

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

**Reforma Tributaria: la primera gran negociación
en la interna del gobierno progresista**

Guadalupe Goyeneche Souto
Tutor: Adolfo Garcé

2010

*Gracias,
A Adolfo y a Gustavo,
por el apoyo y la enseñanza.*

Índice.

Introducción.....	4
Capítulo 1.....	5
Capítulo 2.....	11
Capítulo 3.....	14
Capítulo 4.....	25
Capítulo 5.....	49
Conclusiones.....	60
Bibliografía.....	62
Índice de anexos.....	68
Anexo de Tablas y cálculos.....	69
Anexo de Entrevistas.....	77

Introducción

En el año 2006, el Frente Amplio como partido de gobierno, plantea una de sus primeras reformas estructurales, la reforma tributaria. La aprobación de la política podría parecer simple en un principio de acuerdo a la mayoría parlamentaria con que contaba este partido en ambas cámara y a la disciplina partidaria que había mantenido durante tantos años ejerciendo la oposición. Sin embargo, la aprobación de la reforma debió atravesar una negociación interna como nunca se había dado en este partido.

El presente trabajo intenta responder algunas interrogantes acerca de cómo un partido con mayoría parlamentaria en ambas cámaras, debe atravesar por una negociación que insume alrededor de nueve meses en el parlamento para aprobar una política que históricamente había sido un pilar en los programas de gobierno frenteamplistas. ¿Cuáles eran las diferencias más importantes entre los sectores y el equipo económico? ¿Qué posibilidad de acuerdo existía? ¿Cómo se desarrolló el proceso de negociación? ¿Cómo se llegó al acuerdo?

Para responder a estas preguntas en el primer capítulo se desarrollan algunas teorías acerca de las políticas económicas implementadas por gobiernos de izquierda y de derecha, así como también la magnitud del cambio que implican las nuevas políticas. Por otro lado, la teoría de actores de veto de Tsebelis (2007) será el enfoque que guiará el análisis del proceso de negociación.

En el segundo capítulo se expone la estrategia metodológica utilizada. En el capítulo tres se examina al Frente Amplio como una social democracia, así como también su fraccionalización partidaria como insumo para el análisis. Además se desarrolla la histórica propuesta de reforma tributaria estudiando los diversos programas frentistas desde 1971 a la fecha.

En el capítulo cuatro se expone el proceso de negociación de la reforma tributaria en el año 2006, examinando las diferentes propuestas presentadas por los sectores así como también los acontecimientos que llevaron al acuerdo por la política. En el capítulo cinco se realiza el análisis de los puntos más polémicos del proceso de negociación desde la teoría de actores de veto Tsebelis (2007) observando la distancia ideológica y el número de actores de veto en cada uno de los escenarios. Por último se exponen las conclusiones.

Capítulo 1: Enfoques sobre los cambios de políticas en los sistemas fiscales

El presente capítulo recorre algunas de las teorías acerca de los cambios en las políticas, de manera de obtener herramientas conceptuales que permitan comprender el proceso de formulación de la Reforma Tributaria.

En la primera sección se desarrolla la teoría de Carles Boix (1996) acerca de las diferentes estrategias económicas que emplean los partidos políticos cuando llegan al gobierno según estos sean socialdemócratas o conservadores.

En la segunda sección se analizan las políticas públicas desde el enfoque de Roth Deubel (2006) y la Nueva Política Económica, donde las instituciones cumplen un papel fundamental en la generación de dichas políticas. A partir de este examen se desglosa la teoría de Peter Hall (1990) sobre el *policy learning* o los procesos de reforma y cómo estos procesos pueden llevar a diferentes magnitudes del cambio en la política.

En la tercera sección, se toman en cuenta los estudios sobre presidencialismo y las incidencias que el régimen tiene en el *policy making*, especialmente el caso uruguayo. Luego la teoría sobre los actores de veto de George Tsebelis (2007) permite examinar cómo se da el proceso de cambio o conformación del acuerdo a través de tres variables fundamentales: el número de actores de veto, la distancia ideológica y la cohesión interna de cada uno.

Por último, la cuarta sección se centra en las investigaciones sobre Reformas Tributarias en los países del Cono Sur, lo que permite una visión amplia sobre el contexto de las diferentes matrices de reforma que han desarrollado los países de la región.

1. El cambio en los sistemas distributivos a través de cambios en el gobierno

El libro de Carles Boix (1996) *Partidos políticos crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*, se desarrolla un análisis acerca de la importancia de los partidos políticos y los gobiernos democráticos en el curso de la política económica. A pesar de los constreñimientos institucionales e internacionales a los que se ven afectados los gobiernos, Boix señala que éstos son capaces de llevar a cabo diferentes estrategias económicas para maximizar

la tasa de crecimiento al tiempo que sirven a los intereses de su electorado. De esta manera centra su análisis en la influencia de los intereses de los partidos políticos y del gobierno, encontrando diferencias en las estrategias de crecimiento económico que se vinculan estrechamente con la ideología que mismos presentan. En este sentido los partidos políticos juegan un papel clave como organizadores de coaliciones de intereses y de ideas en la formulación de la política económica.

Las estrategias desarrolladas por los partidos dependen de la conjunción de intereses entorno a las consecuencias distributivas y los modelos económicos. Por lo que las diferencias se encontraran en cómo los partidos realizan políticas que promuevan el crecimiento económico y la distribución de la riqueza.

“Por una parte, los partidos de izquierda o socialdemócratas, aunque interesados en hacer crecer la economía, se preocupan especialmente por el bienestar de los trabajadores y los sectores sociales menos privilegiados, y por la igualdad en general. Por otra parte, los partidos de derechas o conservadores se preocupan fundamentalmente por el crecimiento económico con independencia de sus efectos distributivos” (Boix 1996:26).

El autor señala que el objetivo de las políticas económicas socialdemócratas es pretender lograr un círculo virtuoso en el que altas tasas de productividad atraigan capitales privados, asegurando salarios altos, que en conjunto con altos impuestos permitan mantener el nivel de productividad interna.

2. El policy learning y las magnitudes del cambio en las políticas

Ahora bien, si aceptamos que distintas estrategias económicas dependen de los partidos que se encuentren en el gobierno según estos sean socialdemócratas o conservadores, ¿cómo entender el proceso de formulación de una política pública y su puesta en agenda? El aporte de la Nueva Política Económica dentro de la teoría neoinstitucionalista puede ser muy útil para comprender ese proceso. Este enfoque se centra en el estudio de las instituciones como factores principales del comportamiento individual, la acción colectiva y el desarrollo de las políticas públicas. El estudio de las instituciones es complementario con el enfoque de Boix (1996) en tanto la política económica, y su posible cambio, se encuentra determinada por estructuras institucionales tales como leyes, normas y reglas constitucionales acerca cómo se puede lograr ese cambio.

Por lo que para examinar la formulación de las políticas como resultado de la interacción e influencia de las instituciones, resulta necesario definir el concepto de políticas públicas. Para Roth Deubel (2006) una política pública se define como el conjunto de medios, acciones y objetivos deseables, desarrollados por una institución, que intenta modificar el comportamiento de los individuos frente a una situación percibida como problemática o insatisfactoria.

Tomando en cuenta este concepto ¿cómo medir la magnitud del cambio de la política? Peter Hall (1990) estudia los procesos de reformas o lo que él denomina *policy learning* analizando el tipo de cambio que implican. Según el mismo autor el *policy learning* ocurre cuando los actores poseen nueva información que sumada a la experiencia pasada producen un cambio en la política actual. El *policy learning* puede tomar diferentes formas de acuerdo al tipo de cambio que involucre en: los objetivos de la política, los instrumentos de la misma utilizados para alcanzar los objetivos y las acciones precisas de esos instrumentos.

De esta manera Hall (1990) distingue entre diferentes *policy learning* de acuerdo al tipo de cambio que involucre. En primer lugar se encuentran los cambios de primer orden que se desarrollan cuando cambian las acciones de los instrumentos de las políticas. Los cambios de segundo orden ocurren cuando no sólo cambian las acciones de los instrumentos sino también los instrumentos mismos. Los cambios de tercer orden se realizan cuando además de las acciones y los instrumentos se desarrolla un cambio en los objetivos de la política. A los cambios de tercer orden Hall (1990) los denomina cambios de paradigma. Siguiendo a Hall (1990) los paradigmas de políticas refieren a un sistema de ideas y estándares que especifican los objetivos, instrumentos y naturaleza de los problemas a los que se dirigen las políticas, y que son plausibles y comprensibles para los actores involucrados. Por lo que, además de las nuevas informaciones y la experiencia pasada, el rol de la ideas es sumamente importante para el *policy learning*. Un cambio de tercer orden ó un cambio de paradigma de política involucra también un cambio sustantivo en las ideas de los *policymakers*.

3. *Presidencialismo e instituciones: factores que generan el cambio de políticas*

Para poder entender el proceso de formulación de la reforma tributaria se deben tener en cuenta las instituciones uruguayas que influyen en la misma, tomando como marco el régimen presidencialista. El caso uruguayo es un régimen presidencialista que

se caracteriza por: un presidente electo directa y popularmente, un gabinete que le rinde cuentas a este, mandatos fijos tanto para el congreso como para el presidente y poderes presidenciales que lo hacen un actor de veto en el *policy making*. Con estas características, uno de los aspectos principales del presidencialismo es la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, y cómo esta relación puede posibilitar un cambio en el status quo de las políticas.

Según Payne (2006) dado que cada uno de estos poderes se elige por separado con procedimientos electorales y magnitudes diferentes, los conflictos entre el ejecutivo y el legislativo son más probables en los presidencialismos que en los parlamentarismos. Siguiendo a Payne (2006) se pueden encontrar dos caricaturas en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo: una en la que el primero es un actor dominante, mientras que el segundo aprueba todas las propuestas que vengan del presidente; y otra en la que el Poder Ejecutivo ve obstaculizadas todas sus propuestas debido a un Congreso obstruccionista. El mismo autor señala que la posibilidad de que estas caricaturas se observen en la realidad se produce por una falta de actitud colectiva positiva del Congreso con respecto a la legislación. Esta última se debe a una serie de factores entre los que se encuentran la fragmentación del sistema de partidos y su representación y los incentivos del sistema electoral, entre otros. Por el contrario, si el Congreso promueve una actitud colectiva positiva, sería el responsable de la puesta en agenda de diferentes políticas.

Como se puede observar, el régimen presidencialista posee múltiples implicaciones en el *policy making process*. Algunos de los puntos principales son señalados por Sugart y Haggard (1997). En primer lugar, se afirma que el sistema presidencialista tiende a incrementar el rango de intereses representados en el *policy making* dificultando el cambio de una política. En segundo lugar, la política resultará de múltiples negociaciones y transacciones públicas debido a que las mayorías legislativas son forzadas a comprometerse con el presidente cuando están en desacuerdo.

Teniendo como referencia las implicaciones del régimen presidencialista, se analizará el proceso de formulación de la reforma tributaria a partir de la teoría de actores de veto de George Tsebelis (2007). Según este autor un actor de veto es aquel del cual se necesita de su acuerdo para la toma de decisiones. Cada sistema político presenta una determinada configuración de actores de veto, los cuales el autor denomina actores institucionales, si son especificados por la constitución del país y partidarios si son identificados por el sistema político. La configuración de los actores es diferente en

cada país de acuerdo a su sistema político y régimen de gobierno. Estos actores influyen en la generación de políticas o cambio del status quo de acuerdo a tres características principales: su número, su distancia ideológica y su cohesión interna. Según estas características existen diferentes posibilidades de lograr un acuerdo para el cambio del status quo, es decir una reforma de la política actual. Las posibilidades de llegar a un acuerdo es lo que este autor denomina *winset* o conjunto ganador de status quo.

A partir de la existencia de estas posibilidades Tsebelis (2007) explica la estabilidad que pueda tener una política. Si bien no es mi intención conocer la estabilidad de la política tributaria anterior, la teoría sobre los actores de veto sirve para explicar el proceso de formulación de la reforma a través del análisis de las posibilidades de acuerdo que se pudieron lograr entre los actores de veto.

Por lo que cuando el *winset* se hace pequeño las posibilidades de un cambio del status quo son muy pequeñas y por lo tanto la política actual se mantiene. Esto ocurre cuando existe un alto número de actores de veto, cuando la distancia ideológica entre los actores es significativa y la cohesión interna de los actores de veto colectivos es alta. La posibilidad de cambio estaría dada cuando existe un bajo número de actores, entre los cuales existe poca distancia ideológica, teniendo una baja cohesión interna.

En cada configuración de actores de veto existe lo que el autor denomina el establecedor de agenda. Este es aquel actor de veto que tiene el control sobre la agenda para cambiar el status quo, en otras palabras el único que puede poner el tema en agenda. El establecedor de agenda presenta las propuestas que pueden ser tomadas o dejadas por los demás actores. Las propuestas presentadas deben ser aceptables por los demás actores o de lo contrario serán rechazadas. En este sentido el establecedor de agenda tiene la ventaja de poder elegir entre diferentes resultados a aquel que se encuentre más cercano a su punto ideal. Según este autor, los poderes del establecedor de agenda son inversamente proporcionales a la estabilidad política, es decir, “*cuanto mayor sea la estabilidad política (...) más pequeño será el poder de establecimiento de agenda*” (Tsebelis 2007:3).

Para medir las características principales de los actores de veto el autor utiliza modelos espaciales euclidianos, en los cuales cada jugador con veto está representado por su punto ideal y posee una curva de indiferencia, en un espacio de dos dimensiones. El jugador preferirá cualquier punto dentro de su curva de indiferencia que se encuentre más cercano a su punto ideal.

Ahora bien, para poder establecer el número de jugadores con veto, el autor establece una serie de reglas a tener en cuenta. La adición de un nuevo jugador con veto podría aumentar la estabilidad política, sin embargo cuando este jugador se encuentra dentro del núcleo de preferencias del conjunto de jugadores con veto, el jugador es absorbido por éstos y por lo tanto no aumenta la estabilidad política. Esto es lo que Tsebelis llama regla de la absorción. El núcleo es el conjunto de puntos que no puede ser derrotado por otro en caso de aplicarse la regla de la toma de decisiones.

Reformas tributarias en los países del Cono Sur

Un estudio realizado por Rafael Tejera (2008) examina las diferentes reformas tributarias en los países del Cono Sur desde 1990 a la actualidad y elabora una tipología de matrices ideológicas de política fiscal. Para esto utiliza la articulación entre la teoría sobre la política fiscal socialdemócrata y liberal en los países desarrollados, la evolución de la estructura impositiva en América Latina y su relación con la alternancia en el poder de los gobiernos de izquierda y de derecha.

En este estudio el autor encuentra que las políticas fiscales de los países del Cono Sur establecen un escenario distinto al de los países desarrollados e incluso diferente al modelo latinoamericano.

“Los cambios en la estrategia fiscal sugieren que el corte principal en este tipo de políticas no ha sido producto de la alternancia partidaria (...) sólo al gobierno de Vazquez le corresponde un efectivo cambio de estrategia en materia de política tributaria.” (Tejera 2008:115).

La tipología que elabora se compone de las siguientes matrices ideológicas. En primer lugar una matriz liberal que expande paulatinamente la imposición a la renta, específicamente el impuesto a la empresas, simplificando la recaudación a lo que se suma un aumento en la imposición al consumo. Esta matriz fue utilizada por los gobiernos de Menem y los partidos tradicionales en Uruguay.

En segundo lugar, diferentes matrices alternativas al liberalismo desde posiciones de centroizquierda entre las que se ubican la matriz socialdemócrata y la matriz desarrollista. Ambas tienen en común que son reformas de tipo *one shot* situadas como eje fundamental del gobierno y apoyadas en un discurso de progresividad fiscal.

La alternativa socialdemócrata se desplaza hacia un aumento en la imposición a la renta, manteniendo un esquema fiscal que combina impuestos directos con impuestos indirectos. Esta matriz a su vez varía su aplicación según los gobiernos posean mayoría

propia o sean pactados con la oposición. Las políticas generadas por acuerdos con la oposición, es el caso de los gobiernos a la Concertación en Chile, aumentaron la carga tributaria a través de la imposición a la renta particularmente mediante el impuesto a las empresas, manteniendo un rol marginal el impuesto a la renta a las personas físicas. Las políticas producto de mayorías propias del gobierno de izquierda son el caso uruguayo y el de la Alianza Argentina en 1999. Estas reformas han tenido un fuerte énfasis ideológico con orientación hacia sistemas progresivos y de mayor equidad vertical. Esto se desarrolla a través de la imposición a la renta fundamentalmente mediante el fortalecimiento del IRPF y ampliando la base del IVA sin elevar las tasas.

Por último la matriz de impronta desarrollista que se aplicó en la Argentina desde Duhalde comparte con el enfoque socialdemócrata el desplazamiento hacia la imposición a la renta, incorporando las retenciones a las exportaciones fundamentalmente en los productos primarios.

Capítulo 2: Marco metodológico

El diseño de investigación

El análisis desarrollado en el capítulo anterior permite examinar el proceso de formulación de la reforma tributaria desde la teoría acerca de la política fiscal desarrollada por gobiernos social demócratas y la generación de acuerdos que necesita un gobierno con mayoría parlamentaria. El presente capítulo propone la estrategia metodológica que permitirá este estudio.

Se trata de un diseño de investigación descriptivo-explicativo, en tanto pretende comprender cómo se desarrolló el proceso de formulación de la política, mientras que a su vez se propone explicar cuáles fueron las variables necesarias en la generación del acuerdo sobre los contenidos de la nueva política fiscal. El objeto de estudio refiere a la reforma tributaria llevada a cabo por el gobierno de Tabaré Vazquez, política que se formuló entre 2005-2006. Los actores identificados como participantes de este proceso son los sectores del Frente Amplio que tienen representación parlamentaria, fundamentalmente aquellos sectores que presentaron propuestas alternativas al proyecto del Poder Ejecutivo. Estos sectores son: la Vertiente Artiguista, el Espacio 90, la Democracia Avanzada, el Movimiento de Participación Popular, Asamblea Uruguay, el Nuevo Espacio y Alianza Progresista. Se toma además como actor de veto al equipo económico que negoció la reforma con los sectores políticos del Frente Amplio.

El objetivo general que guía el presente diseño de investigación es el siguiente:

1. Estudiar el proceso de formulación de la Reforma Tributaria en el período 2005-2007.

A continuación se desglosan los objetivos específicos que organizan el diseño metodológico:

1. Examinar el cambio de gobierno y la importancia de la reforma
2. Caracterizar la magnitud de la reforma.
3. Describir el proceso de formulación de la nueva política tributaria.
4. Analizar la conformación del acuerdo.

Por lo que en una primera parte se contextualizará el período en que se desarrolla el proceso de reforma, así como también a los actores gobernantes que participaron de la misma. Desde el estudio de Carles Boix (1996) y las investigaciones realizadas por Lanzaro (2008) se caracterizará al Frente Amplio como uno de los gobiernos integrantes de la tercera ola de izquierdas latinoamericanas. En esta primera parte interesa observar los niveles de fraccionalización y de disciplina partidaria que muestra el partido de gobierno como algunas de las variables relevantes en la formulación de la política. Por otro lado, se analizarán los antecedentes a esta reforma y se caracterizará el cambio de la política según sea un cambio de primer, segundo o tercer orden planteados por Peter Hall (1990).

En segundo lugar, se describe el proceso de formulación de la política analizando las estrategias de cada uno de los actores participantes, identificando los puntos más polémicos, observando los movimientos de los actores respecto a dichos puntos y examinando los argumentos de cada uno respecto a las diferencias.

Por último se analizará la conformación de los acuerdos a partir del estudio del proceso realizado anteriormente y en los distintos niveles de negociación que se presentaron. Se tomarán los puntos más polémicos y se observarán las variables fundamentales en la conformación del acuerdo desde la perspectiva de los actores de veto de George Tsebelis (2007), las cuales son número de actores y distancia ideológica. La cohesión interna será una variable no examinada en este estudio.

El número de actores de veto se medirá de acuerdo a su relevancia en la formulación de la política, utilizando la regla de absorción establecida por Tsebelis

(2007). La distancia ideológica entre los actores se mide en base a modelos euclidianos de dos dimensiones, donde la distancia se calculará según el teorema de Pitágoras.

Fuentes de información

Para el desarrollo del diseño de investigación planteado se analizarán datos secundarios pero también datos primarios. Entre los datos secundarios fundamentalmente los artículos de prensa de diarios y semanarios, así como también entrevistas realizadas por medios de comunicación. Pero además se sistematizan las actas de la Comisión de Hacienda de Cámara de Diputados y Senadores, así como también las sesiones parlamentarias donde se discutió el contenido de la política, los documentos elaborados por el Ministerio de Economía, las diferentes propuestas elaboradas por los sectores partidarios. Además se estudian documentos elaborados por técnicos de organismos internacionales que participaron de la elaboración de la política, los programas de gobierno del Frente Amplio desde 1989 a la fecha y la propuesta de reforma tributaria presentada por el mismo partido en 1993.

Entre los datos primarios se analizan las entrevistas realizadas a cada uno de los representantes de los distintos sectores del Frente Amplio que participaron en la negociación de la política.

Hipótesis

La primera hipótesis que orienta la investigación postula que la conformación de dos bloques con preferencias en política económica bien diferentes, hacen que la disciplina partidaria no funcione en el acuerdo sino hasta que se acepten las modificaciones.

La segunda hipótesis señala que la distancia ideológica entre los actores, respecto a la tasa de imposición a la renta de las empresas y la estructura de franjas de IRPF, era alta pero no lo suficiente como para no permitir el acuerdo por la política.

La tercera hipótesis afirma que el acuerdo por la reforma tributaria se vio dificultado por una contraposición acerca de los resultados de objetivos diferentes. Por un lado, estimular la inversión, aumentar la eficiencia del sistema tributario y mantener la recaudación, mientras que por otro mejorar la equidad y la redistribución del ingreso.

Estrategia comparativa

La estrategia metodológica de esta investigación se apoyará en el método comparativo, el cual según Sartori nos permite comparar “*entidades que poseen en parte atributos compartidos y atributos no compartidos.*” (1994:35).

En primer lugar, y analizando los antecedentes de la reforma se realizará una comparación de la propuesta presentada por el Frente Amplio en 1999 con el proyecto presentado al Parlamento en 2006. De esta manera se podrán observar las primeras diferencias que los sectores políticos del Frente Amplio pudieran presentar luego en la discusión de la política.

En segundo lugar, se examinará un primer escenario en el que se presenta el proyecto borrador de la reforma. Este estudio permitirá observar las diferencias existentes entre los sectores políticos y el equipo económico respecto al proyecto original.

En tercer lugar, se compara el proyecto que el Poder Ejecutivo remite al Parlamento, las posiciones de los diversos actores y el status quo la política respecto a distintas dimensiones que fueron puntos de discusión en la negociación política. Estas dimensiones son: la recaudación de la segunda y tercera franja de IRPF según la propuesta de los sectores y la del equipo económico; y la recaudación del Impuesto a la Renta de Actividades Empresariales y del IRPF en la recaudación total.

Por último, se estudia el proyecto finalmente aprobado por el Parlamento y el status quo de la política hasta ese momento en los mismos puntos polémicos analizados anteriormente, observando los movimientos realizados por los diferentes actores de veto para lograr el acuerdo.

Capítulo 3: Contextualización y caracterización del cambio

Examen del cambio de gobierno para el análisis del cambio de la política. El Frente Amplio como una social democracia

En la última década América Latina ha sufrido una serie de transformaciones en su mapa político, lo que Lanzaro (2008) denominó la Tercera ola de izquierdas latinoamericanas. La primera ola se ubicaría durante los años '60 y '70 con la Revolución Cubana y luego el gobierno de la Unidad Popular en Chile. La segunda ola durante la década de 1980 situada más hacia Centroamérica con la Revolución Sandinista. Mientras que la última se comienza a gestar a principios del siglo XXI identificándose tres diferentes modalidades según el tipo de partido o movimiento que compone el gobierno, el grado de institucionalización partidaria y los patrones de competencia vigentes, lo que remite a diferentes modos de gobierno y formatos de democracia. Según el autor estas tres modalidades son: los regimenes populistas, los

gobiernos constituidos por partidos de raigambre nacional popular, y los gobiernos de tipo social democrático. En este último se ubican el gobierno de Ricardo Lagos en Chile, el de Lula da Silva en Brasil y el de Tabaré Vázquez en Uruguay.

Los gobiernos de tipo socialdemócrata poseen algunas características que lo hacen distintivo. En primer lugar, están constituidos por una izquierda institucional en dos sentidos. Por un lado, un alto grado de institucionalización partidaria, mientras que por otro, son partidos que están integrados a la institucionalidad del régimen democrático y del sistema de partidos contribuyendo a la consolidación de la democracia. En este marco, los partidos de izquierda llegan a ser exitosos de acuerdo a nuevas adquisiciones electorales, a su anclaje en la sociedad, a la socialización ideológica y al tejido de diversas alianzas para el acceso al gobierno. Esto último se logra por dos vías, a través de una acumulación de fuerzas como un polo autónomo mediante el anexo de diversos grupos llegando a umbrales electorales mayoritarios, como es el caso del Frente Amplio; o mediante fórmulas de coalición.

En segundo lugar, son partidos *catch all*, de tipo electoral marcado, con todo lo que ello implica: perdiendo espesor como partidos de masas, rebajando el peso de la lógica militante, dejando el énfasis en los trabajadores aunque manteniendo vínculos con los sindicatos, adoptando una ideología blanda y abandonando pretensiones de transformaciones en profundidad de la sociedad capitalista.

Por otro lado, son gobiernos que presentan los rasgos típicos que definen a la social democracia. En primer lugar, son gobiernos compuestos por partidos de izquierda que asumen las reglas y restricciones políticas y económicas de la democracia liberal y la economía de mercado. En segundo lugar, por su ideología y la competencia inter e intra partidaria, pretenden impulsar orientaciones distintivas en políticas sociales, derechos humanos e incluso en política económica.

En conclusión, el gobierno de Tabaré Vázquez es un gobierno de izquierda, caracterizado por Lanzaro (2008) como socialdemócrata, que realiza una Reforma Tributaria de corte distributivo. Según Boix (1996) los partidos de izquierda realizan políticas económicas que promueven el crecimiento económico y la distribución de la riqueza, preocupándose particularmente por el bienestar de los trabajadores y por la igualdad en general.

Los nuevos actores gobernantes. Fraccionalización y disciplina partidaria

A lo largo de su historia, el Frente Amplio ha presentado un alto número de fracciones en su interna partidaria, según Yaffé (2005) éstas han sido alrededor de 12. A

su vez, en el peso relativo de las fracciones se observa una gran variabilidad, ya que sólo dos de ellas han sido permanentes. Para el 2004 el Número Efectivo de Fracciones a nivel electoral fue de 6, mientras que a nivel parlamentario fue de 4,9. Siguiendo a Yaffé y Piñeiro (2004) la alta fraccionalización de este partido en comparación con los partidos tradicionales se debe fundamentalmente a su crecimiento electoral y político.

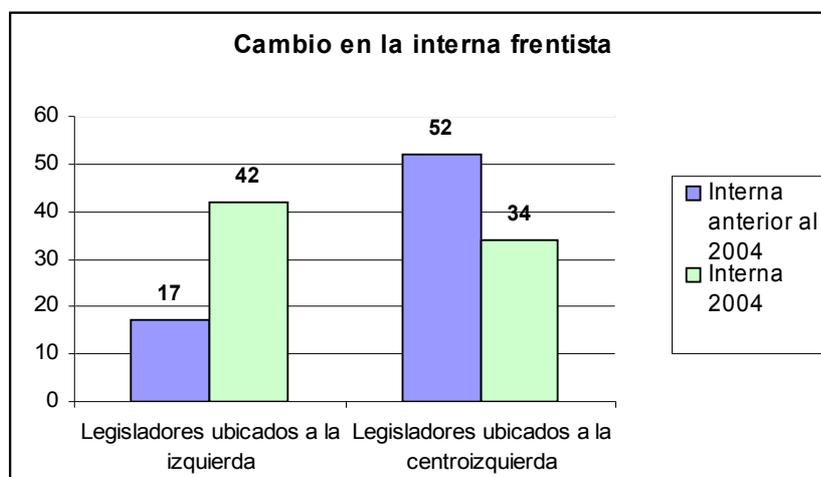
Este crecimiento le permitió ganar la elección de 2004 en primera vuelta con mayoría parlamentaria, logrando el 53% de los escaños en la Cámara de Representantes y el 55% en la Cámara de Senadores. En esta situación, el partido gobernante se encontraba en una posición óptima para aprobar leyes. Ante la cual Chasquetti (2004) se plantea la siguiente interrogante: ¿qué sustentabilidad tiene esta posición óptima si se consideran la disciplina del partido y la estructura de preferencias de las fracciones del Frente Amplio? El mismo autor señala que la dependencia del presidente de la bancada legislativa le exonera de la negociación con los partidos de la oposición, pero traslada dicha negociación hacia la interna del gobierno.

A la interna del Frente Amplio, las fracciones son grupos organizados con visibilidad pública y estructuras de liderazgo consolidadas. Si se analiza la fraccionalización a nivel parlamentario, en Cámara de Senadores se pueden encontrar los jefes de fracción, mientras que en Cámara de Representantes se encuentran los líderes locales Chasquetti (2007). El modelo privilegia a los jefes de fracción, por lo tanto, si bien el presidente controla a su propia fracción no controla las decisiones del conjunto. La extrema disciplina que caracteriza a este partido se debe a que los jefes de fracción controlan el orden y la selección de los candidatos. Por otro lado, la misma disciplina se observó mientras el Frente Amplio estuvo en la oposición. Para resolver el problema estando en el gobierno Vázquez creó un gabinete en el que se encuentran varios de los jefes de fracción (Chasquetti 2004). Sin embargo, como luego se verá este sistema no funcionó para la aprobación de la nueva política tributaria.

Para observar la disciplina del Frente Amplio durante el período de gobierno hay que analizar el posicionamiento de las fracciones que lo integran. La encuesta continua de elites de 2004 muestra una distancia ideológica máxima de 1,5 entre los extremos del partido, por lo que presenta una dispersión moderada (Chasquetti 2004). En octubre de 2004, la elección interna de este partido produjo un cambio en la correlación de fuerzas, dejando al Movimiento de Participación Popular en primer lugar. Suponiendo que los legisladores electos en 2004, mantienen la definición ideológica, se encuentra entonces un cambio en la correlación de fuerzas entre los sectores que incluyen legisladores

ubicados a la izquierda y legisladores ubicados a la centro-izquierda del continuo ideológico, como se observa en el siguiente gráfico.

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia en base a Chasquetti 2004.

Se observa, por lo tanto, la conformación de dos bloques compactos, por un lado el Movimiento de Participación Popular y el Partido Comunista y por otro Asamblea Uruguay, la Vertiente Artiguista y Alianza Progresista (Chasquetti 2004). La conformación de estos dos bloques se mantiene con las elecciones internas de 2006, donde el MPP confirma su primacía con el 31,1% de los votos y donde el segundo lugar lo logra Asamblea Uruguay con el 13,3% de los votos.

La extrema disciplina partidaria mostrada a lo largo de su historia se puso en duda durante el proceso de negociación por la nueva política tributaria. Gerardo Caetano señalaba en *Brecha* dificultades de comunicación “a veces asombrosas” cuando los legisladores se encontraban con temas enviados por el Ejecutivo sin tener información suficiente como en el caso de la reforma tributaria. Por otro lado, en el mismo artículo se afirma que algunos legisladores habrían anunciado que no aprobarían nada de lo que no participen.¹ La extensa discusión muestra una necesidad de participación y de plantear mejoras al proyecto que no se condicen con un disciplinamiento partidario sin discusión de la política.

La reforma como pilar del gobierno: algunos antecedentes

La reforma tributaria y particularmente el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, cuenta con algunos antecedentes en el Uruguay. Este impuesto se implementó entre 1960 y 1974, a través de la Reforma de Azzini, la que proponía un IRPF que

¹ Semanario *Brecha*. 25/05/06. Pág.5

gravaba las rentas con alícuotas progresivas que iban desde un 10% a un 40%, siempre que superasen el mínimo no imponible. Esta reforma diferenciaba el pago por núcleo familiar, así como también por número de hijos. Según López Varela (2005) el tributo fracasó debido a que su recaudación era mínima, contaba con fuertes opositores tanto desde el batllismo como desde los sectores que debían abonarlo, así como también por un defectuoso contralor de la administración.

Por otro lado, se puede afirmar que esta política ha sido uno de los pilares del gobierno de izquierda, ya que el partido de gobierno se pronunció a favor de la reforma desde 1971 y es una de las pocas propuestas que permanecen en los diferentes programas desde esa fecha. Las bases programáticas de ese año señalan en el tercer capítulo, una “*reforma radical del régimen tributario gravando las grandes fortunas, el capital improductivo y los vicios sociales, y reduciendo los impuestos al consumo*” (Garcé y Yaffe 2005: 20). Este aspecto se mantiene en las bases programáticas de 1984 y 1989.

En 1994, el II Congreso Extraordinario realiza una descripción de la propuesta de reforma tributaria centrada en el Impuesto la Renta de las Personas Físicas. Según el documento de dicho congreso la política tributaria propuesta se basaba en cinco principios rectores: progresividad, debido al actual sistema regresivo; finalismo, de manera que incentive el aumento en la producción y distribución progresiva del ingreso; generalidad, adaptando la incidencia del sistema según la capacidad contributiva de las personas; coherencia, eliminando las distorsiones de los hechos tributarios; y equidad, tanto en los impuestos directos como en los impuestos indirectos. Otras características del sistema propuesto eran la simplicidad de manera de aumentar el nivel de inversión y la recaudación, la disminución del peso de la tributación indirecta sobre el volumen de recaudación total y el equilibrio presupuestal como una de las metas principales.

La aplicación de los principios expuestos anteriormente debería lograrse a través de un sistema basado en un impuesto directo (IRPF), dos impuestos de contralor como el Impuesto al Patrimonio y el Impuesto a las Herencias, apoyado en dos impuestos al consumo (IVA e IMESI). El IRPF era un impuesto global, que se dividía en cinco categorías, graduándose el peso de la recaudación según mayores o menores exenciones, procurando que las rentas del sector financiero fueran las que soporten más el peso relativo de la imposición. Este planteo de un Impuesto a la Renta de las Personas Físicas había sido elaborado por algunos legisladores de la bancada del Frente Amplio que en 1993 lo presentaron al Poder Legislativo. En palabras de Daniel Olesker:

“...era un impuesto que en lo que la teoría ahora llama, se llama impuesto sintético, o sea un impuesto único que gravaba en una misma canasta las rentas del capital y las rentas del trabajo. No era un impuesto dual, era un impuesto sintético. Y después tenía más o menos las características comunes que tenía un impuesto a la renta, tasas progresionales, franjas más altas donde la última llegaba al 40%, un mínimo no imponible más alto, deducibles por hijos y algunos otros deducibles...”²

Respecto al Impuesto al Patrimonio se mantenían la progresividad de las tasas, estableciéndose dos categorías: una general y otra financiera que serían gravadas de manera diferente. El Impuesto a las Herencias que sería implementado, tendría como función principal el contralor.

Por otro lado se establecían una serie de modificaciones al Impuesto a las Rentas de Industria y Comercio entre las que se encuentran las siguientes. La ampliación del régimen de inversiones, el fomento del financiamiento de la inversión productiva, de la actividad exportadora, de la inversión en investigación tecnológica, al empleo de jóvenes sin anterior experiencia laboral; la disminución de la tasa del impuesto y la cuota individual que abone el contribuyente sería deducible del IRPF.

En relación al IVA se proponían los siguientes objetivos: la reducción progresiva de las tasas, priorizando la disminución de los gravámenes sobre los productos de la canasta familiar; su extensión a algunas operaciones hoy exentas; y el establecimiento de tres tasas que permitan atenuar su regresividad y mejorar la distribución de los artículos gravados en las tres tasas. Por lo que se proponía una tasa básica, una tasa intermedia y una tasa mínima.

En el Tercer Congreso Extraordinario “Alfredo Zitarroza” de 1998 se señala que el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas debe apuntar a lograr los siguientes objetivos:

“obtener los recursos suficientes para financiar las necesidades presupuestales del Estado, operar como factor de redistribución de riqueza, marcar una política indicativa de la orientación económica, fomentando un país productivo de bienes y servicios, lograr un equilibrio entre los diversos impuestos que gravan la renta, el capital y el consumo, modificando la situación actual basada en la imposición al consumo.”

Respecto a la propuesta del II Congreso se mantiene el esquema tributario de la misma con algunas modificaciones y otras especificaciones.

² Entrevista realizada a Daniel Olesker. Desgrabación de la entrevista en anexos.

“La fijación de las alícuotas contemplará como principio que el Uruguay productivo requiere que a la persona física se aplique un tratamiento promedial más severo que a la empresa. (...) Las rentas netas inferiores al gasto de consumo promedio por hogar, estimado por el INE (canasta familiar), se considerarán exentas del impuesto.”³

Entre las modificaciones aparecía la inclusión de dos tasas nuevas de IVA, una tasa estadística de entre el 2% y el 3%, y una tasa aumentada aplicada a bienes de consumo suntuario. Se señalaba una reducción gradual de la tasa básica al 15% o 16%, en la medida en que se vayan obteniendo los recursos, y una disminución de la tasa mínima al 6% u 8%.

Por lo que la propuesta de 1999 era muy diferente al proyecto presentado al Parlamento. La diferencia más importante se observa en que se trataba de un impuesto sintético y no un impuesto dual. Sin embargo, en entrevista, Olesker mencionó que no se discutió si el IRPF sería dual o sintético.

“No estaba la posibilidad de un IRPF dual, eso apareció, ni siquiera cuando se construyó el impuesto en la campaña del 2004, apareció digamos cuando el gobierno comenzó a construir, apareció la posibilidad de discutir y se optó por el dual. Yo no recuerdo haber discutido esta opción dual sintético nunca hasta la implementación en este gobierno.”⁴

Entre las razones por las cuales se optó por un impuesto dual Barreix y Rocca (2007) señalan las de carácter administrativo y razones de eficiencia. Entre las de carácter administrativo, en primer lugar la estrategia de “país pequeño”, que apunta a captar el ahorro externo, seguida por Uruguay inserto en el MERCOSUR, necesita de bajas tasas marginales a diferencia de las altas tasas que propone el modelo sintético tradicional. En segundo lugar, según los autores, el modelo aprobado es fácil de fiscalizar y cumplir ya que grava rentas de capital a una tasa uniforme, deja afuera del impuesto a un 60% de la población, establece pocas deducciones y capta más ingresos que el impuesto cedular incompleto. En tercer lugar, el impuesto diseñado permite al Uruguay mantener el secreto bancario y tributario y a la vez no ser considerado un paraíso fiscal. En relación a las razones de eficiencia, Feldestein (2006)⁵ señala dos tipos de problemas al gravar las rentas de capital con tasas altas. El primero es la ineficiencia generada por la reducción del consumo futuro que el ahorro actual podría

³ Documento del EPFA. “El otro Programa”. Campaña Electoral de 1999. En Reforma Tributaria, posicionamiento político de Alianza Progresista.

⁴ Entrevista realizada a Daniel Olesker. Desgrabación de la entrevista en anexos.

⁵ Citado en Barreix y Rocca (2007)

comprar. El segundo es que una alta tributación sobre las rentas del capital produce ineficiencia en su localización, generando la no distribución de los dividendos y una pérdida de eficiencia en la selección de inversiones.

Otras diferencias con la propuestas del '99 se encuentran las disminuciones de las tasa de IVA, que si bien se realizaron no fueron en los valores de la propuesta del '99, así como también en el monto mínimo no imponible, ya que el actual no llega al establecido como gasto consumo promedio (una canasta familiar). Además, se observan en el Impuesto al Patrimonio, ya que si bien el mismo mantiene tasas progresivas, no se divide en dos categorías sino en varias. Por último, si bien se señala una disminución de la tasa de IRIC, no se detalla la magnitud de la misma, uno de los aspectos más relevantes en la discusión del proyecto actual.

En el Cuarto Congreso Extraordinario "Héctor Rodríguez" de 2003 se impulsa nuevamente una reforma del sistema tributario de manera de lograr más eficiencia en la recaudación, fomentar el empleo y la actividad productiva. Se propone que la nueva política corrija la inequidad en la carga tributaria de los contribuyentes utilizando como instrumento el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, simplificando el sistema de recaudación y respetando la capacidad contributiva.

Las diferencias existentes entre las propuestas examinadas en los programas del Frente Amplio y la propuesta del equipo económico, traerá discrepancias entre éste último y varios de los sectores con representación parlamentaria, lo generará la ardua discusión que el gobierno debió tener en su interna para lograr la aprobación del proyecto.

Caracterización de la magnitud del cambio de política

Objetivos e instrumentos de la nueva política tributaria

Los objetivos principales de la reforma actual son: la promoción de la equidad, el aumento de la eficiencia y la estimulación del empleo y la inversión productiva. Entre los pilares básicos que se plantean para alcanzar estos objetivos encontramos: la simplificación y racionalización de la estructura de la tributación y la introducción gradual de un Impuesto a la Renta de las personas Físicas y un enfoque de la responsabilidad fiscal que permita la provisión de los bienes públicos necesarios, reduciendo la carga impositiva en la medida de lo posible.

A partir de estos objetivos y pilares la reforma establece nuevos instrumentos que modifican la estructura impositiva actual, entre ellos: la eliminación de varios

impuestos, la creación de otros, la reducción de las tasas del IVA, entre otros. Según la ley 18.083 se eliminan alrededor de 15 impuestos entre ellos el COFIS y el IRP.

Por otro lado se crean el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas y el Impuesto a las Rentas de las Actividades Empresariales. Este último es un impuesto anual que grava las rentas empresariales de fuente uruguaya a una tasa del 25% de la renta neta, luego de haber realizado las deducciones de los gastos producidos por la renta bruta. La tasa de este impuesto sube a un 30,25% si la empresa distribuye dividendos. El Impuesto a la Renta de las Personas Físicas es anual de carácter personal y directo, se desarrolla a partir de un sistema dual en el que se gravan de forma diferentes los rendimientos del capital y las rentas al trabajo. Las rendimientos del capital se gravan con tasas proporcionales que van desde un 3% a un 12%, mientras que las rentas al trabajo se gravan a partir de un mínimo no imponible de 60 BPC y con tasas proporcionales que van desde un 10% a un 25%. A estas últimas además se les realizan deducciones entre las que se incluyen los aportes jubilatorios, a la ex DISSE, al Fondo de Solidaridad, las prestaciones médicas de hijos menores de edad y la atención médica de jubilados y pensionistas.

El Impuesto a la Renta de los No Residentes grava las rentas de fuente uruguaya de personas y entidades no residentes, entre las que comprende los rendimientos de capital y los incrementos patrimoniales. Con respecto al IVA, la ley establece una reducción de su tasa Básica al 22% y de su tasa Mínima al 10%. Respecto al Impuesto Específico Interno (IMESI) se incluyen algunos bienes no gravados anteriormente. Se crea además una prestación tributaria unificada llamada Monotributo por la que pueden optar empresas familiares o unipersonales en lugar de pagar las contribuciones a la seguridad social generadas por su actividad. Por último, la ley establece una tasa genérica de aporte patronal jubilatorio del 7.5% y se crea una tasa de control regulatorio del sistema financiero para las entidades reguladas por el Banco Central.

Comparación de la política tributaria anterior con la política tributaria actual

El estudio acerca del *policy learning* realizado por Hall (1990) establece que los cambios de política se pueden producir a diferentes niveles. Los cambios de primer orden refieren a cambios rutinarios en las políticas, mientras que los cambios de segundo orden reflejan modificaciones en los instrumentos de la política. Los cambios

de tercer orden, denominados cambios de paradigma hacen referencia innovaciones no sólo en los instrumentos sino también en los objetivos. La comparación de la nueva política tributaria con la anterior permitirá caracterizar la magnitud del cambio.

Algunos estudios acerca de la estructura tributaria pre-reforma señalaban que la misma presentaba un predominio de los impuestos indirectos sobre los impuestos directos. Grau y Lagomarsino (2002) afirman además que la anterior estructura tributaria contenía una alta diversidad de impuestos, algunos con muy baja recaudación lo que afectaba la eficiencia del sistema. La nueva política tributaria se plantea mejorar la eficiencia del sistema a través de la simplificación y racionalización de la estructura tributaria, eliminando dichos impuestos de baja recaudación.

Respecto al objetivo de equidad se deben tener en cuenta dos conceptos: la equidad horizontal y la equidad vertical. Siguiendo a López Varela (2005), el primero refiere a que individuos que se encuentren en situaciones similares sean tratados de manera similar; mientras que el segundo hace referencia a que los individuos que se encuentren en una mejor situación tributen proporcionalmente más que los que se encuentren en peor situación. Respecto a este último, Barreix y Rocca (2007) señalan que el sistema cédular incompleto que regía en Uruguay no aseguraba la equidad vertical debido a que la mayoría de las rentas al trabajo tributaba a altas tasas, mientras que la mayoría de las rentas de capital percibidas por los sectores más altos estaban exentas. Por otro lado, los mismos autores señalan que se estaba violando el principio de equidad horizontal ya que el sistema sólo gravaba salarios y pasividades, dejando a las rentas por servicios profesionales, intereses, alquileres y ganancias de capital no gravadas.

Siguiendo los trabajos de López Varela (2005) y Grau y Lagomarsino (2002) se observa que las comparaciones de ingresos con IRP y luego con IRPF muestran una disminución del índice de Gini cuando se aplica este último impuesto, por lo que estaría mejorando la distribución del ingreso, cumpliendo con el objetivo de mayor equidad.

En referencia al IVA, los estudios muestran que este impuesto es regresivo y por lo tanto una reducción del mismo junto con la eliminación del COFIS, apuntaría también en el mismo sentido de mayor equidad.

En un examen conjunto del IVA y el IRPF, Perazzo y Rodríguez (2006) señalan los impactos que la reforma podría generar a través de un estudio de simulación. Las autoras afirman que el primer decil de ingresos sería el más beneficiado debido a que aumentaría su ingreso por la reducción del IVA y de IRPF. Los deciles medios se

beneficiarían en la medida que aportarían por sus ingresos un monto menor de IRPF que lo que aportan por IRP, lo que se vería contrarrestado por un mayor gasto de IVA. Por último, los deciles más altos reducirían su aporte de IVA pero los incrementarían por concepto de IRPF.

Por último, en relación al objetivo de la estimulación del empleo y la inversión productiva la reforma propone una reducción del Impuesto a la Renta de las Actividades Empresariales para aquellas empresas que reinviertan en el país. Esto se complementa con la estrategia de “país pequeño” que persigue Uruguay, inserto en un MERCOSUR que no llega a ser un mercado común sino una unión aduanera imperfecta, lo que obliga a buscar captar ahorro externo (Barreix y Rocca 2007).

Cambio en los objetivos, cambio de paradigma

La comparación entre la política anterior y la actual política tributaria permite observar un cambio no sólo en las acciones y los instrumentos, sino también en los objetivos. Al evaluar el estado de situación del sistema tributario Mario Bergara afirmaba que

“...parte del diagnóstico era que el sistema tributario era un queso gruyer, tenía agujeros por todos lados. A esa altura si uno los tenía que explicar no iba a tener una línea argumental para explicarlo, porque habían sido perforaciones derivadas de múltiples circunstancias históricas aluvionales, que al final cuando ves el mapa del estado de situación no tiene una consistencia interna...”⁶

El pasaje del mapa de situación del sistema tributario descrito por el entrevistado hacia una reforma de la política con los objetivos propuestos, puede caracterizarse como un cambio de política del tercer orden o cambio de paradigma según Hall (1990).

Capítulo 4: Proceso y acuerdo

1 Formulación de la política: el proyecto del equipo económico

1.2 Difusión y justificación: el proyecto en la campaña electoral del 2004

La difusión de la propuesta de reforma tributaria en la campaña electoral de 2004 fue sumamente esquemática. Un análisis de la prensa del período permite observar las pocas menciones que se realizan acerca de los contenidos de la política. En materia

⁶ Entrevista realizada a Mario Bergara. Desgrabación de la entrevista en anexos.

económica los anuncios eran dados por Tabaré Vazquez o Walter Cancela, los líderes sectoriales podían marcar perfiles propios, siempre y cuando se ajustaran al programa. Según Charlone el partido aprendió la lección de no dar demasiados detalles sobre una propuesta como ésta en la campaña electoral de 1999, cuando los partidos tradicionales usaron dicha propuesta para realizarle fuertes críticas, lo que le valió la elección. Por lo que en la campaña de 2004, el Frente Amplio apenas dio los lineamientos básicos de la propuesta a la opinión pública, reservándose la formulación para cuando estuviera en el gobierno.

“...El Frente asume en su interna y en su comisión de programa, asume los problemas que tuvo con la propuesta vieja, da solamente lineamientos acerca de la reforma tributaria que va a implementar, lineamientos muy generales...”⁷

A pesar de los pocos lineamientos que se dieron a la opinión pública, los objetivos de la política que se formuló se encontraban plasmados en el último Congreso Extraordinario de 2003. El análisis de la política planteada en los sucesivos programas de gobierno permite observar la constante justificación de la realización de la misma, el intento de generar un sistema impositivo más equitativo. Respecto a esto, Charlone señalaba:

“...el sistema tributario uruguayo es uno de los sistemas más injustos porque, era uno de los sistemas más injustos porque estaba fundado básicamente en impuestos indirectos, que implica que el sistema se financie por quien consume. Y los que más consumen, usualmente los sectores más bajos dedican todo su ingreso al consumo, es decir los sectores más altos no. O sea es un tema de justicia, de equidad tributaria...”⁸

Por lo que una de las causas y de los objetivos de esta reforma trata de proporcionar mayor equidad en el tratamiento tributario a las personas según su capacidad contributiva. Este era uno de los objetivos en el que todos los legisladores y también el equipo económico estaban de acuerdo. Sin embargo, a pesar de tener objetivos claros y una propuesta con historia, los instrumentos que llevarían a esos objetivos no estaban específicamente definidos, sino hasta que se formuló la política en el año 2005.

1.3 El comienzo: el proyecto borrador de la Comisión

En marzo de 2005 se comenzó a reunir una comisión, en el marco del Ministerio de Economía. Dicha comisión fue presidida por el subsecretario del ministerio, en ese momento Mario Bergara, y estuvo integrada por especialistas nacionales en la materia,

⁷ Entrevista a Silvana Charlone. Desgrabación de la entrevista en anexos.

⁸ Entrevista a Silvana Charlone. Desgrabación de la entrevista en anexos.

así como también por algunos asesores del Banco Interamericano de Desarrollo. En particular, la integraron el Jefe de Asesoría Tributaria, David Eibe, consultores externos del BID, Alberto Barreix, Jerónimo Rocca, Carlos Grau y Leonardo Costa, así como también Gabriel Lagomarsino asesor del Directorio del Banco de Previsión Social y Hugo Vallarino como integrante de la Dirección General Impositiva.

Según Bergara⁹, los criterios para la selección de dichos integrantes fueron básicamente técnicos, ya que todos contaban con algún grado de experiencia o conocimiento específico sobre política tributaria. Los insumos con los que contaron fueron de distinta naturaleza, entre ellos insumos técnicos de los propios integrantes de la comisión, fundamentalmente de los asesores BID Alberto Barreix y Jerónimo Rocca, documentos de experiencia internacional, información por parte de los organismos de contralor como la DGI y el BPS y cuestiones conceptuales de criterios programáticos que estaban predefinidos en los objetivos de la reforma.

Como insumos no se tomaron necesariamente en cuenta las reformas tributarias realizadas en los países del cono sur en la década del '90 ni la propuesta de reforma tributaria planteada en el programa de gobierno del Frente Amplio en 1999. Según Bergara,

“Hay dos niveles de propuesta en el sentido de que la del '99 era en realidad una cosa bastante parcial y más a nivel de ideas generales, no estaba integrada a un análisis fino, además de que la realidad del '99 era bien distinta de la del 2004, 2005.”¹⁰

Por otro lado, existían lineamientos básicos que los técnicos debían seguir en la formulación de la política, y estos lineamientos constituían los tres objetivos de la política: equidad, eficiencia y la estimulación del empleo y la inversión productiva. A partir de estos lineamientos y con algunas determinantes que la política económica imponía se formuló la reforma. Los determinantes son los siguientes. En primer lugar, debía ser una política controlable por la administración tributaria. En segundo lugar, debía ser consistente con la programación financiera, es decir, que recaudara lo suficiente como para afrontar los gastos. En tercer lugar, consistente con el enfoque financiero y fiscal del estado en una situación en 2004-2005 caracterizada como de ahogo, donde los organismos multilaterales eran los principales acreedores. Por último,

⁹ Entrevista a Mario Bergara. Desgrabación de la entrevista en anexos.

¹⁰ Entrevista a Mario Bergara. Desgrabación de la entrevista en anexos.

“Tenía que ser consistente con la reformulación de la promoción de inversiones, con la formulación presupuestal y los objetivos de gasto...”¹¹

El proceso de formulación de la política llevó aproximadamente un año entre marzo de 2005 cuando la comisión de técnicos se comienza a reunir hasta noviembre de cuando el proyecto es presentado a consulta pública.

1.3.2 El proyecto presentado a consulta pública

Dicho proyecto detalla las principales modificaciones al sistema tributario vigente, entre ellas se pueden encontrar: la eliminación de 15 impuestos, cambios en el IVA, el Impuesto al Patrimonio y en los aportes de la Seguridad Social, la introducción del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto a la Renta de las Actividades Empresariales.

Respecto a los impuestos al consumo, el proyecto propone la eliminación del Impuesto de Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS) y la reducción de las tasas de IVA, del 23% al 21% la básica y del 14% al 10% la mínima. Por lo que la presión sobre los bienes gravados a la tasa básica caería de un 26% a un 21%, y a la tasa mínima de un 17% a un 10%. Por otra parte se amplía la base imponible de la tasa mínima a la primera enajenación de inmuebles, los servicios de salud y al transporte de pasajeros. De la misma forma se grava a la tasa básica la enajenación de tabacos, cigarros y cigarrillos, de frutas y verduras, el suministro de agua y la leche saborizada y larga vida.

La modificación del Impuesto al Patrimonio propone la permanencia del mismo como un instrumento de contralor, estableciendo una tasa simbólica del 0,1%. En referencia a los aportes patronales se plantea una única para todos los sectores del 7,5%.

El Impuesto a la Renta de las Actividades Empresariales (IRAE) viene a sustituir al Impuesto a la Renta de Industria y Comercio (IRIC) y al Impuesto a las Rentas Agropecuarias (IRA), el Impuesto a las Comisiones y el Impuesto a las Pequeñas Empresas (IMPEQUE). Se establece una reducción de su tasa del 30% al 25%.

Por último, la gran novedad de la reforma trata sobre el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, que según el proyecto de la comisión sería de carácter dual. Por un lado, el IRPF aplicable a las rentas de capital incluye rentas como regalías, arrendamientos, ganancias de capital e intereses. Se propone una tasa proporcional del 10% sobre toda la base imponible, estableciéndose una tasa del 3% para intereses de depósitos en moneda nacional o unidades indexadas a efectos de favorecer el proceso de

¹¹ Entrevista a Mario Bergara. Desgrabación de la entrevista en anexos.

desdolarización de la economía. Un detalle a destacar es que no se gravan utilidades y dividendos de manera de evitar situaciones de doble imposición.

Por otro lado, el IRPF aplicable a las rentas del trabajo propone un sistema de imposición con tasas progresionales a cada tramo de ingreso. Se establece un mínimo no imponible de 5 Bases de Prestaciones y Contribuciones, que a octubre de 2005 cada base ascendía a \$1.397. Las tasas mensuales aplicables a cada tramo son las siguientes:

• Hasta 5 BPC	0%
• Entre 5 y 10 BPC	10%
• Entre 10 y 15 BPC	15%
• Entre 15 y 100 BPC	20%
• Más de 100 BPC	25%

3.3. La discusión entre noviembre de 2005 y marzo de 2006

Con la presentación a la opinión pública el 7 de noviembre de 2005 se tuvo conocimiento por parte de la ciudadanía y de los diferentes actores sociales y políticos del sistema de los contenidos de la nueva política. Según Asti esta modalidad de consulta pública, donde los ciudadanos podían presentar propuestas y sugerencias era una novedad.

“...la novedad que tuvo este gobierno que esta terminando, y en particular la actitud del equipo económico, que fue poner, creo que por primera vez en la historia del país, un proyecto de reforma tributaria a consideración de toda la ciudadanía a través de su página web. Eso permitió que ya se conocieran los distintos lineamientos de la reforma y que por lo tanto los distintos sectores, tanto políticos como sociales, empresariales, trabajadores, pudieran tener idea de que se debatía...”¹²

Este proceso duró aproximadamente un mes. Las entrevistas con representantes de los distintos sectores políticos indican que no fue exactamente una negociación lo que se realizó entre noviembre y marzo, sino un informe por parte del equipo económico hacia dichos sectores respecto a los contenidos de la reforma. Sin embargo, si bien no existieron reuniones formales entre sectores políticos y el equipo económico, algunos legisladores en forma personal hicieron llegar algunas de sus sugerencias para comenzar a modificar el proyecto que venía del Ejecutivo. Según Asti:

¹² Entrevista a Alfredo Asti. Desgrabación de la entrevista en anexos.

“...con la bancada no hubo formalmente contacto como para hacer modificaciones. Como estuvo un tiempo colgado en la página puede haber habido intervenciones de algunos integrantes de la bancada a título personal que lo hubieran modificado...”¹³

Por parte del equipo económico, Bergara¹⁴ menciona haber recibido a algunos sectores que comenzaron a emitir su opinión, incluso con borradores, en el período de consulta pública, ya que se entendió que ese proceso incluía no sólo a los sectores sociales, sino también a los sectores políticos.

El lunes 14 de noviembre de 2005 se informa a la Mesa Política del Frente Amplio la orientación de la reforma.¹⁵

1.1.1 Síntesis de la Consulta Pública

Luego que el proceso de consulta pública finalizó, la comisión realizó una síntesis de las diferentes sugerencias, las analizó y estudió su viabilidad. La síntesis rescata algunas de las sugerencias realizadas por los ciudadanos. Uno de los argumentos más importantes refiere a la opción de establecer un IRPF sintético que incluya todas las rentas de las personas físicas con tasas progresionales, de manera de generar una mayor equidad en el sistema. En este sentido, en el documento se examinan las posibilidades reales de lograr el objetivo de la equidad y apunta dos restricciones a este objetivo: una internacional y otra administrativa. Respecto a la restricción internacional el documento señala el fenómeno de la globalización y con ella la movilidad de capitales.

“...La tributación sobre los rendimientos del capital es uno de los elementos – no el único- que incide en su localización, por lo que los países han disminuido drásticamente la imposición sobre tales rendimientos. Por otra parte, dado que el Estado debe hacer frente a sus fines esenciales, la única forma de financiamiento legítimo provendrá de otras fuentes tributarias: básicamente las rentas de los factores menos móviles, como las provenientes del trabajo. ¿Es justo que quienes obtienen rentas del trabajo tributen más que quienes perciben rentas del capital? Desde luego que no. Sin embargo, nos guste o no, esa es la situación que debemos afrontar...”¹⁶

En el documento también se hace notar que el punto de corte para la equivalencia de presión tributaria entre las rentas al capital y las rentas al trabajo implica la obtención de rentas al trabajo por un monto de \$30.000 a valores de 2005.

¹³ Entrevista a Alfredo Asti. Desgrabación de la entrevista en anexos.

¹⁴ Entrevista a Mario Bergara. Desgrabación de la entrevista en anexos.

¹⁵ Brecha 18/11/05, Pág. 7.

¹⁶ Síntesis preliminar de la consulta pública sobre los “Lineamientos Básicos para la Reforma Tributaria”. MEF. Pág. 7.

Por lo que a partir de ese valor las rentas al trabajo estarían tributando más que las rentas al capital.

Con relación al sistema dual propuesto se efectuaron sugerencias respecto a la imposición a las rentas de capital y al trabajo. En referencia a las primeras, se planteó la inconveniencia de gravar los arrendamientos debido a que según las distintas opiniones esto generaría una reducción del mercado y un aumento del informalismo. Respecto a las segundas, se sugirió efectuar deducciones por gastos de salud, vivienda, educación y cantidad de hijos a cargo. Así también se recibieron opiniones que apuntaban al aumento del mínimo no imponible, se propusieron un sistema de tasas bajas y abatimientos de la base imponible, fundamentalmente en el caso de los profesionales. Por otro lado, se expresaron opiniones respecto a la exclusión de las jubilaciones de la renta gravada.

La ampliación de la base de IVA generó críticas con relación a la inclusión del transporte de pasajeros y los servicios de salud a la tasa mínima, y la aplicación de la tasa básica a la enajenación de frutas, flores y hortalizas. En referencia a los aportes a la seguridad social la unificación de la tasa produjo reparos en el sector industrial, las empresas de transporte y el agro, señalándose que esto deterioraría las condiciones de competencia de dichos sectores.

2. El proyecto de ley remitido al Parlamento

1.1. La presentación en el Consejo de Ministros y el ingreso a Cámara de Diputados

Luego de haber realizado la síntesis, el equipo económico produce algunas modificaciones al proyecto original y el 10 de marzo de 2006 el proyecto de ley es presentado por el Ministro Astori en Consejo de Ministros. Esta presentación tuvo algunas particularidades. Según *Brecha* el Ministro de Economía no distribuyó el texto de la reforma en el Consejo y lo dispuso para su firma, ante lo cual algunos Ministros solicitaron una instancia de estudio de la política formulada. Sobre esta instancia Bergara afirma que si bien el proyecto se discutió en el Consejo de Ministros, Astori tenía la derecha en dicho tema:

“...A nivel de Consejo de Ministros, obviamente se hizo el planteo de la reforma y obviamente hubo una instancia donde seguramente quien tuviera que plantear cosas las planteó. El proyecto va como proyecto del Consejo de Ministros al Parlamento. Obviamente hay aspectos de especialidad que se respetan, en el sentido de

que este es un tema de especialidad del Ministerio de Economía, y por lo tanto de alguna manera, la derecha en el diseño, en el armado, en la propuesta, era del Ministerio de Economía.”¹⁷

El 13 de marzo el proyecto se aprueba en el Consejo de Ministros y el 21 del mismo mes ingresa a Cámara de Diputados. En este sentido cabe preguntarse por qué la reforma ingresa por la Cámara de Diputados, un órgano que por sus características reúne a una gran cantidad de legisladores de todos los partidos políticos y de todos los departamentos del país. Estas características hacen pensar que el amplio número de actores y visiones que se encuentran allí dificultan la negociación de una política que en su ingreso a dicha Cámara no encontraba consensos ni siquiera en su propia bancada. Según Asti,

*“...es un ámbito, el de Diputados, en general, lo mismo pasa con el presupuesto, precisamente, al ser más, tenemos más capacidad de trabajo, más capacidad de análisis. Y tenemos al Senado, de alguna manera, como supervisando, como segunda Cámara el trabajo realizado. (...) La característica de ambas cámaras, fundamentalmente el número, hace precisamente de que sea un análisis más exhaustivo en la Cámara más grande, con la comisión más grande, y luego la supervisión o el control o las mejoras, muchas veces se dan en el Senado...”*¹⁸

Asti señala que este procedimiento sucede generalmente con normas de este tipo y que se ha utilizado durante todo el período. Además considera que este procedimiento le da firmeza a las leyes aprobadas ya que son acordadas en un órgano donde concurren una gran cantidad de actores con diferentes visiones.

2.3 Modificaciones al proyecto original

Entre noviembre de 2005 y marzo del 2006 el equipo económico realizó algunas modificaciones al proyecto original las cuales son parte del proyecto que ingresa Cámara de Diputados. En términos generales las modificaciones se producen en las tasas de IVA, IRPF al capital e Impuesto al Patrimonio, y la estructura de franjas de IRPF al trabajo y sus deducciones.

La tasa básica del IVA se reduce a un 22% y no a un 21% como se proponía en el proyecto original. Respecto al IRPF al capital se agregan algunas tasas no dispuestas anteriormente, las cuales son las siguientes:

¹⁷ Entrevista a Mario Bergara. Desgrabación de la entrevista en anexos.

¹⁸ Entrevista a Alfredo Asti. Desgrabación de la entrevista en anexos.

- Intereses de obligaciones a más de tres años que coticen en Bolsa 3%
- Intereses de depósito de un año o menos sin cláusula de reajuste 5%

Se debe destacar que al igual que el proyecto original no se gravan dividendos para evitar situaciones de doble imposición. En referencia al Impuesto al Patrimonio se dispone la siguiente estructura de tasas:

A)	Personas físicas, núcleos familiares y sucesiones indivisas	0,1%
B)	Las obligaciones y debentures, títulos de ahorro y otros valores similares emitidos al portador	3,5%
C)	Las personas jurídicas contribuyentes, cuya actividad sea Banco, Casa Financiera o se encuentren comprendidas en el artículo 16°	2,8%
D)	Los restantes contribuyentes	1,5%

Fuente: Proyecto remitido al Parlamento. Trámite parlamentario. Cámara de Representantes.

En relación a la estructura de tramos y tasas de IRPF al trabajo se agrega una nueva franja, estableciéndose la siguiente estructura de tramos computables a tasas de rentas mensuales:

Mínimo no imponible 5 BPC	0%
De 5 a 10 BPC	10%
DE 10 a 15 BPC	15%
De 15 a 50 BPC	20%
De 50 a 100 BPC	22%
Más de 100 BPC	25%

Entre las deducciones que se pueden realizar al impuesto se incluyen en el proyecto los aportes a la ex DISSE y el Fondo de Reconversión Laboral, así como también los gastos por asistencia médica por hasta 8.000 unidades indexadas por cada hijo menor a cargo.

Estas modificaciones son producto en parte de la consulta pública y del equipo económico que aceptaba algunas de dichas sugerencias. Por lo que los cambios en entre el proyecto borrador y el que ingresa a Cámara de Diputados fueron realizados por el equipo económico a partir de dicho proceso de consulta pública.

Según palabras del Ministro Astori, la rebaja del IVA al 22% y no al 21% se debió a la necesidad de mantener niveles de recaudación que el país no podía comprometer, y además a los cambios en el Impuesto a la Renta a las Personas Físicas.

Más aún, según el Subsecretario Bergara las nuevas deducciones de IRPF planteadas en este proyecto equivalen aproximadamente a un punto de IVA¹⁹

3.3 Proceso de discusión parlamentaria: de marzo a mayo del 2006

Antes de que el proyecto de ley entrara en la Cámara de Diputados, los sectores políticos frentistas ya habían empezado a presentar documentos con sus discrepancias.

2.1.1 Los posicionamientos políticos de los sectores

El 17 de marzo de 2006 ya comienzan a aparecer en la prensa los posicionamientos políticos de los sectores frentistas ante a la reforma plateada por el equipo económico. Las diferentes propuestas de los sectores se presentan a continuación.

En un documento titulado “Propuesta de reforma tributaria. Primeros elementos” el Espacio 609 define su postura y detalla los puntos en discordia, entre los que se encontraban los siguientes:

- El mantenimiento de la reducción de la tasa básica del IVA al 21 por ciento.
- La permanencia incambiada de las tasas del impuesto al patrimonio de las personas físicas.
- La elevación el margen inferior de la segunda franja de 5 BPC a 6 BPC para los trabajadores y el incremento del monto mínimo no imponible a pasivos.
- La suba de la imposición sobre la franja superior e inclusión de más franjas para los ingresos más altos en el IRPF quedando de la siguiente manera:

Activos	Pasivos
Hasta 6 BPC – 0	Hasta 7 BPC- 0
De 6 BPC a 10 BPC – 10%	Luego idem. activos
De 10 BPC a 15 BPC – 15%	
De 15 BPC a 35 BPC – 20%	
De 35 BPC a 55 BPC – 25%	
55 BPC y más – 30%	

- El gravamen a las rentas de residentes en el país obtenidas en el exterior.
- El levantamiento del secreto bancario a los efectos tributarios.
- Imputar una renta ficta a partir de la propiedad del segundo inmueble.
- Gravar a las rentas generadas por el trabajo y el capital de igual modo.

¹⁹ Acta N° 44 de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados. 20 de Abril de 2006.

- No ampliar el plazo de arrastre de pérdidas fiscales a cinco años en relación con el impuesto a la renta empresarial y mantenerlo en un 30%.
- Postergar el rediseño de los aportes patronales en el marco de una Reforma de la Seguridad Social.
- Rechazar, “en principio”, “*los deducibles por ejercicio liberal de la profesión*”.
- El mantenimiento de la tasa mínima de IVA a las frutas y verduras.

Por su parte, la Vertiente Artiguista realiza un comunicado en el que explicita sus diferencias entre las que se encuentran:

- *“la modificación de las franjas que afectan a tanto activos como pasivos en el cobro del IRPF, elevando los mínimos y máximos*
- *la incorporación de deducciones por hijo a los efectos del aporte del IRPF;*
- *la incorporación en esta reforma, aunque se difiera su entrada en vigencia por razones técnicas, de los conceptos de progresionalidad en el aporte de las rentas al capital,*
- *de deducciones con criterio social.”*²⁰

El sector de Alianza Progresista también presenta un documento en el realiza un análisis del sistema tributario anterior, del documento presentado a consulta pública y de las diferentes críticas que se han planteado a la reforma por parte de diferentes sectores de la sociedad. Antes de comenzar a plantear sus dudas se aclara que el sector comparte totalmente la filosofía del proyecto y que entiende que el mismo se ajusta al planteamiento histórico frentista. Las dudas y propuestas de este sector son las siguientes:

- El aumento de las deducciones en referencia a otros gastos e insumos como la salud, el alquiler, la educación.
- La deducción de gastos vinculados a la profesión por parte de profesionales liberales.
- La exoneración del impuesto a las transacciones inmobiliarias en la primera compra venta.
- El cuestionamiento sobre la situación del Fondo Nacional de Vivienda.

²⁰ La reforma tributaria y la bancada oficialista. El comienzo del debate. Semanario *Brecha* 17/03/06. Pág. 11.

- La modificación de la segunda franja (10%) hacia un nivel más ajustado a la canasta básica.

2.3.2 *El ingreso a la Cámara de Diputados*

El proceso de negociación en Cámara de Diputados implicó varios meses de discusiones a la interna del Frente Amplio. Esto no significa que la discusión por la política se dé necesariamente en el seno de dicha Cámara, sino que luego de su ingreso, ésta pasó a la Comisión de Hacienda. El 20 de abril el Equipo Económico concurre a la Comisión de Hacienda para explicar los alcances de la reforma y responder a cuestionamientos de la oposición. En dicha sesión el Ministro afirmó que estaba dispuesto a realizar cambios siempre que no afecten la eficiencia del sistema. Sin embargo, las modificaciones a realizarse deberían estar enmarcadas en los equilibrios establecidos, es decir, los equilibrios entre los objetivos, equilibrios entre los objetivos y las herramientas, y en la recaudación; en otras palabras, contenidos, aplicabilidad y recaudación.²¹

La Comisión de Hacienda fue uno de los tantos ámbitos de negociación, sin embargo no fue un ámbito muy fructífero debido a la dificultad de negociar el contenido de una política con legisladores de los partidos de oposición que de entrada no estaban de acuerdo con la reforma propuesta.

“...Fue poca, reconocemos que fue poca y aparte por los plazos. Porque hubo partidos que desde el primer momento, en particular el Partido Colorado, manifestó que ellos no estaban de acuerdo con el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas. (...) El Partido Nacional estaba con otra idea, lo que tampoco facilitaba mucho los acuerdos...”²²

Pero las dificultades no se encontraban solamente en negociar con la oposición, sino fundamentalmente en la interna del oficialismo. En el mes de abril ya existían anuncios de algunos sectores que no votarían la reforma si no se realizaban modificaciones al proyecto que ingresó en Diputados, entre los que se encontraban el Movimiento de Participación Popular y el Partido Comunista. La primera modificación que plateaban estos dos sectores era la incorporación de un IRPF sintético, que grave en forma progresional tanto a las rentas del capital como a las rentas del trabajo, y no dual como proponía el Ejecutivo. El fundamento de su posición se basa en la definición

²¹ Acta N 44 de la Comisión de Hacienda de Cámara de Diputados. 20 de Abril de 2006.

²² Entrevista Alfredo Asti. Desgrabación de la entrevista en anexos.

histórica del programa del Frente Amplio, de manera que se cumpla con la consigna de “que pague más el que tiene más”.

Por otro lado, en el Partido Socialista las visiones sobre la reforma no estaban tan claras, ya que mientras el secretario general del Partido, Eduardo Fernández anunciaba el respaldo del partido al proyecto del Ejecutivo, uno de sus legisladores caracterizaba a la propuesta como “conservadora”. En filas de la Vertiente Artiguista también se respaldaba el proyecto del Ejecutivo, pero se aspiraba a realizarle modificaciones.²³

Por lo que la real discusión por la formulación de la política no se desarrolló en el plenario de la Cámara ni tampoco en la Comisión de Hacienda de Diputados, sino por las reuniones realizadas entre el equipo económico y los legisladores del Frente Amplio. Se trataba entonces de una discusión puramente interna. Según Charlone la negociación comenzó con una reunión entre el Partido Socialista y la 609 que luego derivó a los legisladores, Diputados y Senadores, que estaban en el tema.

“...Y bueno, después yo me involucré un poquito más tarde, yo planteé que había que integrar a la Vertiente, o sea que había que abrir el abanico...”²⁴

Dicho grupo de legisladores presentaron diversas propuestas, de tal manera que al comienzo de la discusión era muy difícil unificar criterios.

“...Lo que pasa que en principio, frente a una reforma tan grande, las propuestas que venían de modificación eran absolutamente diversas. Algunas iban a aspectos sustantivos, por ejemplo si era fuente nacional o fuente extranjera, esas cosas son de fondo. Y bueno, nosotros trabajando individualmente, como sectores o como legisladores, cada uno tenía su visión de la reforma y su visión de las modificaciones...”²⁵

Al comienzo de la discusión las diferencias entre los legisladores fueron tan relevantes que no permitían lograr una propuesta conjunta y alternativa. Esto en parte se debía a las diferentes visiones, lo que implicó también diferencias en los objetivos, en lo que se quería realizar y no sólo en los instrumentos.

“...Y bueno se articuló un grupo de trabajo y se articularon propuestas porque también para nosotros una cosa es plantear una reforma tributaria en líneas generales y otra cosa es cuando las aterriza a los mínimos detalles. Entonces en principio no

²³ *El País*. 21/4/06. www.elpaisdigital.com

²⁴ Entrevista a Silvana Charlone. Desgrabación de la entrevista en anexos.

²⁵ Entrevista a Silvana Charlone. Desgrabación de la entrevista en anexos.

sabíamos mucho, teníamos diferencias hasta internas de visión entre nosotros de lo que queríamos hacer... ”²⁶

2.3.3 *Nuevos posicionamientos políticos y puntos en común*

En el mes de mayo aparece un documento con el posicionamiento político del Partido Socialista frente a la reforma. Este partido realiza algunos señalamientos en cuanto al carácter global de la reforma. El reconocimiento de la propuesta como una reforma estructural del sistema tributario “**TAL CUAL SE PLANTEA EN EL PROGRAMA DEL FA**”, la progresividad de la misma lo que implica un avance en justicia tributaria y en la distribución del ingreso y el entendimiento acerca de las razones que llevaron al planteamiento de un sistema dual, aunque se entienda como más justa y equitativa la imposición global.²⁷ Sin embargo, luego el documento pasa a detallar las discrepancias de este sector con el proyecto del Ejecutivo, las que se plantean a continuación.

- No comparten que no se hayan incluido las tasas de financiamiento del sistema de salud como alícuotas en las tasas de IRPF, como estaba propuesto en el programa de gobierno.
- La modificación del límite de la primera franja de IRPF, de manera que quede de la siguiente forma:

Activos:

De 0 a 5 BPC	0%
De 5 a 12,5 BPC	10%
De 12,5 a 15 BPC	15%
De 15 a 50 BPC	20%
De 50 a 100 BPC	22%
Más de 100 BPC	25%

- La ampliación de las deducciones para trabajadores y jubilados.
- El aumento de la tasa de imposición a las rentas del capital en un entorno de 12 a 15%.

Observando los distintos documentos podemos encontrar algunos puntos que reunían el mayor apoyo dentro de la bancada oficialista:

- La elevación del mínimo no imponible.

²⁶ Entrevista a Silvana Charlone. Desgrabación de la entrevista en anexos.

²⁷ El Partido Socialista ante la Reforma Tributaria. Serie de Documentos. Partido Socialista. Mayo 2006.

- Una mayor progresionalidad en relación con el impuesto a las rentas generadas por el trabajo.
- La realización de “ajustes” al impuesto a las rentas generadas por el capital (incluyendo una mayor progresionalidad en la imposición).
- El mantenimiento en su forma actual del impuesto al patrimonio.
- La rebaja del IVA al 21%.
- La no rebaja de la tasa de IRAE del 30 al 25%
- El mantenimiento del plazo de arrastre de pérdidas fiscales en 3 años.

2.3.4 La reunión del 31 de mayo y sus repercusiones

Para mayo los sectores mayoritarios que componían la bancada del Frente Amplio como el Movimiento de Participación Popular, el Partido Comunista, la Vertiente Artiguista y el Partido Socialista habían llegado a algunos acuerdos entorno a los puntos en común que se observaron entre los documentos. Mientras que por otro lado, aparecía un grupo de legisladores que apoyaban el proyecto presentado por el equipo económico.

Para el 31 de mayo estaba fijada una reunión entre el equipo económico y la bancada de diputados oficialista. Estos últimos le propondrían al equipo económico un paquete de modificaciones a la reforma tributaria que tendrían un costo de 60 millones de dólares. Entre las modificaciones se encontraban el aumento en una base de prestación y contribución del mínimo no imponible del IRPF a jubilados, la gradualidad en el aumento del IVA al transporte, el IMESI al vino y en la reducción del Impuesto al Patrimonio; y la exoneración de los aportes patronales a las cooperativas. El paquete sería financiado con la no rebaja de del 30 al 25% del IRAE, prevista por el equipo económico.²⁸

A la reunión del 31 de mayo concurrieron los diputados de los sectores que procuraban realizarle modificaciones al proyecto, Mario Bergara y Fernando Lorenzo por parte del equipo económico. Los legisladores se encontraron con un documento de posible cierre propuesto por el equipo económico en el cuál se acordaba en un total de 16 de los 18 puntos presentados por los primeros.

²⁸ *El País*. 31/05/06 www.elpaisdigital.com

El documento presentado por Bergara y Lorenzo parecía condicionar el tratamiento de las últimas contrapropuestas a un “tómelo o déjelo” con una frase que encabezaba los acuerdos:

“Esta propuesta debe considerarse como un cierre integral de modificaciones al proyecto original y no como una acumulación de aportes a ser aceptados o rechazados. Por lo tanto, el rechazo de algunas de ellas o el agregado de otras no incluidas en la misma, no debe presuponer que se acepte parcialmente el resto de la propuesta.”²⁹

Esta frase fue malentendida por los legisladores del Frente Amplio que planteaban las modificaciones al proyecto del equipo económico. A partir de allí se endurecieron las posiciones de las diferentes partes.

“...Yo creo que si. Digo que si que cayo mal en algunos sectores esa frase, no fue entendida. (...) Esa frase lo que quiso decir no es que se cerraba la discusión ni es un “tómalo o déjalo”. Pero lo que si es que no se podían aceptar algunas cosas que estaban en ese resumen y no aceptar las contrapartidas que era dejar de lado otras. O sea, se podía seguir discutiendo como se siguió discutiendo pero no decir, “estas ya están, ya están modificadas, ahora vamos a seguir discutiendo las que no están aceptadas”, porque precisamente ahí se afectaban los equilibrios...”³⁰

El sentido de esta frase implicaba temas de recaudación, debido a que las modificaciones propuestas por los diputados disminuían la recaudación a un nivel que no era posible continuar bajándola con nuevas modificaciones al proyecto. Por lo que si las conversaciones iban a continuar se debía tener en cuenta que las ya aceptadas también podían ser modificadas si se querían lograr nuevas modificaciones que siguieran bajando la recaudación.

“...Eso tenía una valoración, incluso se nos presentó bueno todas estas modificaciones implican bajar la recaudación en tanto, más que esto no podemos bajarla. Si queremos seguir conversando, bueno sacamos algunas de estas y ponemos algunas de las que quedaron fuera. Pero no puede ser que todas estas queden firmes porque todas estas bajan la recaudación y que después sigamos con otras que bajen más la recaudación en este sentido...”³¹

Algunos de los temas en que se acordaba con los legisladores fueron la incorporación de dividendos distribuidos como base de tributación de IRPF al capital a una tasa del 5%, la exoneración de impuestos y aportes patronales a las cooperativas de trabajo, vivienda y consumo hasta un límite del 20% de contratación externa y el

²⁹ Modificaciones al proyecto de ley de reforma tributaria. Ministerio de Economía y Finanzas. Mayo 2006.

³⁰ Entrevista a Alfredo Asti. Desgrabación de la entrevista en anexos.

³¹ Entrevista a Alfredo Asti. Desgrabación de la entrevista en anexos.

aumento de la tasa del IRPF al capital de un 10% a un 12%. Los únicos dos puntos propuestos por los sectores que el equipo económico no aceptaba eran la ampliación del tope a la segunda franja y el mantenimiento del IRAE en el 30%. Respecto al primer punto, el equipo económico consideraba que la introducción de deducción ya generaba un IRPF progresivo y la reducción de la base impositiva iba a llevar a que el peso del impuesto fuera cada vez más pequeño. En relación a la reducción del IRAE del 30% al 25%, se señalaba que era una forma de promover las reinversiones y generar empleo.

3 El proceso de negociación en Diputados

3.1 La primera propuesta de Diputados

La reacción de los legisladores que procuraban un proyecto alternativo, frente a estas dos negativas y a la frase malentendida fue comenzar a reunirse y elaborar en forma conjunta un documento de 17 puntos. La conformación del grupo de trabajo que propusiera nuevas modificaciones al proyecto fue antecedida por reuniones que se realizaron entre el presidente del Frente Amplio, Jorge Brovetto, el equipo económico y los “cabezas de lista”, en las que se definieron algunos criterios políticos que debían tenerse en cuenta a la hora de introducir modificaciones en la reforma.³²

El grupo de trabajo de trabajo fue designado por los “cabeza de lista” y estaba conformado por Gonzalo Mujica (NE), Héctor Tajam (MPP), Roberto Conde y Silvana Charlone (PS), Eduardo Brenta (VA) y el economista Daniel Olesker.

El jueves 8 de junio legisladores de la Vertiente Artiguista, el Partido Socialista y el Nuevo Espacio se reunieron en el despacho de la diputada Charlone para delinear el texto. Para estos legisladores los puntos que el Ejecutivo no incluyó en el acuerdo eran determinantes a la hora de acompañar la propuesta en el parlamento. Estos puntos eran la ampliación del tope de la segunda franje de IRPF hasta 12,5 BPC mensuales, la reducción gradual del IRAE en un 1% por año, la deducción de hasta 7.500 UI a pasivos y la exoneración de aportes patronales a las cooperativas que prestan servicios de transporte.

A la reunión no fueron convocados los legisladores de Asamblea Uruguay por haber estado de acuerdo con el cierre al 31 de mayo, mientras que Alianza Progresista fue invitada pero decidió no participar. Según Liliam Kechichián su sector no participó porque no compartían la metodología de trabajo que se estaba desarrollando. Además la representante reclamó al Ministro Brovetto que reúna a los “cabeza de listas” de manera

³² Entrevista a Daniel Olesker. Desgrabación de la entrevista en anexos.

que sean ellos quienes resuelvan el tratamiento del proyecto, punto en que el Espacio 609 no estaba de acuerdo.³³

Tanto Kechichian como Asti afirmaron que se desdibujaron los procedimientos de debate en la bancada, anulando el funcionamiento de la comisión nombrada para excluir a quienes se suponían concordaban con el planteo otorgado por Bergara y Lorenzo.

En el semanario Brecha del 16 de junio Asti afirmaba:

“...Obviamente hubo una operación política y quiero creer que no tiene otro Leitmotiv que la reforma tributaria...”³⁴

La estrategia de los sectores del Frente Amplio que planteaban una propuesta alternativa fue excluir a aquellos que estaban de acuerdo con el equipo económico como una forma de presionar por las modificaciones que ellos planteaban, quitándole el apoyo político, que los sectores que estaban de acuerdo con el equipo económico, les brindaban. En este sentido se entendió como una operación política que incluso podía tener otros motivos que no fuera necesariamente la reforma tributaria.

“...Bueno, porque se juntaron algunos sectores y se excluyeron a otros. Obviamente que en ese momento se podía pensar que se estaba generando una polarización que podía tener como visualización la mejora o tratamiento de la reforma tributaria pero también podía entenderse que se estaba buscando una polarización en otro sentido. Porque algunos de esos agrupamientos también se vieron después en temas como presupuestos o rendiciones de cuentas...”³⁵

El 15 de junio se realizó la reunión entre el equipo económico y los senadores “cabeza de lista” en relación a la primera propuesta de 17 puntos elaborada por diputados. En dicha reunión el equipo económico se negó a aceptar las propuestas más polémicas del proyecto como la modificación del sistema de franjas, el aumento de los mínimos no imponibles y la variación de las tasa de IRAE. El 16 de junio los diputados que habían elaborado la propuesta, se reunieron para evaluar la situación y tomar una posición de conjunto la que se trasmitió luego a las direcciones partidarias y luego al equipo económico.³⁶

El conflicto llegó al punto tal en que mientras el presidente del Frente Amplio, Jorge Brovetto, anunciaba que las diferencias eran pocas, la bancada parlamentaria

³³ Sobre el filo del plazo, cuatro sectores del FA plantearon cambios a la reforma tributaria. *La República*. 13 de junio de 2006.

³⁴ La reforma tributaria en disputa. Semanario *Brecha*. 16/06/06

³⁵ Entrevista a Alfredo Asti. Desgrabación de la entrevista en anexos.

³⁶ Sin acuerdo. El equipo económico no acepto modificar las franjas para el Impuesto a la Renta. *El País*. 16/06/06

afirmaba que el proyecto no se iba a votar hasta tanto no se realizaran las modificaciones al proyecto que proponían.

“...Yo recuerdo en ese momento que el presidente del Frente Amplio, Brovetto había dicho que bueno, algunos diputados teníamos algunas diferencias con la reforma pero que estaba todo bien. Y en ese momento el coordinador de la bancada del Frente Amplio, que era Edgardo Ortuño de la Vertiente Antigüista, reunió a la bancada, y la bancada sacó un comunicado como bancada de diputados diciendo que, (...) como bancada no estábamos en condiciones de aprobar el proyecto así como venía hasta tanto no se aprobaran las modificaciones que entendíamos mayoritariamente que eran pertinentes...”³⁷

3.2 La segunda propuesta de los legisladores

Una nueva reunión entre senadores, diputados, el equipo económico y el presidente del Frente Amplio se había propuesto para el 27 de junio para zanjar las diferencias entre el Ejecutivo y la bancada oficialista. Además se produjo un cambio en los posicionamientos políticos de los sectores que procuraban un proyecto alternativo. El Movimiento de Participación Popular y la Democracia Avanzada habían decidido alinearse en contra de la rebaja del IRAE del 30% al 25%, con el objetivo de asegurar el financiamiento de la reforma de la salud, mientras el resto de los grupos habían acordado una rebaja gradual de este impuesto.³⁸ Por otro lado, el sector de Alianza Progresista, que en su momento se había alineado con Asamblea Uruguay para defender el proyecto del Ejecutivo, cambió su posición acercándola a la mayoría de los grupos frentistas que buscaban una mejora en el sistema impositivo propuesto por el equipo económico.

Las modificaciones propuestas por los legisladores habían sido acordadas en una reunión realizada el 23 de junio. A pesar de los muchos acuerdos, los sectores aún conservaban ciertas discrepancias entre ellos en relación a algunos puntos. Por lo que habían decidido dejar constancias de estas diferencias en el documento que le entregarían al Ministro de Economía. Los mayores acuerdos se encontraban en la elevación del tope a la segunda franja de \$14.000 a \$18.000 y del mínimo no imponible para pasivos a \$9000.

Según Charlone la idea de los legisladores era llegar a un acuerdo con el equipo económico y no aplicar el reglamento interno de la votación de los 2/3 de la bancada

³⁷ Entrevista a Silvana Charlone. Desgrabación de la entrevista en anexos.

³⁸ MPP y Comunistas crearon un nuevo bloque por la Reforma Tributaria. *El País*. 23/06/06

para que una propuesta fuera obligatoria en el legislativo.³⁹ Esto último implicaría que el nivel de conflicto fuera tal que la propuesta del Ejecutivo sería bloqueada por la propia bancada oficialista.

Por otro lado, el Ejecutivo estaba solicitando agilizar el trámite parlamentario de la reforma, ya que si se quería poner en funcionamiento la política en enero de 2007, la reforma debía ser aprobada en agosto. Conde afirmó a *El País* que se respetarían los tiempos fijados, la intención era que los cambios a la reforma se realizaran en Cámara de Diputados para que en el Senado no hubiera discusiones.⁴⁰ Sin embargo, el proceso de negociación no permitió que las cosas se dieran como estaban previstas.

En la reunión del 27 de junio tampoco hubo acuerdo entre los legisladores y el equipo económico. Según los primeros, Economía volvió al proyecto presentado en mayo sin modificar en nada su propuesta original. No se aceptó la modificación del tope a la segunda franja ni la rebaja gradual del IRAE en cinco años como habían propuesto los legisladores de la bancada oficialista. El argumento de Astori era que si se modificaban algunos puntos se alteraba todo el proyecto, y era en esos puntos donde el equipo económico no era flexible.

3.3 *La tercera propuesta de los legisladores*

El 20 de julio los legisladores de la bancada oficialista presentan su propuesta a la Comisión de Hacienda.⁴¹ El documento de 23 puntos presentado a la Comisión de Hacienda había sido elaborado por un grupo de Diputados y Senadores, luego de haber resuelto sus discrepancias internas. Algunos de los puntos acordados en el documento son los siguientes: la elevación del mínimo no imponible a los pasivos a 6 BPC, la exoneración de los aportes patronales a las cooperativas y a las sociedades de fomento rural, la elevación del tope a la segunda franja de activos a 12,5 BPC y la rebaja gradual, en cinco años, de la tasa de IRAE del 30% al 25%. Las grandes diferencias que se pueden encontrar entre la propuesta del Equipo Económico y la bancada parlamentaria de gobierno refieren a estos cuatro aspectos que resultaban fundamentales para que esta última aprobara el proyecto.

³⁹ Entrevista a Silvana Charlone. Desgrabación de la entrevista en anexos.

⁴⁰ *El País*, 23/06/06

⁴¹ Versión Taquigráfica. Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes. Acta 69. 20 de Julio de 2006.

Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural

El nuevo tratamiento tributario que recibirían las cooperativas y sociedades de fomento rural, era uno de los aspectos centrales a modificar para los legisladores, ya que se trataba de un sector que históricamente había sido protegido por la izquierda. Según el equipo económico:

“...el tema del tratamiento diferencial hacia las cooperativas generaba problemas de distintas condiciones de competencia en los mercados en los que había competencia en los mercados en los que había cooperativas y no cooperativas.”⁴²

Pero para los legisladores con el proyecto presentado por el Ejecutivo las cooperativas pasaban a ser tratadas como empresas.

Mínimo no imponible a pasivos

La diferencia acerca de monto mínimo no imponible conllevaba un argumento político respecto a la protección de los sectores de más bajos ingresos y posibles votantes del Frente Amplio. Según los legisladores la elevación del mínimo no imponible a los pasivos corresponde debido a que los mismos no se vieron beneficiados con deducciones importantes ya que ellos son los que deben afrontar mayores costos en servicios de salud.⁴³

Elevación del tope a la segunda franja

Con respecto a la segunda franja los legisladores plateaban que de esta manera se beneficiaban una cantidad importante de trabajadores al pagar menos impuestos, fundamentalmente a la clase media.⁴⁴ Por otro lado, con la elevación del tope a la segunda franja se intentaba llevar el impuesto a un nivel más ajustado con la realidad de la canasta básica.⁴⁵

El argumento del equipo económico en contra de esta modificación señalaba que sería un beneficio sólo para aquellas personas que debían tributar algo y no beneficiaba a la sociedad en su conjunto. Este argumento estaba relacionado con una noción de equidad en la cual la disminución de impuestos debe beneficiar a toda la sociedad y no solamente a algunos sectores. El otro argumento para no modificar el tope a la segunda franja se trataba de la oportunidad de bajar el IVA en un punto más en el período proyectado. Por lo que la modificación del tope a la segunda franja retrasaría la rebaja del IVA de mantener el nivel de recaudación.

⁴² Entrevista a Mario Bergara. Desgrabación de la entrevista en anexos.

⁴³ Reforma tributaria. La opinión del Espacio 609.

⁴⁴ El Partido Socialista ante la Reforma Tributaria.

⁴⁵ Documento de Alianza Progresista. La Reforma Tributaria.

“...La otra fue un tema de oportunidad, bajar el monto de la primera franja, lo que se decía de la primera franja era prácticamente eliminar a quienes debían tributar algo del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas. Y ahí reiteramos lo que decíamos al principio, podía ser muy bueno para esos que estuvieran en esa franja pero era muy perjudicial (...) para el 70% restante que no estaba gravado por el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas. Si bien no lo afectaba directamente, indirectamente sí porque iba retrasar la posibilidad de bajar el IVA que se estaba proyectando...”⁴⁶

Tasa del Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas

“...Bueno, lo del IRAE del 30 al 25 era uno de los caballitos de batalla del objetivo de incentivar la inversión, la innovación y el trabajo...”⁴⁷

Esta era la mirada del equipo económico en relación a esta medida, es decir, como forma de aumentar la inversión y el empleo. Sin embargo, el resto de los legisladores no compartía dicha opinión, sino que por el contrario entendían que era sólo una forma de beneficiar a las empresas cuando lo que en realidad buscaban era beneficiar trabajadores. Los legisladores plateaban por lo tanto que la rebaja fuera gradual y no inmediata, lo que podría permitir una compensación por la reducción de la recaudación que implicaría la elevación del tope a la segunda franja y el aumento del mínimo no imponible a los pasivos.⁴⁸

3.4 El papel de los sectores sociales

Si bien el núcleo de las discusiones se realizó en la interna frentista, existieron diferentes grupos sociales que se presentaron ante el equipo económico y la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes, presentando sus discrepancias. Estos grupos no se consideran actores de veto en el estudio, debido a que su acuerdo con la política no era decisivo para que la misma se aprobara o no. Sin embargo, el papel de los mismos en la formulación fue importante debido a las movilizaciones que llevaron a cabo y las problemáticas planteadas ante la reforma tributaria.

En primer lugar, la industria y el agro comprendían un primer grupo, quienes argumentaban que la nueva política tributaria con los nuevos aportes patronales afectaba la rentabilidad de dichos sectores.

⁴⁶ Entrevista a Alfredo Asti. Desgrabación de la entrevista en anexos.

⁴⁷ Entrevista a Alfredo Asti. Desgrabación de la entrevista en anexos.

⁴⁸ Víctor Abelando. La tributaria, una reforma empantanada. *Brecha* 14/07/06.

En segundo lugar, otro grupo que presentaba discordancias eran los profesionales independientes debido a que comenzaban a pagar IRPF cuando con el sistema anterior no pagaban impuestos. Respecto a este último grupo, el equipo económico consideraba que si una reforma apuntaba a la equidad este grupo también debía pagar impuestos.

En tercer lugar, estaban los pequeños productores, particularmente los vitivinicultores. Estos tenían una cierta zona de influencia dentro de la estructura frentista. Más aún, si bien diferentes legisladores afirmaron que sus sectores no se identificaban con ningún grupo particular, el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca planteó algunos puntos a modificar a la Comisión de Hacienda de Diputados, lo que les permitió a estos grupos mantener la exención del IMESI hasta que se comenzara a aplicar el nuevo plan de fomento al sector; y la tasa mínima a las frutas y verduras, y al transporte.

En cuarto lugar, un grupo que estuvo presentando sus reivindicaciones fueron las cooperativas. Las movilizaciones se realizaron el mes de junio, momento donde las rispideces entre el equipo económico y los legisladores aumentaron. Cooperativas de todo tipo se movilizaron desde la Plaza Cagancha hasta el Parlamento para protestar en contra de la reforma, ya que según sus dirigentes la imposición de los nuevos tributos generaría que muchas de ellas desaparecieran.

Por último se encontraban los jubilados, quienes argumentaban que el IRPF iba a generar una caída en su calidad de vida. La afirmación básica era que el impuesto era anticonstitucional, ya que las jubilaciones y pensiones no debían considerarse una renta.

Básicamente el problema que todos los grupos señalaban se centraba en el concepto de equidad, fundamentalmente la equidad vertical; es decir, que los sectores más pudientes tributen proporcionalmente más que los sectores menos pudientes. El problema era que ninguno se consideraba en la posición de los más pudientes como para realizar un esfuerzo tributario mayor y aportar una mayor proporción de su renta. Todos los sectores señalaron el esfuerzo que toma llevar a cabo su actividad, lo fundamental que esta resultaba para la sociedad en su conjunto y las pérdidas o defunciones que ocasionaría el nuevo sistema tributario. Sin embargo, los movimientos tributarios en pro de equidad siempre generan ganadores y perdedores, en otras palabras quienes pagan menos y quienes pagan más. Por lo que las exenciones con que habían contado el agro y la industria durante mucho tiempo debieron eliminarse; equiparándose a la tributación

de comercio y servicios; y los pequeños productores y las cooperativas de todo tipo mantuvieron sus exoneraciones.

4 La generación del acuerdo

4.1 Las reuniones en julio y agosto, y el acuerdo de setiembre

A pedido del Presidente Vázquez, el Ministro de Educación y Cultura y presidente del Frente Amplio, Jorge Brovetto, se comienza a reunir durante los meses de julio y agosto con los sectores que componían la bancada parlamentaria para solucionar el diferendo. El 17 de agosto, en una reunión con los cabezas de lista, Brovetto entrega un documento en el cual se incorporan los reclamos de los diferentes sectores y las propuestas del equipo económico tratando de acercar las posiciones, detallando los acuerdos a los que se llegan en los aspectos polémicos. El mismo documento solicita la aceptación a todos los sectores sobre dichos puntos.⁴⁹

En el mes de setiembre Brovetto le entrega a la bancada parlamentaria las conclusiones finales de la ronda de negociaciones para el logro del acuerdo general. El mismo se llega a mitad del mismo mes luego de que todos los sectores y el equipo económico, afirmaran su acuerdo con el texto planteado por Brovetto. Según diputados oficialistas *“el proyecto que recibirá tratamiento en diputados no es el mismo que ideó Danilo Astori”*⁵⁰

Entre las modificaciones logradas por los legisladores oficialistas al proyecto remitido a diputados en marzo, se encuentran: el aumento de las deducciones por gastos de salud por hijos menores de 18 años, el aumento del deducible por gastos de salud a pasivos hasta 1480 pesos; la exoneración de aportes patronales a las cooperativas, las comisiones de fomento y el transporte; la disminución gradual del impuesto al patrimonio para personas físicas; el mantenimiento del IVA mínimo al transporte de pasajeros, frutas y verduras; la imposición gradual del IMESI al vino en un período de cinco años y el aumento de la tasa de las restantes rentas de capital del 10% al 12%.

Los puntos en que el equipo económico se mantuvo firme y estaban en discordia fueron fundamentalmente el mantenimiento de las franjas de IRPF al trabajo y de los montos mínimos no imponibles para los jubilados y los activos, con la diferencia que para estos últimos se comprometía a elevar el mínimo en cuanto fuera posible fiscalmente. El concepto de reforma dinámica habilitaba al Poder Legislativo a realizar

⁴⁹ Antes de que culmine agosto se aprobará en la Cámara de Diputados. Reforma Tributaria sería promulgada por el gobierno a mediados de setiembre. *La Republica* 16 de Agosto de 2006.

⁵⁰ Víctor Abelando. Reforma tributaria. Humo blanco a la vista. *Brecha* 15 de Setiembre de 2009.

modificaciones en la reforma a medida que se fueran teniendo los números de recaudación, de manera que en setiembre de 2008 el mínimo no imponible paso de 60 BPC a 84 BPC anuales. Por lo que en el sentido de reforma dinámica los diputados se aseguraban el aumento del mínimo no imponible una vez que la reforma estuviera en marcha. La tasa de IRAE y la inclusión de un impuesto del 7% sobre el 75% restante a la renta empresarial si no se reinvierten las utilidades fue parte del acuerdo. Según el Senador Couriel:

“...Y se acordó en lo global, o sea conseguimos esto, conseguimos esto, conseguimos esto y esto no se consiguió. Y de alguna manera se pasó al 25% pero cuando había distribución de utilidades se aumentaba. Es parte del acuerdo...”⁵¹

En este sentido, el acuerdo implicó que el Ejecutivo cediera en una gran cantidad de puntos que la bancada proponía y la bancada aceptara algunos puntos que el Ejecutivo no cedió. Por lo que Ejecutivo se mantuvo firme en los aspectos medulares de la reforma, como son los impuestos más importantes, entre ellos IVA, IRPF e IRAE, mientras que la bancada logró una gran cantidad de modificaciones que consideraban relevantes. El acuerdo entonces se caracteriza como un equilibrio entre los sectores del Frente Amplio y el equipo económico, en el que ambas partes debieron ceder en algunos de los temas en lo que existían diferencias.

“...Y bueno, hasta que eso no se saldó, y yo creo que se saldó bien porque se saldó en un equilibrio entre lo que plantaba el equipo económico y lo que planteaban los sectores que no estaban dispuestos a acompañarla si no había modificaciones...”⁵²

Hacia mitad de octubre se presenta el proyecto definitivamente acordado entre el equipo económico y la bancada de legisladores frenteamplistas, proyecto que fue aprobado en Cámara de Diputados el 31 del mismo mes, por los diputados de la bancada oficialista.

El 1º de noviembre entra a Cámara de Senadores. Durante todo el mes la Comisión de Hacienda de dicha Cámara recibe a diferentes delegaciones que quieren expresar su opinión acerca del proyecto y cómo lo afecta. Luego de recibir todas las delegaciones el proyecto se vota en comisión sin casi discusión dentro de la misma, ya que la bancada de gobierno había acordado con el Ejecutivo aprobar el proyecto a tapas cerradas, tal como había sido aprobado en Cámara de Representantes. Esto se debió a que el tiempo que insumió la negociación en la última Cámara había sido demasiado extenso como para implementar la reforma el 1º de enero de 2007. Por lo que las únicas

⁵¹ Entrevista a Alberto Couriel. Desgrabación de la entrevista en anexos.

⁵² Entrevista a Silvana Charlone. Desgrabación de la entrevista en anexos.

modificaciones que se realizan en Cámara de Senadores refieren a los artículos en los que se menciona la fecha de vigencia del proyecto que pasa a ser el 1° de Julio de 2007. El proyecto se aprueba el 12 de Diciembre de 2006 en Cámara de Senadores, pasando nuevamente a ser considerado por la Cámara de Representantes que aprueba las modificaciones el 19 de Diciembre de 2009.

Capítulo 5: Análisis del proceso

1. La puesta en agenda y las posibilidades de aceptación

Como se observó en el capítulo anterior, la negociación por los contenidos de la política comienza a partir de que el proyecto de ley ingresa a la Cámara de Representantes, luego de que se realizaran algunas modificaciones al proyecto original. Por lo que si bien el proyecto ingresa con la firma de todos los ministros, esto no significaba que los sectores frentistas estuvieran de acuerdo con el proyecto, ya que se había decidido que se tratara en Cámara de Representantes.

En primer lugar, se debe señalar que el equipo económico, más específicamente el propio Ministro Astori contaba con las ventajas del establecedor de agenda, ya que es el único, como parte del Poder Ejecutivo que podía presentar una iniciativa de reforma del sistema impositivo al Parlamento. Por otro lado, dentro del Consejo de Ministros tenía la derecha en la formulación de la política. Sin embargo, el Ministro Astori debió tener en cuenta las posibilidades de aceptación de su propuesta por parte de los sectores frentistas, posibilidad que se vio disminuida debido a que los diferentes sectores encontraban muchas diferencias entre sus preferencias políticas y la propuesta presentada por el Ministro. En otras palabras el Ministro debió tener en cuenta no sólo sus propias preferencias políticas en materia tributaria sino además otros resultados en los que el acuerdo fuera posible. Las propuestas posibles de ser aceptadas por el resto de los actores de veto aumentan los poderes del establecedor de agenda, por lo que estos últimos son inversamente proporcionales a la estabilidad política, es decir, sino existe posibilidad de acuerdo los poderes de agenda son muy débiles y el status quo permanece.

El tema es que se había decidido también que la formulación de la política la realizara el gobierno una vez establecido, por lo que los contenidos de la misma no fueron discutidos en la interna frentista sino hasta que el proyecto ingresa a Diputados. Esto le dio un largo trámite en una Cámara que por la cantidad de actores, la diversidad

de puntos de vista y la falta de discusión de la propuesta, hacía difícil la llegada a un acuerdo que contemplara las diferentes posiciones políticas.

Observando la configuración política de los actores en marzo del 2006, cuando se presenta el proyecto de ley al Parlamento, se encuentra que el partido de gobierno contaba con mayoría parlamentaria en ambas cámaras. Esto podría facilitar el trámite si no se tiene en cuenta las distancias ideológicas de los actores respecto a diferentes *issues*. Específicamente en Cámara de Representantes el Frente Amplio contaba con 52 diputados los que se agrupaban de la siguiente manera:

Listas	Diputados
Democracia Avanzada	1
Alianza Progresista	3
Asamblea Uruguay	8
Espacio 90	10
Liga Federal	1
Movimiento de Participación Popular	21
Nuevo Espacio	3
Unión Frenteamplista Salteña.	1
Vertiente Artiguista	4
Total	52

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco de datos. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República

Por lo que los sectores de mayor peso político eran los grandes sectores del partido de gobierno: el Movimiento de Participación Popular, el Espacio 90, la Vertiente Artiguista, Asamblea Uruguay, Alianza Progresista, el Nuevo Espacio y la Democracia Avanzada. Este último, si bien tiene sólo un diputado, tiene una larga trayectoria dentro del Frente Amplio por lo que conserva cierta influencia dentro del partido de gobierno. Estos sectores reunían los votos necesarios para que la reforma se aprobara, por lo que si tomamos los actores de veto partidarios, dentro del parlamento serían 7 al comienzo de la discusión. Teniendo en cuenta al equipo económico totalizan 8.

Por otro lado, el número de actores de veto no es la única variable relevante, sino que la distancia ideológica que existía entre dichos actores era un aspecto sumamente importante a tener en cuenta en el proceso de negociación. Según Charlone, las propuestas de modificación de los sectores eran sumamente diversas e iban a aspectos sustantivos de la reforma, por ejemplo si el IRPF era sintético o dual. Esto no permitía la conformación de una propuesta conjunta que agrupara a todos los sectores.

Pero no sólo eso, sino que además existían discrepancias internas, entre los legisladores, que en principio, hacían difícil la discusión.

“...Entonces en principio las discrepancias eran un dislate, porque cada uno era su versión. Entonces trabajamos mucho para ir limando todas esas visiones que eran hasta a veces contradictorias, al interior de los que teníamos diferencias para poder presentar una propuesta alternativa con modificaciones que nos unificaran a todos...”⁵³

Por lo que en este primer momento, encontramos 7 actores partidarios que tienen distancias ideológicas considerables en varios *issues* de la política y a su vez, diferencias a la interna de los propios partidos, lo que favorece la estabilidad de la política tributaria.

2. El acercamiento de las posiciones y la conformación de los dos bloques

Por lo que lo primero era ponerse de acuerdo entre los sectores para luego lograr acuerdos con el equipo económico. Ese ponerse de acuerdo entre sectores implicaba aceptar que las modificaciones a la propuesta del Ejecutivo no iban a ser sustanciales ni a nivel teórico, sino que se debía trabajar con la reforma que se presentaba a discusión:

“...Bueno primero, cuando vos tenés una gran reforma decís a ver que es esto. Lo primero era ponernos de acuerdo, porque había gente que hablaba de, por ejemplo cosas tan grandes como si tenía que ser fuente nacional o fuente extranjera, digo eran cortes gruesos. Luego dejamos esa discusión tan gruesa a nivel teórico tributario y nos metimos más en la reforma que teníamos arriba de la mesa y nos fuimos a cosas más puntuales. O sea dentro de lo que se había presentado, nos fuimos a aspectos, no a cuestionar estructuralmente la reforma, sino algunos aspectos...”⁵⁴

Esto se debe en parte a que el equipo económico ya estaba anunciando que no iba aceptar modificaciones sustanciales a la reforma presentada. Por lo que no se trataba de realizar una nueva reforma contrapuesta a la presentada por el Ejecutivo, sino de tratar de mejorar la propuesta presentada por el Ejecutivo.

Los sectores debieron aceptar entonces que las modificaciones al proyecto de ley presentado al Parlamento no serían sustanciales, sino de aspectos que mejorarán la distribución de la carga tributaria sobre diferentes sectores de la sociedad y generaran mayor equidad en la política. La confluencia de algunos sectores que habían presentado sus propuestas de modificación, llevó que elaboraran un documento común, con los

⁵³ Entrevista a Silvana Charlone. Desgrabación de la entrevista en anexos.

⁵⁴ Entrevista a Silvana Charlone. Desgrabación de la entrevista en anexos.

puntos en acuerdo que habían encontrado entre las diferentes propuestas. Pero por otro lado, existía un grupo de sectores que apoyaba el proyecto del equipo económico.

En palabras del Diputado Tajam:

“Y después empezamos a encontrar, sobre todo con la Vertiente Antigüista, con el Partido Socialista, luego también con el Partido Comunista, empezamos a encontrar una serie de coincidencias que casi terminó con una propuesta común. (...) yo diría que con un nivel mayor de coincidencia teníamos al sector de Asamblea Uruguay, 2121, y el sector 783, el sector de Alianza, sector liderado por Nin Novoa y el de Michelini. Esos eran los sectores que tenían propuestas también, porque esto fue muy dinámico, pero eran los que llevaban más la línea del equipo económico.”⁵⁵

En este sentido se puede observar la conformación de dos bloques bien diferentes y con propuestas también distintas respecto a cómo debía ser la nueva política impositiva. En relación al número de jugadores con veto, la conformación de estos dos bloques reduce dicho número a dos, debido a que los distintos sectores partidarios son absorbidos por cada uno de los bloques, en otras palabras sus preferencias sobre la política se encuentran dentro del núcleo de preferencias de cada uno de los bloques. En términos de cantidad de votos necesarios en la Cámara, se observa un total de 14 votos entre los sectores que apoyaban la propuesta del equipo económico y 36 votos entre los sectores que pretendían realizarle modificaciones al proyecto. Esto teniendo en cuenta únicamente lo 50 votos necesarios para la aprobación del proyecto. De esta manera se comprueba la primera hipótesis planteada acerca de la conformación de dos bloques, con preferencias en política económica bien diferentes, lo que genera que la disciplina partidaria no funcione a pesar de poseer mayoría parlamentaria.

Por un lado, los sectores que planteaban un proyecto alternativo tenían los votos suficientes como para empantanar el proyecto en el parlamento mientras no se contemplaran algunos de los puntos más importantes de la política. Por otro, los sectores alineados al equipo económico conservaban los votos necesarios como para mantener sus posiciones respecto a algunos puntos considerados claves por el equipo económico.

Respecto a la distancia ideológica, el acuerdo de los sectores que planteaban modificaciones acercaba las distancias entre los mismos respecto a los diferentes puntos. Por lo que si bien se disminuye la distancia ideológica entre los actores de veto, esta disminución se da entre los actores que planteaban modificaciones, y no entre estos y

⁵⁵ Entrevista a Héctor Tajam. Desgrabación de la entrevista en anexos.

la propuesta del equipo económico, esta distancia persiste. El agrupamiento en bloques favorece el cambio de la política debido a que disminuyen los actores de veto, sin embargo esto no alcanza para lograr el acuerdo ya que la distancia continua siendo considerable.

3. Mantenimiento de la distancia y el nuevo nivel de negociación

Con la presentación del documento de posible cierre el equipo económico pretendió darle un fin a la negociación, ya que se habían acordado en un total de 16 de los 18 puntos que había presentado la bancada. Sin embargo, esos dos puntos que no habían sido tomados en cuenta por el equipo económico eran lo suficientemente relevantes para la bancada de gobierno como para continuar la discusión. Por parte del equipo económico la reforma tenía que ser aprobada a la brevedad en Cámara de Representantes para pasar a ser discutida al Senado, y luego darle plazo a la DGI de que realizara las modificaciones administrativas necesarias para la implementación de la política el 1° de Enero de 2007.

El documento de posible cierre permite visualizar un acercamiento en las distancias ideológicas respecto a varios temas, como el porcentaje de exoneración tributaria a las cooperativas, el impuesto a las utilidades distribuidas, entre otros. Sin embargo, la distancia en la tasa de imposición a las empresas y en la amplitud de la segunda franja del IRPF al trabajo, permanecían.

En el mes de junio se establece un nuevo nivel de negociación, en el cual mediante la intervención de Brovotto y los “cabeza de lista”, se conforma un grupo de trabajo integrado por diputados de distintos sectores que elaboraría las propuestas de modificación y negociaría con el equipo económico. La intervención de Brovotto y los “cabeza de lista” amplía el ámbito de discusión a todos los sectores frenteamplistas que se sentían representados por el grupo de trabajo conformado. Por lo que se genera un nuevo nivel de negociación, ya no era una discusión cerrada entre los diputados y el equipo económico, sino que en ese momento se involucra a todo el partido. La discusión se vuelve pública y se producen posiciones a favor y en contra a nivel nacional y de todos los sectores productivos.

Este nuevo nivel de negociación, generaba presión sobre el equipo económico en una reforma que encontraba más enemigos que amigos. Las diversas reuniones que se sucedieron en el mes de junio, y las estrategias utilizadas por cada uno de los actores

para presionar al otro en la negociación, produjeron un endurecimiento de cada una de las posiciones de los grupos. Según Tajam:

“...en algún momento digamos momentos de cierta tensión en los cuales a veces algunos se paraban más fuerte que otros, hubo algunos momentos de mayor tensión, sin duda.”⁵⁶

La ampliación de ámbito de discusión genera las presiones observadas anteriormente. Sin embargo, no implica un nuevo actor de veto dentro de la discusión de la política ya que el Frente Amplio como partido se encuentra dentro del núcleo de preferencias de los dos actores que participan en la discusión. Por lo que el nuevo nivel de negociación no aumenta el número de actores de veto.

4. El acercamiento de algunos sectores y el distanciamiento de otros

Hacia fines de junio se produce una nueva reunión para zanjar las diferencias, pero al mismo tiempo se habían producido movimientos en las posiciones de los sectores. El MPP y la Democracia Avanzada se habían aliado apoyando la postura de mantener el impuesto a las empresas en un 30%, mientras el resto de los sectores proponían que la rebaja de este impuesto se hiciera de forma gradual y no inmediata como proponía el equipo económico. Por otro lado, los sectores de Alianza Progresista y el Nuevo Espacio, que habían defendido la propuesta del equipo económico, acercaron sus posiciones a las de los sectores que proponían las modificaciones.

Por lo que en términos de actores de veto, y respecto a la tasa de imposición a las empresas, se pueden encontrar tres bloques: el equipo económico apoyado por el sector del Ministro (Asamblea Uruguay), que proponían la rebaja inmediata del IRAE al 25%; el MPP y la Democracia Avanzada apoyando el mantenimiento del impuesto; y el Partido Socialista, la Vertiente Artiguista, Alianza Progresista y el Nuevo Espacio que acordaban en una rebaja gradual. En referencia a los apoyos el equipo económico quedaba sólo con Asamblea Uruguay, el sector del Ministro, ya que el resto de los sectores no apoyaban la propuesta.

En términos de distancias ideológicas, se da una reducción en la distancia de estos últimos sectores que apoyan una rebaja gradual, en vez del mantenimiento. Respecto a la amplitud de la segunda franja de IRPF, las distancias y los actores se mantienen.

La propuesta de los sectores implicaba una disminución de la recaudación de entre 30 y 40 millones de dólares entre la elevación del tope a la segunda franja y del

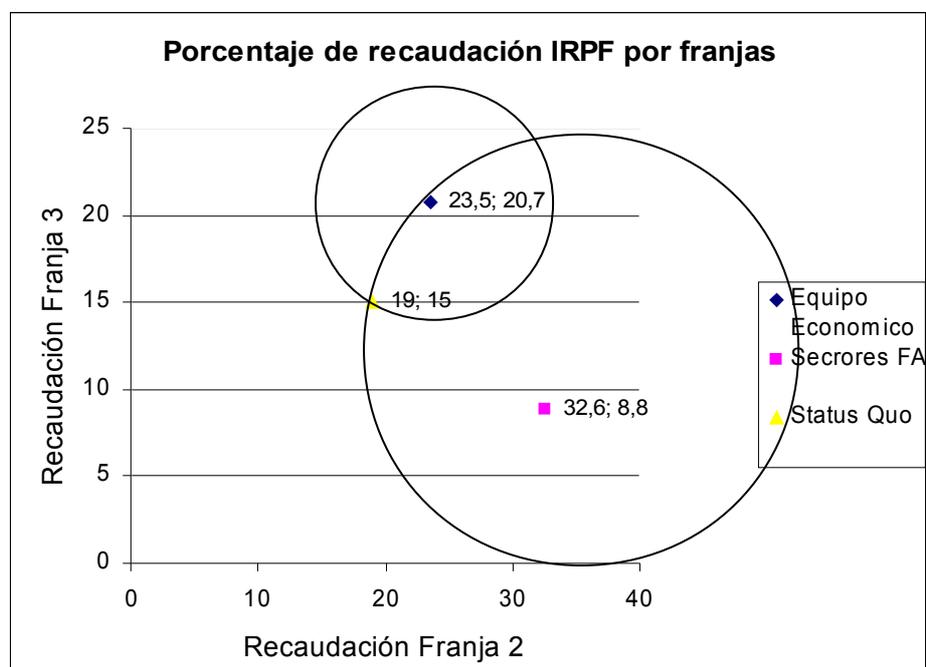
⁵⁶ Entrevista a Héctor Tajam. Desgrabación de la entrevista en anexos.

mínimo no imponible a pasivos. Disminución que los legisladores pretendían compensar con una rebaja gradual del IRAE. Según Conde “*Este paquete de subas y bajas es el más duro de la negociación. Allí está incluida una cuestión de carácter político.*”⁵⁷

Pero la caída de la recaudación no ocurría en la segunda franja, sino en la tercera. El gráfico 1 nos permite observar el porcentaje de recaudación mensual de la segunda y la tercera franja de IRPF, en el total de la recaudación de dicho impuesto en cada una de las propuestas, así como también la distancia ideológica de los actores.

La diferencia no se da en la pérdida de la recaudación en la franja 2, sino que la pérdida se produce en la franja 3 por la menor cantidad de personas que tributarían a la tasa del 15%. La pérdida de recaudación en la franja 3 es de aproximadamente 145 millones de pesos mensuales, mientras que en la franja 2 ocurre un aumento de la recaudación de aproximadamente 89 millones de pesos mensuales, debido fundamentalmente al aumento de la cantidad de contribuyentes que deberán tributar en esa franja del impuesto.

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Documento de 23 puntos y el proyecto presentado al Parlamento. Elaboración conjunta de los cálculos con el Economista Gustavo González (Tabla de cálculos en anexos).

⁵⁷ Víctor Abelando. Los dilemas del gobierno progresista. Deshojando margaritas. *Brecha* 30 de junio de 2006.

Según los legisladores la pérdida de recaudación en la franja 3, producto del posible cambio en la estructura de franjas, sería compensada por la rebaja gradual del IRAE a 1% por año hasta llegar al 25%, propuesto por el equipo económico.

Si se observa el *winset*, o conjunto ganador de status quo, se puede encontrar que a pesar de las diferencias entre los dos actores, la distancia entre ellos era de 4,7% de recaudación del impuesto según la estructura de franjas, por lo que no era lo suficientemente relevante como para no llegar a un acuerdo.⁵⁸

5. El documento de los 23 puntos: el acuerdo de los sectores

La presentación el 20 de Julio, en la Comisión de Hacienda de Cámara de Representantes, del documento de los 23 puntos, permite observar el alineamiento de todos los sectores frentistas que apoyaban las modificaciones detrás de una única propuesta. Si bien el documento tiene por fecha 22 de Junio, la postura del MPP y de la Democracia Avanzada había sido promover el mantenimiento del IRAE. Sin embargo, el acuerdo en estos 23 puntos tiene como ingrediente la aceptación por parte del resto de los sectores de unos cinco puntos propuestos por el MPP. Por lo que finalmente para tener una reforma posible, y con el agregado de estímulos fiscales a la formación de puestos de trabajo y deducciones por gastos de innovación; este sector y la Democracia Avanzada decidieron aceptar la propuesta de la rebaja gradual del IRAE.

En términos de número de actores, la configuración de actores ya no se identifican dos bloques en la interna frentista sino básicamente una negociación entre el Ejecutivo, integrado por el equipo económico y el sector del Ministro, y el Legislativo conformado por el resto de los sectores frentistas.

En relación a la distancia ideológica respecto a los dos temas más polémicos de la reforma, la ampliación del tope a la segunda franja y la tasa de imposición a las empresas, las distancias se mantenían incambiadas. En el Grafico 2 se observan los actores de veto y sus respectivas posiciones políticas en referencia a la participación de estos dos impuestos en la recaudación total, así como también el status quo establecido y el resultado de lo que finalmente se acordó.

La propuesta de los sectores implicaba que la rebaja gradual del IRAE beneficiara a los contribuyentes del IRPF al trabajo con una tasa menor. Básicamente, se trataba de disminuir la carga tributaria a la clase media, manteniendo la carga a las

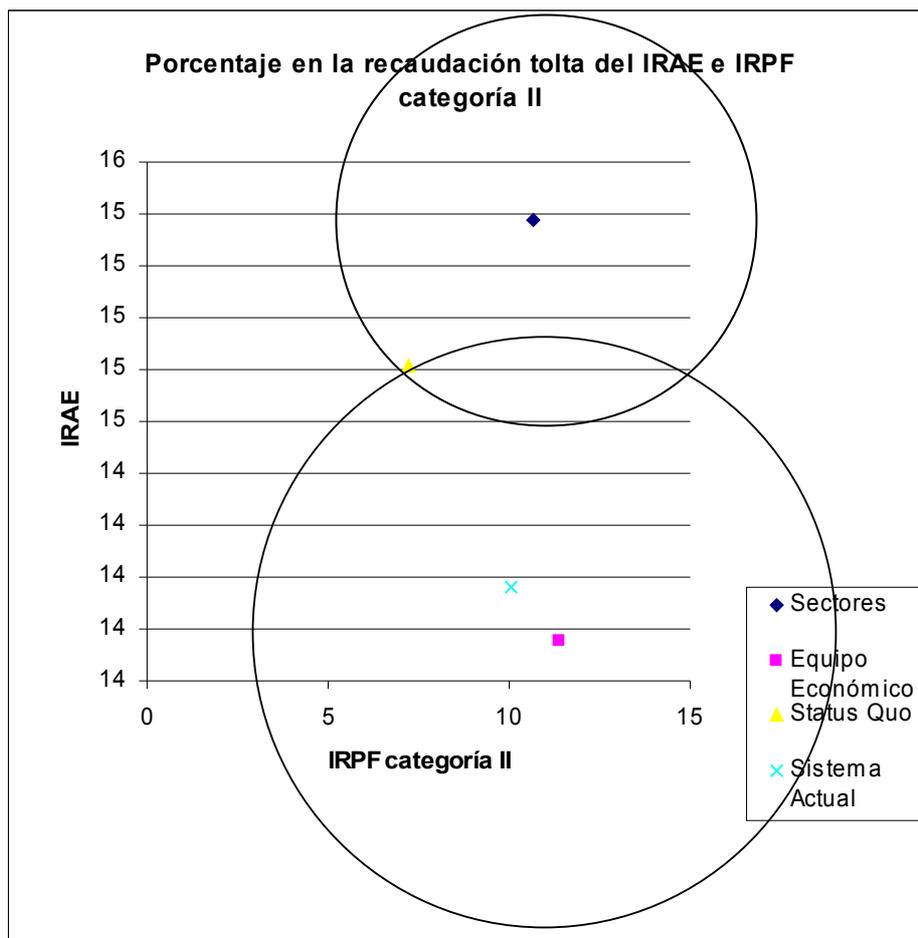
⁵⁸ Cálculo de la distancia de los jugadores con veto en la recaudación de la 2° y 3° franja de IRPF en anexos.

empresas. El equipo económico por el contrario, proponía disminuir la tasa de imposición a las empresas, y de este modo estimular la inversión, mientras establecía una estructura de franjas de IRPF que permitía un aumento de la equidad pero no al nivel que los legisladores proponían, manteniendo la recaudación y mejorando la eficiencia del sistema. Por lo tanto, se comprueba la tercera hipótesis ya que el núcleo duro de la negociación implicaba una contraposición entre lo que se quería lograr con esta reforma, más precisamente un tema de equilibrio en los objetivos. Por un lado, estimular la inversión, aumentar la eficiencia del sistema y mantener la recaudación, mientras por otro mejorar la equidad y la redistribución del ingreso.

La distancia entre las dos propuestas en términos de recaudación era de 1.500 millones de pesos anuales, al menos en el primer año de implementación de la reforma. Esto implica un aumento de la recaudación de 125 millones de pesos mensuales, si se toma la propuesta de los sectores.⁵⁹

Grafico 2

⁵⁹ Cálculos de IRPF e IRAE en anexos. Elaboración propia en base a datos del Boletín Estadístico de la DGI 2008, a precios promedio de 2008.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Boletín Estadístico 2008 de la DGI, el proyecto presentado al Parlamento y el Documento de los 23 puntos. (Tabla de cálculos en anexos).

La distancia ideológica acerca de si bajar la imposición a las empresas o a la clase media era 5,74% en la recaudación total. Esta diferencia es mayor a la encontrada respecto a las propuestas de la estructura de franjas. Sin embargo, esta diferencia no implicaba la imposibilidad de llegar a un acuerdo, ya que el conjunto ganador del status quo no está vacío. La segunda hipótesis se comprueba ya que esta distancia dificultó la aprobación de la política durante más de seis meses, pero no era suficiente como para no permitir el cambio en el status quo.

Por último, el acuerdo al que se llegó, o situación actual, se encuentra muy cercano al punto ideal del equipo económico, por lo que los legisladores debieron ceder en estos aspectos.

6. La intervención de Brovotto y el acuerdo final

En los meses de Julio y Agosto el Presidente del Frente Amplio, Jorge Brovetto, interviene en la negociación realizando reuniones con todos los sectores frentistas y elaborando un documento en el que se incluían los planteos de la bancada y las propuestas del equipo económico. Con la finalización de la ronda de negociaciones, y la aceptación por parte de todos los sectores y del equipo económico del documento elaborado por Brovetto, se cierra la discusión de una reforma que llevó alrededor de siete meses en Cámara de Representantes y otros dos más en Cámara de Senadores.

Finalmente de los 23 puntos presentados por los legisladores, estos lograron aprobar un total de 19, mientras que el equipo económico se mantuvo firme en los temas centrales como la estructura de franjas del IRPF o la tasa de imposición del IRAE. Por lo que el resultado se puede calificar de un empate. Según Charlone:

“...Y bueno, cuando saldamos esos aspectos, que como te voy a decir, para mí fue como una especie de..., que todos cedimos, cedió el equipo económico en algunas cosas y también los sectores que queríamos modificar, cedimos porque no salió el 100% de lo que ninguno planteaba...”⁶⁰

El papel de Brovetto fue sumamente importante en la articulación de las posiciones y la elaboración del acuerdo. Pero esto nuevamente no implica un aumento en el número de actores de veto, ya que los actores necesarios y suficientes para acordar se habían conformado en dos bloques, que con movimientos a la interna, habían logrado dos propuestas entre las que se discutía el proyecto. Por lo que la reducción del número de actores fue parte del proceso hasta que los dos bloques se consolidaron con sus propuestas.

En los dos aspectos más polémicos de la negociación, la tasa de imposición a las empresas y la ampliación del tope a la segunda franja, terminó cediendo la bancada ya que conseguía la aceptación del equipo económico en una serie de propuestas que dotaban de mayor equidad a la política. La Diputada Charlone afirmaba lo siguiente:

“... yo creo que se mejoró y hasta el propio Astori luego reconoció que habían sido positivas las modificaciones que se habían introducido porque mejoraban la equidad sin afectar los otros objetivos de la reforma que eran naturalmente la eficiencia tributaria e impulsar el crecimiento interno porque esta reforma realmente tiene muchos estímulos para la inversión...”⁶¹

⁶⁰ Entrevista a Silvana Charlone. Desgrabación de la entrevista en anexos.

⁶¹ Entrevista a Silvana Charlone. Desgrabación de la entrevista en anexos.

La distancia ideológica de los actores en estos dos aspectos no disminuyó, sino que los actores debieron aceptar propuestas a cambio de la aceptación de sus planteos. La negociación arrojó un saldo positivo. La política aprobada logró combinar el objetivo mejorar la equidad respecto al status quo establecido y a la propuesta original del equipo económico y al mismo tiempo promover los objetivos de estímulos a la inversión y el empleo.

Conclusiones.

En el año 2006, el Frente Amplio, como una socialdemocracia, plantea una reforma del sistema tributario con los objetivos de mejorar la equidad, estimular la inversión y el empleo y aumentar la eficiencia. A pesar de poseer mayoría en ambas cámaras esta reforma le llevó aproximadamente nueve meses de negociación en la interna partidaria. Como resultado obtuvo una reforma tributaria que implica un cambio de tercer orden en términos de Hall (1990). El análisis del proceso de negociación desde la teoría de los actores de veto de Tsebelis (2007) nos permite señalar algunas conclusiones.

En primer lugar, existen grandes diferencias entre la reforma propuesta por el Ejecutivo y la propuesta frenteamplista presentada en las campañas electorales de 1994 y 1999. Si bien esta última propuesta no fue tenida en cuenta por ninguno de los actores de veto, las diferencias entre el equipo económico y la bancada de gobierno revelaban que algunos aspectos presentados en la propuesta de 1994 eran reivindicados por la bancada.

En segundo lugar, la conformación, en principio, de dos bloques bien definidos respecto a la propuesta de reforma hacen que la disciplina partidaria, ejercida durante tantos años por este partido en la oposición, no funcione a la hora de aprobar políticas de gobierno. Esto se debe por un lado, a que la política no había sido discutida en la interna frentista, mientras que por otro, se pueden observar diferencias en las preferencias sobre la conducción de la política económica.

En tercer lugar, la distancia ideológica entre los actores de veto, respecto a los puntos más polémicos de la reforma, era importante pero no lo suficiente como para no permitir el acuerdo entre las partes. Tanto en lo que tiene que ver con la estructura de franjas del IRPF, como en relación a la recaudación del impuesto a la renta de las empresas y del IRPF, la distancia entre los jugadores con veto dejaba la posibilidad al acuerdo.

Por último, el núcleo de la discusión por la reforma se centraba en una contraposición acerca de lo que se quería lograr, más específicamente un tema de equilibrios entre los objetivos. Por un lado se pretendía estimular la inversión y la eficiencia del sistema tributario, pero esto implicaba que la reforma no fuera lo tan equitativa como procuraban los legisladores frentistas. El estímulo a la inversión se lograba bajando el impuesto a las empresas, lo que implicaba una caída de la recaudación y ésta última se mantenía estableciendo la estructura de franjas planteada por el equipo económico. Por otro lado, los legisladores proponían una estructura de franjas que disminuyera la imposición sobre la clase media, pero esto también implicaba una caída de la recaudación, la que se mantenía si la imposición a las empresas permanecía en su tasa bajo el régimen anterior.

El acuerdo por la reforma se logró luego de que los respectivos actores hicieran las concesiones necesarias como para que fuera una política aceptable por parte de ambos y el resultado de la negociación terminó en empate.

Bibliografía

Barreix, A. y Rocca, J. (2006): *Arquitectura de una propuesta de Reforma Tributaria*. Universidad Católica del Uruguay. Montevideo.

Barreix, A. y Rocca, J. (2007): *Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta dual a la uruguaya*. Revista de la CEPAL 92. Montevideo.

Barreix; A. y Rocca, J. (2005): *Propuestas para la Reforma Tributaria de Uruguay 2005*. Documento entregado a la Comisión de Reforma Tributaria. Montevideo.

Carles Boix (1996) *Partidos políticos crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*. Editorial Alianza. España.

Chasquetti Daniel (2004): *Presidente fuerte, partido fragmentado y disciplina legislativa en Uruguay: los desafíos institucionales del gobierno del Frente Amplio*. Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies. Vol. Xxxiv: 1-2.

Chasquetti Daniel (2007): *Uruguay 2006: éxitos y dilemas del gobierno de izquierda*. Revista de Ciencia Política año/vol 27, Número Especial. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.

G. Tsebelis (2007): *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. Fondo de Cultura Económica. Flacso. Ecuador.

Garcé A. (2000): *Las ideologías de los partidos políticos en el gobierno de la economía*. Nueva Sociedad N° 170.

Garcé y Yaffé (2005): *La era progresista. El gobierno de izquierda en Uruguay: de las ideas a las políticas*. Editorial Fin de Siglo. Montevideo.

Garcé y Yaffé (2006): *La izquierda uruguaya (1971-2004): ideología estrategia y programa*. América Latina hoy. Vol. 44. Ediciones Universidad de Salamanca.

Grau y Lagomarsino (2002). *Estructura tributaria de Uruguay. Su impacto en la distribución del ingreso de los hogares*. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo.

Instituto de Ciencia Política (2006): *¿Y ahora? El primer ciclo del gobierno de izquierda en Uruguay. Informe de coyuntura N° 6*. Ediciones Banda Oriental. Uruguay.

Instituto de Ciencia Política (2008): *Encrucijada 2009. Gobierno, actores y políticos en el Uruguay 2007-2008*. Editorial Fin de Siglo. Uruguay.

Lanzaro J. (2008). La tercera ola de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la social-democracia. Estudio/Working Paper 91/2008. VI Seminario de Investigación. Master en Democracia y Gobierno. Departamento de Ciencia Política. Universidad Autónoma de Madrid

López Varela, R. (2005): *Consideraciones acerca de la reimplantación del impuesto a la renta de las personas físicas en el Uruguay*. Revista de Ciencias Empresariales y Economía. Año 4. Universidad de Montevideo. Montevideo.

Payne et al (2006): La Política importa. Democracia y desarrollo en América Latina. Publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Washington, D.C.

Perazzo I y Rodríguez S. (2006). Impacto de la reforma tributaria sobre el ingreso de los hogares. Instituto de Economía. Series de Documentos de Trabajo. DT 12/06. Montevideo.

Peter A. Hall (1990): *Policy paradigms, social learning and the state: the case of economic policy-making in Britain*. Estudio/Working Paper 1990/4

Piñeiro y Yaffé (2004): El Frente Amplio por dentro. Las fracciones frenteamplistas 1971-1999. En Lanzaro (2004) La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno. Editorial Fin de Siglo. Montevideo.

Roth Deubel (2006): Políticas Públicas, formulación, implementación, evaluación. Ed Aurora. Colombia

Sartori y Morlino (1994): La comparación en las ciencias sociales. Editorial Alianza.

Sugart y Haggard (1997): *Institutions and Public Policy in Presidential System*. Center for the Study of Democracy, UC Irvine. University of California, San Diego.

Tejera R.: Incorporando la estructura tributaria a la teoría: análisis de las reformas fiscales en Argentina, Chile y Uruguay (1990-2008). Revista Uruguaya de Ciencia Política. Vol 17 N° 1. ICP. Montevideo.

Yaffé Jaime (2005). El triunfo de la izquierda en Uruguay: contexto estrategia y desempeño electoral. Ponencia presentada en las Segundas Jornadas de Historia Nacional Comparada FEE-UNISINOSS-PUCRS. Porto Alegre del 3 al 6 de octubre.

Documentos Consultados

1ª Sesión Extraordinaria. Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes. 19 de Diciembre de 2006.

54ª Sesión Extraordinaria. Diario de sesiones de la Cámara de Representantes. 30 de Octubre de 2006. Poder Legislativo.

57ª Sesión Extraordinaria. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. 12 de Diciembre de 2006. Poder Legislativo.

6ª Sesión Extraordinaria. Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes. 21 de Marzo de 2006.

Boletín Estadístico 2008. Dirección General Impositiva.

Dr. Tabaré Vázquez (2004): La Transición Responsable El gobierno del cambio. Dr. Tabaré Vázquez. Encuentro Progresista- Frente Amplio- Nueva Mayoría.

El Partido Socialista ante la Reforma Tributaria. Mayo 2006.

II Congreso Extraordinario del Frente Amplio 1994.

III Congreso Extraordinario “Alfredo Zitarroza”. Grandes líneas programáticas y propuestas de planes de gobierno. Montevideo 1998.

IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio “Héctor Rodríguez” 2003. Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2010.

La reforma Tributaria. Documento de Alianza Progresista, lista 738.

La reforma tributaria. La opinión del Espacio 609.

Ley 18.083 del Poder Legislativo

Lineamientos básicos para la Reforma Tributaria. Documento de Consulta Pública. Ministerio de Economía y Finanzas. Noviembre 2005. Síntesis preliminar de la consulta pública sobre los “Lineamientos básicos para la Reforma Tributaria”. Ministerio de Economía y Finanzas.

Modificaciones al Proyecto de Ley de Reforma Tributaria. Ministerio de Economía y Finanzas. 31 de Mayo de 2006.

Propuesta sobre Reforma Tributaria. Primeros elementos. Espacio 609.

Reforma Tributaria. Documento de Bancada. 22 de Junio de 2006.

Resultados de la campaña de Declaración Jurada IRPF – IASS 2008. Dirección General Impositiva.

Versión Taquigráfica que forma parte del Acta N° 44. Modificación integral del sistema tributario. Comisión de Hacienda cámara de Representantes. 20 de Abril de 2006.

Versión Taquigráfica que forma parte del Acta N° 45. Modificación integral del sistema tributario. Comisión de Hacienda cámara de Representantes. 27 de Abril de 2006.

Versión Taquigráfica que forma parte del Acta N° 46. Modificación integral del sistema tributario. Comisión de Hacienda cámara de Representantes. 3 de Mayo de 2006.

Versión Taquigráfica que forma parte del Acta N° 47. Modificación integral del sistema tributario. Comisión de Hacienda cámara de Representantes. 4 de Mayo de 2006.

Versión Taquigráfica que forma parte del Acta N° 48. Modificación integral del sistema tributario. Comisión de Hacienda cámara de Representantes. 10 de Mayo de 2006.

Versión Taquigráfica que forma parte del Acta N° 52. Modificación integral del sistema tributario. Comisión de Hacienda cámara de Representantes. 18 de Mayo de 2006.

Versión Taquigráfica que forma parte del Acta N° 53. Modificación integral del sistema tributario. Comisión de Hacienda cámara de Representantes. 25 de Mayo de 2006.

Versión Taquigráfica que forma parte del Acta N° 55. Modificación integral del sistema tributario. Comisión de Hacienda cámara de Representantes. 1° de Junio de 2006.

Versión Taquigráfica que forma parte del Acta N° 57. Modificación integral del sistema tributario. Comisión de Hacienda cámara de Representantes. 7 de Junio de 2006.

Versión Taquigráfica que forma parte del Acta N° 58. Modificación integral del sistema tributario. Comisión de Hacienda cámara de Representantes. 8 de Junio de 2006.

Versión Taquigráfica que forma parte del Acta N° 60. Modificación integral del sistema tributario. Comisión de Hacienda cámara de Representantes. 14 de Junio de 2006.

Versión Taquigráfica que forma parte del Acta N° 62. Modificación integral del sistema tributario. Comisión de Hacienda cámara de Representantes. 15 de Junio de 2006.

Versión Taquigráfica que forma parte del Acta N° 66. Modificación integral del sistema tributario. Comisión de Hacienda cámara de Representantes. 5 de Julio de 2006.

Versión Taquigráfica que forma parte del Acta N° 67. Modificación integral del sistema tributario. Comisión de Hacienda cámara de Representantes. 12 de Julio de 2006.

Versión Taquigráfica que forma parte del Acta N° 69. Modificación integral del sistema tributario. Comisión de Hacienda cámara de Representantes. 20 de Julio de 2006.

Versión Taquigráfica que forma parte del Acta N° 70. Modificación integral del sistema tributario. Comisión de Hacienda cámara de Representantes. 26 de Julio de 2006.

Versión Taquigráfica que forma parte del Acta N° 72. Modificación integral del sistema tributario. Comisión de Hacienda cámara de Representantes. 27 de Julio de 2006.

Versión Taquigráfica que forma parte del Acta N° 73. Modificación integral del sistema tributario. Comisión de Hacienda cámara de Representantes. 27 de Julio de 2006.

Versión Taquigráfica que forma parte del Acta N° 74. Modificación integral del sistema tributario. Comisión de Hacienda cámara de Representantes. 3 de Agosto de 2006.

Versión Taquigráfica que forma parte del Acta N° 75. Modificación integral del sistema tributario. Comisión de Hacienda cámara de Representantes. 9 de Agosto de 2006.

Versión Taquigráfica que forma parte del Acta N° 76. Modificación integral del sistema tributario. Comisión de Hacienda cámara de Representantes. 16 de Agosto de 2006.

Versión Taquigráfica que forma parte del Acta N° 92. Modificación integral del sistema tributario. Comisión de Hacienda cámara de Representantes. 14 de Diciembre de 2006.

Entrevistas

17 de Noviembre de 2009. Sr. Héctor Tajam. Senador por el Espacio 609. Ex-Diputado por el Espacio 609.

19 de Noviembre de 2009. Sr. Mario Bergara. Presidente del Banco Central del Uruguay. Ex-Subsecretario del Ministerio de Economía y Finanzas.

19 de Noviembre de 2009. Sr. Daniel Olesker. Ministro de Salud Pública. Ex-Secretario del Ministerio de Salud Pública.

11 de Diciembre de 2009. Sr. Alberto Couriel. Senador por el Espacio 609.

11 de Diciembre de 2009. Sr. Eduardo Lorier. Senador por la Democracia Avanzada.

22 de Diciembre de 2009. Sra. Silvana Charlone. Ex Diputada por el Espacio 90.

20 de Enero de 2010. Sr. Alfredo Asti. Diputado por Asamblea Uruguay.

Prensa

Semanario Brecha desde Enero de 2004 hasta 1° de Julio de 2007.

Semanario Búsqueda desde Enero de 2004 hasta 1° de Julio de 2007.

Diario El País desde Noviembre de 2005 hasta Diciembre 2006.

Diario La República desde Noviembre de 2005 hasta Diciembre 2006.

Índice de anexos.

<i>Tablas.....</i>	<i>69</i>
<i>Cálculos.....</i>	<i>76</i>
<i>Entrevista a Héctor Tajam</i>	<i>77</i>
<i>Entrevista a Mario Bergara.....</i>	<i>82</i>
<i>Entrevista a Daniel Olesker.....</i>	<i>91</i>
<i>Entrevista a Alberto Couriel.....</i>	<i>94</i>
<i>Entrevista a Eduardo Lorier.....</i>	<i>97</i>
<i>Entrevista a Silvana Charlone.....</i>	<i>103</i>
<i>Entrevista a Alfredo Asti.....</i>	<i>113</i>

Tablas

Tabla 1. Estructura de franjas del Impuesto a las Retribuciones Personales. Precios promedio 2008.

BPC	Tasa	Límite en Pesos
de 0 a 3 BPC	0%	5325
de 3 a 6 BPC	2%	10650
Más de 6 BPC	6%	Más de 10650

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Ley 16.904. Valor de la BPC en 2008: 1775.

Tabla 2. Recaudación bajo el régimen anterior.

	Ingreso promedio	Gravado al 2%	Gravado al 6%	Cantidad de personas	Recaudación de IRP (estimada)
Intervalo 1	4839	0	0	1.285.799	\$ 99.060.547
Intervalo 2	15243		914,58	206.094	139.922.308
Intervalo 3	21528		1291,68	107.485	110.121.117
Intervalo 4	30140		1808,4	94.667	139.258.862
Intervalo 5	43020		2581,2	38.812	\$ 77.575.816
Intervalo 6	59849		3590,94	29.365	\$ 79.459.801
Intervalo 7	85184		5111,04	8.819	\$ 33.677.562
Intervalo 8	131410		7884,6	7.072	\$ 39.305.432
Intervalo 9	389221		23353,26	1.462	\$ 22.846.282
Total				1.779.575	741.227.727

Fuente: Elaboración conjunta con Gustavo Gonzáles en base a datos del Boletín Estadístico de la DGI 2008 y de los Resultados de la campaña de la declaración Jurada IRPF- IASS 2008.

Tabla 3. Estructura de franjas de IRPF propuesta por el Equipo Económico.

BPC	Límite superior en pesos	Tasa
0 a 5 BPC	8875	0%
5 a 10 BPC	17750	10%
10 a 15 BPC	26625	15%
15 a 50 BPC	88750	20%
50 a 100 BPC	177500	22%
Más de 100 BPC	Más de 177500	25%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del proyecto presentado al Parlamento. Valor de la BPC en 2008: 1775.

Tabla 4. Recaudación total mensual de IRPF (impuesto en más) según propuesta del Equipo Económico.

	Ingreso promedio	Monto imponible	Impuesto al 10%	Impuesto al 15%	Impuesto al 20%	Impuesto al 22%	Impuesto al 25%	Cantidad de Contribuyentes	Total
Intervalo 2	15243	6368	636,8	0	0	0	0	206094	131240659,2
Intervalo 3	21528	12653	887,5	566,7	0	0	0	107196	155884423,2
Intervalo 4	30140	21265	887,5	1331,25	703	0	0	94617	276447219,8
Intervalo 5	43020	34145	887,5	1331,25	3279	0	0	38806	213345686,5
Intervalo 6	59849	50974	887,5	1331,25	6644,8	0	0	29364	260269282,2
Intervalo 7	85184	76309	887,5	1331,25	11711,8	0	0	8819	122853520,5
Intervalo 8	131410	122535	887,5	1331,25	12425	9385,2	0	7072	169932734,4
Intervalo 9	389221	380346	887,5	1331,25	12425	19525	52930,3	1462	127338738
								Total Recaudado	1.457.312.264

Fuente: Elaboración conjunta con Gustavo Gonzáles en base a datos de los Resultados de la campaña de la declaración Jurada IRPF- IASS 2008.

Tabla 5. Recaudación total mensual de IRPF (incluido impuesto en menos) según propuesta del Equipo Económico.

base deducciones	monto a deducir ("impuesto en menos")	Total "impuesto en menos"	% sobre impuesto en mas	Recaudación neta de deducciones
2763	276	56939521,5	43,4%	74.301.138
3902	390	41827343,2	26,8%	114.057.080
5463	546	51688084,4	18,7%	224.759.135
7797	780	30258493,4	14,2%	183.087.193
10848	1.183	34749201,6	13,4%	225.520.081
15440	1.872	16510843,6	13,4%	106.342.677
23818	3.432	24273667,6	14,3%	145.659.067
70546	13.656	19965711,4	15,7%	107.373.027
		276.212.867	19,0%	1.181.099.397

Fuente: Elaboración realizada por Gustavo Gonzáles en base a datos de los Resultados de la campaña de la declaración Jurada IRPF- IASS 2008.

Tabla 6. Recaudación total mensual de la segunda franja de IRPF según propuesta del Equipo Económico.

	Ingreso promedio	parte gravada a la 2° Franja	Cantidad de Contribuyentes	Total	Recaudación neta de deducciones
Intervalo 2	15243	636,8	206094	131240659	74.301.138
Intervalo 3	21528	887,5	107196	95136450	69.609.172
Intervalo 4	30140	887,5	94617	83972587,5	68.272.006
Intervalo 5	43020	887,5	38806	34440325	29.555.706
Intervalo 6	59849	887,5	29364	26060550	22.581.141
Intervalo 7	85184	887,5	8819	7826862,5	6.774.975
Intervalo 8	131410	887,5	7072	6276400	5.379.861
Intervalo 9	389221	887,5	1462	1297525	1.094.083
Total			493430	386.251.359	277.568.082
			Porcentaje del total		23,5%

Fuente: Elaboración conjunta con Gustavo Gonzáles en base a datos de los Resultados de la campaña de la declaración Jurada IRPF- IASS 2008.

Tabla 7. Recaudación total mensual de la tercera franja de IRPF según propuesta del Equipo Económico.

	Ingreso promedio	Parte Gravada a la 3° Franja	Cantidad de Contribuyentes	Total	Recaudación neta de deducciones
Intervalo 2	15243	0	206094	0	0
Intervalo 3	21528	566,7	107196	60747973,2	44.447.908
Intervalo 4	30140	1331,25	94617	125958881	102.408.009
Intervalo 5	43020	1331,25	38806	51660487,5	44.333.559
Intervalo 6	59849	1331,25	29364	39090825	33.871.711
Intervalo 7	85184	1331,25	8819	11740293,8	10.162.462
Intervalo 8	131410	1331,25	7072	9414600	8.069.792
Intervalo 9	389221	1331,25	1462	1946287,5	1.641.125
Total			493430	300.559.348	244.934.566
			Porcentaje del total		20,7%

Fuente: Elaboración conjunta con Gustavo Gonzáles en base a datos de los Resultados de la campaña de la declaración Jurada IRPF- IASS 2008.

Tabla 8. Estructura de franjas de IRPF (mensual) propuesta por los Sectores Frenteamplistas.

Franjas	BPC	Límite superior en pesos	Tasa
franja 1	0 a 5 BPC	8875	0%
franja 2	5 a 12,5 BPC	22187,5	10%
franja 3	12,5 a 15 BPC	26625	15%
franja 4	15 a 50 BPC	88750	20%
franja 5	50 a 100 BPC	177500	22%
franja 6	Más de 100 BPC	Más de 177500	25%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Documento d e 23 puntos presentado a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes. Valor de la BPC en 2008: 1775.

Tabla 9. Recaudación total mensual de IRPF (impuesto en más) según propuesta de los Sectores.

	Ingreso promedio	Impuesto al 10%	Impuesto al 15%	Impuesto al 20%	Impuesto al 22%	Impuesto al 25%	Cantidad de Contribuyentes	Total
Intervalo 2	15243	636,8	0	0	0	0	206094	131240659,2
Intervalo 3	21528	1265,3	0	0	0	0	107196	135635098,8
Intervalo 4	30140	1331,25	665,625	703	0	0	94617	255454072,9
Intervalo 5	43020	1331,25	665,625	3279	0	0	38806	204735605,3
Intervalo 6	59849	1331,25	665,625	6644,8	0	0	29364	253754144,7
Intervalo 7	85184	1331,25	665,625	11711,8	0	0	8819	120896804,8
Intervalo 8	131410	1331,25	665,625	12425	9385,2	0	7072	168363634,4
Intervalo 9	389221	1331,25	665,625	12425	19525	52930,25	1462	127014356,8
							Total	1.397.094.377

Fuente: Elaboración conjunta con Gustavo Gonzáles en base a datos de los Resultados de la campaña de la declaración Jurada IRPF- IASS 2008.

Tabla 10. Recaudación total mensual de IRPF (incluido impuesto en menos) según propuesta de los Sectores.

base deducciones	monto a deducir ("impuesto en menos")	Total "impuesto en menos"	% sobre impuesto en mas	Recaudación neta de deducciones
2763	276	56939521,5	43,4%	74.301.138
3902	390	41827343,2	30,8%	93.807.756
5463	546	51688084,4	20,2%	203.765.988
7797	780	30258493,4	14,8%	174.477.112
10848	1.183	34749201,6	13,7%	219.004.943
15440	1.872	16510843,6	13,7%	104.385.961
23818	3.210	22704567,6	13,5%	145.659.067
70546	13.435	19641330,2	15,5%	107.373.027
Total		274.319.386	19,6%	1.122.774.991

Fuente: Elaboración realizada por Gustavo Gonzáles en base a datos de los Resultados de la campaña de la declaración Jurada IRPF- IASS 2008.

Tabla 11. Recaudación total mensual de la segunda franja de IRPF según propuesta de los Sectores Frenteamplistas.

	Ingreso promedio	Parte gravada a la 2° Franja	Cantidad de Contribuyentes	Total	Recaudación neta de deducciones
Intervalo 2	15243	636,8	206094	131240659,2	74.301.138
Intervalo 3	21528	1265,3	107196	135635098,8	93.807.756
Intervalo 4	30140	1331,25	94617	125958881,3	100.472.604
Intervalo 5	43020	1331,25	38806	51660487,5	44.025.428
Intervalo 6	59849	1331,25	29364	39090825	33.737.711
Intervalo 7	85184	1331,25	8819	11740293,75	10.136.925
Intervalo 8	131410	1331,25	7072	9414600	8.145.000
Intervalo 9	389221	1331,25	1462	1946287,5	1.645.316
Total			493430	506.687.133	366.271.878
			Porcentaje del total		32,6%

Fuente: Elaboración conjunta con Gustavo Gonzáles en base a datos de los Resultados de la campaña de la declaración Jurada IRPF- IASS 2008.

Tabla 12. Recaudación total mensual de la tercera franja de IRPF según propuesta de los Sectores Frenteamplistas.

	Ingreso promedio	Parte gravada a la 3° Franja	Cantidad de Contribuyentes	Total	Recaudación neta de deducciones
Intervalo 2	15243	0	184967	0	0
Intervalo 3	21528	0	107196	0	0
Intervalo 4	30140	665,625	94617	62979440,63	50.236.302
Intervalo 5	43020	665,625	38806	25830243,75	22.012.714
Intervalo 6	59849	665,625	29364	19545412,5	16.868.855
Intervalo 7	85184	665,625	8819	5870146,875	5.068.463
Intervalo 8	131410	665,625	7072	4707300	4.072.500
Intervalo 9	389221	665,625	1462	973143,75	822.658
Total			472303	119.905.688	99.081.492
			Porcentaje del total del impuesto		8,8%

Fuente: Elaboración conjunta con Gustavo Gonzáles en base a datos de los Resultados de la campaña de la declaración Jurada IRPF- IASS 2008.

Tabla 13. Porcentajes de la segunda y tercera franjas sobre el total de la recaudación de IRPF mensual de cada una de las propuestas y el status quo.

	EE	FA	IRP
Franja 2	23,5%	32,6%	19,0%
Franja 3	20,7%	8,8%	15,0%

Fuente: Elaboración propia en base a los cálculos realizados en las tablas anteriores.

Tabla 14. Recaudación de IRAE e IRPF sobre el total de la recaudación total anual de cada una de las propuestas y el status quo y el régimen actual. Cifras en millones de pesos a precios promedio 2008.

	Sectores	EE	Status Quo	Actual
IRPF categoría II	13.473	14.173	9.439	12.295
IRAE	19.377	17.109	19.377	17.109
Recaudación Total	125.986	124.418	130.756	122.540

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Boletín Estadístico de 2008 de la Dirección General Impositiva y a las tablas realizadas anteriormente.

Tabla 15. Porcentajes de recaudación de IRAE e IRPF sobre el total de la recaudación total anual de cada una de las propuestas y el status quo y el régimen actual.

	Sectores	EE	Status Quo	Actual
IRPF categoría II	11	11	7	10
IRAE	15	14	15	14
Recaudación Total	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Boletín Estadístico de 2008 de la Dirección General Impositiva y a las tablas realizadas anteriormente.

Medición de la distancia entre los actores En la recaudación de la 2º y 3º franja de IRPF categoría II.

$$H^2 = C_1^2 + C_2^2$$

- *Cateto 1 = Distancia en el porcentaje de recaudación en la segunda y en la tercera franja de IRPF categoría II entre la propuesta del Equipo Económico y el status quo.*

$$\begin{aligned} EE-SQ^2 &= (23.5-19)^2 + (20.7-15)^2 \\ EE-SQ &= 7.26 \end{aligned}$$

- *CATETO 2 = Distancia en el porcentaje de recaudación de en la segunda y en la tercera franja de IRPF categoría II entre la propuesta de los sectores y el status quo.*

$$\begin{aligned} S-SQ^2 &= (32.6-19)^2 + (8.8-15)^2 \\ S-SQ &= 14.9 \end{aligned}$$

- *Hipotenusa = Distancia entre la recaudación de IRPF categoría II e IRAE entre la propuesta del Equipo Económico y la propuesta de los sectores.*

$$\begin{aligned} EE-S^2 &= 7.26 + 14.9 \\ EE-S &= 4.7 \end{aligned}$$

Medición de la distancia entre los actores en IRPF categoría II e IRAE.

$$H^2 = C_1^2 + C_2^2$$

- *Cateto 1 = Distancia en el porcentaje de recaudación de IRPF categoría II e IRAE entre la propuesta de los sectores y el status quo.*

$$\begin{aligned} S-SQ^2 &= (11-7)^2 + (15-15)^2 \\ S-SQ &= 4 \end{aligned}$$

- *CATETO 2 = Distancia en el porcentaje de recaudación de IRPF categoría II e IRAE entre la propuesta del Equipo Económico y el status quo.*

$$\begin{aligned} EE-SQ^2 &= (11-7)^2 + (14-15)^2 \\ EE-SQ &= 4,12 \end{aligned}$$

- *Hipotenusa = Distancia entre la recaudación de IRPF categoría II e IRAE entre la propuesta del Equipo Económico y la propuesta de los sectores.*

$$\begin{aligned} EE-S^2 &= 33 \\ EE-S &= 5,74 \end{aligned}$$