



MINISTERIO
DE
ECONOMÍA Y FINANZAS

MINISTERIO DEL INTERIOR
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS
MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGIA Y MINERIA
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
MINISTERIO DE SALUD PUBLICA
MINISTERIO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA
MINISTERIO DE TURISMO Y DEPORTE
MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL
Y MEDIO AMBIENTE
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

06/05/001/60/37

Montevideo: 16 MAR 2006

Señor Presidente de la
Asamblea General:

El Poder Ejecutivo tiene el honor de dirigirse a ese Cuerpo, a efectos de someter a su consideración el presente proyecto de ley por el que se establece una modificación integral del sistema tributario.

Exposición de Motivos

1.- Antecedentes.-

Dentro de los cambios estructurales comprometidos en el Plan de Gobierno, la reforma del sistema tributario tiene una importancia singular, ya que de

su éxito depende, en buena medida, la posibilidad de desarrollar aquellas políticas que permitan mejorar la calidad de vida de los uruguayos.

Para llevar adelante esta iniciativa, el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Economía y Finanzas conformó una Comisión de Trabajo con expertos de dilatada trayectoria en distintas disciplinas vinculadas a la tributación, con el objetivo de elaborar una propuesta que habría de ser sometida a un proceso de consulta pública. El citado documento, puesto a consideración de la opinión pública en noviembre de 2005, generó una amplia participación de la ciudadanía, actuando individualmente y a través de las más diversas organizaciones. Las opiniones recibidas fueron rigurosamente analizadas, a la luz de la defensa del interés colectivo que debe guiar la acción gubernamental, así como del estado del actual proceso de mejora de gestión en la Administración Tributaria.

Más allá del alcance de las medidas que se proponen -las que naturalmente podrán ser objeto de controversia, dada la natural sensibilidad que genera el tema tributario- es esencial que las mismas puedan aplicarse efectivamente, ya que el peor de los fracasos es el que deriva de la brecha entre las normas aprobadas por el Parlamento y su efectiva aplicación, brecha que se manifiesta en las múltiples conductas de evasión y elusión.

En cualquier caso, el proceso de elaboración de la reforma constituye una experiencia inédita, que se inscribe en las mejores tradiciones democráticas de nuestro país.

2.- La situación actual y los objetivos de la reforma

Durante varias décadas, nuestro país ha carecido de una visión estratégica en materia tributaria. Las modificaciones introducidas al sistema se han vinculado en general a situaciones de desequilibrio fiscal, así como a presiones sectoriales que derivaron en exoneraciones asociadas a cuestiones coyunturales, no siempre motivadas por propósitos de interés general. De este proceso devino una estructura caracterizada por una excesiva participación de la imposición al consumo con tasas nominales muy elevadas, un sistema de imposición a la renta parcial, y la proliferación de impuestos pequeños, de baja recaudación. Se trata en síntesis de un sistema inequitativo y complejo.

El cuadro siguiente es ilustrativo a ese respecto, en la medida en que muestra estimaciones de la estructura impositiva de referencia:

Estructura impositiva de referencia - Cifras en mill u\$s 2005

| Impuesto | recaudación en mill u\$s | % del PIB 2005 |
|--------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------|
| IRIC | 410,6 | 2,43% |
| IP personas jurídicas | 182,6 | 1,08% |
| IRP | 147,6 | 0,87% |
| IMABA | 47,7 | 0,28% |
| IMEBA | 34,9 | 0,21% |
| IRIC pequeña empresa | 17,3 | 0,10% |
| IP personas físicas | 14,9 | 0,09% |
| ISAFI | 7,7 | 0,05% |
| ICOSIFI | 6,7 | 0,04% |
| ICOSA | 5,1 | 0,03% |
| IRP (art. 587 Ley 17296) | 2,3 | 0,01% |
| IRA | 0,8 | 0,01% |
| Subtotal impuestos directos | 878,3 | 5,20% |
| IVA tasa básica | 1.377,7 | 8,16% |
| IMESI | 408,9 | 2,42% |
| IVA tasa mínima | 245,7 | 1,46% |
| COFIS | 122,6 | 0,73% |
| ITP | 36,9 | 0,22% |
| IMESSA | 24,2 | 0,14% |
| ICOME | 17,9 | 0,11% |
| Impto. a las Comisiones | 16,9 | 0,10% |
| Impto. a la Cñías. de Seguros | 11,5 | 0,07% |
| IMEBA adicionales | 10,0 | 0,06% |
| FIS | 8,9 | 0,05% |
| ITEL | 8,8 | 0,05% |
| Impto. a las Tarjetas de Crédito | 1,9 | 0,01% |
| Detracciones a la exportación | 1,8 | 0,01% |
| Impto. a las Vtas. Forzadas | 1,2 | 0,01% |
| Cesiones y Ptas. Deportistas | 0,7 | 0,00% |
| Compra - Vta Rem. Pco | 0,3 | 0,00% |
| Impuesto a los Sorteos | 0,2 | 0,00% |
| Subtotal impuestos indirectos | 2.296,1 | 13,60% |
| TOTAL | 3.174,4 | 18,81% |
| Impuestos directos | 878,3 | 5,20% |
| Impuestos indirectos | 2.296,1 | 13,61% |

En lo atinente a los aportes patronales jubilatorios a la seguridad social, se verifica la existencia de fuertes asimetrías sectoriales, ya que en tanto determinados sectores tributan a una alícuota del 12,5%, existe una extendida nómina de entidades y actividades exoneradas de dicha contribución especial y otros casos de alícuotas diferenciales, lo que constituye una clara situación de inequidad.

La reversión de la situación antedicha requiere un cambio sustancial en el modelo de tributación, basado en objetivos claramente definidos.

En tal sentido, los objetivos de la reforma que se propone consisten en:

- Promover una mayor equidad, tanto horizontal como vertical, relacionando la carga tributaria con la capacidad de contribución de los distintos sectores sociales y económicos.
- Incrementar la eficiencia del sistema, tanto en lo que respecta a una mejor asignación de recursos en la economía, como en su inevitable retroalimentación con la capacidad de gestión de la administración tributaria y en la mejora de la equidad.
- Estimular la inversión productiva y el empleo, de modo de generar las condiciones que faciliten el crecimiento económico.

Estos objetivos habrán de procurarse en un marco de consistencia con las necesidades financieras del

Estado, particularmente en el área social y productiva, por lo que deberán ser compatibles con el atributo de suficiencia, imprescindible en cualquier sistema tributario.

Para lograr estos objetivos, el presente proyecto de ley establece un vasto conjunto de modificaciones normativas que se analizarán más adelante. Tales modificaciones se apoyan en un conjunto de pilares básicos, a saber:

- Simplificación de la estructura impositiva, eliminando diversos impuestos surgidos de visiones coyunturales y carentes de integralidad.
- Racionalización, buscando una mayor consistencia entre las características de los diversos tributos, a partir de la revisión de sus bases imponibles, y de las exoneraciones que las afectan, causa frecuente de numerosas inequidades.
- Introducción del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, como instrumento capaz de mejorar la equidad del sistema.
- Enfoque dinámico de la 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.

3.- Principales medidas incluidas en el proyecto de ley

3.1. Eliminación de impuestos

El proyecto dispone una amplia derogación de tributos, algunas de pleno derecho, y otras a partir de la fecha que establezca el Poder Ejecutivo, en atención al enfoque dinámico de la responsabilidad fiscal a que se hacía referencia anteriormente. Así, se derogan a partir de la entrada en vigencia de la ley los siguientes tributos:

- Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP).
- Impuesto de Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS).
- Impuesto a los Activos de las Empresas Bancarias (IMABA).
- Impuesto de Control del Sistema Financiero (ICOSIFI).
- Impuesto Específico a los Servicios de Salud (IMESSA).
- Impuesto a las Pequeñas Empresas (IPEQUE).
- Impuesto a las Comisiones (ICOM).
- Impuesto a las Telecomunicaciones (ITEL).
- Impuesto a las Tarjetas de Crédito.
- Impuesto a las Ventas Forzadas.
- Impuesto a las Rentas Agropecuarias.

- Impuesto a las Cesiones de Derechos sobre Deportistas.
- Impuesto a la Compraventa de Bienes Muebles en Remate Público.
- Impuesto a los Concursos, Sorteos y Competencias.

Se faculta asimismo al Poder Ejecutivo a disminuir las alícuotas y a establecer la fecha a partir de la cual quedarán derogados los impuestos a la Compra de Moneda Extranjera, a los Ingresos de las Entidades Aseguradoras y para el Fondo de Inspección Sanitaria.

3.2. Imposición a la Renta

El proyecto prevé un sistema de imposición a la renta estructurado sobre tres impuestos: el Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas, el Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas y el Impuesto a la Renta de los No Residentes. En todos los 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.

Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas

El Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas (IRAE), que grava 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 grava 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. El proyecto regula los conceptos de "establecimiento permanente" y de "residente", hoy ausentes, salvo casos puntuales, en nuestra legislación, lo que contribuirá a generar condiciones de mayor certeza para las inversiones internacionales, particularmente en materia de obras públicas. El hecho generador del IRAE también alcanza 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, o por superar el límite de ingresos que establezca el Poder Ejecutivo.

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, 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 propone eliminar 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, sin derecho a devolución si existiera un excedente.

En materia de tributación internacional a la renta, se proyecta la inclusión de normas que regulan la problemática de los precios de transferencia. El régimen de precios de transferencia comprende 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 establece la posibilidad de incluir por vía reglamentaria criterios de determinación objetiva (*safe harbors*) en los que los

contribuyentes podrán ampararse mediante el ejercicio de una opción.

Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas

La introducción del Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas (IRPF) asegura un fuerte cambio en la estructura tributaria, en tanto abarca a todas las rentas de fuente uruguaya, cualquiera sea el factor que las origina, 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 justicia tributaria 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 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.

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

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, tanto las que corresponden a rendimientos, tales como intereses, arrendamientos, regalías, y similares, como las que se vinculan con los incrementos patrimoniales. En este último caso, el hecho generador se configurará en el momento de la realización. Un aspecto a destacar es que no se

gravan las utilidades y dividendos, de manera de evitar situaciones de doble imposición económica.

Los contribuyentes del tributo son las personas físicas residentes en el país, no comprendidas en el IRAE, ni en el Impuesto a la Rentas de los No Residentes. La base imponible está constituida por el monto bruto de los ingresos. En el caso de los arrendamientos, dicha base es objeto de reducciones: se establece la posibilidad de deducir la contribución inmobiliaria y el impuesto de Enseñanza Primaria. En lo atinente a los incrementos patrimoniales correspondientes a las enajenaciones de inmuebles, se establece 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 dispone asimismo un mecanismo de indexación que contemple la inflación.

La tasa aplicable a las rentas de capital es del 10% y se aplicará en forma proporcional sobre toda la base imponible. Se prevé además una tasa abatida del 3% para los intereses correspondientes a depósitos a más de un año en moneda nacional y en Unidades Indexadas (U.I.), y para los intereses de obligaciones y títulos similares a más de tres años que coticen en Bolsa, y una tasa del 5% para los intereses de depósitos a un año o menos en moneda nacional sin cláusula de reajuste. El proyecto prevé

exonerar entre otros a los intereses de los títulos de deuda pública, los resultados de los fondos de ahorro previsional, los incrementos patrimoniales derivados de rescates de capital, las rentas originadas en la enajenación de acciones al portador, y los incrementos patrimoniales que no superen las 30.000 U.I. consideradas individualmente, y siempre que la suma de tales operaciones no exceda las 90.000 U.I.

Rentas del Trabajo

En el caso de las rentas del trabajo, a diferencia del IRPF sobre las rentas del capital, se estructura un sistema de imposición con tasas progresivas aplicables a cada tramo de ingresos. Para este tipo de rentas existe un mínimo no imponible, lo que de acuerdo a estimaciones realizadas por la Comisión de Trabajo, determinará en el caso de los asalariados y jubilados, que más del 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 sesenta Bases de Prestaciones y Contribuciones (BPC) anuales. A partir de ese mínimo, las tasas aplicables a cada tramo serán las siguientes:

Renta anual computable

| | |
|------------------------|-----|
| • Hasta 60 BPC | 0% |
| • Entre 60 y 120 BPC | 10% |
| • Entre 120 y 180 BPC | 15% |
| • Entre 180 y 600 BPC | 20% |
| • Entre 600 y 1200 BPC | 22% |
| • Más de 1200 BPC | 25% |

Para determinar el monto imponible, el proyecto prevé que se sume la totalidad de las rentas de esta categoría. En el caso de las rentas correspondientes a los servicios personales fuera de la relación de dependencia, dichas rentas se abaten en un 30% por concepto de gastos.

El proyecto prevé que se puedan efectuar de la citada base las siguientes deducciones:

- a) Los aportes jubilatorios a los distintos institutos de seguridad social;
- b) Los aportes a DISSE y al Fondo de Reversión Laboral y en el caso de los jubilados los montos pagados en aplicación del artículo 188° de la Ley N° 16.713;
- c) La prestación al Fondo de Solidaridad;
- d) Los importes devengados y efectivamente pagados por cada hijo menor de edad a cargo del contribuyente, correspondiente a la afiliación a Instituciones de Asistencia Médica, hasta un máximo de 8.000 U.I. anuales por hijo, deducción que se duplica en caso de incapaces y minusválidos.

Impuesto a las Rentas 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. En materia de exoneraciones se siguen los mismos criterios que en el IRPF.

Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios

El proyecto establece la opción de tributar este impuesto para los contribuyentes de reducida dimensión económica. A efectos de que queden incluidas todas las rentas, ya sea en el IRAE o en el IMEBA, se amplía el ámbito de aplicación de este último tributo, alcanzando ingresos de actividades que actualmente no tributan, aunque pertenecen claramente al sector.

3.3 - 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 22% en el caso de la tasa básica del IVA (con el propósito de bajarla al 20% en el más corto plazo posible) 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 4 puntos porcentuales, pasando del 26% al 22%, 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 obedece 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. 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 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.

Un aspecto novedoso introducido por el proyecto se vincula a la ampliación del hecho generador del IVA, incluyendo el incremento de valor derivado de la actividad de construcción bajo la modalidad de administración, que realizan quienes no son contribuyentes del IVA o del IRAE, con el propósito de generar una oposición de intereses que favorezca la lucha contra la evasión.

3.4. 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 están comprendidos en este cambio, los tabacos, cigarros y cigarrillos, y los combustibles, bienes que justifican el tratamiento especial del que han sido objeto. Se incluye además 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. Se plantea asimismo la posibilidad de establecer una alícuota incrementada para el caso de aquellas bebidas que se comercialicen en envases descartables de material plástico, dada la incidencia medioambiental de tales envases.

3.5- 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, disminuyendo la tasa hasta el 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. En el caso de las entidades con acciones al portador, y ya que no se grava por el Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas el resultado derivado de la enajenación de dichos títulos, se propone que tales entidades no puedan aplicar el sistema de abatimiento anteriormente referido. El proyecto establece asimismo que no regirá para dichas entidades la exoneración del patrimonio afectado a la actividad agropecuaria.

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

Las Sociedades 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 proyectan normas que promueven el levantamiento voluntario de dicho secreto, a cambio de una disminución sustancial del período de prescripción de los tributos.

3.7 Monotributo

Se propone mejorar este instrumento de modo que se constituya en una verdadera herramienta de inclusión social y formalización del trabajo. A tal fin se amplía el alcance de las actividades comprendidas, hasta ahora restringidas a las desarrolladas en la vía pública. Dado que se trata de un régimen que contiene importantes exoneraciones y un sistema benévolo de aportación a la seguridad social, se precisa el concepto de las microempresas amparadas, estableciendo criterios objetivos vinculados a la capacidad económica de los contribuyentes.

3.8. Unificación de aportes jubilatorios

Se propone eliminar las asimetrías sectoriales existentes en materia de aportes jubilatorios a la seguridad social del sector privado, así como las referidas a las empresas públicas. A tal fin, sobre la base de no aumentar ni disminuir la tributación de ese origen, se plantea una tasa única del 7,5% para los sectores industrial, comercial y de servicios, que desarrollan sus actividades en la órbita privada, así como para las empresas públicas no financieras. En el caso del aporte unificado de la construcción, y el del sector rural, se comete al Poder Ejecutivo la adecuación de sus alícuotas, a efectos de contemplar los criterios de equidad antedichos. Además, se eliminan las exoneraciones genéricas de las referidas contribuciones

especiales, con exclusión de las establecidas en virtud de normas constitucionales.

3.9. Tasa de Control del Sistema Financiero

El proyecto prevé la creación de una Tasa de Control Regulatorio del Sistema Financiero. Esta tasa, vinculada a la supervisión que realiza el Banco Central del Uruguay, se inscribe en las actuales tendencias internacionales en materia del financiamiento de la actividad regulatoria, así como en las tasas de contralor establecidas para la regulación de servicios públicos en el país. Son contribuyentes de la misma, las instituciones que integran el sistema de intermediación financiera, las casas de cambio, las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional, las Bolsas de Valores, corredores y agentes, los Emisores de títulos de oferta pública, y los demás sujetos regulados.

4.- Consistencia del Contenido de la Reforma con los Objetivos Planteados

La evaluación de la reforma tributaria que se propone, requiere verificar si su diseño contribuye al logro de los objetivos que la misma persigue.

En materia de equidad, deben destacarse los siguientes aspectos:

- Se propone un Impuesto a la Renta de las Personas Físicas que incorpora la obligación de tributar sobre todas las de rentas de fuente uruguaya y no sólo sobre algunas de ellas, tal como sucede

actualmente con los salarios y algunas rentas empresariales.

- El Impuesto a la Renta de las Personas Físicas prevé tasas progresivas para las rentas provenientes del trabajo, en función de los niveles respectivos de ingresos.
- Se establece la posibilidad de deducir de la base imponible los costos de salud de los hijos menores, con lo que se introduce una importante mejora a la equidad.
- Se disminuye de manera sustancial la tasa mínima del Impuesto al Valor Agregado, que grava bienes y servicios de consumo popular.
- 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.
- 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.

En lo que respecta al objetivo de eficiencia:

- Se elimina un número importante de tributos de baja recaudación y distorsivos, que dificultan la

gestión de los organismos de fiscalización y encarecen el costo de cumplimiento de los buenos contribuyentes.

- El nuevo esquema tributario se diseña en concordancia con la capacidad de la administración tributaria.
- 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 en que opera con tasas relativamente bajas sobre la renta bruta. Las deducciones que se establecen no alteran sustancialmente dicha simplicidad
- El sistema dual de Impuesto a la Renta de las Personas Físicas establece la posibilidad de fijar tasas liberatorias en materia de rentas del capital, lo que coadyuva a la labor de fiscalización y control.
- La generalización de la carga tributaria a las diversas fuentes de rentas derivadas del trabajo también evita zonas de difícil tratamiento tributario.
- 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.
- La reforma propuesta permite una mejor coordinación entre los organismos fiscalizadores, particularmente entre la Dirección General

Impositiva y el Banco de Previsión Social. La sencillez de la mayor parte de los instrumentos facilita actividades de contralor conjunto y la capacitación cruzada entre funcionarios de los diversos organismos.

En lo atinente al estímulo a la inversión y al empleo:

- 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.
- La reforma tiene un diseño que la hace consistente y complementaria de los diversos mecanismos de promoción de inversiones con que cuenta el país.
- Se disminuye sensiblemente el Impuesto a la Renta Empresarial, particularmente en sectores que aplican innovación tecnológica y generan empleo.
- 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.
- 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.

- 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.
- La imposición diferencial sobre los intereses según los plazos y la moneda, promueve el ahorro de largo plazo, y contribuye a disminuir la dolarización de la economía, lo que permite reducir incertidumbres y vulnerabilidades.
- 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 avance tecnológico.
- Se avanza en un proceso de adecuación de las Sociedades 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 inserción internacional más sano y transparente.
- 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.

5. Impacto de los Cambios Propuestos en la Recaudación

El conjunto de cambios propuestos en la presente ley no aumenta la presión tributaria global de la economía: el objetivo de la reforma no es recaudar más sino recaudar mejor. En el cuadro que sigue se presenta una estimación del impacto en la recaudación que tendría cada uno de los cambios propuestos en la presente ley. Puede observarse que los ingresos estimados resultantes de la reforma son levemente inferiores a los actuales, diferencia que se entiende compensable por el efecto del propio crecimiento de la economía y por los resultados de la mejora en la eficiencia de la Administración Tributaria.

Impacto en la recaudación de los cambios propuestos

| Concepto | Pérdidas | Pérdidas como % del PIB 2005 | Ganancias | Ganancias como % del PIB 2005 |
|---|--------------|---------------------------------|--------------|----------------------------------|
| Impuestos eliminados | | | | |
| IRIC | 410,6 | 2,43% | | |
| IRP | 147,6 | 0,87% | | |
| COFIS | 122,6 | 0,73% | | |
| IMABA | 47,7 | 0,28% | | |
| IMESSA | 24,2 | 0,14% | | |
| IRIC pequeña empresa | 17,3 | 0,10% | | |
| Impto. a las Comisiones | 16,9 | 0,10% | | |
| IP personas físicas | 14,9 | 0,09% | | |
| ITEL | 8,8 | 0,05% | | |
| ICOSIFI | 6,7 | 0,04% | | |
| IRP (art. 587 Ley 17296) | 2,3 | 0,01% | | |
| Impuesto a las Tarjetas de Crédito | 1,9 | 0,01% | | |
| Impuesto a las Ventas Forzadas | 1,2 | 0,01% | | |
| IRA | 0,8 | 0,01% | | |
| Cesiones y Ptas. Deportistas | 0,7 | 0,00% | | |
| Compra - Venta Remates Público | 0,3 | 0,00% | | |
| Impuesto a los Sorteos | 0,2 | 0,00% | | |
| Subtotal | | | | |
| Impuestos modificados | | | | |
| Reducción de tasa básica IVA | 59,9 | | | |
| Reducción de tasa mínima IVA | 79,2 | 0,42% | | |
| Eliminación del COFIS como base de IVA | 24,7 | 0,13% | | |
| Extensión de la base de IVA tasa básica | | | 111,8 | 0,66% |
| Extensión de la base de IVA tasa mínima | | | 81,6 | 0,31% |
| Subtotal | 164,8 | 0,92% | 193,4 | 0,97% |

| | | | | |
|-------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <i>Impuestos incorporados</i> | | | | |
| IRAE | | | 393,9 | 2,33% |
| IRPF | | | 349,4 | 2,07% |
| Categoría I | | | 25,3 | 0,15% |
| Categoría II | | | 324,1 | 1,92% |
| Subtotal | | | 743,3 | 4,40% |
| TOTAL | 979,5 | 5,86% | 906,7 | 5,37% |
| | | | | |
| Déficit | 72,9 | 0,43% | | |

6. Impacto de la Reforma en la Equidad

Uno de los aspectos relevantes de la reforma es el que tiene relación con los efectos distributivos que se generarán por su aplicación. A tal fin, es útil realizar un análisis de aquellos cambios que afectan en forma directa el ingreso de los hogares: la introducción del IRPF y los cambios en la imposición general al consumo (modificaciones en el IVA y eliminación del COFIS).

Una forma de evaluar la equidad presente en la distribución de la carga tributaria de un determinado impuesto consiste en analizar cómo evoluciona la tasa efectiva del mismo al aumentar el ingreso de los contribuyentes. Se entiende por tasa efectiva al cociente entre la carga tributaria soportada por el contribuyente y su respectivo ingreso. Una distribución de la carga tributaria es considerada equitativa cuando la tasa efectiva crece con el nivel de ingreso del contribuyente. El cuadro

los hogares de menores ingresos. Es por esta razón, que la tasa mínima de IVA es la que se reduce más, ya que grava bienes que son consumidos en mayor medida por hogares de los deciles más bajos de ingresos.

El cuadro que se presenta a continuación muestra el impacto consolidado de los cambios propuestos en materia de imposición a las rentas y al consumo sobre el ingreso disponible, según el nivel de ingreso de los hogares, confirmando la noción que aquellos que se verán más beneficiados por la reforma son los hogares de los deciles inferiores.

| Decil de hogares ordenados por ingreso per cápita | Aumento estimado del ingreso disponible |
|---|---|
| 1 | 3,0% |
| 2 | 2,4% |
| 3 | 2,4% |
| 4 | 2,2% |
| 5 | 2,2% |
| 6 | 1,7% |
| 7 | 1,4% |
| 8 | 0,8% |
| 9 | -0,6% |
| 10 | -4,5% |

7.- Descripción General del Articulado

que sigue muestra la tasa promedio efectiva correspondiente al IRPF de los hogares según el decil de ingreso a que pertenecen. En el mismo se observa claramente que a medida que aumenta el nivel de ingresos de los hogares, aumenta concomitantemente la tasa efectiva del IRPF.

| Decil de hogares ordenados por ingreso per cápita | Tasa efectiva IRPF |
|---|--------------------|
| 1 | 0,19% |
| 2 | 0,73% |
| 3 | 0,71% |
| 4 | 0,93% |
| 5 | 1,19% |
| 6 | 1,68% |
| 7 | 2,09% |
| 8 | 3,10% |
| 9 | 4,76% |
| 10 | 9,01% |

Los cambios previstos en la presente ley reducen el peso relativo de la tributación indirecta, en particular la del IVA y la del COFIS. Esta reducción, se traducirá en un aumento del ingreso disponible de los hogares. En la medida en que se procura una mayor equidad en la distribución de la carga tributaria, se buscó que este aumento del ingreso disponible recayera en mayor medida a

Los artículos 1° y 2° regulan las derogaciones de tributos, y la facultad otorgada al Poder Ejecutivo para disminuir alícuotas y establecer la vigencia de nuevas derogaciones.

El artículo 3° crea el Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas, sustituye íntegramente las normas legales que están comprendidas en el Título 4 del Texto Ordenado 1996.

Los artículos 4° a 7° establecen las modificaciones al régimen de tributación de las Sociedades Anónimas Financieras de Inversión.

El artículo 8° crea el Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas, sustituyendo el actual Título 7 del citado Texto Ordenado 1996.

Por su parte, el artículo 9° crea el Impuesto a las Rentas de los No Residentes, sustituyendo el actual Título 8 del citado Texto Ordenado 1996.

Los artículos 10° a 13°, introducen cambios al Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios, a los efectos de adecuarlo al nuevo régimen.

Los artículos 14° a 31°, disponen modificaciones sustanciales en las alícuotas y el ámbito de aplicación del Impuesto al Valor Agregado.

Los artículos 32° a 37° establecen los criterios que habrán de aplicarse para la determinación de la base imponible del Impuesto Específico Interno.

Los artículos 38° a 49° se ocupan del Impuesto al Patrimonio, vinculándolo al resto de los cambios de la estructura de imposición a la renta.

Los artículos 50° a 61° abarcan un conjunto variado de disposiciones, entre las que se destacan la creación de la figura del responsable sustituto, las normas sobre levantamiento voluntario del secreto bancario y la regulación del tratamiento tributario de los fideicomisos de garantía. Asimismo

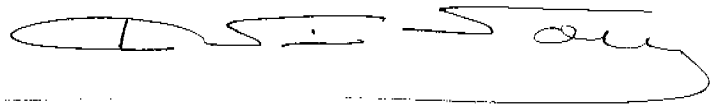
se incluyen normas relativas a la administración de los tributos.

Los artículos 62° a 76°, regulan el alcance del monotributo.

Los artículos 77° a 79°, establecen la unificación de aportes jubilatorios patronales, y derogan exoneraciones genéricas vinculadas a los mismos.

Los artículos 80° a 84° crean la tasa de control del sistema financiero.

Los artículos 85° al final, son los correspondientes a las derogaciones y vigencias.



RODOLFO NIN NOVOA
Vicepresidente de la República
en ejercicio de la Presidencia

