

RIESGOS EN LA FLEXIBILIZACIÓN DEL RÉGIMEN DE RESIDENCIA FISCAL EN URUGUAY

Gustavo Viñales*

En reiteradas oportunidades en la historia de nuestro país el tema de las migraciones ha ocupado lugares de privilegio por su importancia social, económica y política, pero en ninguna circunstancia pasada el tema estuvo vinculado a la captación de migrantes a través de estímulos tributarios, como se propone en la actualidad. Algunos decretos recientemente emitidos por el Poder Ejecutivo y la presentación de un proyecto de ley que se encuentra a estudio del Parlamento están llevando al primer plano el debate acerca de la residencia fiscal como herramienta para captar inmigrantes por ventajas tributarias.

¿Qué es la residencia fiscal?

Se trata de un concepto que se incorporó a nuestra normativa tributaria en ocasión de la reforma tributaria del año 2007 y que establece las condiciones bajo las cuales las personas físicas adquieren el carácter de contribuyentes tributarios en nuestro país. La residencia fiscal establece, por ende, las circunstancias de sujeción al fisco, presumiendo que serían los contribuyentes quienes podrían querer evitar ser residentes de un país para no asumir las obligaciones tributarias establecidas en su ordenamiento jurídico. La normativa vigente pretendió definir las circunstancias objetivas que deben verificarse para que los “residentes” se conviertan en “contribuyentes” de los tributos nacionales, por lo que se encuentra estrechamente relacionada con la recaudación. Es decir, no es una norma diseñada para operar como estímulo para la captación de inversiones. Todo lo contrario, los fundamentos de su inclusión en la reforma tributaria estuvieron inspirados en normativa internacional de países que buscan sujeción de sus contribuyentes a la normativa tributaria de su país. Por ello, además, la norma uruguaya prevé la situación para que una persona pueda “salirse” de la obligación de contribuir – en las hipótesis de que posea bienes en nuestro país, pero no permanencia o intereses principales– simplemente con la acreditación de residencia fiscal en otro país.

La residencia fiscal se configura en Uruguay en caso de darse cualquiera de las siguientes circunstancias:

- Presencia física, que implica la permanencia más de 183 días durante el año civil en territorio uruguayo.
- Intereses principales, que requiere la radicación en territorio nacional del núcleo principal o la base de sus actividades o de sus intereses económicos o vitales.

¿Cuáles son los cambios en los requisitos con los nuevos decretos del Poder Ejecutivo?

Los decretos recientemente emitidos, el 163/020, del 11 de junio, que fue modificado por el Decreto 174/020, del 17 de junio, flexibilizan las “bases de intereses económicos” previstas en el Decreto 148/07 y su modificativo, el 330/016. En concreto, se definieron dos situaciones que disminuyen o flexibilizan los requisitos ya previstos correspondientes a inversiones en inmuebles, que pasaron de montos de inversión de aproximadamente 1.630.000 dólares a 380.000 dólares en inmuebles y 60 días de permanencia en el territorio, lo que implica, de hecho, la creación de una figura de “residencia fiscal para veraneantes”; e inversiones en empresas, que pasaron de montos en empresas con proyectos de inversión declarados de interés nacional por casi 5.000.000 de dólares a inversiones en empresas por aproximadamente 1.630.000 dólares que generen al menos 15 nuevos puestos de trabajo.

Todas ellas quedan vigentes, pero la que destaca y se promueve es la de inversiones en inmuebles por 380.000 dólares más 60 días de permanencia en el territorio.

¿Cuáles son los cambios en los beneficios a través de la nueva iniciativa legal?

El proyecto de ley presentado, adicionalmente, pretende ampliar los beneficios para quienes adopten la residencia fiscal y para quienes ya la adoptaron en el pasado (desde el año 2007) en lo que refiere al impuesto a la renta personal sobre los rendimientos mobiliarios en el exterior, ampliando las denominadas “vacaciones fiscales” o *tax holiday*, que supone una extensión de plazos de cinco años a diez años a 0% o la opción de tributar –sin plazo de término– a una tasa menor de IRPF de 7%, en lugar del 12% correspondiente y vigente en la actualidad.

Téngase en cuenta que cuando nuestra normativa tributaria pasó a gravar las rentas de capital por rendimientos de capital mobiliario (intereses por cuentas y colocaciones, dividendos, rendimientos derivados sobre derechos, etcétera) en el exterior, en el año 2011, se implementó un sistema de *tax holiday* por el año del cambio más cinco años, de forma de no alterar las reglas de juego para aquellos extranjeros que se hubieran instalado en nuestro país bajo un régimen normativo que cambiaba. Cabe precisar que en Uruguay no se gravaban las rentas en el exterior (principio de renta territorial) y pasaron a gravarse por IRPF los rendimientos mobiliarios.

La ampliación del plazo propuesta de cinco a diez años implica que, bajo una forma sutil, los extranjeros o nacionales no residentes que adopten o ya hayan adoptado la residencia fiscal uruguaya podrán quedar “exonerados” del pago de IRPF, al liquidar sus obligaciones tributarias como no residentes (por tanto, no gravados por las rentas en el exterior) por el período del año de cambio de residencia más diez años. Además, por el mismo principio de fuente territorial, Uruguay no grava el patrimonio en el extranjero, por lo que se está invitando a extranjeros a establecer residencia fiscal en un paraíso de “playa más impuestos” o de *tax holiday* durante diez años a una tasa de 0%; una invitación a dejar de pagar en su país de residencia anterior y venir aquí, que no les vamos a cobrar impuestos por diez años, y a cambio sólo les exigimos una inversión de 380.000 dólares en inmuebles más 60 días de permanencia en el país.

¿Qué implica en la práctica esta iniciativa?

La propuesta que ha causado el efecto mediático es la de menor exigencia, inversión inmobiliaria de 380.000 dólares más 60 días de permanencia en el territorio nacional, pero en la práctica los no residentes que opten por esta causal de residencia fiscal en nuestro país estarán asumiendo un riesgo importante si no realizan cambios reales en la base de sus actividades o de sus intereses económicos o vitales en su país de origen (presencia física, domicilio, familia, actividades sociales, etcétera). En dichas circunstancias, en su país de origen se les seguirán reclamando impuestos bajo el mismo (o similar) modelo de residencia fiscal. En caso de disputa, los convenios internacionales para evitar la doble imposición (o acuerdos tributarios) tienen cláusulas de desempate. En concreto, ese tipo de cláusulas están en el convenio con Argentina, lo que hace prever que, efectivamente, ocurrirán muchos menos casos reales que lo que se han imaginado algunos actores que, por sus clientes, tienen intereses (asesores legales, fiscales, agentes inmobiliarios, etcétera). En consecuencia, la capacidad de la nueva normativa para estimular o captar nuevas inversiones parece muy limitada.

¿Cómo funcionan otros sistemas en el mundo?

Si bien no hay una definición única de residencia fiscal, los principales países tienen configuraciones similares dentro de un marco conceptual o estándar, también adoptado por nuestro país; adicionalmente, en algunos casos encontramos regímenes promocionales para promover *impatriados* por motivos laborales o económicos. No obstante, es importante tener en cuenta que no existen a nivel internacional casos de umbrales combinados tan bajos de residencia fiscal, montos de inversión y presencia temporal mínima, con nivel de imposición 0%, como los que se pretenden implementar en Uruguay. La comparación con otras situaciones mencionadas, como es el caso de Italia o Portugal, por ejemplo, no resulta pertinente, por el nivel de exigencias y beneficios otorgados, pero principalmente porque los regímenes de *impatriados* que promueven estos países a través de beneficios tributarios implican que las personas pasen a residir en forma real en su territorio nacional. El caso de Cristiano Ronaldo, según información de prensa, es paradigmático, pues tuvo que dejar Real Madrid para ir a jugar a Juventus para optimizar su situación tributaria. En este caso quedó claro que no alcanzaba con hacer la pretemporada en Italia, como implícitamente promueve nuestro nuevo régimen de residencia fiscal.

¿Qué riesgos presenta la normativa propuesta para Uruguay?

Este sistema de “exigencias mínimas” tiene el riesgo real de que sea utilizado de forma abusiva por no residentes para adoptar la “residencia fiscal uruguaya” con un objetivo pernicioso o perjudicial para un fisco de otro país. Por ejemplo, que una persona entregue en el sistema financiero su residencia fiscal en nuestro país (que no le genera imposición real), en el marco del régimen de intercambio automático de información financiera con fines tributarios que hoy intercambian 100 jurisdicciones a nivel internacional, para lograr que no llegue la información a su país “real”, por ejemplo, la AFIP de Argentina, eludiendo la imposición y recaudación proveniente de inversiones, activos o patrimonios que esa persona posee en el exterior.

Otro ejemplo de uso abusivo refiere a la utilización de convenios para evitar la doble imposición que tenga Uruguay con determinados países que a su vez no tengan convenio con su país “real” (los casos denominados *treaty shopping*); por ejemplo, presentar la residencia fiscal uruguaya ante una empresa o un fisco extranjero de manera de optimizar determinados objetivos tributarios, pues al aplicar las cláusulas previstas en ese convenio no se le retienen impuestos en origen (al pagarle una remuneración del exterior) y logra tasas efectivas más bajas.

Estas situaciones de la vida real podrían generar denuncias para Uruguay ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En concreto, esta organización tiene un sistema o listas de “jurisdicciones de alto riesgo” para referencia del sistema financiero. Se trata de una lista de países sospechosos, que supone la revisión con mayor diligencia de los certificados de residencia fiscal por inversiones emitidos por dichos países. Para la OCDE, los esquemas de residencia y ciudadanía por inversión de riesgo potencialmente elevado son aquellos que dan acceso a una tasa impositiva baja sobre los ingresos personales provenientes de activos financieros extraterritoriales y no requieren que la persona resida un plazo significativo en el lugar que ofrece este tipo de esquema de residencia fiscal. Estos instrumentos pueden ser utilizados para socavar los procedimientos de debida diligencia del CRS (estándar común de reporte), en el marco del sistema de intercambio automático de información financiera con fines tributarios. En concreto, los esquemas que se consideran potencialmente de alto riesgo son aquellos que, por un lado, dan acceso al

contribuyente a una tasa impositiva sobre los ingresos personales baja, de menos de 10% sobre activos financieros extraterritoriales, y, por otro lado, no requieren una presencia física significativa, de al menos 90 días, en la jurisdicción que ofrece la residencia fiscal.

¿Qué impacto real podemos esperar más allá de las repercusiones mediáticas?

Ese tipo de esquemas tributarios difícilmente sean útiles para atraer inversiones. La normativa podrá alentar la instalación temporal en nuestro país de ciudadanos argentinos en edad de retiro, sin actividad económica real en su país, que si viven de rentas pasivas obtendrán una ventaja tributaria importante, pero sin generar inversiones reales, ni siquiera gastos relevantes, ya que sería el caso de personas que vendrían a una actividad pasiva de carácter temporal. Sí podrán llegar inversiones e inversores, por condiciones reales en Argentina y Uruguay y sus situaciones económicas coyunturales relativas, pero para ello no era necesario ni es de aplicación real esta rebaja o flexibilización de la residencia fiscal.

Reflexiones, mis vintenes sobre el tema

Al promover este tipo de esquemas, se vuelve a cometer el error de mezclar objetivos con herramientas en lo que refiere al uso de los instrumentos tributarios. Los objetivos de promoción de inversiones a través de beneficios tributarios no podrán alcanzarse por medio de normas excesivamente flexibles de residencia fiscal. Resulta claramente inconveniente que se recurra a la herramienta tributaria para estimular la simple *domiciliación* en nuestro país, sin consecuencias reales de inversión, residencia ni recaudación. Es un riesgo innecesario recurrir a este tipo de instrumento con el compartible propósito de alentar la inversión o radicar *impatriados* en nuestro país. La anterior versión de *domiciliación* flexible fueron las denominadas SAFI, que nada aportaron al país, más allá de los beneficios que la creación y administración de estas figuras societarias puedan haber significado para algunos servicios profesionales. Esta experiencia sólo le aportó a nuestro país mala reputación internacional en materia tributaria, y contribuyó a promover la opacidad en el funcionamiento de las sociedades comerciales.

La exposición de motivos del proyecto de ley que se encuentra a estudio en el Parlamento hace referencia a medidas que “tienen por finalidad el aumento de la inversión y la generación de empleo”. Los legisladores y sus asesores pueden analizar si realmente se cumplen estos propósitos o sólo es la punta de un iceberg que debajo muestra otros fines. A tales efectos, deben considerarse de un lado de la ecuación las potenciales ganancias para nuestro país en materia de inversión, empleo, residencia y recaudación tributaria. Del otro lado de la ecuación deben computarse las pérdidas para nuestro país por renuncia fiscal real (sobre aquellos que ya son residentes, pues pasaron más de seis años y están tributando IRPF en Uruguay por sus rendimientos mobiliarios en el exterior), a lo que debe agregarse el riesgo reputacional a nivel internacional y la eventual exposición a denuncias y controversias ante el foro de la OCDE.

Personalmente, no logro encontrar ningún ejemplo de casos en que con una inversión inmobiliaria de 380.000 dólares más 60 días de permanencia en el territorio puedan derivarse impactos positivos para nuestro país. Eso sí, la renuncia fiscal y la pérdida de recaudación que acarrearía la aprobación del proyecto es cierta, pues aun cuando no llegue ninguna nueva inversión por este motivo, quienes ya adoptaron la residencia fiscal en el pasado reciente dejarán de tributar IRPF por otros cinco años más o lo harán a una tasa reducida sin plazo de término, sin ninguna exigencia de nueva inversión. El argumento que vincula de manera virtuosa la flexibilización de la residencia fiscal propuesta con sistemas de beneficios por inversiones omite considerar que en la promoción de inversiones el gasto fiscal ocurre cuando

estas se consolidan; aquí la renuncia fiscal es automática, aun cuando no llegue ninguna nueva inversión. En un momento de dificultades económicas, en que se anticipa un ajuste a la baja del gasto público, no parece oportuna la reducción de impuestos (IRPF) sin exigir contrapartidas, sobre todo teniendo en cuenta que los beneficiarios de estas medidas serían personas que perciben rentas pasivas originadas en inversiones financieras en el exterior.

Adicionalmente, los beneficios que otorga el proyecto implican discriminar entre “extranjeros” y “nacionales”, situación muy diferente a lo que ocurre con la ley de inversiones. La nueva normativa genera, expresamente, una situación de privilegio fiscal en favor de extranjeros por un tiempo indeterminado (sin plazo de término, se otorga una tasa menor en el IRPF). La ley de promoción de inversiones, muchas veces criticada por actores políticos y empresariales, refiere a la “protección de las inversiones realizadas por inversores nacionales y extranjeros en el territorio nacional”.

La mayor exposición para Uruguay, sin embargo, refiere al potencial riesgo de ser incluido en listas de jurisdicciones de alto riesgo para el estándar común de reporte de intercambio de información de la OCDE. Luego del esfuerzo continuo durante años de adoptar un rumbo de buenas prácticas internacionales en materia tributaria, el camino elegido a través de la normativa mencionada implica volver a un sistema de *domiciliación* pernicioso sin efectos positivos, ni económicos ni tributarios, para la economía real del país. Los legisladores están a tiempo de evitar que estos riesgos puedan materializarse, sin que ello implique ninguna pérdida relevante de bienestar para los ciudadanos de este país.

Es tiempos de crisis económica mundial, que aumenta la competencia fiscal internacional, nuestro país deberá revisar, de forma casi permanente –con objetivos de empleo, conocimiento, adaptación y mitigación al cambio climático– su normativa para promover la locación de inversiones productivas y la radicación de extranjeros en programas de *impatriados*, pero todo ello deberemos realizarlo en un marco de inserción internacional virtuoso y en condiciones de equidad con nuestros nacionales, empresas y personas, que nos mantenga como país de referencia de buenas prácticas en un escenario global, lo que resulta imprescindible para nuestro desarrollo sostenible.

Gustavo Viñales es contador público con un máster en Hacienda Pública y Administración Financiera y Tributaria, profesor de maestría y posgrados de Tributaria en la Universidad de la República, e investigador asociado en el Centro de Investigaciones Económicas.