

# EL IMPUESTO A LA RENTA: 1960-1967 \*

Ulises García Repetto \*\*

Transitamos, en Uruguay, tiempos de debate y definición acerca de las perspectivas, viabilidad e implementación de un impuesto a la renta, que de concretarse, impactaría no solo las bases de la estructura tributaria nacional, sino que transformaría diversos aspectos del proceso económico. En estas circunstancias, es oportuno recordar que esta discusión y práctica impositiva, no es nueva en la historia del país. Durante el período comprendido entre 1960-1974, en el marco por la alternancia de partidos en el gobierno, adquirió relevancia la preocupación acerca de la forma en que debía financiarse el Estado. La exploración de alternativas respecto a la utilización de los instrumentos de la política fiscal, el diseño de la estructura tributaria y los tipos impositivos a priorizar, culminaron con la sanción de un “impuesto a la renta global de las personas físicas” y la introducción de otras modalidades de imposición a la renta. Atendiendo a la fuerza que ocupaba el gobierno (Partido Nacional, 1959-1966 o Partido Colorado, 1967-1973), su ideología y los intereses que reflejaba, se propone aquí un recorrido en torno al desarrollo y fracaso de esta primera iniciativa de implementación de un impuesto a la renta.

Este análisis parte de un escenario en que la experiencia del modelo de desarrollo económico-social “neo-batllista” tocaba su fin. Iniciada a mediados de la década del '40, su estrategia había significado el establecimiento de una política de desarrollo “hacia adentro” y de nivelación social. En su diseño, el Estado se arrogaba la potestad de intervenir activamente en la economía, impulsando un desarrollo industrial acelerado en el marco de una industrialización sustitutiva de importaciones, al tiempo que ampliaba y profundizaba el andamiaje institucional redistributivo.

Hacia el año 1955, las limitantes estructurales del modelo se tornaron evidentes: al pequeño mer-

cado interno, que impedía beneficiarse de economías de escala, se sumarían las restricciones para acceder al mercado internacional dado el costo y calidad de la producción local, y las barreras proteccionistas instrumentadas a nivel internacional. Al estancamiento de la producción tradicional del sector agropecuario (carne bovina y ovina, y derivados), se agregaría la del sector agrícola industrial (trigo, lino, girasol, etc.). Los saldos negativos en balanza comercial resintieron el ingreso de divisas, cuestionando el funcionamiento del sistema de tipos de cambio múltiples, que además, debió extender las transferencias y subsidios a una producción primaria crecientemente afectada por el marco internacional negativo. Finalmente, el recurso al endeudamiento para cubrir los progresivos déficit en las cuentas públicas, se vio crecientemente restringido, presionando a un aumento de emisión, con el consabido efecto adverso sobre los precios (inflación) y la política distributiva.

De aquí en más un nuevo modelo se intentaría instrumentar por el Partido Nacional, en sucesivas administraciones. La primera a cargo del sector herrero-ruralista (1959-1963); la segunda bajo la égida del sector de la “ubedé” (1963-1967). Las bases de la política económica-social a desarrollar en los hechos quedaron fijadas en el primer gobierno blanco y a grandes rasgos implicaba intentar desarticular progresivamente el complejo andamiaje económico-institucional heredado del “neo-batllismo”.

Para quien fuera Ministro de Hacienda entre 1959-1963, el Cr. Juan Eduardo Azzini, una de las grandes obras de la gestión de gobierno del Partido Nacional fue impulsar una reestructura del sistema tributario. Era imperioso reducir no sólo el número de impuestos indirectos sino, fundamentalmente, su efecto distorsionante en los precios y su excesiva carga sobre los ingresos de la población. La reforma implicó no sólo la eliminación de más de 50 impuestos, sino principalmente el impulso a la implementación del “impuesto a la renta”. Partiendo de la premisa de que todo impuesto es siempre finalista, Azzini afirmaba que su establecimiento respondía a un criterio social en el reparto de las cargas públicas (altos mínimos no imponibles). Debía complemen-

\* Elaborado en el marco del Proyecto I+D “Las Finanzas Públicas en el siglo XX y el papel redistributivo del Estado” (CSIC/2004). Área Historia Económica; Instituto de Economía Facultad de Ciencias Económicas y de Administración Universidad de la República.

\*\* Área de Historia Económica. Instituto de Economía – FCCEyA.

tarse con la promoción de la inversión y reinversión, tanto en el sector agropecuario como en el industrial, sin descuidar sus efectos adversos en el ingreso de capitales del exterior.

Esto significaba que el protagonismo interventor del Estado en materia económica debía limitarse, dejando actuar las fuerzas del mercado en la asignación de recursos. Se debía superar el estancamiento agropecuario promoviendo el sector primario tradicional con incentivos tributarios, préstamos y un plan de desarrollo sectorial. En materia industrial, no se desconocía su importancia, pero se entendía que su desarrollo no debía asentarse en el diseño institucional proteccionista aplicado hasta entonces, cuyas ineficiencias habrían sido solventadas por el conjunto de la población. La política fiscal debía orientarse al logro de un equilibrio en las cuentas públicas, evitando caer en déficit que se cubriera con mayor endeudamiento y emisión. Para ello, se requería establecer una organización institucional que centralizara todos los aspectos referidos a los ingresos y egresos.

Los pilares del manejo macroeconómico del nuevo gobierno pueden encontrarse en la “Ley de Reforma Cambiaria y Monetaria”, la “Ley de Ordenamiento Financiero” y la “Ley de Recursos”<sup>1</sup>. Estas logran sanción en el lapso de los primeros dos años de la administración nacionalista dando cumplimiento a los términos acordados en la primera “carta intención” con el FMI.

Con la “Ley de Reforma Cambiaria y Monetaria”, se liberaliza el mercado cambiario y se suprimen los mercados segmentados y el mecanismo de cambios múltiples. En adelante el valor de las divisas sería fijado por el libre juego de la oferta y la demanda, manteniendo el BROU el monopolio de la compra de las divisas de exportación. A su vez, se eliminaba el Contralor de Exportaciones e Importaciones (instalado en el BROU desde 1941) y el sector exportador primario ya no tendría que soportar tener que transar sus divisas a un tipo de cambio sobrevaluado pudiendo comerciar el total de las mismas a la cotización del mercado libre.

Junto a estas medidas liberalizadoras en materia cambiaria se establecieron dos impuestos al comercio exterior: las detracciones (exportación) y los recargos (importación). Su producido ingresaba al “Fondo de Detracciones y Recargos”, disponiéndose

se que éste tendría el cometido de abaratar el precio de bienes de primera necesidad (pan, carne, leche), obras públicas, el plan de mejoramiento agropecuario y aportes al gobierno central. Como se ve, en los hechos se suplantaba el “impuesto cambiario” y el “Fondo de Diferencias Cambiarias”, por un nuevo Fondo e impuestos concretos sobre la exportación y la importación<sup>2</sup>.

La “Ley de Ordenamiento Financiero” procuró ordenar la forma de registrar y documentar ingresos y egresos del Estado. Se establecieron Contadurías en los Ministerios, se creó la Dirección General Impositiva centralizando la recaudación que realizaban las Oficinas de Impuestos Directos, Impuestos Internos y Ganancias Elevadas.

Finalmente, la “Ley de Recursos” suprimió una serie de impuestos indirectos de poca recaudación; elevó y unificó la tasa de otros impuestos (por ejemplo, el impuesto a las ventas y transacciones), y derogó el sistema de imposición a la renta de “industria y comercio” (impuesto a ganancias elevadas, ganancias eventuales, etc.). Pero su más importante innovación, fue la creación del “impuesto a la renta”, concebido como un “sistema de imposición a la renta”, que incluiría distintos tipos impositivos según las modalidades en que la renta se producía.

## La imposición a la renta en Uruguay

Entendemos por “impuesto a la renta” a aquel que grava la ganancia que le produce al individuo poseer alguna fuente generadora de ella, ya sea bienes inmuebles o muebles, actividades industriales, comerciales o agropecuarias, o el producto de su trabajo. Si, en cambio, el objetivo fuera gravar la riqueza acumulada—el “stock de capital”— los impuestos a establecerse serían distintos (al patrimonio, sobre bienes inmuebles como la contribución inmobiliaria, a la herencia).

La intención de establecer un “impuesto a la renta” en el país aparece a inicios del año 1920, cuando el legislador nacionalista Martín C. Martínez presenta un proyecto de ley, introduciendo un impuesto global, comprensivo de todas las rentas del sujeto, cualquiera fuera la fuente<sup>3</sup>. En una primera instancia, sólo afectaría los altos ingresos (mayores a \$3.600 anuales de la época), con tasas que iban de 2% a 4%, aplicables por el mecanismo de

escalonamiento progresivo. Su producido se destinaría a sostener el Tesoro Escolar. La propuesta no logró sanción pero, en adelante –no sin cierta intermitencias–, la reforma de la estructura tributaria sobre la base de este impuesto se convertiría en una reclamo político del Partido Nacional.

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

Batlle defendió que recién correspondería gravar la riqueza acumulada al momento del fallecimiento del individuo a través del impuesto de herencias, sin perjuicio de imponer una exacción progresiva a la propiedad de la tierra (contribución inmobiliaria), al considerar que la “tierra” pertenece a toda la sociedad y si se admite su posesión y goce individual es debido a un “consenso general”. Respecto del impuesto a la renta, entendía que en el transcurso de la vida del individuo, el Estado debía presentarse como un socio, asegurando las condiciones que posibilitaran la acumulación de capital, y sería recién al momento del fallecimiento del titular que el Estado recibiría un porcentaje de la riqueza acumulada por medio del impuesto de herencia. De esta forma, no sólo se enriquecería el sujeto sino también la colectividad toda. Aún cuando podría suceder que durante el transcurso de la vida el individuo derrochase su renta, estos casos serían excepciones, que no justificarían castigar a la gran mayoría con un impuesto que entorpeciera su éxito económico<sup>4</sup>.

No obstante estos argumentos, en el caso del batllismo, sus legisladores –e inclusive Terra desde la presidencia (1933)– presentaron proyectos encaminados a sancionar un impuesto a la renta, que no lograron aprobación. De hecho, entre 1920 y 1957 se conocieron 17 proyectos de ley de distintos partidos (colorado, nacional, socialista, comunistas y cívicos) que veían en este tipo de impuesto una oportunidad para financiar gastos de la seguridad social,

bienes de primera necesidad, endeudamiento con la banca oficial, etc.

Fue así que en febrero de 1960, la Administración Nacionalista, a poco menos de un año de gobierno, envió al Poder Legislativo su “Ley de Recursos”, proponiendo un viraje en la estructura tributaria del país, de una imposición indirecta a otra directa, asentada en el impuesto a la renta de las personas físicas. Esta iniciativa reflejaba toda una nueva óptica respecto a la forma en que el colectivo social debía contribuir a los gastos del Estado, a la vez que procuraba que el país adoptara un sistema tributario científico, moderno y racional. Como se consigna en la propia Ley

*“...La reordenación del actual régimen tributario nacional sobre la base de un sistema de imposición a la renta, deberá traer necesariamente la desaparición de una serie de tributos empíricos y anacrónicos que, más que a un plan científico han obedecido a exigencias de financiaciones urgentes que sólo conducen a soluciones de emergencia”* (FDCS, 1960:226).

Al momento en que gobierno del Partido Nacional elevó su propuesta al Legislativo, la tributación vigente incluía un “impuesto a las ganancias elevadas”, que abarcaba otros impuestos como el de las “ganancias eventuales”, “actividades financieras”, “sociedades de responsabilidad limitada”. Si bien estos tributos quedaban derogados expresamente algunos se integran al nuevo sistema de imposición a la renta propuesto –pero con nueva redacción– como ser el impuesto adicional a las empresas financieras y el impuesto complementario a las sociedades anónimas. Al tiempo que se propone el establecimiento de un “impuesto a la especulación”<sup>5</sup>, que en definitiva no logró sanción.

La técnica tributaria reconoce tres formulaciones para gravar la renta. Históricamente, la primera en establecerse fue la del *sistema cédular inglés*, que crea distintos impuestos que gravan de manera diversa cada fuente de renta (inmobiliaria, mobiliaria, industrial, comercial, agropecuaria, personal). Posteriormente, surge el sistema alemán de imposición a la renta global, que grava al conjunto de las rentas que le generan al individuo la posesión de las fuentes señaladas. Se entiende que este sistema es más justo, en la medida que considera a las rentas en su

conjunto, gravándose la real capacidad contributiva del sujeto, dado que posibilita la compensación de los resultados negativos y positivos entre las distintas fuentes. Finalmente, aparece el denominado sistema mixto, donde se liquida individualmente cada fuente y posteriormente éstas se reúnen a efectos de liquidar un impuesto global a la renta complementario. Ésta última formulación fue la propuesta por el Poder Ejecutivo en febrero de 1960.

Según este proyecto, en primer lugar, se liquidaban las diferentes categorías o “cédulas” con tasas fijas<sup>6</sup>, atendiendo al origen de la renta (inmobiliaria, mobiliaria, industria y comercio, agropecuaria, actividad personal y actividad profesional). La excepción era la cédula agropecuaria, que tenía tasas progresivas, atendiendo a la improductividad (falta de explotación racional de la tierra)<sup>7</sup>. Luego de esta liquidación individual, se liquidaba el impuesto complementario a la renta global. En esta instancia, se sumaban todas las rentas con saldo positivo y con algunos ajustes respecto de la renta agropecuaria, donde sólo se computaba 25% de la productividad total del establecimiento. A la renta global bruta resultante se le debía descontar el impuesto efectivamente pagado en cada cédula, además de otras deducciones (por ejemplo 10% por gastos personales). Se arribaba, así, a la “renta global neta gravable” a la que se aplicaban tasas progresivas entre 4% y 30%.

Una de las mayores innovaciones del proyecto estuvo dada por el gravamen sobre la renta potencial agropecuaria. El objetivo último de esta exacción era incrementar el rendimiento de la tierra, castigando al productor que no se aplicara a desarrollar una explotación racional, acorde con las posibilidades productivas de su predio. Para lograr este cometido se establecieron una serie de estímulos tributarios (exenciones) que promovían la inversión, la productividad (fertilizantes, semillas para praderas, maquinaria, riego, silos, etc) y exoneraciones totales sobre superficies destinadas a plantaciones forestales, agrícolas o de praderas permanentes. A nivel de la cédula de industria y comercio, también se procedió en iguales términos, previendo exoneraciones que beneficiaban a la reinversiones y ampliaciones industriales y, muy especialmente, se otorgaban exoneraciones adicionales a las empresas que se instalaren fuera del Departamento de Montevideo.

Los mínimos no imponibles sobre el impuesto complementario a la renta global se establecieron en \$12.000 y \$27.600 anuales, según fuera el contribuyente individual o núcleo familiar. Éstos podían aumentar por concepto de cargas familiares en el orden de \$4.800 anuales por cada dependiente, sin perjuicio de las deducciones por gastos médicos (10%), aportes jubilatorios, etc.

El Poder Ejecutivo concluía en estos términos la parte del mensaje referido a la creación del impuesto a la renta

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

## El trámite parlamentario del impuesto a la renta

El principio redistributivo y el objetivo recaudatorio contenido en el proyecto original, no logró plasmarse al sancionarse la Ley, ya que la discusión parlamentaria fue progresivamente reduciendo el número de posibles contribuyentes.

Entre las distintas críticas que se le realizaron al proyecto en la Cámara de Representantes, la de mayor relevancia se centró en torno a los mínimos no imponibles. Las expresiones del diputado Ariel B. Collazo, sintetizan la visión respecto al tema

*“...los mínimos no imponibles son el gran secreto del impuesto a la renta. Si fijamos mínimos no imponibles altos, estaremos haciendo un impuesto justo que habrá de gravar a un pequeño sector, que es el que realmente debe pagar el impuesto por ser el que tiene*

*una renta más elevada. Si, por el contrario, fijamos mínimos no imponibles bajos, estaremos gravando a todo el mundo y este impuesto, que queremos que sea un redistribuido de la riqueza, no será más que un impuesto de los tanto otros que gravarán a todo el mundo”* (FDCS, 1960:285).

Elevado el proyecto del PE con las modificaciones de la Cámara de Representantes al Senado, éste designó una Comisión Extraparlamentaria integrada por técnicos en materia tributaria de la Universidad y de la Administración Pública<sup>8</sup>, cuyo proyecto fue el definitivamente sancionado.

En la discusión del nuevo proyecto en el plenario del Senado volvieron a manifestarse las posturas sostenidas por los partidos mayoritarios (blanco y colorado) desde la década del veinte. Por el batllismo, el senador Brause fundó su voto contrario al impuesto, en el entendido que en materia impositiva: “...a mayor función social útil, menos impuestos; a menor función social útil, más impuestos’, verdadera concepción genial de Batlle y Ordóñez...”. Sostuvo que si bien reconocía que los mínimos no imponibles en esta instancia eran altos, existía el riesgo que se redujeran en un futuro inmediato, oprimiendo “las posibilidades de la población con menos recursos, la población de la clase media, que es la más afectada”. Además, dado que se preveía una recaudación tan exigua, no se derogaban más impuestos y si se suprimían otros de mayor rendimiento (“ganancias elevadas”) no tenía sentido su aprobación.

Los senadores del partido de gobierno apoyaron el nuevo impuesto en la medida que traducía una vieja aspiración de esa colectividad. En palabras del senador Beltrán

*“...El impuesto a la renta, en sus primeras etapas de aplicación –búsqese la historia de cualquier país y remóntese a todos los antecedentes del derecho comparado financiero– ha tenido una incidencia mínima en los recursos presupuestales; han constituido un pequeñísimo porcentajes de los ingresos. Pero una vez armado, con el ajuste de las tasas, con la modificación de los mínimos imponibles, con el aumento o con la gradación de las exenciones, el impuesto a la renta, se ha venido convirtiendo en todos los*

*países del mundo con orígenes tan humildes como en el nuestro, en la principal fuente de ingresos fiscales”* (FDCS, 1960:330).

Desde filas de la izquierda, el senador Cardozo, se pronunció contrario en la medida que la reestructura del sistema impositivo no era tal y permanecía afincada en los impuestos indirectos<sup>9</sup>, además de no responder esta reestructura del sistema tributario a una política de redistribución, sino a meras necesidades fiscales

*“...En nuestra opinión, faltan dos cosas esenciales: falta el impuesto progresivo a la tierra, mucho más necesario hoy que nunca cuando una inmensa y acelerada concentración de la propiedad territorial en pocas manos está sellando gramaticalmente el estancamiento de la producción nacional; y el gravamen a las grandes riquezas, a las fantásticas riquezas acumuladas en este país en menos de dos años, a raíz, fundamentalmente, del abasto libre y de la Reforma Cambiaria y Monetaria [...] este Plan es índice de una política económica financiera de clase. Se realiza esta política a favor de una clase, de la clase privilegiada contra la clase trabajadora”* (FDCS, 1960:322).

En noviembre de 1960 por la Ley 12.804, luego modificada en diciembre de 1961 (Ley 13.032), quedó sancionado el “impuesto a la renta”, que más bien fue un “sistema de imposición a la renta”, organizado en torno al “impuesto a la renta global de las personas físicas”. Tal como finalmente se dispuso, su liquidación no sería cédular y global (complementario), como proponía el Poder Ejecutivo, sino que atendería al conjunto de las rentas. Con ese mecanismo se habilitaba la compensación de los resultados positivos y negativos que se produjesen entre las distintas fuentes generadoras de renta, llevando a una liquidación global del impuesto (sistema alemán).

Tras la aprobación de la Ley, el Dr. Ramón Valdés Costa (catedrático de Derecho Tributario), argumentó que el establecimiento de mínimos imponibles altos en nada contravenía la eficacia redistributiva del impuesto. Señaló que pese a incrementarse sustancialmente los propuestos en el proyecto del PE, igualmente, el impuesto tendría unos 50.000 contribuyentes. En apoyo a esta posición, se remitió a la

experiencia Argentina sobre la materia, donde “...63,9% de los contribuyentes proporcionan el 6% de la recaudación, mientras que en el otro extremo, los contribuyentes de altas rentas, el 2,2% proporcionan el 43%” (Valdés Costa, 1971:41).

En definitiva, terminaba primando el criterio de fijar mínimos no imposables altos en el entendido que no resultaba conveniente ampliar en exceso la base de contribuyentes ya que el aumento de éstos no reportaría ingresos significativos. Además, ello podría ir en detrimento de la eficacia administrativa de fiscalización, al tener que organizar una estructura administrativa que incrementaría el gasto del Estado sin un beneficio recaudatorio apreciable.

## El sistema de imposición a la renta

El “sistema de imposición a la renta” estaba compuesto por un impuesto a la renta global de las personas físicas, un impuesto a la renta de sociedades de capital, un impuesto a las actividades financieras, un impuesto a las super-rentas y el impuesto a las rentas de la industria y comercio<sup>10</sup>.

### El Impuesto global a la renta de las personas físicas

Este impuesto gravaba toda renta (real o ficta) que se generaba por bienes, actividades o negocios que se desarrollaran en el país (“fuente uruguaya”), siendo sus contribuyentes el individuo o el núcleo familiar. Las “fuentes generadoras de renta” se podían clasificar en tres grupos: 1) rentas del capital; 2) rentas de la combinación del capital y el trabajo; 3) rentas del trabajo.

Las rentas del capital se dividían en inmobiliarias (ingresos por el arrendamiento de un inmueble o la renta ficta por ocupar una casa-habitación de su propiedad o poseer una vivienda de recreo, veraneo) y mobiliarias (categoría de rentas provenientes de depósitos bancarios y préstamos particulares, dividendos de acciones e intereses de obligaciones, ingresos por la cesión en el uso de marcas, patentes y privilegios industriales, regalías).

En ambas categorías se autorizaba descontar un porcentaje ficto como gastos inherentes al mantenimiento y conservación de la fuente. Expresamente

quedaban exentas del gravamen las rentas provenientes por depósitos bancarios, depósitos en moneda extranjera realizados por personas no domiciliadas en el país, intereses de papeles públicos, etc. El objetivo de estas exoneraciones era no resentir el ahorro nacional, procurar atraer inversión de capital extranjero y no comprometer el crédito público.

En el grupo de rentas generadas por la combinación de los factores capital y trabajo se encuentran la categoría de industria y comercio y la categoría agropecuaria.

Dentro de la primera el antecedente inmediato se encontraba en el “impuesto a las ganancias elevadas”, que quedaba derogado al sancionarse este impuesto a la renta. Para esta categoría se mantiene el concepto de renta derivada de una actividad industrial o comercial, así como la normativa referida al procedimiento para arribar a la renta neta donde se deducían los gastos necesarios para obtener y conservar la fuente. A su vez, se establecían exoneraciones específicas en caso de reinversión o instalación de industrias nuevas, así como rentas derivadas de la exportación de productos y materias primas. Estas exenciones se establecían con el propósito de promover la industrialización y encausarla hacia la instalación de industrias y establecimientos fabriles en el interior del país.

En la categoría agropecuaria es donde se presentan los aspectos más innovadores del impuesto a la renta de las personas físicas. A partir de esta ley se establece la obligación de tributar a partir de la potencialidad productiva de la tierra. Hasta la sanción de este impuesto, el productor rural no se veía compelido a mejorar la productividad de su explotación, e inclusive podía dejar de explotar su campo sin recibir ninguna sanción económica —vía tributaria— por su desinterés. Con esta norma, el Estado no sólo imponía indirectamente la obligación al propietario de dar un destino productivo a la tierra, sino también se ofrecían incentivos impositivos con el objetivo de aumentar la productividad de la explotación: en la medida que superaba la rentabilidad promedio nacional por hectárea, el excedente quedaba exonerado del pago del impuesto. La CIDE sostuvo que el volumen físico legal era muy inferior al promedio real nacional

*“En consecuencia, aunque el Poder Ejecutivo está autorizado para actualizar cuadrienalmente los volúmenes físicos de carne vacuna y lana, el mecanismo legal mediante la omisión de la carne ovina en el cómputo, consolida la subgravación del sector agropecuario y mantiene al sistema de renta ficta alejado y por debajo de la realidad”* (CIDE, 1965, TIV:RT44).

A la renta ficta del establecimiento se le debía realizar el ajuste correspondiente a los gastos necesarios para conservar y mantener la fuente (30% propietario; 50% todo otro titular de la explotación). A su vez, se preveían exoneraciones de la renta neta en caso que se invirtiera en incrementar la productividad, o ampliar y mejorar las condiciones del establecimiento<sup>11</sup>.

Esta modalidad de gravar la potencialidad productiva del factor tierra innova sustantivamente en materia tributaria. Hasta la fecha, la renta agropecuaria había gozado de una exoneración casi total, salvo el impuesto a la contribución inmobiliaria que gravaba más que la renta, la posesión y posibilidad de disfrute de un derecho de propiedad, y otros impuestos menores<sup>12</sup>. Más aún, esta reestructura tributaria debe enmarcarse en una nueva propuesta de política económica desplegada por las administraciones nacionalistas orientadas a promover la exportación e industrialización de la producción primaria, abandonando definitivamente la política de sustitución de importaciones impulsada por el “neobatllismo”.

En efecto, conjuntamente con el establecimiento de la renta ficta agropecuaria y los incentivos tributarios encaminados a incrementar la renta agropecuaria, los gobiernos blancos beneficiaron al sector exportador con la supresión de la política cambiaria dirigista, liberando el mercado cambiario, y sustituyen del “Fondo de Diferencias Cambiarias” por el “Fondo de Deduciones y Recargos”, 20% de cuyo producido se destinaba al “Plan de Mejoramiento Agropecuario”.

Finalmente, en el grupo de rentas devengadas por el trabajo se ubican las de la categoría personal (percibidas por trabajadores, jubilados y pensionistas); las de la categoría profesional (derivadas del ejercicio libre de profesiones, artes y oficios, así como las obtenidas por comisionistas, corredores,

despachantes e intermediarios). La particularidad en estas dos categorías es que además de deducciones por aportes jubilatorios, por ejemplo, sólo se computaba 50% de la renta neta<sup>13</sup>. Con estas limitantes, en los hechos, quedaban excluidos del pago del impuesto casi todos los trabajadores en relación de dependencia o independientes.

Una vez que se liquidaba cada categoría se pasa a fijar la “renta total” del sujeto, donde se compensan los resultados positivos y negativos de las distintas categorías. En esta instancia de la liquidación, el contribuyente podía deducir una serie de gastos como ser: gastos médicos, donaciones a entes públicos, alquileres pagados por vivienda, etc. Se arribaba, así, a la “renta global total”, que era ajustada por el “mínimo no imponible” que difería según fuera contribuyente individual (\$ 30.000 anuales) o núcleo familiar (\$ 60.000 anual). Inclusive, estos montos exentos podían verse aumentados por motivos de “cargas de familia” (dependientes), que aumentaban el monto de la exoneración en \$6.000 anuales por cada uno de ellos.

Esta renta total neta gravable quedaba sujeta al pago del impuesto a partir de los \$25.000, con tasas que iban de 5% a 50%, aplicando el procedimiento de escalonamiento progresivo. Es decir que, a cada escala de renta se la gravaba con una tasa específica, siendo el monto del impuesto el resultante de la suma de cada sub total.

Con esta estructura quedaba sancionado el impuesto a la renta global de las personas físicas y se reconocía que progresivamente se irían realizando ajustes en la medida que en su aplicación fuera evidenciando su eficacia. Así, a fines de 1964<sup>14</sup>, se reducen las deducciones admitidas por reinversión, se eleva la exoneración por dependientes a \$12,000, se aumentan las tasa del impuesto –10% al 55%– y se rebaja la cuantía a partir del cual se aplican éstas (en adelante, \$15,000). El objetivo de estas modificaciones fue procurar aumentar la recaudación que en los hechos era exigua.

Tras el triunfo del Partido Colorado en las elecciones de noviembre de 1966, este impuesto volvió a modificarse. En febrero de 1967, al aprobarse la Rendición de Cuentas de 1965<sup>15</sup>, se incrementaron las deducciones por reinversión y se aumentaron los mínimos no imponibles a \$72.000 y \$144.000, según fuera el contribuyente individual o núcleo fa-

miliar. También se incrementó la deducción por dependientes a \$24.000. En otras palabras, se redujo la carga del impuesto y se volvió a promover la reinversión en las categorías industria y comercio y agropecuaria.

### Impuesto a la renta de sociedades de capital

Este impuesto en las leyes de 1960 y 1961 tenía un carácter residual y complementario, en la medida que toda la estructura de la imposición a la renta se afincaba en el impuesto a la renta de la persona física.

El accionista individual debía declarar las utilidades percibidas en la categoría mobiliaria de su declaración impositiva. Sólo era aplicable el impuesto a las sociedades de capital, en caso que no se distribuyeran los dividendos al cierre del ejercicio económico o se tratara de sociedades de origen extranjero. De esta manera, se evitaba que los socios sustrajeran rentas gravables, apelando al expediente de distribuir las por medio del mecanismo de préstamos no reintegrables.

Los contribuyentes del impuesto a las sociedades de capital eran: sociedades nacionales, sociedades extranjeras radicadas en el país (con sucursales o agencias), o sociedades constituidas en el exterior. En el primer caso, se aplicaba una tasa de 15% a las rentas netas no distribuidas, siempre que superaran 15% del capital que las generaba. Si la empresa era extranjera con sucursales y agencias, se le aplicaba la misma tasa anterior “*considerándose efectivamente distribuidas las utilidades que giren o acrediten a la casa matriz*”<sup>16</sup>. En cambio, si la empresa estaba constituida en el exterior, percibía una renta de fuente uruguaya y no se instalaba en el país, la tasa del impuesto era de 20% sobre toda la renta<sup>17</sup>. El objetivo de esta diferencia en lo relativo a las sociedades extranjeras fue la de procurar su instalación en el país otorgando este incentivo fiscal.

Pese a estas previsiones, se observó que era fácil ocultar utilidades apelando al mecanismo de emitir acciones al portador, para así impedir detección de quienes eran los titulares de las mismas. Por este procedimiento, era factible percibir utilidades abultadas y luego incluirlas en declaraciones juradas de otros individuos que no alcanzaban a superar el mínimo no imponible. Frente a estas situaciones rea-

les, por ley de diciembre de 1964<sup>18</sup>, el impuesto a las sociedades de capital dejó de tener carácter residual y complementario y se instituyó como impuesto independiente. El contribuyente individual ya no estaría obligado a declarar en la categoría personal del impuesto a la renta las utilidades percibidas por la posesión de acciones y *debentures* porque la exacción se realizaría en la fuente, y la empresa debía retener y liquidar el impuesto. Los contribuyentes de este nuevo impuesto eran: sociedades de capital nacionales, sociedades de capital extranjeras radicadas en el país con sucursales y agencias, sociedades de capital extranjeras no radicadas, titulares de acciones y titulares de obligaciones<sup>19</sup>.

### Impuesto a las Actividades Financieras

Como indicamos en la introducción de este apartado, las actividades financieras<sup>20</sup>, se consideraban como integrantes de la categoría “industria y comercio”. Pero la modalidad de la operativa financiera determinó que en ella se desarrollaran numerosos negocios, movilizando volúmenes importantes de capital, a partir de un limitado capital fijo. Frente a ello, se estableció un impuesto específico como es el de las actividades financieras, que ya se recaudaba cuando regía el impuesto a las ganancias elevadas. La tasa del impuesto se aplicaba por el procedimiento de escalonamiento progresivo, con alícuotas que iban de 8% a 15%. Éstas se incrementaron en febrero de 1964, quedando fijadas de 10% a 18%<sup>21</sup>. Por otro lado, este impuesto no admite deducción alguna, ni aún las correspondientes a los impuestos efectivamente pagados por concepto de “súper rentas” y “sociedades de capital”.

### Impuesto a las Súper Rentas

Este tributo grava las rentas netas de la categoría “industria y comercio”, siempre que éstas superen 30% del capital que las producía, y el capital afectado a la explotación no sea inferior a un millón de pesos. La tasa del impuesto se aplicaba por el mecanismo de escalonamiento progresivo, con alícuotas de 40% a 70%. Se admitía deducir lo pagado por concepto la impuesto a las actividades financieras y el impuesto a la renta de industria y comercio.

En febrero de 1964<sup>22</sup> el impuesto se modificó, de manera de gravar un mayor volumen de rentas. Así, se rebajaba el porcentaje mínimo a partir del

cual la renta queda gravada. En adelante tributarían todas las rentas que excedan 20% del capital que las producía, siempre que éste superara el medio millón de pesos. A su vez, se rebajaban las tasas, quedando fijadas entre 10% y 65%.

### Impuesto a las Rentas de Industria y Comercio

Este impuesto se crea por ley 13032, derogando el impuesto a la "Patente de Giro"<sup>23</sup>. Contribuían las personas físicas y sociedades de capital que desarrollaran actividades de la categoría "industria y comercio", excluidas las agropecuarias. A las rentas netas obtenidas se les aplicaba una tasa de genérica del 4%.

## La Recaudación

Con la sanción de la Ley de Recursos, se eliminaron una serie de impuestos indirectos de poca recaudación y toda la estructura del impuesto a las ganancias elevadas. Sin embargo, no se logró afianzar la recaudación del impuesto a la renta, lo que imposibilitó proseguir con el objetivo de eliminar otros impuestos indirectos. De hecho, en la década del '50, el sistema impositivo organizado en torno al "impuesto a las ganancias elevadas" aportaba 4,5% de los ingresos del Estado, y como muestra el Cuadro 1, este guarismo sólo logró ser superado por el Impuesto a la Renta en 1966, bajo condiciones muy especiales. En otras palabras, si el objetivo era una reestructura tributaria afincada en el impuesto a la renta, éste estuvo lejos de lograrse.

**Cuadro 1:** Sistema de imposición a la renta.

Montos recaudados a precios corrientes (miles de pesos) y porcentaje de los Ingresos Tributarios del Gobierno Central														
Año	Impuesto Renta Personas Físicas		Rentas Sociedades de Capital		Actividades Financieras		Súper Rentas		Rentas Industria y Comercio		Total Impuesto a las Rentas		Ingresos Tributarios del Gobierno	
	Recaud.	%	Recaud.	%	Recaud.	%	Recaud.	%	Recaud.	%	Recaud.	%		
1961	1130	0,04										<b>1130</b>	<b>0,04</b>	2671000
1962	4789	0,18	7140	0,27	4859	0,18	706	0,03	248	0,01	<b>17742</b>	<b>0,67</b>	2686000	
1963	19700	0,63	19482	0,62	14126	0,45	2225	0,07	35544	1,13	<b>91077</b>	<b>2,90</b>	3145000	
1964	28948	0,67	33040	0,77	16134	0,37	3039	0,07	58389	1,36	<b>139550</b>	<b>3,24</b>	4306000	
1965	39614	0,60	41065	0,62	16380	0,25	25306	0,38	54084	0,82	<b>176449</b>	<b>2,67</b>	6610000	
1966	283642	1,86	194996	1,28	40236	0,26	98100	0,64	253114	1,66	<b>870088</b>	<b>5,70</b>	15253000	
1967	188093	0,87	288566	1,33	35762	0,16	102944	0,47	145914	0,67	<b>761279</b>	<b>3,50</b>	21725000	

Fuente: Anuarios Estadísticos.

Tras 5 años de recaudación, todo el sistema de imposición a la renta a lo sumo logró contribuir a las arcas estatales con un 5,7 % (1966), y específicamente el impuesto a las personas físicas siempre se sitió por debajo de 1%, con excepción del año 1966 en que se acercó a 2%.

Esta realidad motivó la reforma de diciembre de 1964. A partir de ella, el impuesto a las sociedades de capital dejó de ser complementario al impuesto a la renta personal. El resultado de la medida se evidencia en el aumento de casi 100% en la recaudación de este impuesto para el año 1966 (Cuadro 1).

Desde la aprobación del impuesto a la renta personal se reconoció que el mismo gravaría a un reducido sector de la población, aquella con altos ingresos, procurando cumplir el supremo objetivo de redistribuir la renta. Se estimaba que los contribuyentes rondarían en una cifra en el entorno a los 50.000. Las declaraciones juradas presentadas para liquidar este tributo ni siquiera se aproximaron a esta estimación. Así, luego de tres años de aplicado el impuesto —en 1964— se presentaron tan sólo 4.174 declaraciones. Hacia 1966 estas aumentaron y se registraron 12.677 contribuyentes; pero esta cifra se redujo en extremo nuevamente en 1967, tan sólo se presentaron 7.824 declaraciones juradas (Crosa y Peña, 1970).

No es extemporáneo considerar que el importante aumento de declaraciones del año 1966 y la posterior caída de 1967 se debió al proceso inflacionario que sufría el país. No debe olvidarse que los mínimos no imposables no habían sufrido ajustes, salvo uno parcial relativo a los dependientes (en 1964 pasan de \$6.000 a \$12.000). El efecto inflación hacía que más personas cayeran en los extremos del impuesto. Esta circunstancia pronto se corrigió con la sanción de la Ley 13.586, que incrementó los mínimos imposables a \$74.000 (individual), \$144.000 (núcleo familiar), \$24.000 (cada dependiente).

En definitiva, no se desprende de las cifras manejadas que la recaudación por concepto del “sistema de la imposición a la renta” haya sido importante ni que representara un aporte significativo para sufragar los gastos del Estado. De haberse mantenido los mínimos no imposables originales (L.12.804), por el sólo efecto del proceso inflacionario la base de contribuyentes se hubiera ensanchado considerablemente y, por la fuerza de los hechos, el impuestos progresivamente habría podido convertirse en una manera genuina de financiamiento del Estado y en un instrumento redistributivo. Pero, por otro lado, el mismo proceso inflacionario ponía en riesgo dicha apuesta en la medida que los ingresos originados por este impuesto se veían reducidos por el “efecto Olivera-Tanzi”<sup>24</sup>.

Debido a que este impuesto era de liquidación anual –a fines del año civil– recién en ese momento, la Administración conoce quienes serán los contribuyente y la cuantía de la exacción. Es cierto que el organismo recaudador podía reclamar adelantos de los impuestos del sistema de imposición a la renta durante el ejercicio, pero éstos se calculaban sobre la base de la declaración jurada del año anterior y no a precios actuales. En consecuencia, en la medida que el país ingresaba en un espiral inflacionario, los adelantos se calculaban en pesos devaluados. A medida que la situación financiera del Estado se agravaba por los permanentes déficit que iban aumentando y se acumulaban<sup>25</sup>, no resultaba una decisión viable depender en extremo de una imposición directa como ésta.

Esta circunstancia no fue ajena a los gobiernos blancos. Basta con observar la forma en que se manejó un típico impuesto indirecto como era el “impuesto a las ventas y transacciones”, antecedente inmediato del impuesto al valor agregado (IVA). Para el Estado –que recaudaba más de 200 tributos– el hecho de que por este impuesto se obtuviera 10% de los ingresos totales no era una cuestión menor. Además, su percepción mensual y el hecho de que la tasa del impuesto era un porcentaje sobre el valor de venta, hacía que los efectos adversos que la inflación ejercía sobre los ingresos estatales se reducían. En la medida que este impuesto se liquidaba

**Cuadro 2:** Imposición a las rentas e impuesto a las ventas y transacciones.

Montos en pesos corrientes y porcentaje de la recaudación					
Año	Total Imposición a las Rentas		Imp. a las Venta y Transacciones		Ingresos Tributarios del Gobierno
	Recaud.	%	Recaud.	%	
1959			119018	10,04	1185000
1960			162858	8,17	1993000
1961	1130	0,04	243149	9,10	2671000
1962	17742	0,66	248208	9,24	2686000
1963	91077	2,90	326992	10,40	3145000
1964	139550	3,24	507703	11,79	4306000
1965	176449	2,67	738550	11,17	6610000
1966	870088	5,70	1535747	10,07	15253000
1967	761279	3,50	2251665	10,36	21725000

Fuente: Anuarios Estadísticos.

por parte del empresario, comerciante o importador mensualmente y su tasa era un porcentaje sobre el precio de factura, el Estado no comprometía sus finanzas ante la inflación<sup>26</sup>. El Cuadro 2 permite observar el resultado de la recaudación total, según distintas fuentes.

El impuesto a las ventas y transacciones mantuvo su carácter de ser un ingreso importante, seguro y permanente para el gobierno. Los cambios de tasas permitieron sostener su recaudación y acompañarse al incremento de los ingresos totales. En cambio, el sistema de imposición a la renta nunca logró establecerse como un ingreso significativo y constante.

Así, siendo el objetivo primordial de la reestructura tributaria virar hacia una imposición directa más equitativa, con eje en el impuesto a la renta, tras siete años de sancionado el “sistema de imposición a la renta”, sus ingresos sólo representaron poco más de 5% de la recaudación total en el año 1966. En cambio, una tributación indirecta como la del im-

puesto a las ventas y transacciones ofrecía un mayor margen de maniobra al Gobierno, en su afán recaudador. Con este tipo de tributo el Gobierno ya no veía comprometidos sus ingresos si la decisión era solucionar problemas de caja con mayor emisión; aun cuando a mediano plazo, el permanente estado deficitario de las cuentas públicas, tampoco aseguraba que esta fuera una política aconsejable.

Finalmente, si se observa evolución de la estructura tributaria del país entre 1955 y 1967 (Cuadro 3) se comprueba que, en realidad, la distribución entre impuestos directos e indirectos no cambió. Más aún, en el transcurso de las dos administraciones blancas la distribución inequitativa de las cargas públicas se habría profundizado, si consideramos como indicador de ello el aumento progresivo de la imposición indirecta.

Los años 1955-1958 reconocen el declive del modelo de política tributaria “neo-batllista”. El aumento de la imposición directa en estos años responde, más que a una política distributiva expresa,

**Cuadro 3:** Clasificación de los impuestos.

Ingresos Tributarios del Gobierno Sin Seguridad Social (millones de pesos corrientes)					
Año	Impuestos Directos		Impuestos Indirectos		Ing. Trib. Gobierno
	Recaudación	% I.T.G.G .	Recaudación	% I.T.G.G .	
1955	154	21,69	556	78,31	710
1956	203	24,55	624	75,45	827
1957	227	24,67	693	75,33	920
1958	274	29,59	652	70,41	926
1959	337	28,44	848	71,56	1185
1960	446	22,38	1547	77,62	1993
1961	499	18,68	2172	81,32	2671
1962	527	19,62	2159	80,38	2686
1963	542	17,23	2603	82,77	3145
1964	717	16,65	3589	83,35	4306
1965	1013	15,33	5597	84,67	6610
1966	2049	13,43	13204	86,57	15253
1967	3584	16,50	18141	83,50	21725

Fuente: IECON: “Estadísticas Básicas...”; Anuarios Estadísticos.

a la ineficacia del mecanismo de los cambios múltiples y su progresivo abandono del tipo de cambio dirigido y sus efectos en la recaudación del “impuesto cambiario”. Esta circunstancia repercutió en los ingresos provenientes de la imposición al comercio exterior, sub-sistema tributario típicamente indirecto, que se verán reducidos en más del 50%, pasando de \$201: a \$92 millones entre 1956-1958 (Instituto de Economía, 1969).

Los años 1959 y 1960, primeros de la administración nacionalista, representan un período de transición en que continuó funcionando una estructura tributaria heredada y se implementó una nueva. Esta se concentrará en el establecimiento de dos impuestos indirectos al comercio exterior: las detracciones (exportación) y los recargos (importación), en diciembre de 1959; y la sanción del “impuesto a la renta” (impuesto directo), en noviembre de 1960. Como señaláramos, el eje central del sistema tributario debía ser éste último, aún cuando tampoco se comprometieron los ingresos, como lo atestigua la unificación y aumento de la tasa del impuesto a la ventas y transacciones.

Con esta estructura impositiva básica en funcionamiento, se procuró redistribuir el ingreso. Era de esperar que, entre los años 1961-1967, lo recaudado por impuestos directos e indirectos evidenciaron una progresiva predominancia de los primeros. Este extremo no se cumplió y, más aún, el proceso fue en sentido contrario. Cada año, el peso porcentual de la imposición directa fue reduciéndose, profundizando una distribución de las cargas públicas regresiva, en la medida que los impuestos indirectos fueron fácilmente trasladables al consumo.

## Por qué fracasó el “impuesto a la renta”

La causa del bajo rendimiento del “sistema de imposición a la renta”, debe buscarse en su propia estructura.

En la medida que se establecieron mínimos no imponibles altos y se autorizó toda una serie de deducciones y exenciones en cada categoría, el contribuyente debía tener ingresos muy altos para ser pasible de quedar gravado con el impuesto. Además, como forma de incentivo tributario, un monto importante de la renta quedaba exenta de gravamen.

En las categorías de industria y comercio y agropecuaria se permitían exoneraciones muy liberales por motivos de reinversión. En tanto que, en las categorías personal y profesional, sólo se debía computar 50% de la renta generada por dichas fuentes. Todo ello resultaba en una reducción de la posible renta gravable.

Por otro lado, el sistema permitía fáciles maniobras de evasión. Por ejemplo, en la categoría mobiliaria (dividendos de acciones) si la renta se originaba en el marco de una sociedad de capital, los socios debían declarar sus utilidades en su declaración jurada personal, y quedar gravadas con tasas altas. Pero, se podía evitar la exacción dilatando en el tiempo la distribución de utilidades.

Es verdad que la complejidad en la liquidación del impuesto, el conjunto de estimaciones fictas y la falta de cultura contributiva por parte de los contribuyentes dificultaban la fiscalización; pero, estudios realizados por técnicos de la época reconocían la ineficiencia de la administración tributaria en la aplicación de este impuesto, extensible a la variada gama de tributos que se recaudaban. Se destacó, en esos trabajos, la falta de medios humanos y materiales, personal fiscal mal remunerado, poco preparado y sin una reglamentación adecuada en materia de incompatibilidades e implicancias. Además, se constató la carencia de medios económicos suficientes para atender a la publicidad y propaganda para informar al público de los tributos que se recaudan y la forma de liquidarlos (Gnazo, 1965).

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

Según la CIDE no todos los impuestos tienen la misma habilidad finalista

*“el impuesto a la renta personal cumple primordialmente una función recaudatoria y de redistribución del ingreso; su mejor característica es la de ser un impuesto justo, pues grava a cada uno según su capacidad con-*

*tributiva...*” [En consecuencia, la pretensión de convertirlo en un instrumento de promoción del desarrollo contradice su naturaleza ya que de esa manera] “*el gravamen deja de pesar según la capacidad contributiva de cada uno para ser un premio o un castigo a la actividad desarrollada*” (CIDE, 1965, TIV:RT46-47).

Tal vez, de haberse aprobado el “impuesto a la renta” en los términos propuestos en el proyecto inicial del PE se hubiera alcanzado, parcialmente, una mejora en la distribución del ingreso, en la medida que se asumieran los costos políticos correspondientes. Porque, en definitiva, ello significaba que los sectores medios de la sociedad debían de concurrir

a abonar este impuesto y que su fiscalización fuera implacable.

Esto no ocurrió. El impuesto a la renta fue sancionado con una debilidad estructural implícita que no logró superar pese a sus modificaciones. Como si ello no fuera suficiente, el proceso inflacionario provocado por el mismo Estado, al intentar superar su déficit crónico con mayor emisión, determinó que este impuesto nunca pudiera afianzarse como eje central del sistema tributario.

En definitiva, el sistema de imposición a la renta nunca pudo convertirse en instrumento genuino y preferente de los ingresos estatales, siendo su eficacia redistributiva escasa.

## BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

- AZZINI, J. E. y GNAZZO, E. (1961) *Análisis de la ley de recursos N° 12804, de 30 de noviembre de 1960 y de sus decretos reglamentarios*, Instituto de la Hacienda Pública, FCCEEyA, Montevideo, Cuaderno N° 28.
- AZZINI, J. E. (1989) *Gestión de los gobiernos blancos*, C.E.D.U., Ed. Espacio, Montevideo.
- AZZINI, J. E. (1963) *Historia de una gestión*, Discurso pronunciado el 26/2/1963.
- BELTRAME, P. (1977) *Los sistemas fiscales*, Ed. Oikos-Tau, Buenos Aires.
- BERCHESE, N. (1962) “Impuesto a la renta”, *Revista de la FCCEEyA*, Montevideo, N° 20.
- BLANCHARD, O. y PÉREZ, D. (2000) *Macroeconomía*. Ed. Prentice Hall.
- CANCELA, W. y MELGAR, A. (1986) *El desarrollo frustrado*, CLAEH-E:B.O. Montevideo.
- CIDE (1965) *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1965-1974*, Tomo IV “Plan del Sector Público”, Montevideo.
- COURIEL, A. y LICHTENSZTEJN, S. (1967) *El F.M.I. y la crisis económica nacional*, F.C.U., Montevideo.
- CROSSA, S. y PEÑA, M. A.: *Efectos redistributivos de la Política Fiscal*, Instituto de Economía – CCCEEA, Monografía/018.
- D.G.E. y C. Anuarios Estadísticos.
- *El País*, 8 al 12 de marzo de 1923
- FDCS (Facultad de Derecho y Ciencias Sociales) (1960) *Ley de Recursos 12.804*, Montevideo.
- FARAONE, R. (1987) *De la prosperidad a la ruina*, Ed. Arca, Montevideo.
- FERREIRA, S. E. y GNAZZO, E. (1962) *Las últimas leyes fiscales dictadas en 1961*, Instituto de la Hacienda Pública, FCCEEyA, Montevideo, Cuaderno N° 29.
- GNAZZO, E. y OLIVER, L. (1957) *Problemas de legislación y técnica tributaria nacionales: Ganancias Elevadas – Ventas y Transacciones*, Instituto de la Hacienda Pública, FCCEEyA, Montevideo, Cuaderno N° 20.
- GNAZZO, E. (1965) *Ingresos Públicos del Uruguay*, Instituto de la Hacienda Pública, FCCEEyA, Montevideo, Cuaderno N° 42.
- GROMPONE, A. M. (1935) *Battle: El concepto democrático*, Ed. La Facultad, Montevideo.
- GUTIÉRREZ, A. M. (1963) *El Impuesto a la Renta en el Uruguay*, Instituto de la Hacienda Pública – CCCEEA, Monografía/019.
- INSTITUTO DE ECONOMÍA (1969) *Uruguay: Estadísticas Básicas*, FCCEEyA, Montevideo.
- LINDAHL, G. (1971) *Battle, fundador de la democracia en el Uruguay*, Ed. Arca, Montevideo.
- MEXIGOS VITALE, R. (1962) *Aspectos prácticos del impuesto a la renta de las personas físicas*, Revista de la FCCEEyA, Montevideo, N° 20.
- MINISTERIO DE HACIENDA (1962) *El Impuesto a la Renta*, Montevideo.
- SAN MARTÍN, R. I. (1959) *Los impuestos finalistas en el Uruguay*, Instituto de la Hacienda Pública, FCCEEyA, Montevideo, Cuaderno N° 26.
- VALDÉS COSTA, R. (coord) (1971) *Manuales impositivos 1: Impuesto a la Renta*, F.C.U., Montevideo.

## NOTAS

- 1 Ley 12670 de 17/12/1959 y leyes 12802, 12803 y 12804 de 30/11/60.
- 2 En el marco del presente proyecto de investigación financiado por CSIC se encuentra en sus inicios el estudio del "Fondo de Detracciones y Recargos", su financiamiento y su destino.
- 3 Martín C. Martínez justificaba la pertinencia del impuesto a la renta en estos términos: "...No cabe duda hoy que el impuesto a la renta realiza un alto ideal financiero y social, al gravar a cada uno según sus facultades, en consideración a su activo y pasivo, al que resulte de los negocios y también las cargas de familia y educación; al discriminar las rentas según sean 'perezosas' o 'laboriosas'; al medir, según la frase, consagrada, la magnitud del sacrificio, para pesar más sobre los que más pueden y aliviar a los menos afortunados". Diario "El País", 8/3/920.
- 4 Al decir de Batlle: "La negativa de nuestra colectividad a cobrar impuestos a los que trabajan no tendría más objeto que la de facilitar su actividad; que el de no ponerles nunca una traba; y si el trabajador ganase mucho, tanto mejor. Pero el objeto de la sociedad no sería como se ve, el de renunciar al impuesto, porque el impuesto lo cobraría cuando el trabajo hubiera terminado por el fallecimiento del que lo produjera" citado en Grompone, Antonio M.: "Batlle: el concepto democrático", pp.146-147.
- 5 El "impuesto a la especulación" gravaba las actividades de esta naturaleza en materia compraventa de moneda y valor inmobiliarios, cuando la ganancia superaba el 40% del capital afectado. Siendo su tasa de 50%.
- 6 Cédula: inmobiliaria 8%, mobiliaria 12%, industria y comercio 10%, personal 4%, profesional 5%. En estas dos últimas sólo se aplicaban las tasas sobre ingresos que superasen \$15,600 anuales.
- 7 Las tasas iban del 1% al 7%, atendiendo a que se aproximaran o alejaran del promedio básico de productividad nacional. En caso que igualasen o superasen dicho promedio, la renta correspondiente estaba exonerada.
- 8 R.Valdés Costa, G.Chouhy Terra, J.C.Peirano, R.Noboa, W.Albanell Mac-Coll, M.Acosta y Lara, C.Ademy, J.R.Bardallo, L.A.Senatore, E.Gnazzo, H.A.Furtado, L.Rodríguez, L.Bellagamba Muguerza.
- 9 Con la Ley 12804 se elevó y unificó la tasa del impuesto a las ventas, del 41/2% y 61/2%, al 7%.
- 10 Se debe precisar que existieron otros impuestos muy puntuales y específicos a la renta, como los que gravaban a las compañías de distribución cinematográficas, las compañías de seguros, etc., que no serán estudiados por su escaso aporte a la recaudación general.
- 11 Por Ley 12804 las deducción máxima admitida por año era de 75% de la renta neta. La ley 13032 aumentó este guarismo a 90% en caso de establecimientos ubicados en Canelones y San José, y 100% para el resto del país, siempre que su destino fuere "plantaciones de frutales, vides, forestales, praderas artificiales permanentes, fertilizantes, silos, alambrados, tajamares, alumbramientos de agua, instalaciones de riego, galpones, cobertizos, bretes, bañaderos, corrales, maquinaria agrícola nueva y sus accesorios y repuestos, adquisición de reproductores de pedigree y de construcción de viviendas para el personal de trabajo y su familia,..." (Art.28).
- 12 Impuesto adicional a propiedades rurales con aforo mayor a \$50.000, impuesto profilaxis contra la sífilis, impuesto nacional de colonización, impuestos de zona de influencia.
- 13 Art.35 Ley 12804, y arts. 31 y 34 Ley 13032; aún cuando para la categoría profesional si se percibía una renta superior a \$60.000.-, éste resto se computaba íntegramente.
- 14 Ley 13319 del 28/12/964.
- 15 Ley 13586 del 13/2/967.
- 16 Art. 68 leyes 12804 y 13032.
- 17 En un principio, ley 12804, la retención era de 35% que se redujo al 20% por ley 12032.
- 18 Ley 13319 del 28/12/964.
- 19 Las tasas del impuesto se aplicaban a las rentas netas de fuente uruguaya del ejercicio y se graduaban según el sujeto pasivo:
  - a) sociedades nacionales y extranjeras radicadas: 4%
  - b) sociedades extranjeras no radicadas: 20%
  - c) titulares de acciones por utilidades distribuidas: 10%
  - d) sociedades extranjeras radicadas por utilidades giradas a la casa matriz: 10%
  - e) titulares de obligaciones por intereses acreditados: 20%
- 20 Son actividades financieras las siguientes operaciones: recepción de depósitos de dinero, operaciones de cambio, otorgamiento de préstamos, emisión de títulos de ahorro, inversiones en otras empresas o en títulos, bonos, acciones, *debentures*, etc., y la enajenación de inmuebles.
- 21 Ley 13241 del 31/1/964.
- 22 Ley 13241 del 31/1/964.
- 23 La "patente de giro" era un impuesto que gravaba la renta presunta de actividades industriales, comerciales y profesionales. La capacidad contributiva en este tributo se presume a partir de elementos exteriores de la misma, aplicándose distintas tasas según la actividad considerada.
- 24 Julio Olivera y Vittorio Tanzi señalan que como los impuestos se recaudan sobre la renta nominal pasada, su valor real disminuye con la inflación. Entonces, la presencia de una inflación elevada en general reduce los ingresos fiscales en términos reales, pudiendo empeorar el problema del déficit.
- 25 Entre 1961-1966 el déficit acumulado del Gobierno Central fue de \$8.800.000.000 (aprox.), según la publicación del Instituto de Economía "Estadísticas Básicas".
- 26 En etapas posteriores de esta investigación se indagará sobre la posible presencia de una "Curva de Laffer." Esta teoría señala que todo impuesto tienen una tasa óptima de imposición en la cual se logra la mayor recaudación. En caso que la tasa supere dicho óptimo el efecto será una baja en la recaudación debido a la evasión.