

**LA EXPERIENCIA DEL SISTEMA DE  
IMPOSICIÓN A LA RENTA EN EL URUGUAY  
DE LOS SESENTA**

Ulises García Repetto  
Julio, 2006

INSTITUTO DE ECONOMIA  
Serie Documentos de Trabajo

DT 5/06

## ÍNDICE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>PRESENTACIÓN .....</b>   | <b>3</b>  |
| <b>1. CONTEXTO ECONÓMICO-SOCIAL HISTÓRICO .....</b>                           | <b>4</b>  |
| 1.1. <i>La política económica del primer gobierno nacionalista.....</i>       | <i>5</i>  |
| 1.2. <i>La reforma tributaria nacionalista.....</i>                           | <i>7</i>  |
| <b>2. ANTECEDENTES DE LA IMPOSICIÓN A LA RENTA .....</b>                      | <b>9</b>  |
| <b>3. EL PROYECTO DEL PODER EJECUTIVO .....</b>                               | <b>12</b> |
| <b>4. EL TRÁMITE PARLAMENTARIO DEL IMPUESTO A LA RENTA .....</b>              | <b>14</b> |
| <b>5. EL SISTEMA DE IMPOSICIÓN A LA RENTA .....</b>                           | <b>17</b> |
| 5.1. <i>Características generales.....</i>                                    | <i>17</i> |
| 5.2. <i>Las modificaciones de mediados de los '60.....</i>                    | <i>19</i> |
| <b>6. HACIA LAS REFORMAS .....</b>  | <b>20</b> |
| 6.1. <i>La CIDE y sus consideraciones sobre la estructura tributaria.....</i> | <i>20</i> |
| 6.2. <i>La reforma tributaria de 1967.....</i>                                | <i>22</i> |
| <b>7. LA EFICACIA DEL IMPUESTO A LA RENTA Y SU RECAUDACIÓN.....</b>           | <b>24</b> |
| 7.1. <i>El impuesto a la renta como principal ingreso del Estado.....</i>     | <i>24</i> |
| 7.2. <i>El impuesto a la renta como incentivo para el desarrollo.....</i>     | <i>27</i> |
| <b>8. CONSIDERACIONES FINALES .....</b>                                       | <b>29</b> |
| <b>BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES .....</b>   | <b>31</b> |

## **PRESENTACIÓN**

Este documento continúa un trabajo previo relativo a la implementación del “impuesto a la renta” por el Partido Nacional entre 1960-1967<sup>1</sup>.

En dicho trabajo se detalló el proceso de su instrumentación y se concluyó caracterizándolo como un “sistema de imposición a la renta”, en la medida que significó un complejo impositivo a los réditos organizado alrededor de un eje central: el “impuesto a la renta global de las personas físicas” (IRGPF). A su vez, se señaló su fracaso recaudatorio debido a la estructura del IRGPF (altos “mínimos no imposables” y exenciones por reinversión excesivamente liberales) y a la ineficacia administrativa de fiscalización.

El presente documento retoma estas consideraciones extendiendo el análisis a todo el período de su vigencia (1961-1973). Se señalan las modificaciones que se fueron realizando, los intentos de reformular el sistema y las consideraciones de la CIDE relativas al sistema tributario vigente y sus propuestas de reforma, en especial la que se logró plasmar en la legislación relativa a la tributación del agro.

Finalmente, se realizan consideraciones relativas a los objetivos que inspiraron esta profunda reforma del sistema tributario, su alcance y su eficacia concreta en una realidad económica-social del país signada por la inflación y las luchas entre los distintos sectores sociales por la participación en el ingreso.

---

<sup>1</sup> Ponencia: “El Impuesto a la Renta: 1960-1967”, II Jornadas de Investigación de la Asociación Uruguaya de Historia Económica, Montevideo, julio/2005.

## **1. CONTEXTO ECONÓMICO-SOCIAL HISTÓRICO**

La experiencia neo-batllista (1947-1958), comprometida en un modelo de desarrollo sustitutivo de importaciones, llega a su fin en 1959, al acceder al gobierno el Partido Nacional. La nueva administración se impone el objetivo de liberalizar la economía –en especial, el mercado cambiario y el sector externo–, e iniciar una profunda reestructura de nuestro sistema tributario.

El neo-batllismo había profundizado la política de crecimiento “hacia adentro” y la política de redistribución del ingreso. Esto permitió mejorar el nivel de empleo y las condiciones de vida de los sectores populares, al tiempo de ensanchar las capas medias de la sociedad. En este diseño, el Estado ocupó un papel protagónico, al reservarse la potestad de intervenir activamente en la economía.

Los sectores productivos privilegiados por este modelo de desarrollo fueron la industria y la agricultura. Estos sectores, entre 1945-1955, alcanzaron tasas de crecimiento acumulativas anuales del 6,6% y 6,7% respectivamente, que ambientaron un proceso de diversificación productiva que limitó la importación de bienes de consumo terminados, aunque no así la de insumos y bienes de capital. El elemento central de este modelo de crecimiento fue la política de protección que se instrumentó por la vía de aranceles, subsidios, cuotificación de importaciones y tipos de cambio preferenciales. Estos mecanismos permitieron una activa transferencia del excedente del sector primario ganadero hacia los sectores privilegiados.

Hacia 1955 comienzan a evidenciarse las limitantes estructurales del modelo, y se instalan en nuestra economía dos problemas que recorren el período 1960-1973: el estancamiento productivo y la inflación.

Los últimos años del gobierno neo-batllista evidenciaron una crisis que se fue agravando pese a los intentos de reformulación. Así, al estancamiento pecuario que venía de larga data –desde la segunda década del siglo– se le suman tasas de crecimiento negativas en la industria (-1,1%) y en la agricultura (-11,8%) para los años 1955-1959. En tanto que la inflación recrudecía hasta alcanzar el 48,7% en 1959.

En consecuencia, este proceso de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) se agotó al convertirse el limitado mercado interno en una traba para que la industria pudiera beneficiarse de las economías de escala. A su vez, a esta producción manufacturera le resultó dificultoso acceder al mercado internacional debido a su alto costo, baja calidad y a las barreras proteccionistas de terceros países.

Por otro lado, la balanza comercial daba cuenta de sucesivos saldos negativos con el consecuente drenaje de divisas. La caída de los precios internacionales de nuestra producción exportable (carne, lana, etc.) determinaba que se resintiera el alambicado mecanismo de transferencia del excedente entre sectores, organizado a través del sistema de cambios múltiples y subsidios, en la medida que se hizo necesario extender las preferencias cambiarias a la producción primaria (carnes y derivados).

Sumado a estos problemas, las cuentas del Gobierno arrojaban año tras año saldos negativos que sólo podían cubrirse con emisión que se trasladaba a los precios y hacía

que los títulos de deuda resultaran poco atractivos debido a que sus intereses no cubrían la depreciación de la moneda, haciendo inviable el expediente del endeudamiento.

En definitiva, los últimos años de la década del '50 presenciaron un acelerado deterioro del modelo de crecimiento ISI. Este deterioro se debió a que “el modelo encerraba una limitación y una contradicción que resultarían insuperables y lo conducirían a su fracaso: la dimensión del mercado interno –que hacía de la proyección exportadora la única alternativa viable para un desarrollo industrial sostenible– y la estrecha relación del proceso de industrialización con el desempeño del sector agropecuario. Detrás de la interesante dinámica que mostraba la industria manufacturera se escondía una gran dependencia de las importaciones, lo que implicaba necesidad de divisas para satisfacer los requerimientos del sector (combustibles, maquinaria, etc.). El éxito y la sustentabilidad del modelo estaban ligados a los logros de productividad y a la dinámica del sector exportador, en el que el estancamiento ganadero se mostraba como una restricción difícil de superar. En la medida en que el sector manufacturero no conquistó niveles de competitividad en el plano internacional, entre otros motivos por el efecto nocivo de la forma en que se practicó el proteccionismo, sólo podía mantenerse esa dinámica con una permanente transferencia de ingresos desde el sector primario exportador”(IECON, 2001).

En este escenario económico, que repercutió en la esfera social generando un progresivo enfrentamiento entre los distintos sectores sociales por incrementar o siquiera conservar su participación en el ingreso, se realizaron las elecciones de noviembre de 1958, arrojando como resultado el acceso al gobierno del Partido Nacional. De aquí en adelante se impulsará una política económica que tendrá al “mercado” como mecanismo eficaz de asignación de los recursos.

### **1.1. La política económica del primer gobierno nacionalista**

El nacionalismo, que ocupa la presidencia entre 1959 y 1967, comienza a sentar las bases de un modelo económico que visualiza al “mercado” como el mecanismo eficiente de asignación de recursos. Esta propuesta de política económica, tras marchas y contramarchas durante la década del '60, se concreta, en 1973, con la aprobación del “Plan Nacional de Desarrollo, 1973-1977”; y salvo ajustes coyunturales se ha mantenido vigente.

Según Eduardo Azzini –ministro de Hacienda del primer gobierno nacionalista–, “se suprimió el lenguaje dirigista por un lenguaje liberal moderado” (Azzini, 1989). El objetivo fue desarticular progresivamente el complejo andamiaje económico-institucional heredado del “neo-batllismo”, cuya máxima expresión era el control de los cambios y del sector externo.

La idea dominante de esta propuesta económica era limitar el protagonismo interventor del Estado en materia económica. A éste sólo se le reservaría la tarea de regulación, control y promoción selectiva, apostando a que las fuerzas del mercado procedieran a efectuar la asignación eficiente de recursos. De esta manera se lograría superar el estancamiento agropecuario al promover al sector primario tradicional con incentivos tributarios, préstamos y un plan de desarrollo agropecuario. A su vez, en materia industrial, sin desconocer su importancia, se consideró que su desarrollo no debía

asentarse en un diseño institucional proteccionista excesivo, cuyas ineficiencias debieran ser solventadas por el conjunto de la población.

Con relación a la política monetaria y cambiaria, se debía erradicar de plano el mecanismo de los cambios múltiples y los mercados cambiarios segmentados que sobrevaluaban el valor del peso, en tanto que la política fiscal debía orientarse a lograr que las cuentas públicas se equilibraran evitando caer en déficit que se solventara con emisión.

Según Azzini, las presiones inflacionarias que vivía el país en los últimos años se debían a una variada causalidad –causas estructurales, circunstanciales (coyunturales) y acumulativas– que afectaba gravemente el desarrollo económico. A su entender: *“Las tres presionaron los precios. Las estructurales, por lo regresivo de nuestro sistema tributario, por la limitación forzada de las importaciones y por la complejidad de nuestra organización administrativa. Las circunstanciales principalmente por los aumentos masivos de los funcionarios públicos y también por los aumentos de las retribuciones privadas, por la expansión de circulante, por la escasez de materias primas. Y las acumulativas generalmente se han producido por la desorientación o cambio de orientación de las inversiones hacia el sector financiero en lugar de hacerlos hacia el sector del capital. Como consecuencia de esta persistencia, de esta sicología de alza, las perspectivas alcistas de los precios fueron a formar parte de las expectativas de los comerciantes, de los industriales y del pueblo. Se verificó una propensión a los gastos en la forma más rápida posible, lo que consiguió, además, aumentar el crédito sin un contralor racional (...) Puede decirse que el país ha vivido, en los últimos años, una constante inflación pero sin desarrollo económico”* (Ministerio de Hacienda, 1962).

De estas expresiones se desprende que las dificultades de la economía del país provenían de un excesivo intervencionismo estatal. Este dirigismo que se había implementado en 1931, como respuesta a la Gran Depresión, y que el “neo-batllismo” no había hecho más que profundizar, llevaba a que toda nuestra economía se asentara sobre bases inestables. En consecuencia, se debía replantear la política económica del país de forma que se removieran estas trabas que impedían el desarrollo económico. Esta reformulación se centraría en limitar el agobiante “dirigismo” estatal de manera que el libre funcionamiento del “mercado” permitiera lograr una economía sana que inaugurase un proceso de desarrollo y de crecimiento sustentable.

Los cuatros pilares de la reforma serían: el sector externo y el mercado cambiario, la reestructura tributaria, la promoción de los sectores productivos primarios y el ordenamiento administrativo-financiero del Estado. Estos cuatro objetivos se plasmaron en sendas leyes: la Ley de Reforma Cambiaria y Monetaria, el Plan de Desarrollo Agropecuario, Ley de Ordenamiento Financiero y la Ley de Recursos<sup>2</sup>, que logran sanción en los primeros años de la administración nacionalista, y de paso daban cumplimiento a los términos acordados en la primera “carta intención” con el FMI.

Con la **Ley de Reforma Cambiaria y Monetaria** se liberaliza el mercado cambiario, se suprimen los mercados segmentados, el mecanismo de cambios múltiples y el Contralor

---

<sup>2</sup> Ley 12670 de 17/12/959, ley 12787 de 15/11/960 y leyes 12802, 12803 y 12804 de 30/11/60.

de Exportaciones e Importaciones. Este último era el encargado de cuotificar las importaciones y asignar las divisas.

En adelante, el valor de las divisas sería fijado por el libre juego de la oferta y la demanda, aunque el BROU mantendría el monopolio de la compra de las divisas de exportación. Se liberaliza la importación de insumos, bienes de capital y mercaderías, aunque el P.E. se reservaba la facultad de limitar temporalmente ciertas importaciones, exigir el depósito previo o establecer recargos a las importaciones. Con estas medidas se procuraba que el proceso de industrialización no se sostuviera sobre la base de la creación de industrias ineficientes, y cuya permanencia sólo era asegurada por el excesivo y distorsionante proteccionismo estatal que transfería a la sociedad el alto costo de su mantenimiento. A la vez, el sector exportador primario (pecuario) ya no tendría que soportar tener que transar sus divisas a un tipo de cambio sobrevaluado que deterioraba su tasa de ganancia y se convertía en un desestímulo para la inversión. En adelante el productor rural podría comerciar el total de las divisas a la cotización del mercado libre y sólo debía soportar una moderada exacción impositiva, en caso de exportar, a través de las detracciones.

Incluso, esta nueva carga tributaria sobre las importaciones (recargos) y las exportaciones (detracciones), cuyos ingresos se concentrarían en el “Fondo de Detracciones y Recargos”, se destinaría a abaratar los precios de bienes de primera necesidad (pan, carne, leche) y solventar el plan de mejoramiento agropecuario, la obra pública y gastos corrientes del gobierno central.

Respecto del **Plan de Desarrollo Agropecuario**, se buscaba reinvertir en el sector aquello que se defraía vía impuestos. De esta forma no sólo se prefería a un sector agro industrial, sino que también se apoyaba a la ganadería, con la extensión de la pradera y el mejoramiento del stock bovino.

La **Ley de Ordenamiento Financiero** procuró ordenar la forma de registrar y documentar ingresos y egresos del Estado. Se establecieron Contadurías en los Ministerios y, principalmente, se crea la Dirección General Impositiva centralizando la recaudación que realizaban las Oficinas de Impuestos Directos, Impuestos Internos y Ganancias Elevadas. El fundamento de esta reforma contable radicó en el interés del Gobierno Central de conocer a ciencia cierta su estado financiero. Ello permitiría una formulación presupuestaria y de rendición de cuentas más detallada y completa a ser presentada a aprobación parlamentaria.

Finalmente, en materia tributaria la **Ley de Recursos** buscó racionalizar y modernizar la estructura tributaria sobre la base de un impuesto moderno sobre las transacciones y la circulación y con la creación del impuesto a la renta. Este último tenía el cometido de provocar una justa distribución de las cargas públicas.

## **1.2. La reforma tributaria nacionalista**

El primer gobierno nacionalista entendió, no sin razón, que nuestro sistema tributario carecía de racionalidad y que se había desarrollado más que por criterios técnicos, por necesidades puntuales del Fisco, producto de los reiterados déficit presupuestales que se fueron acumulando durante los años '50.

Por otro lado, Azzini consideraba que era una falacia sostener que la exacción tributaria fuera neutra. A su entender, todo sistema impositivo es finalista. De esta forma debe verse al impuesto como “un medio de transferencia de poderes adquisitivos, así como en un factor de transformación de la actividad nacional”. Agregaba, luego, que por medio del impuesto “se estimula el ahorro, se alienta la producción, se gravan los sectores elevados de réditos, se desalientan los capitales improductivos, se protege el consumo, se persigue la especulación y el juego y se deteriora el consumo suntuario”<sup>3</sup>.

En consecuencia, el instrumento de la política tributaria debía entenderse como un mecanismo idóneo no sólo para redistribuir el ingreso, sino también como incentivo para mejorar el desempeño económico. Estos objetivos, que recorren la reforma impositiva, a la postre resultaron antitéticos y fueron causa del pobre desempeño del impuesto a la renta, como luego se analizará.

Se puede afirmar que la reforma tributaria propuesta se instrumentaba en criterios modernos y racionales de tributación, que eliminaba una serie de impuestos indirectos sobre consumos de poco rendimiento y se suprimía el impuesto a las ganancias elevadas. La nueva estructura tributaria se asentaba sobre el eje de dos impuestos que se complementaban: el impuesto a la renta y el impuesto a las transacciones o circulación, con la previsión de que, a medida que se fueran afianzando, el “impuesto a la renta” se convertiría en la “base de nuestro sistema fiscal”<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, Mensaje del Poder Ejecutivo sobre la Ley de Recursos (1960), Tomo 538: 729.

<sup>4</sup> Idem: 732.

## **2. ANTECEDENTES DE LA IMPOSICIÓN A LA RENTA**

Nuestro país, previo a la sanción del impuesto a la renta con la Ley de Recursos (30/11/1960), había conocido proyectos de ley que pretendieron establecer este tipo impositivo. Así, entre 1920 y 1957 se conocen 17 proyectos presentados al parlamento por los distintos partidos (colorado, blanco, socialista, comunista y cívico) cuyo objeto era financiar gastos de la seguridad social, bienes de primera necesidad, endeudamiento con la banca oficial, etc., ninguno de los cuales logró sanción. Pese a ello, sí se había sancionado un sistema de imposición de tipo cédular sobre la actividad industrial y comercial (“ganancias elevadas”), que tras la aprobación de la Ley de Recursos (30/11/1960) quedó derogado.

La intención de reforma de la estructura tributaria sobre la base de la creación del “impuesto a la renta” tiene inicio en la década del '20. Martín C. Martínez, legislador nacionalista, es quien primero propone este tipo impositivo. A partir de este primer intento de sanción del impuesto a la renta y las discusiones interpartidarias que se generan entre el Partido Nacional y el Partido Colorado, se fijan ciertas líneas argumentales que se reiterarán al considerarse la Ley de Recursos de 1960.

En esencia se puede sostener que en tanto los “blancos” promovían gravar el flujo del ingreso, los “colorados”, en cambio, en especial el “batllismo”, preferían gravar el stock de capital, entendido éste como la “propiedad de la tierra”.

Las razones de esta disparidad de criterios no son ajenas a la base electoral de estas agrupaciones políticas. En el caso del Partido Nacional, el grueso de su electorado se encontraba en el sector pecuario que obtenía sus ingresos a partir del desarrollo de la ganadería extensiva, que llevaba hacia la concentración de tierras. En cambio, el Partido Colorado (en especial, el batllismo), con base electoral urbana, preponderantemente industrial y comercial, promovía un tipo de imposición directa como la “contribución inmobiliaria”, que gravaba la posesión de la tierra.

Un tipo de gravamen como la “contribución inmobiliaria”, que gravaba la tenencia de la tierra independientemente del resultado de la explotación, perjudicaba directamente al productor rural. En cambio, un impuesto sobre el ingreso efectivo liberaba al sector ganadero de tener que emplearse activamente en aumentar el rendimiento de sus explotaciones. Por otro lado, el rechazo de un impuesto sobre el ingreso, por parte del batllismo, aseguraba a los industriales y los comerciantes poder disponer de su excedente para reinvertir en sus actividades.

Como señaláramos, a partir de la presentación del proyecto de ley por Martín C. Martínez relativo al impuesto a la renta, este reclamo se convertirá en una bandera política del Partido Nacional con relación a la reforma de la estructura tributaria. Esta colectividad consideró que era más justo gravar el ingreso efectivo del individuo cualquiera fuere su origen (trabajo, actividades industriales y comerciales, agropecuarias, etc.), en contraposición a un gravamen como la contribución inmobiliaria que no tomaba en consideración las deudas (hipotecarias, etc.) del inmueble.

Martín C. Martínez justificaba la pertinencia del impuesto a la renta en estos términos: “No cabe duda hoy que el impuesto a la renta realiza un alto ideal financiero y social, al

gravar a cada uno según sus facultades, en consideración a su activo y pasivo, al que resulte de los negocios y también las cargas de familia y educación; al discriminar las rentas según sean ‘perezosas’ o ‘laboriosas’, al medir, según la frase consagrada, la magnitud del sacrificio, para pesar más sobre los que más pueden y aliviar a los menos afortunados”<sup>5</sup>.

El tipo de impuesto a la renta propuesto era global, comprensivo de todas las rentas del sujeto, cualquiera fuera la fuente, siendo su producido destinado al Tesoro Escolar. A su vez, si bien reconocía los límites del impuesto en una primera etapa, entendía que a medida que se fuera afianzando como tipo impositivo, se podría ir ampliando la base de contribuyentes incluyendo las rentas medias y modestas, dando a la reforma “el efecto que únicamente podía rodearla de fuertes simpatías: el de abatir simultáneamente parte de los impuestos directos y los impuestos al consumo”<sup>6</sup>.

Esta propuesta de reformar el sistema tributario del país sobre la base del impuesto a la renta se incluyó en el programa de gobierno del Partido Nacional para las elecciones de 1924. Esto determinó que el Partido Colorado, más precisamente el sector batllista, se viera en la necesidad de fijar posición respecto de esta temática, en la medida que uno de los legisladores de este grupo, Eduardo Acevedo Álvarez, había presentado un proyecto en igual sentido en 1923. El encargado de fijar la posición del batllismo fue el mismo Batlle y Ordóñez en la convención partidaria de junio de 1925.

Según Batlle no debería implementarse un impuesto a la renta debido a que gravaría a los que trabajan. En su opinión recién correspondería gravar la riqueza acumulada al momento del fallecimiento del individuo a través del impuesto de herencias, sin perjuicio de imponer una exacción progresiva a la propiedad de la tierra (contribución inmobiliaria), ya que ésta es de toda la sociedad y se posee individualmente por un consenso general<sup>7</sup>.

Respecto del impuesto a la renta, específicamente, entendía que en el transcurso de la vida del individuo el Estado debía presentarse como un socio, asegurando las condiciones que posibilitarían la acumulación de capital. Con ello, no sólo se enriquecería el sujeto sino también la colectividad toda. Aun cuando podría suceder que durante el transcurso de la vida el individuo derrochase su renta, estos casos serían excepciones, que no justificarían castigar a la gran mayoría con un impuesto que entorpeciera su éxito económico.

Al decir de Batlle: “La negativa de nuestra colectividad a cobrar impuestos a los que trabajan no tendría más objeto que la de facilitar su actividad; que el de no ponerles nunca una traba; y si el trabajador ganase mucho, tanto mejor. Pero el objeto de la sociedad no sería como se ve, el de renunciar al impuesto, porque el impuesto lo cobraría cuando el trabajo hubiera terminado por el fallecimiento del que lo produjera” (Grompone, A.M., 1935: 146-147).

---

<sup>5</sup> Diario “El País”, 8/3/920.

<sup>6</sup> *Ibíd.*

<sup>7</sup> Esta concepción de Batlle y Ordóñez se inspiraba en Henry George. El “georgismo” consideraba que la propiedad de la tierra en exclusividad era producto de un consenso social, correspondiéndole a su tenedor retribuir a la sociedad la posesión de un derecho preferente a través del pago de un impuesto progresivo a la tierra que captara el incremento de su valor y cuyo producido se distribuiría a toda la sociedad.

En adelante estas dos posiciones relativas a la conveniencia o no establecer un impuesto a la renta serían sostenidas por cada uno de estos partidos. Aun así, en el caso del batllismo, sus legisladores e incluso Terra desde la presidencia –año 1933–, presentarán proyectos encaminados a sancionar un impuesto de este tipo, ninguno de los cuales logró aprobación.

### 3. EL PROYECTO DEL PODER EJECUTIVO

En febrero de 1960 la administración nacionalista, a poco menos de un año de gobierno, envía al Poder Legislativo su Ley de Recursos, que procura virar la estructura tributaria del país de una excesiva imposición indirecta hacia otra directa, asentada en el impuesto a la renta de las personas físicas.

El proyecto de ley del Poder Ejecutivo de febrero de 1960 (“Ley de Recursos”) tiene por eje un sistema impositivo de carácter dual: impuesto a las transacciones o circulación y el impuesto a la renta; pero con la expresa mención que en el futuro el “impuesto a la renta” se convertiría en la base del sistema de ingresos del Estado.

Esta iniciativa daba cuenta de toda una nueva óptica relativa a la forma en que debía contribuir a los gastos del Estado el colectivo social, a la vez que se procuraba que el país adoptara un sistema tributario científico, moderno y racional. Al decir del Ejecutivo: “La reordenación del actual régimen tributario nacional sobre la base de un sistema de imposición a la renta, deberá traer necesariamente la desaparición de una serie de tributos empíricos y anacrónicos que, más que a un plan científico, han obedecido a exigencias de financiaciones urgentes que sólo conducen a soluciones de emergencia”<sup>8</sup>.

Antes de proseguir debe retenerse que cuando hablamos de un “impuesto a la renta” nos referimos a un tipo impositivo que grava la ganancia que le produce al individuo poseer alguna fuente generadora de ella, ya sea bienes inmuebles o muebles, actividades industriales, comerciales, agropecuarias, o el producto de su trabajo. Si el objetivo fuera gravar la riqueza acumulada –el “stock de capital”– los impuestos a establecerse serían distintos. Éstos pueden ser al patrimonio, sobre bienes inmuebles (contribución inmobiliaria), a la herencia, etc.

Respecto del “impuesto a la renta”, cabe señalar que la técnica tributaria reconoce tres formulaciones para gravarla. El primero en establecerse históricamente fue el sistema cédular inglés. Por éste se crean distintos impuestos que gravan de manera diversa cada fuente de renta, siendo ellas: inmobiliaria, mobiliaria, industrial, comercial, agropecuaria, personal, etc. Posteriormente, surge el sistema de imposición a la renta global alemán. Éste grava al conjunto de las rentas que le generan al individuo la posesión de las fuentes señaladas. Se entiende que este sistema es más justo en la medida que considera a las rentas en su conjunto, gravándose la real capacidad contributiva del sujeto, dado que posibilita la compensación de los resultados negativos y positivos entre las distintas fuentes. Finalmente, la tercera formulación de un impuesto a la renta es el denominado sistema mixto, donde se liquida individualmente cada fuente y, posteriormente, éstas se reúnen a efectos de liquidar un impuesto complementario a la renta global.

El proyecto del Ejecutivo preveía un “**sistema de imposición a la renta**” de tipo mixto, de liquidación cédular por fuente y liquidación global de manera complementaria, cuya principal figura impositiva era el impuesto a la renta personal de la persona física. Este tipo de liquidación hacía que resultara compleja y engorrosa para el contribuyente y

---

<sup>8</sup> FDCS: “Ley de Recursos N° 12804”, pág.226.-

para la fiscalización administrativa, y fue suprimida al sancionarse la reforma en que se establece una liquidación global.

Por otro lado, se preveían otros impuestos a los ingresos para gravar situaciones particulares en que se genera la renta, como por ejemplo: el impuesto adicional a las empresas financieras, el impuesto complementario a las sociedades anónimas, impuesto a las ganancias eventuales de capital y el impuesto a la especulación<sup>9</sup>. Salvo el último, los demás impuestos, con nueva redacción o reformulaciones, quedarán aprobados al sancionarse la Ley.

Cabe destacar que además de la innovación del “impuesto a la renta de las personas físicas”, lo novedoso de esta formulación impositiva fue organizar la cédula agropecuaria atendiendo a la renta potencial de la explotación, gravándola con tasas progresivas atendiendo a la improductividad (falta de explotación racional de la tierra)<sup>10</sup>. El objetivo de esta exacción era incentivar al productor rural a desarrollar e incrementar el rendimiento de la tierra a través de una explotación racional acorde con las posibilidades productivas del predio. Para lograr este cometido se establecieron una serie de estímulos tributarios (exenciones) que promovían la inversión, la productividad (fertilizantes, semillas para praderas, maquinaria, riego, silos, etc.) y exoneraciones totales sobre superficies destinadas a plantaciones forestales, agrícolas o de praderas permanentes.

A nivel de la cédula de industria y comercio, también se procedió en iguales términos, previendo exoneraciones que beneficiaban las reinversiones y ampliaciones industriales y, muy especialmente, se otorgaban exoneraciones adicionales a las empresas que se instalaren fuera del departamento de Montevideo.

Finalmente, los “mínimos no imponibles” eran moderados, variando según fuera el contribuyente individual o núcleo familiar, y aumentando atendiendo a las denominadas “cargas familiares”.

El Poder Ejecutivo concluía en estos términos la parte del mensaje referido a la creación del impuesto a la renta: *‘En síntesis, el impuesto proyectado no castiga al trabajo ya que respeta mínimos no imponibles apreciables, gravando solamente los excedentes, estimula las industrias por medio del generoso mecanismo de la reinversión y propende a una mayor productividad del agro. No es un impuesto más, ya que sustituye a una cantidad de tributos que se derogan por esta ley, tiene en cuenta muy especialmente la capacidad contributiva, incidiendo más pesadamente sobre los altos niveles de ingresos, los que en esta forma contribuirán a la atención de los servicios públicos, provocando una redistribución de réditos tan necesaria en nuestro país’* (Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1960: 233).

---

<sup>9</sup> El “impuesto a la especulación” gravaba las actividades de esta naturaleza en materia de compraventa de moneda y valor inmobiliarios, cuando la ganancia superaba el 40% del capital afectado, y su tasa era de 50%.

<sup>10</sup> Las tasas iban del 1% al 7%, atendiendo a que se aproximaran o alejaran del promedio básico de productividad nacional. En caso que igualasen o superasen dicho promedio, la renta correspondiente estaba exonerada.

#### 4. EL TRÁMITE PARLAMENTARIO DEL IMPUESTO A LA RENTA

El proyecto del Poder Ejecutivo (P.E.), al establecer tasas distintas y fijas para cada fuente de renta, tasas progresivas para la cédula agropecuaria y el impuesto complementario sobre la renta global y mínimos no imposables no muy altos, contenía un principio redistributivo y un objetivo recaudatorio que no logró plasmarse al sancionarse la Ley. Fue en la discusión parlamentaria donde progresivamente se redujo el número de posibles contribuyentes.

Entre las distintas críticas que se realizaron al proyecto en la Cámara de Representantes, la principal se centró en los mínimos no imposables. Se sostuvo que si la política propuesta era realizar una reforma impositiva que significara una estructura tributaria más equitativa y redistributiva, este objetivo no se alcanzaría en caso de mantenerse los mínimos no imposables propuestos. Las expresiones del diputado Ariel B. Collazo resumen certeramente este extremo: “...los mínimos no imposables son el gran secreto del impuesto a la renta. Si fijamos mínimos no imposables altos estaremos haciendo un impuesto justo que habrá de gravar a un pequeño sector, que es el que realmente debe pagar el impuesto por ser el que tiene una renta más elevada. Si, por el contrario, fijamos mínimos no imposables bajos, estaremos gravando a todo el mundo y este impuesto, que queremos que sea un redistribuidor de la riqueza, no será más que un impuesto de los tantos otros que gravarán a todo el mundo” (Facultad de Derecho y Ciencias Sociales –FDCS, 1960: 285).

Tras la aprobación de la ley, el Dr. Ramón Valdés Costa (catedrático de Derecho Tributario) argumentó que el establecimiento de mínimos imposables altos en nada contravenía la eficacia del impuesto. Señaló que, pese a incrementarse sustancialmente los propuestos en el proyecto del P.E., igualmente el impuesto tendría unos 50.000 contribuyentes. En apoyo a esta posición, se remitió a la experiencia argentina sobre la materia, donde “el 63,9% de los contribuyentes proporcionan el 6% de la recaudación, mientras que en el otro extremo, los contribuyentes de altas rentas, el 2,2% proporcionan el 43%” (Valdés Costa, 1971: 41).

En base a este criterio, no resultaba conveniente procurar ampliar en exceso la base de contribuyentes, fijando mínimos no imposables bajos, en la medida que el aumento de los mismos no reportaría ingresos significativos. Además, ello podría ir en detrimento de la eficacia administrativa de fiscalización, al tener que organizar una estructura administrativa que incrementaría el gasto del Estado sin un beneficio recaudatorio apreciable.

Elevado el proyecto del PE con las modificaciones de la Cámara de Representantes al Senado, éste designa una Comisión Extraparlamentaria integrada por técnicos en materia tributaria de la Universidad y de la Administración Pública<sup>11</sup>, cuyo proyecto sería el definitivamente sancionado.

Al llevarse el nuevo proyecto a discusión del plenario del Senado emergieron nuevamente aquellas posturas sostenidas por los partidos mayoritarios (blanco y colorado) desde la década del veinte.

---

<sup>11</sup> R. Valdés Costa, G. Chouhy Terra, J.C. Peirano, R. Noboa, W. Albanell Mac-Coll, M. Acosta y Lara, C. Ademby, J.R. Bardallo, L.A. Senatore, E. Gnazzo, H.A. Furtado, L. Rodríguez, L. Bellagamba Mugerza.

Por el batllismo, el senador Brause fundó su voto contrario al impuesto a la renta en los mismos términos que sostuviera Batlle. A su entender, *“en materia impositiva: ‘a mayor función social útil, menos impuestos; a menor función social útil, más impuestos’, verdadera concepción genial de Batlle y Ordoñez...”*. Sostuvo que si bien reconocía que los mínimos no imponibles en esta instancia eran altos, con la implementación de este impuesto se corría el riesgo de que en un futuro inmediato éstos se bajaran oprimiendo *“las posibilidades de la población con menos recursos, la población de la clase media, que es la más afectada”*. Además, dado que se preveía una recaudación tan exigua, no se derogaban más impuestos y si se suprimían otros de mayor rendimiento (“ganancias elevadas”) no tenía sentido su aprobación. *“Este impuesto es profundamente inconveniente y peligroso, y el día que se vaya en ese camino aumentando (...), será, repito, con el sacrificio de la clase media y en una forma que va a atentar –aunque ahora se haya cuidado de impedirlo– contra la libertad individual”* (FDCS, 1960: 321).

Los senadores del partido de gobierno apoyaron el nuevo impuesto en la medida que traducía una vieja aspiración de esa colectividad y en el entendido de que, a medida que éste fuera dando mayores ingresos, se irían suprimiendo otros impuestos. En palabras del senador Beltrán: *“El impuesto a la renta, en sus primeras etapas de aplicación –búsquese la historia de cualquier país y remóntese a todos los antecedentes del derecho comparado financiero– ha tenido una incidencia mínima en los recursos presupuestales; han constituido un pequeñísimo porcentaje de los ingresos. Pero una vez armado, con el ajuste de las tasas, con la modificación de los mínimos imponibles, con el aumento o con la gradación de las exenciones, el impuesto a la renta, se ha venido convirtiendo en todos los países del mundo con orígenes tan humildes como en el nuestro, en la principal fuente de ingresos fiscales”* (FDCS, 1960: 322)

Desde filas de la izquierda, el senador Cardozo se pronunció contrario a esta ley de recursos en la medida que la reestructura del sistema impositivo no era tal y permanecía afinada en los impuestos indirectos<sup>12</sup>, además de no responder esta reestructura del sistema tributario a una política de redistribución sino a meras necesidades fiscales. Repasando su experiencia legislativa indicaba: *“Hace unos años, cuando en la Cámara de Diputados, en cierta oportunidad hubo un intento de llevar adelante la implementación del impuesto a la renta, anuncié que llegaría un día en que él sería traído por las necesidades fiscales y sin carácter sustitutivo ni con un sentido de redistribución; que sería traído no como parte integrante de un nuevo plan impositivo, de una reestructuración impositiva del país, sino como un impuesto más y sin sentido de redistribución. Y así es. No hay ni sustitución ni redistribución”*. (FDCS, 1960: 322)

Tras estas expresiones, concretaba su posición en estos términos: *“En nuestra opinión, faltan dos cosas esenciales: falta el impuesto progresivo a la tierra, mucho más necesario hoy que nunca cuando una inmensa y acelerada concentración de la propiedad territorial en pocas manos está sellando gramaticalmente el estancamiento de la producción nacional; y el gravamen a las grandes riquezas, a las fantásticas riquezas acumuladas en este país en menos de dos años, a raíz, fundamentalmente, del abasto libre y de la Reforma Cambiaria y Monetaria. (...) este Plan es índice de una*

---

<sup>12</sup> Con la Ley 12804 se elevó y unificó la tasa del impuesto a las ventas, del 4½% y 6½% a 7%.

*política económica financiera de clase. Se realiza esta política a favor de una clase, de la clase privilegiada contra la clase trabajadora” (FDCS, 1960: 322).*

## 5. EL SISTEMA DE IMPOSICIÓN A LA RENTA

### 5.1. Características generales

En noviembre de 1960, con la aprobación de la ley 12804, queda sancionado el “impuesto a la renta” (luego modificada en diciembre de 1961, ley 13032). La liquidación del impuesto ya no sería cédular y global (complementario), como había propuesto el P.E., sino que atendería al conjunto de las rentas. El mecanismo adoptado habilitaba la compensación de los resultados positivos y negativos entre las distintas fuentes de la renta, o sea liquidación global del impuesto (sistema alemán).

Debe quedar claro que no se crea un único impuesto a la renta, sino que se establece un “sistema de imposición a la renta” (Gnazzo, E. 1965: 82), organizado en torno al “impuesto a la renta global de las personas físicas” (IRGPF), eje del sistema. La razón de tener que instrumentar dicho sistema, donde se articulaban distintos impuestos sobre las rentas, fue que la realidad económica imponía tener que apelar a diferentes tipos impositivos con el objeto de gravar la ganancia obtenida por los agentes económicos.

Entonces, si bien todo individuo debía declarar sus rentas, podía suceder que fuera socio de una empresa, y la empresa decidiera por uno o varios ejercicios económicos no distribuir todas las ganancias. Su consecuencia sería la existencia de ganancias que quedarían exentas temporalmente del impuesto –hasta tanto los socios no las distribuyeran–, situación que afectaría la recaudación del Estado. En este caso, la solución venía dada con la creación de un impuesto a las sociedades de capital que gravaba en el momento dicha ganancia sujeta a posterior reliquidación, cuando los socios efectivamente las acreditaran en su declaración jurada.

También podía suceder que una actividad por su naturaleza, como por ejemplo la financiera, determinara la existencia de un limitado capital fijo y un volumen importante de negocios cuyo resultado fuera una ganancia desproporcionada y difícil de rastrear. La solución en este caso fue crear un impuesto a la actividad financiera independiente del impuesto a la renta personal.

A su vez, podía ocurrir que por razones de mercado o de innovación, una empresa obtuviera transitoriamente abultadas utilidades. La solución en este caso fue establecer un impuesto a dichas rentas excesivas (impuesto a las super rentas), con el objeto de que esa momentánea y desmedida capacidad contributiva se plasmara en un aporte más importante para sostener los gastos del Estado.

En el caso uruguayo, el “sistema de imposición a la renta” se conformó sobre la base de un impuesto central: impuesto a la renta global de las personas físicas (IRGPF), y cuatro impuestos complementarios: impuesto a la renta de sociedades de capital, impuestos a las actividades financieras, impuesto a las super rentas y el impuesto a las rentas de la industria y comercio<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Se debe precisar que existieron otros impuestos muy puntuales y específicos a la renta, como los que gravaban a las compañías de distribución cinematográficas, las compañías de seguros, etc., que no serán estudiados por su escaso aporte a la recaudación general.

El eje del sistema fue el IRGPF que gravaba la renta (real o ficta) de individuo o del núcleo familiar. Las fuentes de la renta eran seis, clasificables en tres grupos: 1) rentas del capital (inmobiliaria y mobiliaria); 2) rentas de la combinación del capital y el trabajo (industria y comercio, y agropecuaria); 3) rentas del trabajo (personal –trabajo dependiente– y profesional).

Se admiten deducciones por gastos inherentes a la conservación y mantenimiento de la fuente y exoneraciones por concepto de reinversión (categoría industria y comercio, y agropecuaria), sobre depósitos bancarios, intereses de papeles públicos, el 50% de ingresos salariales, etc. El objetivo de estas exoneraciones era no afectar a los sectores cuya renta fuera de trabajo, al tiempo de fomentar el ahorro y la inversión. No debe perderse de vista que esta reforma tributaria procuraba dos objetivos: la redistribución y el desarrollo económico, los cuales durante la vigencia del impuesto resultaron antitéticos y afectaron su eficacia recaudatoria.

La liquidación se efectuaba primero en cada categoría, luego se compensaban los resultados positivos y negativos, admitiéndose deducciones por alquileres, gastos médicos, etc. Este guarismo conformaba la “renta global total” a la que se le aplica el “mínimo no imponible”, que puede incrementarse por “cargas familiares” (dependientes). Se llega así a la “renta global gravada”, a la que se le aplicaban tasas por escalonamiento progresivo.

La mayor innovación del IRGPF fue la manera en que se estructuró el concepto de renta (“ficta”) en la categoría agropecuaria. De aquí en adelante, estas explotaciones tributarán sobre la base de la potencialidad productiva de la tierra. Hasta este momento el productor rural no se había visto compelido a mejorar su productividad pudiendo dejar inexplorado su campo sin recibir ninguna sanción económica –vía tributos– por su desinterés. Ahora, el Estado imponía (indirectamente) la obligación de dar un destino productivo a la tierra y, a su vez, ofreció incentivos fiscales al productor interesado en aumentar la productividad de su explotación. Así, si éste superaba la rentabilidad media nacional por hectárea, el excedente quedaba exonerado del pago del impuesto.

Esta modalidad de gravar la potencialidad productiva del factor tierra se insertaba en una política global hacia el sector agropecuario que se complementaba con la supresión de la política cambiaria dirigista y la instrumentación del Plan de Mejoramiento Agropecuario.

Los demás impuestos complementarios a la renta gravaban modalidades específicas de ingreso. El “impuesto a las sociedades de capital” se aplicaba sobre dividendos no distribuidos<sup>14</sup> y sobre rentas remitidas a las casas matrices por empresas extranjeras. El “impuesto a las actividades financieras” gravaba operaciones financieras tales como: recepción de depósitos de dinero, operaciones de cambio, otorgamiento de préstamos, etc. El “impuesto a las super rentas” gravaba rentas netas de industria y comercio en caso que superaran el 30% del capital que las producía. El “impuesto a las rentas de industria y comercio”, sustitutivo del impuesto de “patentes de giro” (derogado), gravaba con una tasa del 4% a personas físicas y sociedades que desarrollaban ese tipo de actividades.

---

<sup>14</sup> Esta modalidad de gravámen procuraba evitar la evasión que se produciría en caso de que los socios sustrajeran rentas gravadas a través del expediente de distribuir las mediante préstamos no reintegrables.

## 5.2. Las modificaciones de mediados de los '60

Hacia el año 1964 se evidencia el pobre resultado recaudatorio de este “sistema de imposición a la renta”. En el Cuadro 1 se puede contrastar las previsiones de recaudación del P.E. al presentar la reforma y la recaudación efectiva.

**Cuadro 1**

| <b>“Sistema de Imposición a la Renta”<br/>Estimaciones y recaudación efectiva<br/>(miles de pesos)</b> |                         |                         |            |
|--|-------------------------|-------------------------|------------|
| Año  | Previsiones del<br>P.E. | Recaudación<br>efectiva | Diferencia |
| <b>1960</b>  | 40.000                  | -                       | -400.000   |
| <b>1961</b>  | 200.000                 | 1.130                   | -198.870   |
| <b>1962</b>  | 240.000                 | 17.742                  | -222.258   |
| <b>1963</b>  | 250.000                 | 91.077                  | -158.923   |

Fuente: Anuarios Estadísticos - Diario de Sesiones C. Representantes

De la columna “diferencia” se desprende que la recaudación efectiva del “sistema de imposición a la renta” no había logrado acercarse a las estimaciones realizadas por el PE al presentar la reforma. En el año 1960 no existió recaudación alguna ya que se aprueba a fines de ese año y comienza a regir a mediados de 1961. A partir de su vigencia y durante los siguientes tres años la diferencia entre recaudación efectiva y previsiones también son sustanciales. Las razones de este pobre desempeño, que significó que no llegara a representar siquiera un 3% de los ingresos totales (ver Cuadro 3), deben atribuirse a dificultades en su fiscalización, el alto grado de evasión y el efecto de las modificaciones que se producen en el trámite parlamentario, que determinaron que se incrementaran los “mínimos no imponibles”, se aumentaran las exoneraciones, etc. Estas circunstancias motivaron las modificaciones al sistema a fines del año 1964<sup>15</sup>.

Estos ajustes buscaron aumentar el índice de productividad ficta por hectárea en el caso de la cédula agropecuaria y establecer el impuesto a las sociedades de capital como impuesto autónomo, ya no complementario al IRGPF.

En la cédula agropecuaria, la normativa de 1960/61 fijó la rentabilidad ficta promedio en volúmenes físicos por hectárea en 4 kg. de lana y 20 kg. de carne vacuna en pie. La reforma de 1964 incrementó estos guarismos a 5 kg. de lana y 30 kg. de carne bovina.

Pese a este aumento, la CIDE sostuvo que el volumen físico legal era muy inferior al promedio nacional real. Este organismo para el año 1963 los situó en 6 kg. de lana, 47 kg. de carne vacuna en pie y 8,8 kg. de carne ovina en pie. Y concluía que pese a que el P.E. podía actualizarlo cada cuatro años, la exclusión de la carne ovina en el cálculo “consolida la subgravación del sector agropecuario y mantiene al sistema de renta ficta alejado y por debajo de la realidad”(CIDE, 1965, Tomo IV: 44).

Este procedimiento de fijar la productividad básica en volúmenes físicos también mereció la crítica de la cátedra de Derecho Tributario. A su entender, si bien la carne y

<sup>15</sup> Ley 13319 del 28/12/964.

la lana eran los productos fundamentales de la producción agraria, éstos no eran los únicos si se consideraban otras actividades del sector como la granja o la agricultura. Estos sectores se caracterizaban por ser explotaciones intensivas en el uso del factor tierra y capital; la rentabilidad ficta era inferior a la que podían alcanzar. En consecuencia, el impuesto, además de ser injustamente desigual –según el tipo de explotación–, tampoco cumplía la función de incentivo a la producción que se proponía (Valdés Costa, R., 1971: 326).

Con respecto de las sociedades de capital, se observó que al estar organizadas mayoritariamente como sociedades anónimas por acciones al portador, se desconocían sus titulares y, en consecuencia, éstos podían evadir el IRGPF con sólo no incluir los dividendos en sus declaraciones juradas.

A partir de esta reforma, el gravamen se aplicó en la fuente, correspondiéndole a la empresa liquidar y retener el impuesto. Este cambio repercutió inmediatamente en la recaudación, multiplicándose por cinco los ingresos de este impuesto (ver Cuadro 3).

Otros cambios al conjunto de impuestos del “sistema de imposición a la renta” fueron ajustar los hechos generadores, elevar tasas, reducir exoneraciones por reinversión, al tiempo que se crean impuestos extraordinarios a industria y comercio y la exportación y comercialización de lanas<sup>16</sup>. Pero, pese a estas modificaciones y agregados, la importancia relativa del “sistema” en el total de ingresos del Estado siguió siendo exigua (ver Cuadro 3), concretándose en los hechos la sentencia premonitoria del senador socialista Cardozo de que el “impuesto a la renta” sería un impuesto más y no cumpliría el objetivo redistributivo declarado.

Finalmente, otra de las innovaciones importantes de esta reforma fue la creación del “impuesto al patrimonio”. Con este impuesto se buscó gravar la posesión de capital y se instrumentó como complementario del impuesto a la renta.

En efecto, en la medida que el impuesto a los réditos promovía la reinversión y por ende el enriquecimiento, se corría el riesgo que se produjera una acumulación de capital que tendiera a inmovilizarse. En consecuencia, el impuesto al patrimonio vino a dar solución a esta problemática; pero debido a su reducida tasa (1%), en los hechos esta exacción no se tradujo en sanción al poseedor de un capital inmovilizado.

## **6. HACIA LAS REFORMAS**

### **6.1. La CIDE y sus consideraciones sobre la estructura tributaria**

Una de las particularidades de la primera administración nacionalista fue promover la realización de un diagnóstico de la situación del país, llevado a cabo por un conjunto de técnicos nucleados en la CIDE. Este organismo, desde una posición estructuralista, propone un plan de acción a mediano plazo: “Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social: 1965-1974”, que toma estado público en 1965.

---

<sup>16</sup> Leyes 13241 (31/1/64), 13319 (28/12/64), 13420 (2/12/65) y 13637 (21/12/67).

La CIDE constata que la economía del país, desde mediados de la década del '50, vivía un proceso de “estancamiento con inflación” debido a causas estructurales. En consecuencia, a partir de un planteo desarrollista, propone remover las estructuras productivas de manera de superar las limitaciones del mercado interno que posibilitara un “crecimiento ‘hacia adentro’ y ‘hacia afuera’ al mismo tiempo como requisito esencial para un desarrollo equilibrado, correspondiéndole al Estado un papel protagónico en este proceso (CIDE; 1963: I-33).

En materia impositiva consideraba que la estructura tributaria era rígida, dispersa, compleja, de comportamiento inelástico respecto de los precios y excesivamente basada en impuestos indirectos cuya incidencia en la producción permitía su traslación al consumo y provocaba la profundización de las tendencias descendentes del ciclo económico. Estos aspectos se potencian ante la ineficacia administrativa que promueve la evasión o la demora en el pago de tributos, que respecto del impuesto personal a la renta se situaba en el orden del 60% al 80%<sup>17</sup>.

Frente a esta problemática, este organismo propuso una reforma de la estructura tributaria articulada en torno a tributos progresivos de manera que los ingresos del Estado adquirieran elasticidad, se cumpliera con fines redistributivos, y sirviera como instrumento para promover el desarrollo.

Las figuras impositivas que darían respuesta a estos objetivos serían el establecimiento de un grupo de impuestos progresivos que gravaran los ingresos (renta personal, agropecuaria y a las sociedades de capital) y el patrimonio (patrimonio, herencias y sustitutivo de herencias), cuya recaudación reportaría el 30% y el 20%, respectivamente, de los ingresos tributarios del sector público. Se reduciría así la dependencia de los ingresos estatales respecto del comercio exterior restringiendo los gravámenes a las importaciones y eliminando las detracciones, limitando su contribución al 10% de los ingresos totales. Finalmente, la carga tributaria no incidiría negativamente en la producción y el consumo al llevar los impuestos al consumo, transacciones y producción a un 20%; finalmente, los aportes a la seguridad social darían cuenta del restante 20%.

En el Cuadro 2 se puede apreciar la magnitud del cambio que proponía la CIDE. El proyecto aspiraba a quintuplicar la participación de los impuestos directos (en los que incidían especialmente el impuesto a la renta y al patrimonio) y disminuir radicalmente la incidencia de los impuestos indirectos (al comercio exterior y al consumo especialmente). Asimismo, el nuevo sistema tributario reduciría el peso relativo de los aportes a la seguridad social.

**Cuadro 2**

| <b>Ingresos tributarios vigentes<br/>y reestructura propuesta por la cide (en porcentaje)</b> |                             |                          |
|---|-----------------------------|--------------------------|
|   | <b>Promedio<br/>1962/63</b> | <b>Proyecto<br/>CIDE</b> |
| Impuestos a los Ingresos  | 3,7                         | 30,0                     |
| Impuestos al Patrimonio   | 6,9                         | 20,0                     |
| Impuestos al Comercio Exterior  | 15,9                        | 10,0                     |

<sup>17</sup> CIDE: “Plan del Sector Público”, tomo IV (1965), pág. RT 65.

|  |       |       |
|--|-------|-------|
| Impuestos al Consumo, Transacciones y Producción | 30,2  | 20,0  |
| Aportes a la Previsión Social                    | 43,3  | 20,0  |
| TOTAL  | 100,0 | 100,0 |

La propuesta pretendía “modernizar” el sistema tributario, lo que debería expresarse en mayores niveles de equidad, incentivos a la reinversión –y simétricamente desaliento de la especulación– y, al mismo tiempo, se lograría una mayor independencia de la recaudación respecto al ciclo económico.

Las principales recomendaciones en relación a la imposición a la renta eran: rebajar los “mínimos no imponibles” del IRGPF, eliminar las exoneraciones por reinversión en la categoría industria y comercio, incrementar la tasa del impuesto a las sociedades de capital y aumentar el gravamen sobre el sector agropecuario, restringiendo las exenciones, ajustando la productividad ficta, creando un impuesto cédular específico sobre la renta potencial agropecuaria, además del IRGPF sobre renta real.

Finalmente, sin desconocer la importancia recaudatoria y redistributiva del IRGPF, previene que en países subdesarrollados con poca cultura tributaria y fiscalización ineficaz, un impuesto global a la renta puede resultar de poca progresividad debido a las altas tasas de evasión. Esta posibilidad de evasión no la comparten todos los contribuyentes, siendo los ingresos salariales los que menos logran sustraerse del gravamen. Esto implica que la renta laboral sea la que “paga prácticamente el cien por ciento del impuesto”, haciendo que “el impuesto resulte de dudosa progresividad” (CIDE, 1964, Tomo III: 675; OPYPA-CIDE, 1967: 309).

## 6.2. La reforma tributaria de 1967

A fines de 1966 se realizan elecciones y se prueba un nuevo texto constitucional acordado por los partidos mayoritarios. De estas elecciones resulta triunfador el Partido Colorado y el nuevo texto constitucional –inspirado en la Constitución de la V República Francesa– determina que un conjunto de iniciativas (en especial, en lo relativo a la política económica) se concentraran en el P.E.

La administración del Partido Colorado (1967-1973), tras un breve lapso desarrollista<sup>18</sup>, se afilió en materia de política económica a posturas liberales, que comenzaron a plasmarse con el decreto de “congelación de precios y salarios” (junio/1968) y se concreta en el “Plan Nacional de desarrollo 1973-1977” (abril/1973).

Pese a las diferentes ópticas con relación a la política económica a seguir, ciertas recomendaciones de la CIDE en materia tributación del sector agropecuario se adoptaron a fines de 1967<sup>19</sup> y se mantuvieron tras el “golpe de Estado”.

Como había señalado la CIDE, algunos de los problemas centrales del agro eran la baja productividad agropecuaria y a la acumulación de la tierra. Frente a ello propuso crear un conjunto de impuestos cuyas principales figuras serían el impuesto a la producción mínima exigible de las explotaciones agropecuarias que se establece con carácter

<sup>18</sup> Entre junio y octubre de 1967, el Ministerio de Economía y la dirección de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto fueron ocupados por Amílcar Vasconcellos y Luis Faroppa, los cuales plantean una política económica de corte desarrollista.

<sup>19</sup> Leyes 13637 (21/12/ 967), 13695 (24/10/968).

permanente (IMPROME), y otro a la tenencia de la tierra –también permanente– pero que sólo se sanciona para un ejercicio (“impuesto a la concentración de la tierra”).

Según la CIDE, la “reforma de las estructuras agrarias” se lograría con medidas directas (expropiaciones, reasentamientos, etc.) y medidas indirectas (limitación de la extensión de la tenencia de tierra, tributación, etc.), siendo el instrumento tributario el más eficaz para impulsar el proceso de reforma:

*“La tributación constituye una herramienta de suma importancia en la Reforma de las Estructuras Agrarias; en primer lugar, porque es una fuente de recursos para la financiación de la ley; en segundo lugar, porque puede contribuir en forma indirecta pero eficaz a la subdivisión de la tierra, si la entidad de los gravámenes progresivos obliga a vender parte de aquélla a quienes poseen las mayores superficies, y desalienta la compra de las mismas con fines especulativos o para destinarla exclusivamente al arrendamiento y, en tercer lugar, porque una tributación adecuada, en el orden de los objetivos parafiscales, puede acelerar el desarrollo del sector agrario al estimular un mejor y más eficiente uso de la tierra. Por ello, una bien diseñada política tributaria para el agro es defendida y propiciada especialmente por aquellos que entienden que, más que un factor de financiamiento gubernativo, debe considerársela como una herramienta de desarrollo económico y de transformaciones sociales. Pero si se desea que el impuesto tenga algún efecto decisivo sobre la conducta de los empresarios rurales, forzoso es que la carga tributaria sea de cierta significación”* (CIDE, 1964, Tomo III 524; OPYPA-CIDE, 1967:202).

La creación del IMPROME a fines de 1967 viene a dar cumplimiento parcialmente a las propuestas de la CIDE. En el tránsito de su plena entrada en vigencia (1971) se derogan el gravamen a la categoría agropecuaria del IRGPF y las detracciones a la lana, estas últimas sustituidas por las retenciones. En adelante, la renta del sector tributará a través del IMPROME, funcionando las detracciones a la carne y la retenciones a la lana como pagos a cuenta de aquél.

Este impuesto grava la renta potencial bruta (no se admiten deducciones por gastos de conservación de la fuente), que se calcula en volúmenes físicos de carne (bovina y ovina) y lana, ajustándose la productividad del predio (cantidad de hectáreas afectadas a la producción) a la productividad media del país (índice CONEAT). Se admiten exoneraciones para reinversión (30%) –menores a las vigentes en el IRGPF– y a la renta gravada se le aplican tasas progresivas escalonadas.

Por su parte, el “impuesto a la concentración de tierras” se sanciona por un solo período (1967), gravando a los propietarios de más de 2.500 hectáreas. Las tasas aplicables (1% al 5%) y su corta duración, demuestran que este impuesto, más que promover la subdivisión de las grandes propiedades, respondió a necesidades fiscales puntuales del Gobierno Central.

## 7. LA EFICACIA DEL IMPUESTO A LA RENTA Y SU RECAUDACIÓN

Al sancionarse el “impuesto a la renta” se entendió que esta reforma tributaria cumpliría varios objetivos: fuente principal de ingresos del Estado, redistribución del ingreso e incentivo al desarrollo productivo. Dada la complejidad de la medición de los efectos distributivos de la fiscalidad, comentaremos a continuación sólo los efectos vinculados a la recaudación y la relación con la actividad productiva.

### 7.1. El impuesto a la renta como principal ingreso del Estado

Como señaláramos, el objetivo manifiesto del primer gobierno nacionalista fue implantar el impuesto a la renta a efectos de que se convirtiera, con el tiempo, en el eje central del financiamiento del Estado.

En el Cuadro 3 se resume lo recaudado por cada uno de los principales tipos impositivos del denominado “sistema de imposición a la renta” y su peso porcentual en el total de ingresos tributarios del gobierno. De él se desprende que si el objetivo fue una reestructura tributaria afincada en el impuesto a la renta, estuvo lejos de lograrse.

En efecto, en conjunto los ingresos provenientes de la imposición a la renta entre 1961 y 1974 no llegaron a representar siquiera el 10% de los ingresos totales; incluso, el IRGPF salvo en los años 1966 y 1970 no superó el 2%.

La causa de este bajo rendimiento del IRGPF debe buscarse en su estructura. En la medida que se establecieron mínimos no imponibles altos, se autorizaban toda una serie de deducciones y exenciones en cada categoría y del total de la renta, el contribuyente debía tener ingresos muy altos para ser sujeto pasivo del impuesto.

Más aún, el sistema permitía fáciles maniobras de evasión –legales– como organizar actividades productivas bajo la forma de sociedades de capital cuya tasa de impuesto era menor a la del IRGPF. Esta vulnerabilidad fue señalada por la CIDE: *“la ley estimula a los titulares de rentas medianas y altas a adoptar la forma jurídica de sociedades de capital. La rebaja sustancial de la carga tributaria –en algunos casos hasta cerca del 40% de disminución–, se debe fundamentalmente a que las tasas proporcionales de los gravámenes a las sociedades de capital son muy bajas respecto de las tasas progresivas del impuesto a la renta personal. Cuanto más alta es la renta, mayor es el aliciente”* (CIDE, 1965, Tomo IV: 70).

Cuadro 3

| Sistema de Imposición a la Renta  |                        |      |                              |      |                            |      |                         |      |              |      |            |      |                               |      |   |   |                                      |
|---|------------------------|------|------------------------------|------|----------------------------|------|-------------------------|------|--------------|------|------------|------|-------------------------------|------|---|---|--------------------------------------|
| Montos recaudados a precios corrientes (miles de pesos) y porcentaje de los Ingresos Tributarios del Gobierno |                        |      |                              |      |                            |      |                         |      |              |      |            |      |                               |      |   |   |                                      |
| años  | Renta Personas Físicas |      | Renta de las Soc. de Capital |      | Rentas de la Ind. y Comer. |      | Actividades Financieras |      | Super Rentas |      | Improme    |      | Retenciones y Extraordinarios |      | Total sistema de imposición a la Renta* (A) | Total Ingresos Tributarios del Gobierno (B) | % Impone/s/ Total de los Trib. (A/B) |
|   | Recaud.                | %    | Recaud.                      | %    | Recaud.                    | %    | Recaud.                 | %    | Recaud.      | %    | Recaud.    | %    | Recaud.                       | %    |   |   |                                      |
| 1961  | 1.130                  | 0,04 |                              |      |                            |      |                         |      |              |      |            |      |                               |      | 1.130                                       | 2613522                                     | 0,04                                 |
| 1962  | 4.789                  | 0,18 | 7.140                        | 0,27 | 28                         | 0,01 | 489                     | 0,19 | 705          | 0,03 |            |      |                               |      | 17.743                                      | 2997991                                     | 0,68                                 |
| 1963  | 19.700                 | 0,62 | 19.482                       | 0,61 | 35.544                     | 1,12 | 14.126                  | 0,44 | 2.225        | 0,07 |            |      |                               |      | 91.080                                      | 3.179.030                                   | 2,87                                 |
| 1964  | 28.948                 | 0,62 | 33.040                       | 0,71 | 58.389                     | 1,25 | 16.134                  | 0,35 | 3.039        | 0,07 |            |      |                               |      | 139.553                                     | 4.662.670                                   | 2,99                                 |
| 1965  | 39.614                 | 0,61 | 41.055                       | 0,64 | 54.084                     | 0,84 | 16.390                  | 0,25 | 25.306       | 0,39 |            |      | 55.794                        | 0,87 | 232.246                                     | 6.445.674                                   | 3,60                                 |
| 1966  | 322.161                | 2,30 | 221.477                      | 1,59 | 263.114                    | 1,81 | 40.236                  | 0,29 | 98.100       | 0,70 |            |      | 341.864                       | 2,44 | 1.276.959                                   | 14.019.919                                  | 9,11                                 |
| 1967  | 213.476                | 1,05 | 333.183                      | 1,64 | 291.828                    | 1,43 | 35.762                  | 0,18 | 102.944      | 0,51 |            |      | 279.443                       | 1,37 | 1.256.641                                   | 20.368.253                                  | 6,17                                 |
| 1968  | 726.326                | 1,52 | 533.421                      | 1,12 | 655.230                    | 1,37 | 57.760                  | 0,12 | 78.681       | 0,17 |            |      | 559.737                       | 1,17 | 2.611.159                                   | 47.684.088                                  | 5,48                                 |
| 1969  | 1.069.702              | 1,68 | 1.151.861                    | 1,81 | 1.436.473                  | 2,26 | 38.760                  | 0,06 | 57.427       | 0,09 |            |      | 662.672                       | 1,04 | 4.416.901                                   | 63.639.283                                  | 6,94                                 |
| 1970  | 1.972.300              | 2,31 | 1.215.300                    | 1,42 | 1.697.200                  | 1,99 | 41.000                  | 0,05 |              |      | 235.300    | 0,28 | 1.010.600                     | 1,18 | 6.171.706                                   | 85.318.047                                  | 7,23                                 |
| 1971  | 1.930.600              | 1,93 | 1.075.900                    | 1,08 | 1.472.900                  | 1,48 | 49.500                  | 0,05 |              |      | 833.300    | 0,83 | 1.048.400                     | 1,05 | 6.410.605                                   | 99.798.070                                  | 6,42                                 |
| 1972  | 2.536.600              | 1,93 | 1.429.100                    | 0,87 | 2.166.800                  | 1,31 | 76.400                  | 0,05 |              |      | 5.183.800  | 3,14 | 1.514.200                     | 0,92 | 12.906.907                                  | 164.925.818                                 | 7,83                                 |
| 1973  | 4.522.400              | 1,26 |                              |      | 8.577.155                  | 2,39 | 943.700                 | 0,26 |              |      | 16.427.500 | 4,58 | 3.883.400                     | 1,08 | 34.354.163                                  | 358.681.415                                 | 9,58                                 |
| 1974  | 3.229.400              | 0,51 |                              |      | 21.367.700                 | 3,37 | 819.600                 | 0,13 |              |      | 26.870.500 | 4,24 | 6.257.400                     | 0,99 | 58.544.606                                  | 633.629.197                                 | 9,24                                 |

Fuente: Anuarios Estadísticos - Seplacod

Estas situaciones motivaron las modificaciones de 1964 y 1967, que significaron hacer virar el impuesto a la renta hacia gravámenes cedulares a la industria y comercio y al agro. Debido al alto grado de evasión del IRGPF se buscó realizar la exacción en la fuente de la renta y ello redundó en un aumento de la recaudación. Ello se constata al observar los montos alcanzados al final del período considerado por el impuesto a la industria y comercio (IRIC) y el IMPROME.

La debilidad recaudatoria del IGRPF se refuerza si se considera el conjunto de sujetos que liquidaron este tributo. Según el proyecto originario del P.E. se estimaba que el universo de contribuyentes sería de 50.000. Los hechos demostraron el error de estas previsiones.

Luego de tres años de aplicado el impuesto –en 1964– se presentaron tan sólo 4.174 declaraciones. Hacia 1966 éstas aumentaron y se registraron 12.677 contribuyentes, cifra que se reduce significativamente en 1967 y 1968, con sólo 7.824 y 7.308 declaraciones, respectivamente. En 1969 nuevamente aumenta el número de contribuyentes a 12.803 (Crossa, S. y Peña, M., 1970 y OPP, 1977). En los años en que las liquidaciones de impuesto superaron los doce mil contribuyentes, ello se debió a que los “mínimos no imposables” no se ajustaron conforme aumentaba el índice inflacionario.

En definitiva, no se desprende de las cifras consignadas en el Cuadro 3 que la recaudación por concepto del “sistema de la imposición a la renta” haya sido importante, ni que representara un aporte significativo para sufragar los gastos del Estado. De haberse mantenido los mínimos no imposables originales (L.12.804), el proceso inflacionario habría ampliado el número de contribuyentes considerablemente y el IRGPF, progresivamente, podría haberse convertido en una manera genuina de financiamiento del Estado y en un instrumento redistributivo. Pero, por otro lado, esta apuesta podía ser riesgosa en la medida que la inflación provocara una reducción real de la recaudación al poner en funcionamiento el “efecto Olivera-Tanzi”<sup>20</sup>. En

<sup>20</sup> Julio Olivera y Vittorio Tanzi señalan que como los impuestos se recaudan sobre la renta nominal pasada, su valor real disminuye con la inflación. Entonces, la presencia de una inflación elevada en general reduce los ingresos fiscales en términos reales, pudiendo empeorar el problema del déficit.

consecuencia, no resultaba una decisión del todo acertada depender en extremo de una imposición directa como la que gravaba a la renta.

Esta circunstancia no fue ajena a los distintos gobiernos. Basta con observar la manera en que se manejaron típicos impuestos indirectos, como por ejemplo el impuesto a las ventas y transacciones, el impuesto a las entradas brutas y el impuesto al valor agregado (IVA).

Del Cuadro 4 se desprende que para un Estado –que recaudaba más de 200 tributos– la participación de este conjunto de impuestos fue aumentando, dando muestras de una preferencia de los hacedores de política hacia la tributación indirecta. Y esta preferencia se asume plenamente tras el “golpe de Estado” (1973) con la eliminación del IRGPF y el impuesto de herencias.

**Cuadro 4**

| <b>Impuesto a las Ventas y Transacciones y Sistema de Imposición a la Renta (participación en la recaudación)</b> |  |  |
|---|--|--|
| Años  | Ventas y Transac., Entradas Brutas e IVA % s/Total Ingr. Trib. | % Imp. a la Renta s/ Total de Ing. Trib. |
| 1961  | 10,23  | 0,04                                     |
| 1962  | 10,86  | 0,68                                     |
| 1963  | 11,80  | 2,87                                     |
| 1964  | 15,17  | 2,99                                     |
| 1965  | 16,58  | 3,60                                     |
| 1966  | 13,48  | 9,11                                     |
| 1967  | 15,28  | 6,17                                     |
| 1968  | 14,42  | 5,48                                     |
| 1969  | 16,08  | 6,94                                     |
| 1970  | 17,17  | 7,23                                     |
| 1971  | 16,73  | 6,42                                     |
| 1972  | 15,76  | 7,83                                     |
| 1973  | 20,49  | 9,58                                     |
| 1974  | 23,80  | 9,24                                     |

Fuente: Anuarios Estadísticos - Seplacodi

Según surge del Cuadro 4, lo recaudado por concepto de estos impuestos indirectos (que se funden en el IVA en 1972) aumenta progresivamente y, por otra parte, no se ven afectados por la inflación al ser de liquidación mensual y ser la tasa un porcentaje sobre el precio de venta. Estos impuestos se instrumentaron de manera de convertirlos en un ingreso importante, seguro y permanente. En cambio, la imposición a la renta nunca alcanzó a establecerse en un ingreso de primer orden, como se puede constatar al observar a su alto grado de variabilidad anual, que sólo comienza a revertirse al final del período considerado.

En definitiva, una tributación indirecta sobre el valor agregado ofreció al gobierno un considerable margen de maniobra en su afán recaudador. Con este tipo impositivo el Estado ya no comprometía sus ingresos en caso que la decisión fuera solucionar problemas de caja con emisión, aun cuando a mediano plazo el permanente estado

deficitario de las cuentas públicas y la inestabilidad de los precios tampoco resultaba una política aconsejable.

## **7.2. El impuesto a la renta como incentivo para el desarrollo**

Al sancionarse el impuesto a la renta se pretendió que sirviera como un incentivo a la producción agropecuaria e industrial. Se consideró que con sólo establecer una normativa liberal en materia de exenciones por reinversión los empresarios reconocerían el incentivo y destinarían un importante margen de la renta a estos efectos.

Si se considera el período 1960-1973 en conjunto, se observa que la tasa acumulativa anual de aumento del producto fue 3.5% para la agropecuaria y 1.4% para la industria. Este resultado podría llevar a considerar que estas tasas de crecimiento se deban, en parte, a los incentivos propuestos por el nuevo esquema tributario ensayado. Pero, si se subdivide el período, tenemos que entre 1960 y 1968 predominó el estancamiento, al situarse la tasa de crecimiento de ambos sectores en el 0.9%. En cambio, entre 1968 y 1973 estas tasas se incrementan considerablemente. En el sector agropecuario se ubica en el 7,6%, en tanto que en el sector industrial alcanza el 2,1%.

Se desprende de estos guarismos que en los primeros ocho años de vigencia del impuesto a la renta, cuando las exoneraciones por inversión fueron más generosas, los empresarios enfrentados a un escenario inflacionario no consideraron pertinente aumentar la inversión y prefirieron destinar su renta a fines especulativos.

En el segundo sub-período (1968-1973), las condiciones cambian radicalmente. A nivel político, pasan a ocupar los principales ministerios relacionados con la producción representantes de los grupos económicos. El sector primario, en especial la carne, se aprovecha de buenos precios internacionales y restricciones al consumo interno; en respuesta, aumentan significativamente la faena, los volúmenes exportables y por ende la rentabilidad del sector. A su vez, los sectores agropecuario e industrial se benefician del “congelamiento de precios y salarios” (junio/1968), que contiene los salarios y la inflación encauzando la política económica hacia el planteo neo-liberal del “Plan Nacional de Desarrollo: 1973-1977”.

En este escenario, ya vigentes las modificaciones al sistema tributario de 1964 y 1967, que en los hechos significaron un aumento de la presión fiscal sobre estos sectores, los empresarios apoyaron las medidas de estabilización, contuvieron sus actividades especulativas e invirtieron.

Entonces, aquella idea fuerza originaria que con incentivos fiscales se superaría el estancamiento mostró sus limitaciones. En realidad el problema radicaba en que los arreglos institucionales articulados desde mediados de los '40 ya no contaban con el consentimiento de las clases acomodadas. En un escenario de inestabilidad donde los distintos sectores sociales se enfrentaban por incrementar o mantener su participación en el ingreso y el Estado se mostraba inoperante para conciliar los intereses contrapuestos, los beneficios explícitos de un diseño normativo proclive al desarrollo no fueron percibidos como tales por los agentes económicos a los que estuvo dirigido y no fueron percibidos acordes con sus intereses.

Los intereses de los sectores acomodados eran: hacer primar las leyes del mercado, “reubicar la economía uruguaya ajustando los sectores productivos a las condiciones del mercado internacional” y concentrar el “poder hacia el poder general del Estado”. Este “reajuste conservador” se concretó en comprimir “el salario real en un intento de controlar el proceso inflacionario sin afectar la tasa de ganancia; al mismo tiempo se reduce la captación de excedentes por parte del Estado en un intento complejo: proteger cuotas mayores de plusvalía para los sectores prioritarios en la estrategia productiva y al mismo tiempo reducir aún más el salario real de los funcionarios públicos y de los trabajadores del Estado” (Instituto de Economía, 1973).

En definitiva, a partir de 1968 se opera en el Uruguay un viraje político y económico que se traduce en un “ajuste” que significará la concentración del poder decisorio en el Estado, un progresivo abandono de las políticas asistencialistas y redistributivas y la instrumentación de políticas preferentes y de apoyo hacia los sectores exportadores con ventajas comparativas.

Las medidas político-económicas de 1968 constituyen un arreglo previo a los lineamientos políticos del “Plan Nacional de Desarrollo, 1973-1977” que es asumido por el gobierno cívico-militar luego de 1973. En ese nuevo escenario el financiamiento del Estado se asegurará a través de impuestos indirectos, más concretamente con el impuesto al valor agregado (IVA) y los impuestos específicos al consumo (IMECO-IMESI), y en menor grado a través de impuestos directos a la renta y el capital (IRIC, IMPROME, impuesto al patrimonio), dejando sin efecto el IRGPF y el impuesto de herencias.

Los sectores productivos percibirán la estabilización como favorable a sus intereses y, pese al leve aumento del gravamen sobre su tasa de ganancia, se les asegurará una mayor tasa de retorno en perjuicio de los sectores asalariados y de menores recursos.

## **8. CONSIDERACIONES FINALES**

El Partido Nacional accede al gobierno a principios de 1959 y procura implantar un modelo de política económica privilegiando las fuerzas del mercado. Entiende que el Estado debe limitar su presencia en la economía, dejando actuar a la iniciativa privada y asumiendo el papel de agente que establece reglas claras y generales para impulsar el desarrollo. En este sentido liberaliza y unifica el mercado cambiario, desarticula el mecanismo de los cambios múltiples y realiza una reforma tributaria asentada en el “impuesto a la renta a las personas físicas”, asumiendo que este tributo serviría como instrumento recaudatorio, redistributivo y de incentivo para el desarrollo.

En el período de su vigencia se evidenciaron los límites de esta propuesta de política tributaria. Algunos de éstos se deben a la ineficacia administrativa de fiscalización y falta de cultura contributiva que llevaron a un alto grado de evasión. Si bien la evasión se logró reducir con el establecimiento de impuestos cedulares sobre las actividades productivas (impuesto a las sociedades de capital, impuesto a la industria y comercio y el IMPROME), estas modificaciones, a su vez, demostraron la ineficacia del impuesto global a la renta.

Por otro lado, desde el inicio los objetivos inspiradores de la reforma (recaudación, redistribución y incentivo para el desarrollo) entraron en contradicción. En efecto, según la CIDE no todos los impuestos tienen “la misma habilidad finalista; el impuesto a la renta personal cumple primordialmente una función recaudatoria y de redistribución del ingreso; su mejor característica es la de ser un impuesto justo, pues grava a cada uno según su capacidad contributiva”. En consecuencia, la pretensión de convertirlo en un instrumento de promoción del desarrollo contradice su naturaleza, ya que de esa manera “el gravamen deja de pesar según la capacidad contributiva de cada uno para ser un premio o un castigo a la actividad desarrollada” (CIDE, 1965).

En otras palabras, con una estructura del impuesto a la renta personal, donde se aunaba su carácter de instrumento de redistribución del ingreso con otro ajeno de incentivo tributario para promover el desarrollo, el resultado no podía ser otro que el primer cometido se minimizara, el impuesto se transformase en un estímulo para el enriquecimiento y, en resumen, se afectara gravemente su eficacia recaudatoria.

A su vez, las condiciones económico-sociales del país (inflación, pujas distributivas, inoperancia conciliadora del Estado) no eran las adecuadas para pretender que una reforma tributaria tan radical fuera a dar resultados inmediatos. En especial, si era el mismo Estado el que con su accionar incrementaba los desequilibrios y la sensación de inestabilidad.

Richard A. Musgrave señala que aun cuando en países menos desarrollados no es de esperarse que un impuesto a la renta personal adquiera una posición central en la estructura fiscal, “el impuesto sobre la renta debería ser establecido en las primeras etapas y debería ser reforzado a medida que el desarrollo avanza”, debido a que es elástico respecto del crecimiento del producto y, por ende, “una prometedora fuente de ingresos para la hacienda del desarrollo” (Musgrave, R.A. y Musgrave, P.B.; 1992).

Si bien esta afirmación puede ser cierta y, por ende, no debe descartarse a priori un impuesto a la renta personal, también son ajustadas las previsiones de la CIDE. Según esta Comisión, si no existe una eficiente fiscalización se corre el peligro de convertir el impuesto a la renta en un impuesto a los sectores asalariados (“impuesto a los salarios”), en la medida que la posibilidad de evasión en esta categoría de rentas es menor que en otras fuentes de ingresos.

Luego de los cambios políticos de mediados de 1973 (dictadura cívico-militar), la política económica hace un giro neo-liberal. Ésta se expresará en el ámbito impositivo en una preferencia hacia los gravámenes a los consumos y una reducción a la exacción a la renta y al capital de los sectores sociales más acomodados. En otras palabras, se hizo depender el financiamiento del Estado de impuestos indirectos, lo que significó un aumento de la presión tributaria sobre los asalariados y los sectores de menores recursos.

En definitiva, el impuesto a la renta personal de las personas físicas fracasó, y si bien los impuestos cedulares a la industria y comercio y al agro aumentaron la recaudación, su desempeño recaudatorio tampoco fue suficiente para evidenciar un cambio radical de la estructura tributaria del país.

## BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

Azzini, J.E. (1989): *Gestión de los gobiernos blancos*, C.E.D.U, Ed. Espacio.

----- (1963): “Historia de una gestión”, Discurso pronunciado el 26/2/963.

Azzini, J.E y Gnazzo, E. (1961): “Análisis de la ley de recursos N° 12804, de 30 de noviembre de 1960 y de sus decretos reglamentarios”, Instituto de la Hacienda Pública, Cuaderno N° 28, Montevideo, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEyA).

Balsa, C. (1968): *Impuestos Nacionales Vigentes*, Montevideo, O.P.P.-FCU.

Beltrame, P. (1977): *Los sistemas fiscales*, Montevideo, Ed. Oikos-Tau.

Berchesi, N. (1962): “Impuesto a la renta”, Revista de la FCEyA, N° 20, julio/1962, Montevideo, FCEyA.

Blanchard, O. y Pérez Enri, D. (2000): *Macroeconomía*. Ed. Prentice Hall.

Cancela, W. y Melgar, A. (1986): *El desarrollo frustrado*, Montevideo, CLAEH-E.B.O.

CIDE (1963): *Estudio Económico del Uruguay: evolución y perspectivas*, T.1, Montevideo, FCEyA

CIDE (1965): *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1965-1974*: Tomo I: “Plan General”, Tomo II y III: Leyes de Promoción Agropecuaria”; Tomo IV: “Plan del Sector Público”.

Con formato: Numeración y viñetas

Couriel, A. y Lichtensztejn, S. (1967): *El F.M.I. y la crisis económica nacional*, Montevideo, F.C.U.

Crossa, S. y Peña, M.A. (1970): “Efectos redistributivos de la Política Fiscal”, Trabajo Monográfico 018/1970, Instituto de Economía, FCEyA.

D.G.E. y C. : Anuarios Estadísticos, varios años

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (1960): *Ley de Recursos 12.804*, Montevideo.

Faraone, R.(1987): *De la prosperidad a la ruina*, Montevideo, Ed. Arca.

Ferreita, S.E. y Gnazzo, E. (1962): “Las últimas leyes fiscales dictadas en 1961”, Instituto de la Hacienda Pública, Cuaderno n° 29, Montevideo, FCEyA.

Gnazzo, E y Oliver, L. (1957): “Problemas de legislación y técnica tributaria nacionales: Ganancias Elevadas – Ventas y Transacciones”, Instituto de la Hacienda Pública, cuaderno n° 20, Montevideo, FCEy A.

Gnazzo, E. (1965): “Ingresos Públicos del Uruguay”, Instituto de la Hacienda Pública, Cuaderno N° 42, Montevideo, FCEyA. .

Grompone, A.M: (1935): *Battle: El concepto democrático*, Montevideo, Ed. La Facultad.

Gutiérrez, A.M. (1963): “El Impuesto a la Renta en el Uruguay”, Trabajo Monográfico, 0/19, Instituto de la Hacienda Pública, FCEyA.

Hinrichs, H.H.( 1967): *La estructura tributaria durante el desarrollo*, CEMLA.

Instituto de Economía (2001): *El Uruguay del Siglo XX: La Economía*, Tomo 1, Montevideo, EBO.

- (1973): “Un reajuste conservador”, en *Estudios y Coyuntura*, Montevideo, FCU.
- (1969): *Uruguay: Estadísticas Básicas*, Montevideo, FCEyA.
- Lindahl, G. (1971): *Batlle, fundador de la democracia en el Uruguay*, Montevideo, Ed. Arca.
- Mexingos Vitale, R. (1962): “Aspectos prácticos del impuesto a la renta de las personas físicas”, *Revista de la FCEyA*, N°20, Julio, Montevideo, FCEyA.
- Ministerio de Hacienda (1962): *El Impuesto a la Renta*.
- (1959, 1962) *La Reforma Cambiaria y Monetaria del año 1959, 1962*.
- Musgrave, R.A., Musgrave, P.B. (1992): *Hacienda Pública: Teórica y Aplicada*, Ed. McGraw -Hill.
- Nahum, B., Cocchi, A., Frega, A. y Trochón, Y. (1998): *Crisis política y recuperación económica, 1930-1958*, Montevideo, E.B.O.
- (1998) *El fin del Uruguay Liberal, 1958-1973*, Montevideo, E.B.O.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP, 1977) : *Plan Nacional de Desarrollo, 1973-1977*, volúmenes I y II, Montevideo.
- O.P.y P.A. – CIDE (1967) *Proyectos de Leyes de Promoción Agropecuaria*, Tomo I, Montevideo.
- Pereira, V. (1979): “El Gobierno Central: 1966-1975”, Trabajo Monográfico 102/ Instituto de Economía, 1979.
- Reyes Abadie, W. y Melogno, T. (2001): *Crónica General del Uruguay*, Tomo 7, Montevideo, E.B.O.
- San Martín, R.I. (1959): “Los impuestos finalistas en el Uruguay”, Instituto de la Hacienda Pública, Cuaderno N° 26, Montevideo, FCEyA.
- SEPLACODI (1966-1975 y 1975) *Datos Estadísticos sobre el Sistema Tributario y Para Tributario*, Montevideo. .
- Tansini, R. (Ed.) (2000): *Economía para no economistas*, Departamento de Economía - F.C.S., Montevideo, Ed. Byblos.
- Valdés Costa, R. (Coord.) (1971): *Manuales impositivos: Impuesto a la Renta*, Montevideo, F.C.U.