

**UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL URUGUAY**  
**Facultad de Ciencias Empresariales**

**Departamento de Economía**



**El tren de la reforma fiscal no  
puede parar**

**Alberto Barreix**  
**Jerónimo Roca**

Publicado en el primer número de los “**Cuadernos de Economía**” del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Católica del Uruguay. Noviembre 2006

## El tren de la reforma fiscal no puede parar

Alberto Barreix  
Jerónimo Roca<sup>1</sup>

### RESUMEN EJECUTIVO

| Tareas pendientes de la Reforma Fiscal |   |
|--|---|
| <b>En Política Tributaria</b>          | 1. Eliminar las Contribuciones Patronales a la Seguridad Social: para mejorar el empleo y/o la equidad.   |
|  | 2. Racionalizar (eliminar) la pléyade de incentivos del IRAE: que atentan contra la recaudación y la equidad horizontal del dual <i>a la uruguaya</i> .   |
|  | 3. Generalizar el IVA al 17%: una oportunidad histórica.  |
|  | 4. En el IRPF: i) No aumentar las tasas sino incrementar el mínimo no imponible y reducir las deducciones a los estratos más altos, y ii) Admitir a la brevedad la opción de Núcleo Familiar.   |
|  | 5. Eliminar el Impuesto al Patrimonio y aumentar el costo (tributario) de la Innominatividad.   |
| <b>En Administración Tributaria</b>    | 1. Levantar el secreto bancario por “motivo transacción” (cuentas corrientes) y mantenerlo por “motivo acumulación” (instrumentos de ahorro) para combatir la evasión.  |
|  | 2. DGI, profundizar la reforma: i) Cambio de jerarquías, por concurso abierto, para cambiar la organización y ii) Control social externo de su ética y rendimiento.   |
|  | 3. Creación del Tribunal Fiscal: más atribuciones a la Administración Tributaria con mayor seguridad para los derechos del contribuyente.   |
|  | 4. Profesionalización de la Unidad de Política Tributaria del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).  |
| <b>En Política Fiscal</b>              | Pacto Fiscal. Un acuerdo político amplio basado en reglas de ingreso y gasto, considerando los efectos del ciclo y el producto potencial, que establezca:<br>i) límites a la presión fiscal (inclusive por impuesto);<br>ii) restricciones al gasto e incentivos a su eficiencia; y<br>iii) establecimiento de objetivos de déficit fiscal y endeudamiento a los diferentes niveles de gobierno, que aseguren la sostenibilidad y reduzcan el costo del crédito soberano. |

<sup>1</sup> Alberto Barreix, Ph.D. Universidad de Harvard, integró, en forma honoraria, la Comisión de Reforma Tributaria instalada por el Ministerio de Economía y Finanzas. Jerónimo Roca, Ph.D. (c) Universidad Complutense, también formó parte de dicha Comisión.

## INTRODUCCIÓN

Todo indica que el Proyecto de reforma tributaria enviado al Parlamento será aprobado a la brevedad pese a las controversias que ha generado. Las modificaciones que se han introducido en el ámbito parlamentario no alteran la estructura de la propuesta original. En particular, ha sobrevivido a las discusiones –más políticas que técnicas- el sistema de imposición a la renta dual, pese a que no estaba en la agenda del gobierno. En efecto, el método integral (o sintético) de Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) era el único que había sido considerado en el país por los partidos políticos y la academia. De acuerdo a este método, el contribuyente debe sumar todas sus rentas –entre ellas los intereses- y aplicarles la progresividad de la estructura de franjas y tasas. No obstante, a la hora de su aplicación práctica y para no levantar el secreto bancario sobre el ahorro, se proponía exonerar los intereses, con lo que, entre otras consecuencias, se mantenían los problemas de equidad horizontal, vertical y de arbitraje del sistema cedular e incompleto actual.

El impuesto a la renta dual *a la uruguaya* propuesto toma la idea central del dual de los países nórdicos de gravar separadamente las rentas del trabajo –a tasas progresivas- y las rentas del capital –a una tasa única, igual a la menor de las tasas marginales que gravan las rentas del trabajo-. Adicionalmente, como se desarrolla en Barreix y Roca (2006a y 2006b), su diseño es tal que evita el problema de arbitraje del dual de los nórdicos entre rentas del trabajo y rentas empresariales y, a la vez, toma del impuesto lineal (*flat tax*) la idea de admitir pocas deducciones y establecer un mínimo no imponible tal que deje fuera del impuesto a un alto porcentaje de la población (60% en el caso de Uruguay). Un análisis detallado del diseño de este nuevo sistema de imposición a la renta y de los argumentos que justifican su introducción –suficiencia, corrección de los perversos defectos del sistema actual y equidad- ha sido presentado en Barreix y Roca (2005, 2006a y 2006b), artículos publicados tanto en la página web como en la Revista de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Católica.

Este artículo, propositivo, pretende dar un paso adelante y visualizar cuáles son las tareas pendientes de una reforma fiscal que no puede parar. El objetivo de la primera parte del artículo es remarcar los principales puntos aún pendientes de consideración para completar la reforma tributaria: 1) eliminación de las contribuciones patronales a la seguridad social; 2) racionalización de los incentivos en el impuesto a la renta empresarial; 3) un IVA generalizado al 17%; 4) dos cuestiones de diseño en el impuesto a la renta personal –admitir la tributación conjunta mucho antes de lo previsto y no aumentar las tasas-; y 5) eliminar el Impuesto al Patrimonio pero, a la vez, aumentar el precio (tributario) a la innominatividad.

La segunda parte del artículo insiste con las medidas administrativas sin las cuales la nueva política tributaria no será sostenible y, menos aún, eficiente. Así, se propone: 1) un nuevo secreto bancario; 2) mejorar la eficiencia de la DGI mediante un concurso abierto para acceder a los mejores sueldos del sector público y el control social (externo) de su ética; 3) la creación del Tribunal Fiscal; y 4) la profesionalización del diseño de la política tributaria a nivel del Ministerio de Economía y Finanzas.

La tercera y última parte del artículo defiende la imperiosa necesidad de un pacto fiscal, concebido como el cierre del plan estratégico que hemos pensado para la tributación de Uruguay. Ese plan incluye: (i) la modernización institucional, mediante la profesionalización de la DGI (Barreix, 2001 y Barreix y Roca, 2003), que se está quedando a mitad de camino, y el establecimiento de un Tribunal Fiscal, para garantía del contribuyente; (ii) la reforma de la política tributaria (Barreix y Roca 2005, 2006a y 2006b), en base a un sistema de imposición a la renta dual novedoso; y (iii) un pacto fiscal -expresado en reglas concretas con sesgo anticíclico- que comprometa a los gobiernos a gastar con disciplina y cada vez mejor el producido de una presión tributaria que no debe aumentar.

## **I. LO QUE QUEDA POR HACER EN POLÍTICA TRIBUTARIA**

### **I.1. Eliminar las Contribuciones Patronales es justo y necesario para mejorar el empleo y/o la equidad**

El empleo es el gran problema de Uruguay, y lo viene arrastrando desde hace casi medio siglo. Por ello, se hace necesario disminuirle la carga tributaria, inclusive la de la seguridad social.

En un país con alta desocupación -estabilizada alrededor del 10%- , un subempleo estimado en más del 15%, escasa creación de empleo, que cada vez reacciona menos al crecimiento del producto (elasticidad de 0.33), y un funcionariado público de casi el 20% de la población ocupada, las contribuciones patronales a la seguridad social se podrán llamar "patronales" pero verdaderamente recaen sobre los trabajadores. En esta realidad económica, su impacto es una mezcla de reducción del salario y del empleo, que la válvula de escape de la emigración -cerca del 9% de la población sólo en el último decenio- no logra mitigar. En nuestro criterio, la reducción de la carga tributaria sobre el empleo privado, en especial sobre el de menor productividad, debe ser uno de los ejes principales de la política fiscal en el largo plazo, quizás sólo superado en importancia por la asistencia a la catastrófica situación de la niñez.

La derogación del Impuesto a las Retribuciones Personales (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. 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 cápita en el que se encuentra el país (en Argentina y Brasil están cerca del 30% sobre salarios). Es oportuno recordar, entonces, que tasas bajas y uniformes facilitan el combate a la informalidad.

En una economía cerrada, el manejo de los aranceles (altos para los productos terminados y bajos para las materias primas e insumos) generaba un valor agregado nacional (aunque a costa del consumidor y de los sectores productivos no protegidos). En este contexto, hacía sentido económico que el empresario al que el gobierno le "creaba" un margen de valor agregado pagara

parte de la seguridad social y se hablara de un financiamiento tripartito de la seguridad social – aporte obrero, contribución patronal y financiamiento del Estado-. En una economía abierta y competitiva, donde los precios los fija el mercado en competencia, y más con alto desempleo y subempleo, la contribución patronal es simplemente una carga más sobre el factor trabajo que se “pasa” (restando) al salario y/o a (una menor) ocupación.

Por lo anterior, se ha propuesto (Barreix y Roca, 2006a) y se insiste ahora en que deben eliminarse totalmente las contribuciones patronales a la seguridad social del sector privado (aproximadamente 0.6% del PIB, unos 80 millones de dólares).<sup>2</sup> Posteriormente, cuando en el sector público se establezca un sistema de remuneraciones basado en la productividad, y por ende sin inamovilidad, también se deberían derogar en este sector.

## **I.2. No racionalizar los incentivos del Impuesto a la Renta Empresarial (IRAE) atenta contra la recaudación, la equidad horizontal y la filosofía del dual a la uruguaya**

En la imposición sobre la renta empresarial, Uruguay no escapa al tradicional *modelo dicotómico* en el que una pléyade de beneficios otorgados sin mayor criterio (Rossa y Roca, 2001) -que van desde la promoción industrial a la forestal hasta 8 zonas francas, pasando por incentivos al turismo, minería, software y *ainda mais*- hacen que la tasa efectivamente pagada sea significativamente menor a la nominal. Por ejemplo, en el período 1993-1997, una muestra de 2.368 empresas que presentaron declaración jurada de IRIC en DGI -aquellas que tenían beneficios parciales- y representaban más del 30% del valor bruto de producción del país, pagaron una tasa efectiva promedio de impuesto a la renta de 21%.<sup>3</sup>

Visto de otro modo, a nivel macro, si se considera que la recaudación total del impuesto a la renta empresarial es de 2.5% del PIB y que la mitad de la misma corresponde a pagos de las empresas públicas, resulta que la carga del sector privado uruguayo por este impuesto presenta el ratio respecto al PIB más bajo de América Latina, excepto por Haití, por lo que se hace necesario, en nuestro criterio, un cambio en el diseño del tributo.

Nuestra propuesta incluía (Barreix y Roca, 2005 y 2006a): (a) la reducción de la tasa del Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas (IRAE) de modo de lograr una tasa baja, consistente con el resto de los componentes del impuesto a la renta -el personal y las rentas internacionales-, evitando el arbitraje por categoría de renta o ropaje jurídico (tipo de empresa) y (b) simultáneamente eliminar los incentivos subjetivos (sectoriales -forestal, zonas francas, etc.- o por tamaño de inversión o por tipo de empresa).

Esto no excluye la posibilidad de otorgar incentivos a determinadas actividades (por ejemplo, investigación y desarrollo, capacitación, tipo de empleo), sectores estratégicos de especialización

---

<sup>2</sup> El aumento de recaudación originado en las últimas modificaciones –la imposición sobre dividendos y utilidades distribuidos y el aumento en la tasa a las rentas de capital de 10% a 12%- , que puede estimarse en 0.15% del PIB, da una nueva oportunidad para ello.

<sup>3</sup> Barreix (2003). Esta tasa sería aún menor si se consideraran las empresas que por tener beneficios fiscales totales no presentan declaración jurada.

(*clusters* seleccionados con externalidades de aglomeración) o incentivos en línea con las necesidades del país (diversificación de la matriz energética, por ejemplo). Pero, eso sí, los gastos tributarios deberán ser temporales, decrecientes y transparentes, con control macro -por sector económico- vía la rendición de cuentas, y control micro -a nivel de empresa- por declaración a la Administración.

La reforma propuesta por el Ministerio de Economía no incluyó una señal de implementación de esta política. Por el contrario, siguen estudiándose o concediéndose beneficios subjetivos, desde la admisión de pérdidas a quienes no se les gravan las ganancias -tal el caso de los exportadores, como compensación por problemas de tipo de cambio- hasta nuevas zonas francas o proyectos específicos, sin una política clara. Más aún, la mayoría de las modificaciones posteriormente introducidas por el Parlamento corresponden a nuevos beneficios subjetivos. De este modo, se atenta contra la filosofía del sistema de imposición a la renta dual *a la uruguaya*: que todas las rentas -empresariales, personales e internacionales- sean gravadas con tasas bajas, evitándose el arbitraje por tipo de renta o de empresa.<sup>4</sup>

### **I.3. El IVA generalizado al 17%: una oportunidad histórica**

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-. Hemos recomendado la generalización del IVA, manteniendo sólo cinco exoneraciones, a la tasa única de 17%. 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).<sup>5</sup>

Este IVA propuesto recaudaría aproximadamente lo mismo que el IVA actual, un 9.6% del PBI<sup>6</sup>. La propuesta del gobierno ha sido mantener un IVA con dos tasas: básica 22% y mínima 10%, eliminando algunas exoneraciones. También este IVA recaudará 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%.

---

<sup>4</sup> El diseño del dual *a la uruguaya* sigue esta filosofía y, por tanto, consideramos un error obligar a liquidar IRAE, en vez de IRPF, a partir de cierto límite de facturación (por ejemplo, a los profesionales). El dual a la uruguaya ha sido pensado para que no hubiera ni tratamientos ventajosos ni límites a la opción del contribuyente (salvo un régimen especial, por razones administrativas, para las pequeñas empresas). Las ventajas y las limitaciones en política tributaria sólo existen cuando las reglas no están claras o esconden privilegios. Un buen diseño de imposición a la renta es el que desafía al contribuyente a buscar cómo pagar menos pero con la certeza de que igualmente pagará.

<sup>5</sup> La justificación del mantenimiento de cada una de estas exoneraciones se encuentra en Barreix y Roca, 2005.

<sup>6</sup> 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.

Las ventajas de un IVA generalizado y de tasa única son claras:

1) La generalización del IVA al 17% posibilita una rebaja sustancial de la tasa -implica una reducción de 35% de la misma, considerando el 23% de tasa básica actual y el 3% de COFIS-, disminuyendo fuertemente el premio por evadir y constituyendo una señal de nuevo orden fiscal.  
2) 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.

3) 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 la Administración Tributaria el combate a 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.

4) Un IVA generalizado favorece la competitividad de la economía y la neutralidad, aunque debe reconocerse que no necesariamente mejora la eficiencia económica.<sup>7</sup>

Respecto a la equidad, se argumenta que un IVA generalizado pasa a gravar bienes y servicios con mayor participación en la canasta de los estratos más pobres aumentando así su regresividad. En primer lugar, debe señalarse que el IVA propuesto por el gobierno continúa siendo regresivo (Kakwani<sup>8</sup> = -0.0638), aunque se reconoce que corrige ligeramente la regresividad del IVA actual (K = -0.0658) mientras que, por el contrario, el IVA tasa única la aumenta, aunque también ligeramente (K = -0.0841).<sup>9</sup> En segundo lugar, y más importante, este argumento es una verdad a medias porque (i) no repara en la otra cara de la historia -los ricos son los que más pagan- y (ii) no ve la aplicación, el uso del impuesto.

En efecto, 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). 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. Con ello, el

---

<sup>7</sup> Ver Barreix y Roca (2006 a).

<sup>8</sup> El Kakwani es un indicador global de progresividad y, en este caso, se define como  $K = \text{cuasi-Gini (IVA)} - \text{Gini(Ingreso antes del IVA)}$ . Si  $K > 0$ , esto es, si el IVA se distribuye más inequitativamente que el ingreso, el impuesto será progresivo. De lo contrario, será regresivo.

<sup>9</sup> Barreix y Roca (2006 a).

resultado “tributario” de la generalización del IVA será levemente regresivo, pero el resultado “fiscal” será fuertemente progresivo.

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 que, por ejemplo, Uruguay focaliza correctamente gastos sociales como las asignaciones familiares, claramente “pro-pobre” (es progresivo y, adicionalmente, se gasta relativamente más en los hogares 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.<sup>10</sup>

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, simplificando el impuesto y facilitando su cobro por parte de una Administración Tributaria débil. Esta oportunidad histórica no se ha aprovechado.

#### **I.4. Cuestiones de diseño en el IRPF: admitir la tributación por núcleo familiar y no aumentar las tasas**

##### *I.4.1. Admitir la tributación conjunta mucho antes de lo previsto*

En el IRPF, el diseño técnicamente correcto deja libre la opción al contribuyente de tributar a nivel individual o por núcleo familiar y así lo hemos propuesto. No obstante, en el Proyecto de reforma tributaria, la unidad contribuyente del IRPF es el individuo; no se admite la tributación conjunta. El gobierno ha fundamentado su decisión en que la Administración Tributaria no es aún capaz de administrar el impuesto a la renta personal en la modalidad de declaración conjunta. Más conceptualmente, el gobierno pudo haber defendido la tributación individual cuestionando el supuesto de que el matrimonio es la unidad relevante porque éste no necesariamente implica igual dominio sobre los recursos comunes de la sociedad conyugal.<sup>11</sup>

Ahora bien, si la unidad contribuyente es obligatoriamente el individuo, debido a la progresividad con que se gravan las rentas del trabajo –como en el impuesto dual- familias con el mismo ingreso pagarán impuestos diferentes simplemente porque su distribución de rentas es distinta. En general, cuanto más iguales sean las rentas de los cónyuges, menor será el impuesto que pague la

---

<sup>10</sup> Flood, Grau y Melgar (2004).

<sup>11</sup> Ver Sanz Sanz (2001).



familia.<sup>12</sup> De acuerdo a esto, dos son las conclusiones: (i) se viola la equidad horizontal, y (ii) los matrimonios (familias) perjudicados en términos relativos serán aquellos donde el segundo perceptor no obtiene ingresos o tiene ingresos muy bajos.<sup>13</sup> En atención a esto, el gobierno debería haber dado una señal mucho más clara a los actuales perdedores, comprometiéndose a permitir la tributación conjunta en el segundo año de vigencia del impuesto. Muy lejos de esto, ha otorgado a la Administración Tributaria plazo hasta el 31 de diciembre de 2011 para estar en condiciones de cobrar el impuesto bajo la modalidad de declaración conjunta.

#### *1.4.2. No aumentar las tasas; usar un efecto “pinzas” con el mínimo no imponible*

Las tasas propuestas -12% en rentas de capital (única) y 25% en rentas del trabajo (máxima)- ya están en los límites tolerables. Tasas más altas afectarían la localización del ahorro (fuga de depósitos o elusión en honorarios y salarios) y el arbitraje entre rentas del trabajo y rentas empresariales.

Por tanto, si se pretende aumentar la equidad vertical lo aconsejable es (i) subir gradualmente el mínimo no imponible<sup>14</sup> en términos reales, de modo de ir dejando fuera del impuesto a un mayor porcentaje de la población y (ii) como esta medida también beneficia a los estratos de ingresos más altos, cancelarla reduciendo porcentualmente algunas deducciones de estos ingresos más altos.<sup>15</sup>

Incluso, se debería tratar de reducir las tasas. La tasa marginal máxima de nuestra propuesta era 20%; el gobierno, procurando una mayor sensación de progresividad, agregó una del 25% para ingresos muy altos, afectando así la percepción de impacto sobre el esfuerzo productivo marginal, en especial porque no se eliminaron las contribuciones patronales a la seguridad social.

En definitiva, aumentar tasas, cualquiera sea la renta gravada (salarios, honorarios, intereses, etc.) y cualquiera sea su destino en términos de gasto, será un grueso error que desestabilizará el sistema. Antes de eso, hay muchas fugas de renta por cerrar, sobre todo en el IRAE, y mucho por hacer para tener un gasto más eficiente, tanto en los servicios públicos como en los prestados por privados, como la salud.

---

<sup>12</sup> Esto surge del siguiente razonamiento: si  $\alpha(y)$  es una función de impuestos progresiva e  $y_i$  la renta del cónyuge  $i$ , los impuestos  $T$  que pagará una familia son  $T = \alpha(y_1) + \alpha(y_2)$ . Si la renta familiar es  $z = y_1 + y_2$ , puede demostrarse que  $T$  será mínimo cuando  $y_1 = y_2 = \frac{z}{2}$  y máximo cuando uno de los  $y_i = z$  y el otro es igual a cero. Zubiri (2001).

<sup>13</sup> Esto se corrige si la unidad contribuyente es la familia y no el individuo. No obstante, como contracara, la obligatoriedad de la tributación conjunta introduce problemas, descritos en Barreix y Roca (2006 b).

<sup>14</sup> El mínimo no imponible individual del Proyecto está por debajo del que propusimos en 2005. (Barreix y Roca, 2005).

<sup>15</sup> Así lo hace, por ejemplo, España para la “reducción por obtención de los rendimientos del trabajo”.

## **I.5. Eliminar el Impuesto al Patrimonio pero aumentar el precio (tributario) de la innominatividad**

### *I.5.1. Eliminación del Impuesto al Patrimonio*

Hemos propuesto eliminar el Impuesto al Patrimonio de las Personas Físicas (IPPF). Existen al menos cuatro razones para ello:

a) no se debe gravar el patrimonio y la renta global en el mismo período porque constituye una flagrante doble tributación;

b) es muy ineficiente ya que recauda un magrísimo 0.1% del PBI pero impone un alto costo tanto a la Administración como al contribuyente;

c) es, en los hechos, el tercer gravamen directo sobre el valor de la propiedad inmobiliaria ya que la mayoría de los otros activos está exenta. Eso constituye una discriminación contra la propiedad inmueble -y la construcción- que soporta tres cargas: la Contribución Inmobiliaria, el Impuesto de Primaria y el Impuesto al Patrimonio; y

d) “roba” base imponible a los municipios. En efecto, los impuestos a la propiedad inmueble son el pilar de la descentralización financiera en el mundo, pues permiten concentrar la base natural de imposición y la capacidad de gestión en los municipios. En términos económicos, el aumento de valor de la propiedad está fuertemente correlacionado con los servicios que obtiene primordialmente del gobierno municipal –por ejemplo, infraestructura en caminería rural y urbana, saneamiento, etc.-, por lo que atendiendo el principio de atribución de capacidad de gravar y función de gasto se debe asignar esta base imponible exclusivamente a los municipios.

Por otra parte, consideramos que también debería eliminarse el Impuesto al Patrimonio de las Personas Jurídicas nominativas. En este caso, los argumentos son:

i) En el mundo, prácticamente no se gravan los patrimonios invertidos (empresariales) porque no se desea gravar la inversión. Casi ningún país lo hace, y cuando lo hace las recaudaciones son tan insignificantes, como en Uruguay —el país que más recauda es Argentina con menos de 0,3% del PIB-.

ii) La conveniencia de no gravar activos empresariales en el país de menor inversión del hemisferio, excepto por Haití, es reconocida en la propia legislación del impuesto que no sólo no grava activos como la tierra y los semovientes o condona buena parte del equipo industrial sino que ha permitido acreditar en el impuesto a la renta empresarial hasta un 50% del IPPJ.

### *I.5.2. Aumentar el costo (tributario) de la innominatividad*

Por otra parte, y como sustitución de ingresos, se propone aumentar el IPPJ para las empresas públicas y a 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 IPPJ 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- .

a) La razón del trato diferencial para las formas jurídicas innominativas (privadas) 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 ella. Adicionalmente, las ganancias de capital por ventas de acciones al portador se escaparán a la tributación de las ganancias de capital, lo cual refuerza la coherencia de esta propuesta.

b) 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 reglas de sub-capitalización. 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, buena parte de las empresas públicas –cuasi monopolísticas- 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 (por ejemplo: las ruinosas inversiones de ANCAP en Argentina, la increíble imprevisión de UTE de falta de energía o los sobrecostos de las represas, las mayúsculas pérdidas técnicas y por subfacturación de OSE, el caos administrativo del Banco Hipotecario o la falta de control del Banco Central en los sonados casos de los bancos saqueados en 2002). Obviamente, 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 discriminatorias).

## **II. PROFUNDIZANDO LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS**

### **II.1. Un nuevo secreto bancario es impostergerable o seguirá la evasión**

Hemos recomendado 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.-. No obstante, la propuesta no ha sido considerada en el Proyecto de reforma tributaria.

Este nuevo secreto bancario ha sido pensado en estrecha conexión con el sistema dual de imposición a la renta. En efecto, el sistema dual –a diferencia del integral- permite al país mantener el secreto bancario (por *motivo acumulación*) y, a la vez, gravar las rentas de capital mediante tasas de retención liberatoria. Así, 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 12% dichas rentas mediante un sistema similar al definido por la Directiva de la Unión Europea sobre el Ahorro<sup>16</sup>. Esto

---

<sup>16</sup> Esta Directiva de la Unión Europea y la similitud del mecanismo propuesto en Uruguay con la misma son descritos en Barreix y Roca (2006 b).

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.<sup>17</sup>

Los argumentos a favor de este nuevo secreto bancario son:

(a) 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) Conceptualmente, no estamos de acuerdo con el secreto bancario. Este genera una asimetría de información –crea un fallo de mercado (Stiglitz y Grossman, 1980)- que priva a un país socio de la posibilidad de gravar o de combatir el fraude fiscal y, por tanto, de financiar parte de su gasto público. En esencia, es una exportación de base imponible (Tanzi, 2004). Sin embargo, la situación actual del MERCOSUR obliga a que Uruguay use el secreto bancario como herramienta de negociación.

En efecto, 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 que conceden, propios de su política de “país grande”<sup>18</sup>. Por ese motivo, Uruguay recibe significativamente menos inversión extranjera directa (aproximadamente 3%) que su participación en el PIB del bloque (cerca de 5%).

Por tanto, esta asimetría que genera un MERCOSUR no consolidado (debería lograr ser una unión aduanera perfecta) obliga a que Uruguay mantenga el secreto bancario sobre el ahorro como herramienta de negociación en su estrategia de inserción.

(c) 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

---

<sup>17</sup> 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. Ser considerado un paraíso fiscal acarrea una serie de consecuencias nocivas: (i) se discriminan las exportaciones de bienes y servicios; (ii) se discriminan los gastos incurridos en tal jurisdicción -por ejemplo, ciertos gastos efectuados en el paraíso fiscal no son deducibles, incluidos los intereses-; (iii) en el caso de las importaciones desde el paraíso fiscal se agregan requisitos y auditorías especiales. Más aún, estas jurisdicciones han recibido sanciones y presiones que las han obligado a levantar el secreto bancario de sus ahorristas, incluso con retroactividad.

<sup>18</sup> Para una descripción de la política de “país grande”, seguida por Argentina y Brasil buscando captar inversión extranjera directa, y de “país pequeño”, seguida por Paraguay y especialmente Uruguay procurando captar ahorro externo, véase Villela, Roca y Barreix (2005).

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 una Administración Tributaria débil empiece el control del fraude fiscal en todos los tributos.

En Uruguay, como en casi toda América Latina y a diferencia de los países desarrollados, asistimos a la ridícula situación donde la Administración Tributaria puede conocer los consumos más íntimos de los contribuyentes realizados con tarjetas de crédito pero no puede acceder a sus cuentas corrientes bancarias. Por ellas pasa la totalidad evasión, ya sean ventas no declaradas, retribuciones que no aportan y, peor aún, todas las transacciones delictivas (droga, contrabando, etc.). Con secreto cerrado en las cuentas corrientes no hay impuesto que se controle. Ello explica, entre otras razones, el bajísimo índice de productividad que hoy presenta el IVA en Uruguay así como la subdeclaración de honorarios y salarios.

No debemos autoengañarnos: actualmente las tasas tan altas son el catalizador de la evasión y el secreto bancario vigente es su cómplice. Hay que preguntarse seriamente para qué tanto esfuerzo por un diseño impositivo de tasas bajas y bases amplias si no tenemos el coraje de implementarlo con medidas administrativas elementales como un nuevo secreto bancario.

## **II.2. DGI: profundizar la reforma**

En línea con la propuesta realizada por Barreix y Sayagués (2001), Barreix (2001) y Barreix y Roca (2003), esta administración ha introducido ciertas reformas en la Dirección General Impositiva (DGI) que se habían venido postergando desde su propuesta en el inicio de la anterior. En particular, han significado un avance importante el establecimiento de la incompatibilidad y la dedicación exclusiva con un aumento muy importante de los sueldos, los mejores de la Administración Central, para todos los funcionarios que no se retiraron voluntariamente. No obstante, sobreviven problemas que deberán corregirse con celeridad ante la perspectiva de una reforma estructural del sistema tributario. Entre estos problemas, se destacan los siguientes:

### *II.2.1. Cambio de jerarquías para la cambiar la organización*

La implantación de la incompatibilidad y la dedicación exclusiva determinó que, por ejemplo, renunciaran a la DGI 120 de 260 inspectores de Fiscalización, área clave del funcionamiento de cualquier Administración Tributaria moderna, pese a que los sueldos se multiplicaron prácticamente por tres. Esta es una evidencia contundente de un profundo deterioro de la ética del organismo. Las experiencias exitosas de transformación de administraciones tributarias con este grado de deterioro siempre han implicado la remoción de los directores y mandos medios-superiores. En Uruguay, por el contrario, en este nivel han permanecido prácticamente los mismos funcionarios (simplemente por comenzar a cumplir lo que la Ley ya establecía desde 1968!), lo que muestra que difícilmente haya habido un quiebre en las prácticas de dirección del organismo.

Nuestra propuesta (Barreix y Roca, 2003) incluía acompañar la mejora salarial con un riguroso llamado a concurso de oposición y méritos abierto (al menos) a todo el sector público para cubrir

las plazas remuneradas con los mejores sueldos de la Administración Pública. Quienes reciben estos mejores sueldos deben justificar ante la sociedad que efectivamente son los mejores y, además, si ganan como el sector privado deben demostrar que individualmente son igualmente productivos, por lo que se les debe controlar por productividad.

### *II.2.2 Ética: el control de pares no funciona; sólo una auditoría externa asegura la oposición de intereses*

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

Es necesario reconocer que en países desarrollados, con alta institucionalización, y en países grandes, que permiten rotar el personal de la administración en el territorio<sup>19</sup>, estos mecanismos quizás no sean necesarios. Por el contrario, en sociedades pequeñas como la uruguayana el control entre pares (colegas) -por ejemplo, tribunales y comisiones de honor-- no funciona, ni funciona bien inclusive el del propio Estado cuando se institucionaliza -desde la auditoría del gasto hasta las Comisiones Anticorrupción-. Además, en un país donde el Estado pesa mucho y el corporativismo es alto, el temor a enfrentar a una institución es importante, máxime si se trata de instituciones como la Administración Tributaria, con poder de represalia. Por tanto, debe generarse una oposición de intereses, cosa que no hace la Auditoría Interna que se ha establecido.

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

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

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

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

Por lo anterior, la propuesta es que se integre con representantes de las gremiales de empresarios, de los sindicatos de trabajadores y de las agrupaciones de los consumidores. No obstante, debe tenerse presente que además de mejorar el diseño del control generando, básicamente, oposición de

---

<sup>19</sup> En Brasil, por ejemplo, si existe un problema ético en la Receita de Porto Alegre, se envía funcionarios de Rio de Janeiro para su investigación.

intereses, cuando se pruebe falta debe procederse con todo el rigor de la ley (y no “parar” el caso en alguna instancia posterior).

### **II.3. Creación del Tribunal Fiscal: más atribuciones a la Administración Tributaria con mayor seguridad para los derechos del contribuyente**

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

En segundo lugar, la imposición a la renta incluirá capítulos de nivel tributario complejo, tanto en la imposición del individuo como en tributación internacional, que requerirán no sólo un gran nivel de especialización sino también un sentido práctico. En general, esto se debe complementar con la práctica privada internacional que no es habitual (ni debe serlo) en la carrera judicial. Por ello, la flexibilidad de los miembros del Tribunal Fiscal, independientes pero experientes, es vital.

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

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

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

### **II.4. Profesionalización de la Unidad de Política Tributaria del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)**

Si la profesionalización de la Administración Tributaria no va acompañada de la correspondiente profesionalización de la unidad que reglamenta la política tributaria sería un grave error, máxime cuando se implanta un sistema de imposición a la renta moderno como el que se propone, por el

cual se crean la tributación individual global y la internacional. Estas áreas son complejas y dinámicas, y con un comercio internacional más libre y sofisticado su importancia será creciente, inclusive para defender los derechos del Fisco y los propios contribuyentes residentes en negociación con otras jurisdicciones. Aunque estas áreas sean legisladas con precisión siempre dejan un margen importante a la discrecionalidad en su aplicación práctica (decretos reglamentarios).

Así como la experiencia internacional nos guió a pedir la profesionalización de la administración tributaria (DGI) en el 2001, con dedicación exclusiva e incompatibilidad -de vinculación profesional con el sector privado- y sueldos acordes, la misma nos muestra que es muy peligroso no hacerlo con quienes reglamentan y asesoran en política tributaria. Como corolario, debe aplicarse lo mismo para la Unidad de Política Tributaria del Ministerio de Economía y Finanzas.

### **III. PACTO FISCAL: SOSTENIBILIDAD Y ORDEN DE LAS REFORMAS**

La situación fiscal del país es muy comprometida: presenta un altísimo endeudamiento público -récord mundial: 2 veces y media la producción nacional<sup>20</sup> y sin activos significativos que lo respalden- y, a la vez, registra déficit fiscal pese a estar en la fase ascendente de un ciclo que le ha sido extremadamente favorable en términos de intercambio, caída de tasas de interés y moneda de denominación de su deuda, así como por el dinamismo de sus socios comerciales.

Además, Uruguay está en un estrecho “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 los pagos de seguridad social, aproximadamente 17% del PBI-. Dicho de otro modo, su “ingreso fiscal disponible”<sup>21</sup> -los recursos libres después de pagar estos gastos comprometidos- es muy bajo, tiene el nivel del gasto centroamericano pese a que la presión fiscal es la segunda más alta de América Latina. Por este motivo, la carga tributaria no puede bajar. Pero, a la vez, la carga tributaria en Uruguay es muy alta y no puede subirse si no se quiere comprometer aún más el bajo crecimiento económico del país (1.6% en los últimos 50 años y menor aún si se toman series desde los 80’s o los 90’s). En particular, al sistema de imposición a la renta propuesto no pueden aumentársele las tasas, a riesgo de perjudicar el ahorro (rentas de capital y del trabajo) o la inversión (renta empresarial).

En adición a esta difícil situación fiscal, al menos tres factores introducirán fuertes presiones en el sistema impositivo propuesto, que no admite aumentos de tasas sin que se afecte su coherencia y eficacia: (i) probables cambios relevantes de la política comercial, que requerirán recursos tanto para potenciar la competitividad de los ganadores como para atenuar los impactos negativos sobre los perdedores; (ii) la sustantiva reformas prevista en la salud -la implantación de un eficiente seguro universal-; y (iii) la reforma en la educación -en la que se ha presupuestado un incremento significativo de recursos en el Presupuesto-, todas reformas con impactos en el desarrollo mucho más importantes que la tributaria.

---

<sup>20</sup> Compuesto aproximadamente de 75% del PIB en deuda casi totalmente en moneda extranjera y una deuda de jubilaciones y pensiones superior al 170% del PBI.

<sup>21</sup> Villela, Roca y Barreix (2005).



Este es el conjunto de razones económicas que hace perentorio un pacto fiscal, un acuerdo amplio que fije compromisos y pautas agregadas de comportamiento tanto a nivel nacional como municipal, que disminuyan la incertidumbre y amplíen el apoyo a las propuestas. La experiencia internacional sobre pactos fiscales ha sido muy satisfactoria, en especial en América Latina (por ejemplo, la regla del resultado fiscal estructural chileno o las leyes de responsabilidad fiscal de Perú o Brasil). No sólo consolidan el compromiso con la sostenibilidad fiscal sino que coadyuvan a ordenar los procesos de implantación de las reformas tanto a nivel funcional (salud, educación, etc.) como económico (salarios, inversiones en infraestructura, etc.).

Es necesario un pacto fiscal –expresado en reglas concretas- que fije un tope a la presión fiscal -considerando los efectos del ciclo económico y el producto potencial-, controle el gasto corriente –en sus diferentes componentes, como salarios y gastos de funcionamiento- y los incentivos a la inversión, y establezca objetivos de endeudamiento –tanto de corto como de largo plazo- déficit fiscal a los diferentes niveles de gobierno. Esto reforzará la sostenibilidad fiscal, mejorará la gestión y reducirá el costo del crédito soberano. Las alternativas de una regla fiscal para Uruguay serán presentadas en un artículo de próxima aparición.

Por otra parte, en términos de economía política podría decirse que el dual *a la uruguaya* no es otra cosa que la transferencia de parte de su ingreso que el 20% más rico hace al 40% más pobre de la población (más las ganancias de eficiencia asociadas a la corrección de los defectos del sistema cedular incompleto actual). En el impuesto a la renta personal, por tanto, el ciudadano contribuyente siente directamente en el bolsillo el sacrificio de financiar el Estado. El grupo de ingresos más alto, y por lo tanto de mayor influencia, ve aumentada su legitimidad para reclamar un gasto público más eficiente. Entonces, para evitar la rebelión económica (fugas de capital y menor esfuerzo productivo) no alcanza con un buen diseño del tributo. Es necesario un amplio acuerdo político para limitar la voracidad fiscal y es vital mejorar la eficiencia de los servicios públicos que se proveen. He aquí, entonces, otra razón para alcanzar un pacto fiscal con reglas claras que controlen y pongan en evidencia la eficiencia del gasto público y sus gestores.

#### **IV. CONCLUSIÓN**

Como se dijo, concebimos el pacto fiscal como la tercer etapa del plan estratégico que nos trazamos para la tributación en Uruguay. En primer lugar, bregamos por la profesionalización de la DGI (Barreix, 2001 y Barreix y Roca, 2003) y el establecimiento de un Tribunal Fiscal. En segundo lugar, propusimos una reforma tributaria (Barreix y Roca, 2005 y 2006) basada en un sistema de imposición a la renta dual novedoso, la generalización del IVA al 17% y un nuevo secreto bancario. Finalmente, proponemos ahora un pacto fiscal con reglas que obliguen al buen uso de una carga fiscal que no puede aumentarse.

Con la implantación del nuevo sistema de imposición a la renta, se moderniza el impuesto que más ha recaudado en la historia de la humanidad, que más recauda actualmente y que sigue creciendo. Este tributo ha predominado en todo el siglo XX, el período de mayor crecimiento económico y avance democrático de la historia pero, a la vez, el período histórico de mayor (y creciente) desigualdad (ver la historia del impuesto en Barreix y Roca, 2006a). Por ello, al ser

el único tributo con capacidad redistributiva relevante, su futuro de medio plazo está asegurado en las finanzas públicas mundiales como factor principalísimo de cohesión social.

En el mismo sentido, por suficiencia, equidad y simplicidad, esta vez no puede haber marcha atrás en Uruguay. Porque la única opción tributaria para una democracia en un mundo globalizado es tener un sistema global de imposición a la renta. No cobrar el impuesto a la renta personal es mantener el sistema actual y seguramente se oirán voces cuando alguien quiera reimplantarlo. Los ganadores de esta reforma —el 70% más pobre de la población—, hoy en silencio, seguramente tendrán algo que decir cuando se pretenda reponer el IRP, el Impuesto a las Comisiones, el COFIS y subir el IVA. A alguien le parecerá injusto que se exoneren los honorarios profesionales, los intereses o las ganancias de capital. Algún sector productivo reclamará cuando se anuncie el regreso a una tasa de 30% en el IRAE y se reinstale el IMABA. Algún técnico seguramente alertará sobre los males del ITEL, el ICOSIFI, el Impuesto a las Ventas Forzadas, el Impuesto a las Tarjetas de Crédito, el Impuesto a los Sorteos y el Impuesto a la Compra-Venta de Bienes Muebles en Remate Público cuando se pretenda reimplantarlos.

A diferencia del tren frenado de la nueva inserción internacional<sup>22</sup>, el de la reforma fiscal va lento pero no se puede detener. Es más realista consolidar su marcha con las mejoras antedichas y empujarlo con un amplio pacto fiscal concreto, que esperar a que se cumpla la eterna promesa de la reforma del Estado<sup>23</sup>.

Arlington, Virginia y Las Rozas, Madrid  
Noviembre de 2006

---

<sup>22</sup> Aunque el país debería prepararse rápidamente para la negociación del un acuerdo comercial amplio por si EEUU decide prorrogar la *Trade Promotion Authority* debido a la demora en las negociaciones multilaterales en Doha.

<sup>23</sup> Que debería incluir perentoriamente regular con independencia los monopolios públicos que se mantengan —en especial, telecomunicaciones y energía— y algunos privados de hecho; remuneración de funcionarios públicos por productividad; la eliminación de algunas funciones del Gobierno Central; un eficaz sistema de asociación privado-público en infraestructura física y energía; etc.

## Bibliografía

- BARREIX, A (2001). Propuesta de Profesionalización y Modernización de la DGI. Presentación ante la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes; sesión del 24 de octubre del 2001.
- BARREIX, A y A. SAYAGUEZ, (2001) Análisis y propuesta de transformación de la Dirección General Impositiva. Mimeo.
- BARREIX, A. (2003). “Rates of return, taxation and the economic cost of capital in Uruguay”. Tesis doctoral. Harvard University.
- BARREIX, A y J. ROCA, (2003). “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 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](http://www.ucu.edu.uy/Facultades/CienciasEmpresariales/ref_tributaria.htm)
- BARREIX, A y J. ROCA (2006a). “Arquitectura de una Propuesta de Reforma Tributaria”. Universidad Católica del Uruguay.  
[http://www.ucu.edu.uy/Facultades/CienciasEmpresariales/ref\\_tributaria.htm](http://www.ucu.edu.uy/Facultades/CienciasEmpresariales/ref_tributaria.htm).
- BARREIX, A y J. ROCA (2006b). “7 pilares para sostener la Reforma Tributaria de Uruguay”. Universidad Católica del Uruguay.  
[http://www.ucu.edu.uy/Facultades/CienciasEmpresariales/ref\\_tributaria.htm](http://www.ucu.edu.uy/Facultades/CienciasEmpresariales/ref_tributaria.htm).
- BOURGUIGNON y MORRISON (2002). “Inequality Among World Citizens 1820-1992.” *American Economic Review* 92.
- FLOOD, C., C. GRAU y A. MELGAR (2004). “Uruguay. Análisis del Gasto Público Social”. BID.
- MADDISON, A. (2001). *The World Economy: A Millennial Perspective*, OECD Development Centre Studies, 2001.
- ROSSA, A. y J. ROCA (2001). “Estimación del Costo de las Exoneraciones Fiscales en Uruguay”. MEF - DGI. Montevideo.
- SANZ SANZ J. F. (2001). “Oferta de trabajo y análisis de bienestar de reformas del impuesto sobre la renta utilizando microdatos: una aplicación a las mujeres casadas británicas”. En “Desigualdad, redistribución y bienestar: una aproximación a partir de la microsimulación de reformas fiscales”. Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

VILLELA, L., J. ROCA y A. BARREIX (2005). “El Desafío Fiscal del MERCOSUR”. IPEA. Brasilia.

ZUBIRI, I. (2001). “El diseño del IRPF en un contexto económico cambiante: el trade off eficiencia-equidad”. En “Desigualdad, redistribución y bienestar: una aproximación a partir de la microsimulación de reformas fiscales”. Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.