

**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
DEPARTAMENTO DE INTEGRACIÓN Y PROGRAMAS REGIONALES
DIVISIÓN DE INTEGRACIÓN, COMERCIO Y ASUNTOS HEMISFÉRICOS
INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**



**PROBLEMAS TRIBUTARIOS PRÁCTICOS QUE AFECTAN LA INVERSIÓN
Y LA COMPETITIVIDAD EN URUGUAY**

**DANIEL FERRERE
FERRERE LAMAISSON ABOGADOS**

MAYO 2003

A los efectos del análisis separaremos los temas según sean normativos internacionales, normativos internos, o de aplicación de las normas locales.

1. Problemas normativos internacionales.

Al iniciarse el proceso de integración del MERCOSUR, Uruguay tuvo fuertes esperanzas de atraer inversores que quisieran producir para todo el MERCOSUR, pero que eligieran radicarse en Uruguay por su estabilidad institucional, la calidad de su fuerza de trabajo, la ausencia de restricciones financieras y su localización central en la región.

La creación de una zona de libre comercio, con exoneración de aranceles para prácticamente toda la producción local, permitía esperar este resultado.

Desde entonces a la fecha, sin embargo, los periódicos y abruptos cambios en el régimen del MERCOSUR impuestos unilateralmente por Brasil y Argentina han convencido a los empresarios de la inconveniencia de radicar una inversión fuera de los mayores mercados consumidores.

2. Problemas normativos locales.

2.1. El “Impuesto al Patrimonio” que grava los activos de las empresas con algunas deducciones, no es deducible del Impuesto a la Renta que pagan sus accionistas en el exterior.

El Impuesto al Patrimonio se relaciona conceptualmente al Impuesto a la Renta empresarial. En tanto este último grava la renta en el ejercicio en que se produce, el Impuesto al Patrimonio grava la renta acumulada y no distribuida. En un país con elevada evasión, esta puede ser una forma de gravar las rentas que no se manifiestan de otra forma.

Pese a su relación teórica con los impuestos a la renta, sin embargo, el Impuesto al Patrimonio no es un impuesto a la renta en sentido estricto, y como tal no resulta deducible del impuesto que pagan los inversores en el exterior.

2.2. Las normas sobre Impuesto a la Renta encarecen la financiación del exterior.

Las tasas de interés ofrecidas en el mercado local siempre han sido significativamente mas altas que aquellas a las que acceden las compañías internacionales en sus mercados de origen. En el marco de la actual crisis financiera de la región, además, las tasas ofrecidas localmente son incompatibles con la rentabilidad de la mayor parte de los negocios. En este contexto, la estrategia natural del inversor será intentar obtener financiamiento del exterior. Pero esta posibilidad se ve afectada por las normas tributarias locales.

En el caso de los préstamos directos de entidades financieras del exterior, el artículo 32 del Decreto 840/88 dice que la tasa de interés admitida como deducible del Impuesto a la renta en el caso de préstamos del exterior estará doblemente limitada al máximo entre la

tasa de interés que paga para operaciones pasivas el Banco de la República Oriental del Uruguay, y la tasa de interés generalmente aplicada en la plaza del prestamista.

Esta norma penaliza tributariamente cualquier préstamo del exterior, de modo que no parece tener mas fundamento teórico que la desconfianza que estas operaciones despiertan en las autoridades tributarias. En momentos en que para muchos empresarios conseguir crédito local es directamente imposible, y que el costo del crédito es un factor que disminuye la competitividad internacional de los productores uruguayos, resulta difícil de justificar el mantenimiento de esta disposición.

2.3. Las normas tributarias dificultan algunas formas de acceso al mercado de capitales.

Ante la desaparición práctica del financiamiento bancario a partir del inicio del año 2002, los empresarios han buscado acudir al mercado de capitales para financiar sus operaciones. En la práctica, sin embargo, sólo unas pocas operaciones diseñadas con gran participación del Gobierno han podido concretarse, en gran medida por razones tributarias.

La ley 17.296 (arts. 566 y 567) dispone que los fondos cerrados de crédito estarán gravados por el Impuesto a los Activos Bancarios y el Impuesto a la Renta, aunque los titulares originales de los créditos no estuvieran gravados por estos impuestos. Esto lleva a que la totalidad de los intereses percibidos por los fondos se encuentren gravados con impuesto a la renta, sin admitirse prácticamente deducción alguna contra ellos, lo que constituye un fuerte disuasivo para la utilización de estos instrumentos.

El Parlamento de Uruguay está estudiando un proyecto de ley de fideicomisos, que se espera sea aprobado en los próximos meses. El régimen tributario propuesto por el Ejecutivo para los fideicomisos mantiene las deficiencias del régimen aplicable a los fondos cerrados de crédito.

Esta compleja situación tributaria ha llevado a que sólo se implementen instrumentos de acceso al mercado que evitan aumentar la tributación, lo que requiere una negociación prolongada y caso a caso con el Poder Ejecutivo.

2.4. La utilización de recursos humanos y técnicos del exterior plantea problemas tributarios.

a) Trabajadores temporarios.

No existen en Uruguay normas que ayuden a definir a partir de qué momento un empleado que se traslada a Uruguay en forma temporal queda sometido al régimen de seguridad social uruguayo. El “Banco de Previsión Social”, que recauda y controla los tributos de seguridad social, parece sostener que cualquier trabajo cumplido en Uruguay está sometido a tributos con independencia de su duración, habiendo siempre rechazado establecer un criterio diferente en consultas escritas. Pero el pago de tributos de seguridad social tiene por supuesto la constitución de “sucursal, agencia o establecimiento” en el país, y no existe ningún mecanismo que habilite el pago de tributos de seguridad social por una empresa del exterior que no mantenga un establecimiento permanente en Uruguay.

En los hechos, el Banco de Previsión Social no controla estas situaciones, pero el trabajo temporario de trabajadores extranjeros obliga a las empresas a asumir riesgos jurídicos innecesarios.

Esta situación ha sido resuelta por tratado en un número limitado de casos. El tratado sobre doble tributación con la República Federal de Alemania (de hecho, el único relevante suscripto por Uruguay) soluciona el problema estableciendo en su artículo 216 que “las remuneraciones percibidas por una persona domiciliada en un Estado Contratante en razón de un empleo ejercido en el otro Estado Contratante sólo serán gravadas (...) si: a) el empleado permanece en el otro Estado por un periodo o periodos, que no excedan un total de 183 días en el año fiscal considerado.”

Uruguay ha suscripto tratados en materia de pensiones con Argentina, Brasil, Paraguay, Chile, España, Italia, Grecia e Israel en que se establece que los trabajadores temporarios procedentes de esos países pueden trabajar hasta dos años en Uruguay manteniendo su afiliación jubilatoria en el país de origen.

Fuera de estas excepciones, sin embargo, la situación se mantiene en la ambigüedad.

b) Asistencia técnica del exterior.

Se han realizado recientemente múltiples reformas al régimen de retención de impuestos a la renta por pagos al exterior. Las nuevas normas, sin embargo, son ambiguas con respecto al momento que procede la retención y los servicios que quedan sujetos a ella.

La Ley de Reactivación Económica 17.453 dice que están sujetas a retención las rentas acreditadas por servicios de gestión, asistencia técnica, administración o asesoramiento de cualquier tipo, salvo que se hallen gravadas en el país del domicilio de quien las recibe y que éste no reciba crédito fiscal en dicho país. La exoneración, sin embargo, se limita al impuesto abonado en el país prestador de los servicios técnicos.

A un año de dictada, siguen existiendo importantes dudas respecto a como debe aplicarse esta norma.

3. Problemas de aplicación.

La administración tributaria uruguaya enfrenta graves problemas de funcionamiento, que no han podido ser solucionados. En el año 2001 el Gobierno propuso una amplia reforma de la administración tributaria, que intentaba enfrentar los problemas de transparencia y profesionalización en la actuación de los inspectores, pero este proyecto careció de apoyo político y parece haber sido abandonado.

3.1. La evasión tributaria plantea problemas competitivos a los inversores del exterior.

El informalismo absoluto es probablemente menor en Uruguay que en otros países de la región. Pero la violación mas o menos abierta de las obligaciones tributarias es relativamente corriente, al amparo de un sistema de administración fiscal con problemas serios.

Durante la mayor parte de las últimas tres décadas la fiscalización tributaria ha sido errática, concentrada en un número limitado de empresas, y afectada por importantes problemas internos. En la práctica, sólo las mayores empresas se sienten sujetas a supervisión tributaria sistemática, y existe la percepción generalizada que muchas empresas de segundo nivel compiten deslealmente al amparo de sus menores costos tributarios.

Este ha sido un reclamo constante de los mayores inversores extranjeros del país, que ha sido reiteradamente planteado a las autoridades del Gobierno. En los hechos, sin embargo, la situación se mantiene incambiada.

3.2. El sistema de consultas a la administración tributaria funciona de modo deficiente.

El Código tributario uruguayo organiza un sistema de consultas tributarias vinculantes, destinado a dar certeza a los empresarios sobre las normas que se les aplican. En la práctica, sin embargo, el sistema no cumple su función mas que de forma muy parcial, por la lentitud de las respuestas, y por lo que las empresas consideran es un elevado grado de parcialidad en las mismas.

La mayor parte de los empresarios y de sus asesores fiscales consideran que la respuesta a las consultas que se le formulan a la Administración Tributaria es casi siempre en el sentido de la tributación de la situación consultada, por lo que sólo consideran la conveniencia de consultar cuando se trata de dar certeza a una respuesta por lo demás prácticamente segura.

Con independencia del contenido, la lentitud de las respuestas es un problema autónomo. Una demora de seis meses o más es enteramente normal, mientras el consultante sigue estando expuesto al pago de intereses de mora (que en el caso del pago de impuestos son varias veces superiores a los intereses bancarios) en caso de que la respuesta demore mas de noventa días y sea contraria a la posición del consultante.

En los hechos, el sistema de consulta tributaria no constituye un elemento de uso normal en la relación entre la Administración Tributaria y los contribuyentes.

4. Los estímulos tributarios a la inversión han sido afectados por la crisis fiscal.

4.1. Los estímulos se sujetan a limitaciones que obstan a resultado.

La legislación uruguaya sobre inversiones permite al Gobierno conceder incentivos importantes a los inversores, y ellos se citan regularmente como disponibles para los inversores del exterior. Parte significativa de los beneficios que figuran en la legislación, sin embargo, no son concedidos en la práctica en ningún caso, y algunos de los que se conceden se sujetan a limitaciones y condiciones que los vuelven de escasa significación.

El caso mas relevante afecta al mecanismo llamado “de canalización de ahorro”, que concede una exoneración del impuesto a la renta equivalente a las utilidades o dividendos de los accionistas reinvertidos por éstos en la empresa.

En la práctica, sin embargo, la exoneración sólo se concede por plazos de uno o dos años, sin consideración al plan de negocios ni a las expectativas de retorno de la inversión, de

modo que la exoneración suele extinguirse antes de que la inversión se traduzca en utilidades exonerables.

4.2. El Gobierno cambia sus criterios en materia de exoneraciones sin aviso y afectando a inversiones en marcha.

En tiempos recientes el gobierno ha ido adoptando criterios cada vez más estrictos en materia de otorgamiento de exoneraciones fiscales de carácter discrecional. Los cambios de criterio, sin embargo, no se anuncian por anticipado, de manera de no inducir a decisiones de inversión equivocadas.

El caso más reciente de este tipo se da con la aplicación del artículo 26 de la ley 16.906 que faculta al Ejecutivo a exonerar de tributos a las fusiones, escisiones y transformaciones de sociedades, siempre que las mismas permitan expandir o fortalecer a la empresa solicitante.

Desde el dictado de esta ley en el año 2000, el Ejecutivo concedió esta exoneración en todos los casos en que sus servicios técnicos confirmaron que la fusión o transformación mejoraba la empresa resultante. A mediados de 2003, sin embargo, el Poder Ejecutivo cambió de criterio, afectando a empresas que habían iniciado el proceso de fusión muchos meses antes, cuando el criterio se mantenía sin limitaciones.

4.3 Se mantienen graves atrasos en el cumplimiento del subsidio forestal.

En 1987 la ley 15.939 creó un sistema de subsidios a la inversión en el sector forestal, que preveía el reembolso de los costos de implantación de nuevos bosques en base a proyectos previamente aprobados, que habrá de eliminarse progresivamente a partir del año 2004, para desaparecer en el 2007.

Hace ya varios años, sin embargo, que el Gobierno mantiene atrasos importantes en el pago de estos subsidios, que son afectados por la inflación y la devaluación. En la actualidad, el atraso llega a dos y tres años según los casos, y se agrava progresivamente.

Ferrere Lamaison

Mayo de 2003