desincentivos a la evasión y la elusión, los aspectos de recaudación ya señalados y, sobre todo, la preferencia por tasas más bajas aún dentro de un sistema significativamente progresivo.

II.3 - Tributación de No Residentes

En el caso de los sujetos del exterior no residentes en el país que no actúen por establecimiento permanente, las rentas se gravarán con una tasa del 10% sobre el ingreso bruto, cualquiera sea su origen.

Siguiendo el mismo criterio que el aplicado en el caso del IRPF, los intereses de títulos de deuda pública y los dividendos y utilidades estarán exonerados. Los intereses de los depósitos a más de un año en moneda nacional o unidades indexadas tributarán el 3%, al igual que en el caso de los residentes.

III - Impuesto al Patrimonio

En el caso de las personas físicas, dada la incorporación del IRPF, se propone mantener el tributo como instrumento de contralor de las variaciones patrimoniales de los sujetos pasivos. En tal sentido, se proyecta mantener su estructura a una tasa simbólica del 0,1%.

En lo que respecta al Impuesto al Patrimonio de las Personas Jurídicas, se propone extender al IRAE el sistema de imputación del IRIC, que permite abatir hasta el 50% del monto del primero de los tributos mencionados a las empresas personales, de modo de estimular la nominatividad de las participaciones patrimoniales.

IV - Imposición General al Consumo

Actualmente, el sistema de imposición al valor agregado comprende dos tributos: el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto de Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS). La acumulación de estos dos tributos determina que en el caso de los bienes gravados a la tasa básica del IVA, la alícuota efectiva se sitúe en el entorno del 26%, mientras que en los bienes gravados a la tasa mínima, la tasa sea del orden del 17%.

La reforma plantea la eliminación del COFIS, cuya tasa es del 3%, y la disminución en esta etapa del 23% a 21% en el caso de la tasa básica del IVA (con el propósito de bajarla al 20% en un futuro próximo) y de 14% al 10% en el caso de los bienes y servicios gravados a la tasa mínima. Así, la presión efectiva de los bienes gravados a la tasa básica disminuye de manera inmediata 5 puntos porcentuales, pasando del 26% al 21%, mientras que los bienes gravados a la tasa mínima son objeto de una disminución de 7 puntos porcentuales, bajando del 17% al 10%.

La eliminación del COFIS y la disminución de las alícuotas del IVA obedecen al propósito de disminuir la participación relativa de la imposición indirecta en el sistema tributario, a contribuir a la simplificación del sistema y a mejorar las condiciones de lucha contra el informalismo y la evasión. En el contexto de tal disminución, debe destacarse el mayor abatimiento de la tasa mínima, la que grava bienes y servicios de consumo popular. De este modo se contribuye al logro de una mayor progresividad del sistema tributario en su conjunto, consistente con el objetivo de privilegiar la equidad.

Conjuntamente con estas medidas, se modifica la tributación de algunos bienes y servicios gravados. Así, se grava a la tasa mínima la primera enajenación de inmuebles, los servicios de salud a los seres humanos y al transporte de pasajeros, en este último caso dentro del régimen general de tributación. En el caso de la primera enajenación de inmuebles y de los servicios de salud, los cambios no traerán aparejado un incremento significativo de la recaudación, dada la incidencia del Impuesto al Valor Agregado incluido en las adquisiciones de bienes y servicios que integran el costo de tales operaciones. Sin embargo, la modificación se justifica plenamente por la necesidad de establecer condiciones que favorezcan la formalización en la adquisición de dichos insumos, así como por razones de eficiencia y simplicidad del sistema.

Asimismo se grava a la tasa básica y dentro del régimen general, la enajenación de tabacos, cigarros y cigarrillos, de frutas y verduras, el suministro de agua, la leche saborizada y larga vida, 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. En lo que respecta a las enajenaciones de agua, el proyecto propone mantener la exoneración hasta un determinado nivel de consumo familiar, dada la correlación que existe entre la salubridad y el suministro de dicho elemento. En el caso de los préstamos a la vivienda ya otorgados, por tratarse de contratos de largo plazo se entiende inconveniente modificar el monto de las cuotas por la vía de un incremento en la tributación, situación que se daría por ser los intereses prestaciones de tracto cuyo IVA se devenga periódicamente. En lo referente a los intereses de préstamos del Banco Hipotecario del Uruguay, se considera pertinente mantener la exoneración, habida cuenta del impacto social de dichas operaciones.

V - Impuesto Específico Interno

Con relación al Impuesto Específico Interno, se propone realizar una adecuación en su estructura, de modo que en la mayoría de los bienes gravados la base imponible esté constituida por el precio de venta del fabricante o importador, complementada si es necesario con una base imponible específica por unidad enajenada. Este cambio, que se planea introducir gradualmente para no generar distorsiones en la producción nacional, requerirá además una modificación de las tasas máximas del tributo para obtener un nivel de recaudación similar al actual, así como normas antielusivas, que penalicen la desagregación artificial del proceso de comercialización de los bienes gravados.

No estarán comprendidos en este cambio, los tabacos, cigarros y cigarrillos, los combustibles y el azúcar, bienes que justifican el tratamiento especial del que han sido objeto. Deberá además incluirse en el ámbito de aplicación del impuesto a las bebidas alcohólicas que hoy no tributan, de modo de establecer criterios de equidad con las restantes bebidas fermentadas.

VI - Sociedades Anónimas Financieras de Inversión (SAFI) y Secreto Bancario

Las Sociedades Anónimas Financieras de Inversión han sido objeto de críticas a nivel internacional, en particular en el contexto del proceso de lucha contra las prácticas fiscales nocivas. Si bien en muchos casos tales

críticas son infundadas, es indudable que estas sociedades caracterizadas por un régimen tributario especial, constituyen un instrumento anacrónico, inadecuado a los estándares que impone la legislación comparada y las recomendaciones de los organismos multilaterales especializados en esta problemática. Es por ello que se propone la prohibición de la constitución de dichas sociedades especiales a partir de la entrada en vigencia de la reforma, así como la adecuación de las existentes al régimen de tributación de las sociedades en general no más allá del 31 de diciembre de 2010.

En lo atinente al secreto bancario, se entiende conveniente mantener los actuales criterios establecidos a nivel legal para su levantamiento preceptivo a efectos fiscales, criterios que se basan en la aplicación de un mecanismo vinculado a una decisión jurisdiccional. Sin perjuicio de este criterio general, se dictarán normas que promuevan el levantamiento voluntario de secreto bancario a efectos fiscales por parte de los contribuyentes. En tal sentido, se prevé establecer una disminución significativa en el período de prescripción de las obligaciones tributarias para quienes ejerzan dicha renuncia, una vez que el sistema se haya consolidado.

VII - Aportes Patronales a la Seguridad Social

Se propone eliminar las asimetrías sectoriales existentes en materia de aportes a la seguridad social del sector privado, así como las referidas a las empresas públicas. Por razones de neutralidad entre los sectores productivos, se plantea una tasa única del 7,5% para los sectores industrial, comercial y de servicios que desarrollan sus actividades en la órbita privada. Asimismo, se propone fijar la misma tasa, implicando una reducción de la recaudación en general, para las empresas públicas no financieras. En el caso del sector agropecuario, se establecerá un sistema de aportes patronales basado en los criterios de equidad horizontal antedichos, cuya instrumentación contemplará las peculiaridades del sector.

RESUMEN DE LOS CAMBIOS PROPUESTOS

Sistema Impositivo Vigente

	TRIBUTO	Tasa
1	Impuesto a las Rentas Industria y Comercio (IRIC)	30,00%
2	Pequeñas Empresas	Base Ficta
3	Impuesto a las Rentas Agropecuarias (IRA)	30,00%
4	Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios (IMEBA)	Múltiples
5	Impuesto Retribuciones Personales (IRP)	2% - 6%
6	Impuesto a las Sociedades Financieras de Inversión (SAFI)	0,30%
7	Impuesto al Patrimonio de las Personas Jurídicas	1,50% - 2,80%
8	Impuesto de Control de las Sociedades Anónimas	Base Ficta
9	Impuesto a los Activos de las Empresas Bancarias (IMABA)	Máxima 2,00% Mínima 0.01%
10	Impuesto al Control del Sistema Financiero	Máxima 0.36% Mínima 0.01%
11	Impuesto al Patrimonio de las Personas Físicas	Progresivas 0,70% - 3,00%
12	Compra Venta Bienes Muebles en Remate Público	0,20%
13	Impuesto Cesiones o Permutas Derechos Deportistas	5,00%
14	Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales	Onerosas 4% Gratuitas 3%
15	Impuesto al Valor Agregado (IVA)	Mínima 14% - Básica 23%
16	Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social - COFIS	3,00%
17	Impuesto Específico Interno (IMESI)	Múltiples
18	Adicional Impuesto a la enajenación de bienes agropecuarios -Adic IMEBA	0,20% - 0.40%
19	Impuesto Compra Moneda Extranjera (ICOME)	2,00%
20	Fondo Inspección Sanitaria (FIS)	1,00%
21	Impuesto a los Sorteos (Fondo Nal. De Recursos)	20,00%
22	Impuesto Específico a los Servicios de Salud – IMESSA	3,00%
23	Impuesto a los Ingresos Compañías de Seguros	Múltiples
24	Impuesto a las Comisiones	9,00%
25	Impuesto a las Ventas Forzadas	2,00%
26	Impuesto a las Telecomunicaciones	Múltiples
27	Impuesto a las Tarjetas de Créditos	Suma Fija
28	Detracciones a la Exportación	Múltiples

Sistema Impositivo Propuesto

	TRIBUTO	Tasa
1	Impuesto a las Rentas de Actividades Empresariales (IRAE)	25,00%
2	Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios (IMEBA)	Múltiples
3	Impuesto Renta Personas Físicas (IRPF)	10% - 25%
4	Impuesto a las Sociedades Financieras de Inversión (SAFI)	0,30%
5	Impuesto al Patrimonio de las Personas Jurídicas	1,5% - 2,8%
6	Impuesto a la Constitución y Control Sociedades Anónimas	Base Ficta
7	Impuesto al Patrimonio de las Personas Físicas	0,1%
8	Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales	Onerosas 4% Gratuitas 3%
9	Impuesto al Valor Agregado (IVA)	Mínima 10% - Básica 21%
10	Impuesto Específico Interno (IMESI)	Múltiples
11	Adicional Impuesto a la enajenación de bienes agropecuarios - Adic IMEBA	0,20% - 0.40%
12	Impuesto Compra Moneda Extranjera (ICOME)	2,00%
13	Fondo Inspección Sanitaria (FIS)	1,00%
14	Impuesto a los Ingresos Compañías de Seguros	Múltiples
15	Detracciones a la Exportación	Múltiples