



PARLAMENTO  
DEL URUGUAY

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Secretaría

**XLIX Legislatura**

**DEPARTAMENTO  
PROCESADORA DE DOCUMENTOS**

**Nº 1750 de 2024**

S/C y Carpetas Nos. [3569](#) de 2023 y [4255](#) de 2024

Comisión de Hacienda

---

---

SE RECIBE A AUTORIDADES DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

DERECHOS Y GARANTÍAS DE LOS CONTRIBUYENTES FRENTE  
A LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS  
Regulación

TRATAMIENTO TRIBUTARIO APLICABLE A CIERTAS PARTIDAS PROVENIENTES  
DEL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL DE CONFORMIDAD  
CON LA LEY Nº 20.130  
Modificaciones

Versión taquigráfica de la reunión realizada  
el día 10 de abril de 2024

(Sin corregir)

Presiden: Señores Representantes Conrado Rodríguez (Presidente) y Gonzalo Mujica (Vicepresidente).

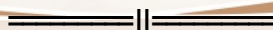
Miembros: Señores Representantes Gonzalo Civila, Bettiana Díaz, Álvaro Lima, Gustavo Olmos, Iván Posada, Sebastián Valdomir y Álvaro Viviano.

Invitados: Por el Ministerio de Economía y Finanzas: Cr. Alejandro Irastorza, Subsecretario; Cr. Fernando Serra, asesor de Asesoría Tributaria, y Dres. Marcos Álvarez y Pablo Bazán, asesores Jurídicos de la Dirección General de Secretaría.

Por la Dirección General Impositiva: Cr. Álvaro Romano; Cra. Marisa Yori, y Cr. Gastón Cirimello, asesores.

Secretario: Señor Eduardo Sánchez.

Prosecretaria: Señora Patricia Fabra.



**SEÑOR PRESIDENTE (Conrado Rodríguez).**- Habiendo número, está abierta la reunión.

(Es la hora 10 y 16)

Buenos días para todos.

Damos la bienvenida a una delegación del Ministerio de Economía y Finanzas, integrada por el subsecretario, contador Alejandro Irastorza; el asesor de la Asesoría Tributaria, contador Fernando Serra; los asesores jurídicos de la Dirección General de Secretaría, doctores Pablo Bazán y Marcos Álvarez. También damos la bienvenida a una delegación de la Dirección General Impositiva, integrada por la contadora Marisa Yori y los contadores Álvaro Romano y Gastón Cirimelo.

Antes que nada, les queremos pedir disculpas por lo que ocurrió la semana pasada. Ustedes estaban citados pero, por una situación ajena a nuestra voluntad, se realizó una sesión extraordinaria a la hora 10, motivo por el cual automáticamente quedaron anuladas todas las citaciones de las comisiones. Esa fue la razón por la cual no pudimos hacer la reunión de la Comisión de Hacienda. Así que les pido las disculpas del caso y agradezco vuestra presencia.

Se pasa a considerar el asunto que figura en primer término del orden del día, que tiene que ver con el Decreto N.º [412/023](#), por el cual, en lo que nos es personal, convocamos al Ministerio de Economía, conjuntamente con un asunto que ingresó en el día de ayer que tiene que ver con un proyecto de ley interpretativo que fue derivado a la Cámara de Representantes y a la Comisión de Hacienda para ser tratado.

Le vamos a pedir al vicepresidente de la Comisión, diputado Gonzalo Mujica, que presida, a efectos de que podamos realizar las consultas del caso a la delegación del Ministerio de Economía.

(Ocupa la Presidencia el señor representante Gonzalo Mujica)

**SEÑOR PRESIDENTE (Gonzalo Mujica).**- Buenos días.

Comenzamos con el tema en discusión.

**SEÑOR REPRESENTANTE RODRÍGUEZ (Conrado).**- A los efectos de hacer una descripción del tema, abordar algunos conceptos que nos parecen muy importantes e intentar hacer una locución en una sola vez para que luego el Ministerio de Economía se pueda explayar, lo que queremos hacer, primero, es contextualizar la convocatoria del Ministerio y, después, sobre el final de nuestra intervención, hacer algunas preguntas a fin de que nos las pueda responder y, en todo caso, si hay alguna duda, volver a preguntar, obviamente, sin perjuicio de las preguntas que puedan desarrollar y realizar nuestros colegas.

La convocatoria que habíamos solicitado al Ministerio de Economía tiene que ver con el Decreto N.º [413/023](#), de diciembre de 2023. Este decreto grava con el IASS determinadas partidas que, a nuestro juicio, no están gravadas por la Ley N.º [16713](#), del año 1995, ni por la Ley N.º [20130](#), del año 2022, de la última reforma de la seguridad social, como tampoco lo hace la ley que creó el impuesto a la asistencia a la seguridad social.

¿Por qué decimos que esto no está establecido en la ley y que nosotros cuestionamos el decreto por entender que no se estaba cumpliendo con el principio de legalidad que informa nuestro derecho tributario? Porque el principio de legalidad está

establecido en la Constitución de la República, básicamente, en tres artículos: en los artículos [10](#) y [83](#), pero sobre todo en el numeral 4°) del artículo [85](#), que dice:

"ARTÍCULO 85.- A la Asamblea General compete: [...].

4°) Establecer las contribuciones necesarias para cubrir los presupuestos, su distribución, el orden de su recaudación e inversión, y suprimir, modificar o aumentar las existentes".

Lo que se dispone allí es el principio de que no hay tributo sin ley que lo establezca. Este es un principio cardinal del derecho tributario que está consagrado en la Constitución y también está reafirmado en el Decreto Ley N.° [14306](#), que es el Código Tributario, que en su artículo [2.°](#) establece el principio de legalidad y dice:

"Artículo 2.- (Principio de legalidad).- Solo la ley puede:

1°) Crear tributos, modificarlos y suprimirlos.

2°) Establecer las bases de cálculo y las alícuotas aplicables [...]".

Además, el Código Tributario en su artículo [16](#) hace una descripción del sujeto pasivo de la relación jurídica tributaria, y dispone que debe ser establecido por ley.

Los artículos [17](#) y [23](#) del Código Tributario se refieren a los agentes de retención y de percepción.

El artículo 23 establece:

"Son responsables en calidad de agentes de retención o de percepción las personas designadas por la ley o por la Administración, previa autorización legal, [...]".

Por lo tanto, a nuestro juicio, esto también requiere de una ley, y lo decimos porque el decreto establece agentes de retención -en este caso, las AFAP- para que puedan retener el impuesto ante determinadas partidas.

La Ley N.° [18314](#), del año 2008, que creó el IASS, establece en su artículo 1.° -en el cual habla de la creación del impuesto- que gravará los ingresos correspondientes a jubilaciones y pensiones.

El artículo 2.° establece:

"Estarán gravados los ingresos correspondientes a las jubilaciones, pensiones y prestaciones de pasividad similares, [...]".

El artículo 5.° dice:

"Serán contribuyentes las personas físicas, en tanto sean titulares de los ingresos gravados".

Volvemos a decir que esta ley de creación del IASS no designa como agentes de retención a las AFAP en cuanto al IASS ni tampoco establece una autorización a la Administración para realizarlo.

Queremos hacer una breve descripción de las partidas que por el Decreto N.° [413/023](#) pasaron a estar gravadas por el IASS. Hay una primera partida que tiene que ver con aquello que el trabajador ahorra y capitaliza en la AFAP, fruto de estar incluido dentro del sistema mixto y dentro del pilar de capitalización. Cuando la persona fallece antes de acceder a la jubilación y no tiene beneficiarios de su pensión, los haberes, que están en una cuenta que es del trabajador y que es administrada por una

AFAP, hasta el dictado del decreto pasaban íntegramente a los sucesores, a los herederos, sin ningún tipo de gravámenes, sin ningún tipo de imposición.

El decreto viene a innovar una situación con respecto a lo que las distintas administraciones nunca realizaron porque siempre entendieron que, en realidad, este tipo de partidas no ingresaban dentro del concepto de pasividad. De hecho, la Ley N.° [16713](#) establece con claridad en varios artículos -por ejemplo, el artículo 58-BIS y el artículo 142- que este tipo de partidas se consideran haberes sucesorios. Reitero que la ley dice con claridad que son haberes sucesorios y no pasividades.

Si se entendiera que fuera una pasividad, en primer término, esto está por fuera, inclusive, del entendimiento literal de artículo. Es más: la RAE establece en su definición que una pasividad es pasar de un grado de actividad a una inactividad. En este caso, la persona fallece y, por lo tanto, no pasó a una inactividad, motivo por el cual cobra un haber por su inactividad. Eso es muy claro, por lo tanto, una asignación de similar naturaleza no puede ser asimilada a una pasividad. La ley dice específicamente en dos artículos que esto es un haber sucesorio.

Asimismo, hay una segunda situación vinculada a esta que tiene que ver con los ahorros realizados en los fondos voluntarios y complementarios, a partir de determinada franja de ingresos, con la que sucede lo mismo. Es decir, a través del decreto se estaría estableciendo una imposición sobre estas partidas que la ley define como haber sucesorio.

Hay otra situación, que tiene que ver con lo dispuesto en el artículo [87](#) de la Ley N.° 20130, la ley de la última reforma de la seguridad social, que estableció un mecanismo bastante innovador y, a mi juicio, de justicia, y que le hace bien al sistema. Dicho sea de paso, fue una innovación, una incorporación de gente de nuestro partido, el Partido Colorado, con la posibilidad de que si el trabajador, teniendo causal jubilatoria, difiere su jubilación hasta en tres años, tiene la posibilidad de retirar un capital de hasta el 9 % de lo que tiene ahorrado y ha capitalizado.

El decreto también establece que se grava este 9 % con el IASS. La situación es muy clara, porque la persona no entró en ninguna inactividad. La persona sigue trabajando, difiriendo su jubilación y optando por tomar parte del capital que tiene ahorrado. Por lo tanto, tampoco puede ser asimilado a una pasividad.

El decreto establecía el gravamen y nosotros dijimos públicamente que estaba por fuera de lo que disponía la ley.

Asimismo, en lo que tiene que ver estrictamente con conceptos políticos, hay una política legislativa muy clara de incentivar este instrumento para que las personas tengan un estímulo para diferir su jubilación en el tiempo. ¿Qué se logra con esto? La sustentabilidad del sistema. Se le da la posibilidad al Estado, a todo el sistema de la seguridad social, de no tener que pagar determinada cantidad de jubilaciones de manera anticipada, y al mismo tiempo, la persona se hace de un capital y sigue aportando a la seguridad social.

Según lo que establece el Decreto N.° 413 ese estímulo estaría en tela de juicio, porque al cobrarle el IASS sobre ese 9 % el trabajador va a pensar más de una vez en diferir su jubilación, justamente, porque se le va a quitar parte de lo que tiene ahorrado.

Por eso decimos que en lo que tiene que ver con la política legislativa que asumió el Parlamento nacional, más allá del posicionamiento de cada una de las bancadas a la hora de votar el artículo N.° 87, el decreto iría en contra de lo establecido en la ley.

Enrabadado con estas dos cuestiones -el haber sucesorio que se genera cuando el causante muere y heredan sus sucesores y al mismo tiempo el retiro del 9 % del capital- existe otra que a nosotros nos preocupa muchísimo y es que el decreto establece de qué manera se va a aplicar el impuesto. En ese sentido, establece que se aplicará sobre un único flujo económico, tomando las alícuotas que se consideran cuando se calcula el impuesto de manera anual. Tanto el IRPF como el IASS se pagan anualmente, solo que se hace un anticipo cada uno de los meses.

Con respecto a la cuantía, es muy claro que en un solo flujo económico, cuando la persona fallece y se traspassa ese haber sucesorio a los herederos, se pasa en una sola partida, y a partir de ahí se computa el IASS con las alícuotas anuales. Esto lleva a terminar gravando en exceso a una persona que tal vez no iba a pagar el IASS. En lugar de calcular, por ejemplo, lo que vendría a ser la posible sobrevida de la persona, es decir, la que hubiera correspondido bajo determinadas tablas, cobrando una jubilación durante veinte años, mucha gente estaría por debajo del mínimo no imponible y no pagaría el IASS. Sin embargo, el decreto, al establecer las alícuotas sobre un único flujo financiero o económico claramente está gravando por demás. Hay situaciones en las cuales se termina gravando con la máxima tasa, que es del 30 %, y se da la circunstancia de que si una persona que fallece y tiene un capital ahorrado, por ejemplo, de \$ 1.000.000, los herederos terminan cobrando \$ 700.000, porque \$ 300.000 serían para el IASS.

A la ilegalidad que nosotros hemos señalado agregamos esta otra ilegalidad e inconveniencia que tiene que ver con la forma en que se grava.

Hay otra situación que se da cuando la persona fallece y deja beneficiarios de pensión. Una vez descontada la prima del seguro para el financiamiento de las prestaciones de pensión que correspondan, el remanente de los fondos, que eran propiedad del causante e integran también el haber sucesorio, pasan a estar gravado por el IASS.

Para nosotros estas situaciones -lo volvemos a decir- van en contra de la Constitución y de la ley. Ese fue el motivo por el cual decidimos convocar al Ministerio de Economía y Finanzas para hacerle algunas consultas.

Con el pasar de los días fue público y notorio nuestro posicionamiento y el de personas que presentaron recursos administrativos, como el doctor Renán Rodríguez y también las AFAP. También hicimos consultas con tributaristas destacados que se pronunciaron en cuanto a la ilegalidad del decreto.

Luego, ingresó un proyecto de ley interpretativo. En ese sentido, señalamos públicamente nuestro reconocimiento al presidente de la República por haberse ocupado de esta temática. A partir de que el presidente de la República se ocupó, hubo algunos informes dentro del Poder Ejecutivo que también avalan nuestra posición. En ese sentido es que se envía este proyecto de ley interpretativo.

A partir de estas dos cuestiones -la que tiene que ver con el decreto y con el proyecto de ley interpretativo- a nosotros nos surgen algunas consultas y preguntas. Creemos que hubiera ameritado la derogación lisa y llana del decreto; jurídicamente es lo que hubiera correspondido. No obstante, se envió un proyecto de ley interpretativo.

Nosotros habíamos anunciado la presentación de un proyecto de ley interpretativo, pero justamente lo hicimos porque no tenemos la facultad de derogar un decreto, por lo tanto lo teníamos que hacer a través de una ley, pero la Administración puede ir en contra de sus propios actos y revocar sus actos administrativos, y en este caso, decidió presentar un proyecto de ley interpretativo.

Si bien en gran medida coincidimos con la mayoría de las disposiciones del proyecto de ley interpretativo, no ocurre así con la exposición de motivos, porque nuevamente se hace referencia a determinadas partidas que están gravadas por ley y que ahora, debido a un cambio de política, se decide no gravar; a algunas se las declara exentas y de otras se dice que no están dentro de los hechos generadores del IASS ni del IRPF.

Lo que notamos es que hay cierto grado de contradicción entre la exposición de motivos y el articulado del proyecto de ley.

Podríamos hablar mucho más, pero lo importante es escuchar al Ministerio de Economía y Finanzas.

Voy a realizar algunas preguntas que luego acercaré a la delegación por medio de la Secretaría.

La primera pregunta nos parece fundamental y es: ¿qué base legal utilizó el Ministerio de Economía para la confección y aprobación del Decreto N.º [413/023](#)?

La segunda pregunta es la siguiente. Si hubo una marcha atrás -a nuestro juicio lo calificamos así- en cuanto a gravar estas partidas, ¿por qué no se siguió el camino de derogar el decreto y en su lugar se envió un proyecto de ley interpretativo?

La tercera pregunta es: si para el Ministerio de Economía -y digo esto porque he leído declaraciones de algún representante del Ministerio- supuestamente la ley siempre gravó estas partidas y, en el caso específico de lo que corresponde a los herederos por el capital ahorrado por el fallecimiento del causante por el pilar de capitalización dentro del sistema mixto, ¿por qué ninguna de las administraciones anteriores decidió retener y verter a la DGI lo correspondiente al IASS?

La cuarta pregunta es: ¿Por qué en la exposición de motivos se sigue sosteniendo que estas partidas están gravadas por ley y ahora, en un cambio de política, se decide establecer en el proyecto de ley interpretativo que están exentas?

Quinta pregunta. En la exposición de motivos de este proyecto de ley -de la cual seguramente en un rato nos van a hablar- sobre las partidas que tenía el causante como patrimonio objeto de su ahorro y capitalización dice textualmente: "[...] las mismas se encuentran comprendidas en el hecho generador del IASS. Por ende, la cuota parte que perciben cada uno de los sucesores al momento de efectuarse el cobro de las partidas referidas se encontraría gravada, y, en consecuencia, la persona física titular del crédito contra el fondo de ahorro previsional cuya propiedad ha sido adquirida por el modo sucesión, se constituiría en contribuyente del IASS al momento de percibir la partida proveniente de dicho fondo".

La exposición de motivos dice eso y la pregunta que planteamos es: ¿Cuál es la ley y el artículo de esa ley que califica a los herederos como sujetos pasivos, es decir, como contribuyentes del IASS?

La sexta pregunta es la siguiente.

¿Cómo se puede decir en un proyecto de ley interpretativo que, supuestamente, retrotrae sus efectos al momento de la promulgación de la ley que se interpreta, que determinada partida está exenta de un impuesto o mejor dicho, como dice la parte dispositiva, que no se encuentra comprendida en el hecho generador del mismo, como lo dice el artículo 2.º del [proyecto de ley](#), pero al mismo tiempo en la exposición de motivos dice que se ha entendido que las mismas se encuentran comprendidas dentro del hecho generador del IASS? El articulado dice que no se encuentran comprendidas dentro del

hecho generador del IASS. La exposición de motivos dice que sí se encuentra dentro del hecho generador del IASS.

Si se trata de una ley interpretativa que retrotrae sus efectos a la promulgación de la ley que está interpretando allí, evidentemente, habría una contradicción y esa también es la consulta.

Después, tenemos algunas propuestas para realizar sobre el proyecto interpretativo, pero creo que primero sería bueno escuchar al Ministerio de Economía y, en todo en todo caso, luego plantearle la posibilidad de agregar algún artículo en la parte dispositiva; nos parecería importante que así fuera.

Agradezco, desde ya, al presidente y a toda la Comisión.

Muchas gracias al Ministerio de Economía por su comparecencia.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Si no hay más preguntas por parte de los diputados, damos la palabra al Ministerio.

**SEÑOR SUBSECRETARIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.-** Buenos días para todos.

Varios de los temas que mencionó el diputado no los compartimos, pero ahora lo importante es aclarar nuestra posición.

De todas formas, en nombre del Poder Ejecutivo queremos dejar bien claro que este decreto fue firmado por el Consejo de Ministros y, obviamente, por el Presidente de la República; que no es ilegal como se ha mencionado; no ha generado ningún nuevo impuesto, no ha innovado con ningún nuevo impuesto y mucho menos un impuesto a la herencia como también se ha comentado por ahí.

Con respecto a esto, debemos señalar que existen muchos temas técnicos, por lo que después le vamos a ceder la palabra a los especialistas de la DGI y de la sección tributaria del Ministerio que son muy buenos conocedores del IASS, es decir, del hecho generador. También hay que entender el sistema tributario del punto de vista conceptual y más desde este punto de vista del sistema previsional para interpretar todo lo que tiene que ver con la norma jurídica que regula al IASS, justamente, el hecho generador. A continuación, voy a responder sobre estos dos aspectos.

Por un lado, estaba el decreto que nosotros enviamos. Luego -y tomo lo que recién dijo el señor diputado-, debo dejar en claro que no hay una marcha atrás por parte del Ministerio de Economía y que para avanzar en esto y zanjar esta situación, el Poder Ejecutivo envió al Parlamento -creo que fue la semana pasada, cuando íbamos a estar convocados el miércoles; eso ya iba a estar, pero ya lo tienen a mano-, un proyecto de ley alternativo que fue en este caso firmado por la ministra de Economía, el ministro de Trabajo y, obviamente, el Presidente de la República, por el cual se establecen ajustes y adecuaciones a todos estos temas tributarios que estamos señalando en relación a la Ley N.º [20130](#).

Uno de los motivos de la postergación que solicitamos para concurrir a la Comisión fue que tuvimos varias reuniones en el Ministerio de Economía con los asesores e integrantes del Ministerio de Trabajo y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto que participaron de la ley de reforma de seguridad social junto con el doctor Rodolfo Saldain. Entonces, contestando en parte la pregunta del diputado a efectos de contribuir al objetivo de la referida reforma es que propiciamos este proyecto de ley, que más que nada consta de tres artículos.

El primero, busca exonerar, como lo dijo el diputado, el beneficio parcial en forma de capital en lo que tiene que ver con esa posibilidad de recibir un 9 % de su ahorro voluntario, si difiere en determinadas condiciones hasta tres años su actividad. Esto es claro. Por supuesto, estamos de acuerdo con este estímulo, y lo aprobamos, pero en la ley no quedó reflejado y, por lo tanto, uno de los motivos es que en este artículo lo estamos exonerando. Es decir, no quedó reflejada en la ley dicha exoneración y, lo que no queda en la ley -yo no soy abogado-, como siempre decía el doctor Rocca Couture, no está en el mundo. Por lo tanto, hay que dejarlo bien expresado acá.

Respecto a lo que tiene que ver con el haber sucesorio, ocurre lo mismo. Como bien dijo el diputado, en los artículos, intérpretese en forma interpretativa para buscar también la exoneración de estas partidas del punto de vista del IASS y del IRPF.

Me interesa remarcar que este Decreto N.º [412/023](#), del 19 de diciembre del 2003 no creó ningún impuesto -y esto es importante también, porque vuelvo a decir que es un tema muy técnico-, sino que determinó la cuantía de la obligación tributaria; una obligación tributaria que existe desde la reforma tributaria, que adoptó un modelo impositivo, aplicando la formación y la disposición, lo que son todas las etapas de la constitución del IASS del ahorro previsional; primero con la creación del IRPF y luego con la creación del IASS.

Si el Ministerio de Economía hubiera entendido que esto tendría una apariencia de ilegalidad, no habría tenido inconveniente en derogar este decreto. El tema es que no solucionamos el problema, porque entendemos que estas partidas están gravadas por IASS y, por lo tanto, es necesario este proyecto de ley que enviamos para darle dicha exoneración de carácter interpretativo.

Para culminar -después cedería la palabra para ir contestando las preguntas formuladas por el diputado, ya que me interesa porque yo participé de varias reuniones-, debo señalar que el Presidente de la República intervino; desde el primer día el Presidente de la República le dio la razón y el apoyo al Ministerio de Economía y a la ministra de Economía en mano directamente. Y de esas reuniones, reitero, para zanjar esta situación, resolvimos enviar este proyecto de ley; me interesa también aclararlo para que el tema quede bien explícito.

Señor presidente: solicito le pueda conceder la palabra al contador Álvaro Romano y después al contador Fernando Serra o a integrantes de la DGI, para ir respondiendo a las distintas preguntas.

Gracias.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Tiene la palabra el contador Álvaro Romano.

**SEÑOR ROMANO (Álvaro).-** Muchas gracias, señor presidente.

Buenos días para todas y para todos. Es un gusto estar en este ámbito discutiendo o intercambiando conceptos tributarios.

Voy a ir directamente a los cuestionamientos de carácter técnico que hacía el señor representante y me voy a referir directamente a las preguntas finales, sin perjuicio de tal vez hacer alguna referencia sobre alguno de los conceptos que previamente había expresado.

La primera de las preguntas es concreta y directa con relación a cuál es la base legal que fundamenta el decreto en cuestión.

El diputado en su intervención inicial hacía referencia al principio de legalidad, señalando en forma acertada que obviamente en nuestro sistema no puede haber un



tributo sin una ley que lo establezca, pero eso surge directamente de la Constitución de la República y del código tributario lo cual es una obviedad y está correcto.

Por lo tanto, si no hay una ley que establezca un tributo, mal puede una norma reglamentaria establecerlo *per se*. Entonces, lo que tenemos que analizar es qué es lo que establece -con esto estamos respondiendo la primera pregunta, es decir, cuál es la base legal del decreto-, la ley que crea el IASS y permítame hacer un paréntesis.

Como ustedes recordarán, cuando elaboramos la reforma tributaria se hizo con un carácter integral, con una visión sistémica y las pasividades estaban gravadas por IRPF. Ustedes recordarán que hubo un suceso bastante insólito. Un grupo de retirados militares recurrió a aquel artículo que gravaba por IRPF las pasividades y, curiosamente, la Suprema Corte de Justicia declaró inconstitucional el artículo que gravaba por IRPF las pasividades, en una situación bastante particular, porque, no sé si se acuerdan que eso salió por mayoría: tres a dos y, precisamente, una de las ministras que votó a favor de la inconstitucionalidad se jubilaba a los pocos días. Por lo tanto, cuando ella sale, ingresa el nuevo miembro, quien entendía que era constitucional el IRPF que gravaba las pasividades.

Entonces, una cantidad de recursos que había en cartera y que empezaron a caer, empezaron a salir con fallos a favor de la constitucionalidad, con lo cual teníamos una situación bastante extraña en la que teníamos algunos ciudadanos que tenían recursos que les decía que era inconstitucional y otros que decían que era constitucional.

En ese sentido, se entendió que lo correcto, lo adecuado era eliminar del IRPF estas partidas y gravarlas por un único impuesto que atendiera las observaciones que había hecho en su momento la Suprema Corte de Justicia. Por eso, es que ahora hay un impuesto distinto que se llama IASS que es el que grava o que eventualmente podría gravar estas partidas.

¿Por qué hago esta precisión previa? Porque nos va a servir a la hora de la interpretación.

Entonces, veamos qué es lo que dice el artículo 2.º de la Ley N.º [18314](#), que es la que crea el IASS.

El artículo 2.º, bajo el *nomen iuris* de hecho generador nos dice: "Estarán gravados los ingresos correspondientes a las" -y ahí enumera tres conceptos- "jubilaciones, pensiones y prestaciones de pasividad similares". Es decir, el IASS grava tres conceptos distintos: jubilaciones, pensiones y prestaciones de pasividad similares.

¿Qué decía el artículo anterior, el del IRPF? El de IRPF tenía una redacción bastante similar, decía: "jubilaciones, pensiones y prestaciones de pasividades de similar naturaleza" que, por otra parte, ese es el texto que recoge el decreto reglamentario del IASS; pero en definitiva, el concepto es el mismo: son tres fuentes de rentas las que quedan gravadas por IASS.

Está muy claro que son las jubilaciones; está muy claro que son las pensiones, pero no tenemos en la ley una definición del concepto de prestaciones de pasividad de similar naturaleza o prestaciones de pasividad similares. O sea, estamos ante un concepto jurídico indeterminado que debemos interpretarlo acorde a lo que establece nuestro marco jurídico; en particular, en el marco de la autonomía del derecho tributario debemos interpretarlo conforme a lo que establece el código tributario, en particular, en sus artículos [4.º](#) y [6.º](#).

Entonces, cuando nosotros decimos que lo que está gravado son las prestaciones de pasividad similares, debemos preguntarnos, similares a qué. Porque la norma viene

diciendo, jubilaciones, pensiones y prestaciones similares. ¿Similares a qué? Parece bastante obvio que similares a las jubilaciones y a las pensiones.

Por lo tanto, lo que corresponde es identificar cuáles son aquellas características o atributos que son comunes a ambas, es decir, a las jubilaciones y a las pensiones, porque esta tercera categoría tiene que ser similar a las dos; por tanto, tendríamos que establecer cuáles son los elementos que caracterizan o tipifican a esas partidas y que se presentan en las dos y cualquier otra partida ajena a esos dos conjuntos que verifique esa característica sería una prestación de similar naturaleza.

¿Cuáles son las partidas o cuáles son los atributos que las partidas que nos están convocando y que estamos debatiendo, tienen en similar con las jubilaciones y con las pensiones?

Esto, por otra parte, para la administración tributaria no es nuevo. La administración tributaria ya tiene varios pronunciamientos administrativos en los cuales se ha expedido respecto al contenido de este concepto. Como comprenderán, ya tenemos varios años de vigencia del IASS y sobre eso después vamos a referirnos.

¿Cuáles son las características que hacen que se considere que estas son prestaciones de pasividades de similar naturaleza?

En primer lugar, para que estemos en presencia de una prestación de pasividad similar tiene que ser una partida que surja y esté regulada por el marco normativo que crea la seguridad social. No podemos decir que es una partida de pasividad si es la partida es totalmente inconexa, independiente y no guarda ninguna relación con el sistema de seguridad social. Es decir que la partida debe ser intrínseca y generarse a la luz del marco normativo que regula el régimen de seguridad social.

Aclaro que las características que voy a mencionar verifican tanto las jubilaciones como las pensiones y, también, las partidas que estamos analizando.

En segundo lugar, tanto las jubilaciones como las pensiones se nutren de aportes obrero-patronales, que también están regulados por el marco normativo de la seguridad. Estas partidas se nutren de la misma forma; por lo tanto, también tienen esa naturaleza.

Analicemos las jubilaciones y las pensiones -de acuerdo al régimen tributario que se dio el país en el año 2007, a partir de la reforma tributaria- durante todo el proceso de formación del ahorro previsional. Cuando los dineros van a los fondos previsionales, las AFAP los colocan y generan rendimientos, generan ganancias; esa es la rentabilidad de las AFAP, que ha estado en debate en otras oportunidades. Las ganancias que se obtienen son de las personas físicas, porque los fondos que están ahí son de los interesados. Esa ganancia está exonerada de impuestos. Es así debido a una lógica integral que, como dijimos, fue la que informó la reforma tributaria de 2007. En esa lógica sistémica se dijo: "Cuando se aporta al fondo, permitamos la deducción del impuesto a la renta. Cuando se capitalice el fondo, exonerémoslo del impuesto a la renta. El día que se retire el dinero, gravémoslo con el impuesto a la renta". Esa fue la lógica sistémica que se empleó y que, por cierto, no es ningún invento: esto se aplica así, prácticamente, en todos los países del mundo.

En ese sentido, estas partidas también tienen una naturaleza similar a las de las jubilaciones y pensiones. Lo digo porque todos los rendimientos que tuvieron los fondos -que, ahora, se retiran en las partidas que estamos analizando-, en el momento de su capitalización, los titulares de esos fondos estuvieron exonerados, al igual que los jubilados y los pensionistas. O sea que es una nueva característica, que es idéntica a la de las jubilaciones y pensiones.

La otra característica que nos lleva a decir que se trata de partidas de similar naturaleza es que quien contribuyó a la formación de ese fondo dedujo ese aporte de su impuesto a la renta. El fundamento que lleva a que eso se pueda deducir en el ámbito del IRPF es que el día que se retire del fondo va a estar gravado.

En realidad, en el IRPF, a diferencia de lo que ocurre con el impuesto corporativo, con el IRAE, no hay una relación que indique que para que sea deducible la partida tiene que contribuir a la generación de la renta. No es así. Imaginen, por ejemplo, una persona que es empleada de un banco y que, además, es profesional, pero no ejerce independientemente, y que aporta a la Caja Bancaria y a la Caja de Profesionales. Esa persona de todos modos puede deducir su aporte a la Caja de Profesionales. ¿Por qué? ¿Porque está relacionado con la generación de su renta? No. Es así porque, por ejemplo, en el banco está haciendo una tarea administrativa. En realidad, lo puede deducir porque el día que se jubile va a estar gravado. Esto es importante tenerlo presente porque es lo que nos permite ver la situación con un enfoque sistémico y no con un enfoque puntual e individual, que atienda a una partida específica.

En definitiva, cuando la norma dice que están gravados los ingresos correspondientes a jubilaciones, pensiones y prestaciones de pasividad similares es porque estas partidas verifican este elenco de características, que son similares para las jubilaciones y pensiones. Por lo tanto, claramente, son prestaciones de pasividad similares.

En ese sentido, nosotros no tenemos ninguna duda de que el Decreto tiene base legal.

Además, esto no lo decimos ahora. Traje algunos documentos en este sentido; como no los quiero aburrir, voy a nombrar solo algunos.

Por ejemplo, tengo a la vista la consulta N.º 4769 de la DGI, firmada por el director general de Rentas de aquel entonces, el 31 de enero de 2008, y que refiere a partidas de este tipo que están gravadas por el IASS. También tengo una consulta del 24 de abril de 2008, firmada el 1º de julio de 2008, que está gravada; la consulta N.º 4844, firmada el 15 de junio de 2009, que está gravada, y la consulta N.º 4932 de la DGI. Tengo muchas más; después, si lo desean, con mucho gusto podemos alcanzarles todos los antecedentes.

Creo que con esto hemos respondido a la primera pregunta.

La segunda es por qué no se derogó el decreto. Si el decreto se hubiera derogado, en tanto la ley grava estas partidas, lo que hubiera ocurrido es que las partidas seguirían estando gravadas. Pero, fíjense el efecto pernicioso que tendría derogar el Decreto.

El Decreto -y esto es algo que no mencionamos- se dictó con el ánimo de mejorar la situación del contribuyente. ¿Qué fue lo que estableció? En primer lugar, el Decreto no gravó las partidas. Las partidas la gravó la ley, previamente. Lo que hizo el Decreto fue disponer cómo se debía calcular. Cuando determinó cómo se calculaba, lo que hizo fue establecer un criterio más benigno, ya que dispuso que se calculaba en base anual.

Por lo tanto, si el Decreto se deroga, esto habría que calcularlo en base mensual. En consecuencia, el impuesto se multiplicaría exponencialmente y sería mucho mayor. Es decir: derogar el Decreto implica que la retención que deberán hacer las AFAP será mayor.

Hablando de la retención, el señor representante señaló en su intervención inicial que la ley no designaba a las AFAP como responsables y que no había ninguna facultad para establecerlo.

En realidad, la ley sí le confiere una facultad al Poder Ejecutivo. El artículo [6.º](#) de la Ley N.º 18314, bajo el *nomen iuris* "Responsables", establece: "Facúltase al Poder Ejecutivo a designar agentes de retención y percepción, responsables por obligaciones tributarias de terceros y responsables sustitutos en relación con el tributo a que refiere la presente ley".

Por lo tanto, cuando el Decreto establece un agente de retención no está operando en vacío, porque la norma legal ya incluía esas partidas en el hecho generador y, además, porque en la ley le daba facultades al Poder Ejecutivo para designar a los responsables.

La tercera pregunta es por qué no retuvieron.

En realidad, esa pregunta no deberían hacérsela a nosotros, sino a quienes tomaron la decisión de no retener, sobre todo, teniendo en cuenta que existe un elenco amplio de pronunciamientos administrativos de la Administración en el sentido de que se trata de partidas gravadas.

A mí esto me llama poderosamente la atención. Yo, durante años, me reuní muchas veces con las AFAP y jamás me plantearon una duda con respecto a este punto. Por supuesto, me preguntaban muchas cosas relativas a la administración tributaria, pero nunca me dijeron que no estaban reteniendo por estas partidas.

Otra pregunta refiere a cuál es el artículo de la ley que identifica a los herederos como sujetos pasivos del impuesto. Agradezco que se haya hecho esta pregunta porque nos permite clarificar un aspecto y comprender a cabalidad la aplicación del impuesto.

La norma legal en cuestión es el artículo [5.º](#) de la Ley N.º 18314, que establece quiénes son los contribuyentes del IASS. Señala: "Serán contribuyentes las personas físicas, en tanto sean titulares de los ingresos gravados".

En ese sentido, les pido que comparen este artículo relativo a los contribuyentes con los artículos que designan los sujetos pasivos o los contribuyentes de los demás impuestos a las rentas. Van a observar una diferencia notoria en el texto de este artículo. Esa diferencia notoria no se debe a que se haya verificado por un descuido cuando redactamos la norma, sino que fue algo que hicimos ex profeso, a propósito, porque el objetivo buscado y deseado era precisamente este.

¿Por qué digo que esta redacción es distinta a la de los artículos que refieren a los sujetos pasivos del IVA, del impuesto al patrimonio o del IRAE? Porque el artículo legal que designa a los sujetos pasivos de los demás impuestos establece una serie de requisitos para que los contribuyentes adquieran la calidad de tales. Por lo tanto, no alcanza con ser una persona; hay verificar otras hipótesis. En cambio, reitero, en este caso la norma dice: "Serán contribuyentes las personas físicas," -no agrega más nada-"en tanto sean titulares de los ingresos gravados".

Es decir que para saber si alguien es contribuyente o no, lo único que hay que hacer es analizar si esa partida está gravada. Si la partida está gravada, en tanto recaer en una persona física, se constituye en un contribuyente.

Entonces, ¿eso quedó abierto por descuido? No; quedó abierto porque lo que se quería era gravar, precisamente, estas partidas. Lo que se quería hacer era cerrar el círculo y ver, con una visión sistémica, si cuando se aportó al fondo se dedujo del impuesto. En definitiva, lo que se está haciendo es dilatar el cobro del tributo: en lugar de cobrárselo al trabajador en el momento en que está generando su salario, se le permite deducir. Tampoco se le cobra luego, cuando la AFAP genera el rendimiento. Recién se le va a cobrar el impuesto el día que se retire el dinero del fondo.

Ese fue el enfoque sistémico. Como dije, este enfoque no es una *uruguayés*; hay múltiples documentos a nivel internacional en los que se fundamentan las bondades de este régimen.

Con esto creo haber respondido las preguntas que fueron realizadas.

Muchas gracias.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Antes de continuar, aprovecho a saludar al contador Fernando Serra, a quien hace mucho tiempo no veía.

**SEÑOR SERRA (Fernando).-** Muchas gracias, presidente.

Buenos días a todos.

Solamente quiero hacer un agregado con relación a la pregunta número seis realizada por el diputado Conrado Rodríguez. Allí se señala una contradicción entre el articulado y la exposición de motivos. Para cerrar la presentación -y complementando lo manifestado por el contador Romano-, quiero hacer referencia a este punto.

La exposición de motivos, si bien en primera instancia sostiene que a juicio del Poder Ejecutivo estas partidas se encuentran gravadas, en un párrafo aclara: "Sin embargo, el referido tratamiento tributario" -es decir, la tesis sobre la cual se encuentran gravados- "correspondiente a estas partidas ha generado algunas diferencias de opinión. A través del artículo 2.º de [este proyecto](#) se propone arbitrar una solución" -o sea, lo que se está haciendo es arbitrando una solución- "en vía interpretativa con la finalidad de determinarlo," -es decir, de aclarar vía legal estas diferencias de opinión- "así como de contribuir con los objetivos planteados en la Ley de Reforma de Seguridad Social".

Es decir que no hay una contradicción, sino que de alguna manera lo que se hace es, reconociendo que puede haber diferencias de opinión -y en materia jurídica sabemos que siempre hay dos bibliotecas-, arbitrar una solución para generar certeza en la tributación del IASS.

Simplemente era eso, señor presidente.

Gracias.

**SEÑOR REPRESENTANTE RODRÍGUEZ (Conrado).-** Voy a empezar por lo último que dijo el contador Serra.

Creo que la contradicción es bastante notoria porque en la exposición de motivos dice, por ejemplo, con respecto a las partidas que tienen que ver con el inciso 3º y 4º del artículo 58-BIS -que la propia ley califica de haber sucesorio-, que se ha entendido que: "[...] las mismas se encuentran comprendidas en el hecho generador del IASS". Luego, en la parte expositiva interpreta y dice que la Ley N.º [16713](#) establece en el artículo 58-BIS que no se encuentran comprendidas en el hecho generador del impuesto. Más allá de que en la exposición de motivos se diga que esto sucede por diferentes interpretaciones y opiniones que hay sobre el tema, quisiera reflejar en la pregunta si en la medida en que se está interpretando una ley -aquí se habla de una interpretación auténtica-, los efectos se retrotraen a la fecha de su promulgación; me refiero a la Ley N.º [18314](#), del año 2008. Entonces, lo que está diciendo es "Vamos a desentrañar el sentido no claro de lo que dice ese artículo y vamos a decir que lo que quiere decir el artículo es que no ingresa dentro de los presupuestos del hecho generador del impuesto". Por lo tanto, vuelvo a decir que por un lado se establece y se asevera en la exposición de motivos por parte del Poder Ejecutivo que están dentro del hecho generador el IASS y, por otro, la parte dispositiva interpreta, desde la fecha de la promulgación de la ley -es

decir, desde el año 2008-, que no se encuentran dentro del hecho generador del IASS. Entonces, creo que hay una contradicción en esta materia.

Con respecto a algunas cosas que se han dicho -sin ánimo de entrar en un debate; simplemente para dejar una constancia-, no estoy de acuerdo en lo conceptual. No estoy de acuerdo por lo que establece la ley, por lo que no establece, y por lo estrictamente conceptual de lo que aquí se ha dicho. Se ha hablado de que cuando la ley se refiere a pasividades, pensiones y prestaciones de pasividad similares, allí ingresarían estas partidas. Por un lado, se interpreta que esas partidas no están dentro del hecho generador, pero ahora se dice que la interpretación que se sostiene es que en realidad esas partidas son pasividades similares y, por tanto, están dentro del hecho generador del IASS. Eso es lo que se desprende de lo que acabamos de escuchar.

La prueba fidedigna de que esto no es así es que la ley del año noventa y cinco, que fue modificada por la propia Ley de Reforma de la Seguridad Social -Ley N.º [20130](#)-, establece en los artículos 58-BIS y 142 que se trata de un haber sucesorio, es decir, la propia ley lo califica de haber sucesorio. La ley no dice que es una pasividad de similar naturaleza; si así lo hubiera querido el legislador o el Parlamento Nacional, así lo habrían expresado, o sea, habrían establecido que se trata de una pasividad de similar naturaleza, y no lo hicieron.

Hice muchos más años de facultad de los que hubiera deseado porque diferí mi recibimiento, pero me han servido para leer y releer, y es muy claro que cuando una norma posterior dice algo distinto a una norma anterior, la termina derogando. Entonces, la última Ley de Reforma de la Seguridad Social, que es del año 2022, establece un criterio que no se puede interpretar; no tiene interpretación porque cuando uno interpreta, lo primero que tiene que hacer es atenerse al tenor literal de la ley. El tenor literal no merece ningún tipo de situación oscura que se tenga que desentrañar, sino que dice que se trata de haber sucesorio. Por lo tanto, no comparto el criterio de que esto sea una prestación de pasividad similar.

También se habló de las AFAP y está enrabado con el tipo de aporte. No comparto ese razonamiento, pero aclaro que los aportes patronales no van a las AFAP, sino enteramente al BPS. Cabe destacar que lo que va a las AFAP es el aporte obrero, el aporte personal.

En cuanto al enfoque sistémico, concibo que aquí hay dos impuestos distintos -esa es mi concepción-: uno es el IRPF y otro el IASS. Se quiso poner IRPF a las jubilaciones y eso fue declarado inconstitucional. No creo que sea relevante la integración de la Corte; en definitiva, fue declarado inconstitucional. El poder Ejecutivo de entonces entendió que tenía que derogar ese IRPF e ir hacia un nuevo impuesto para evitar todo tipo de reclamaciones por posibles inconstitucionalidades. Entonces, se trata de dos impuestos totalmente distintos. Que se utilice como manera de llegar a la renta neta del trabajador la posibilidad de deducciones -y entre las deducciones está lo correspondiente a lo aportado a la seguridad social o a montepío-, me parece que tiene poco que ver con lo que establece la ley a la hora de a quiénes se les cobra el IASS y a quiénes no. Digo esto porque quiero que quede constancia en la versión taquigráfica. Esa teoría la he escuchado varias veces, pero no condice con lo que dice la ley; la ley es clara.

Tampoco comparto que el decreto establezca un criterio de benignidad porque, primero, a nuestro juicio se está innovando y modificando sobre una situación no establecida en la ley. En segundo término, no creo que sea un criterio de benignidad o benigno que se establezca que en un solo flujo económico exista una alícuota máxima establecida en una anualidad. Vuelvo a decir que si la persona hubiera seguido viviendo y hubiera cobrado una jubilación, esa renta vitalicia la hubiera cobrado por muchos años y,

posiblemente, no hubiera ingresado dentro del pago del IASS. Por lo tanto, a mi juicio el decreto tampoco tiene una base o un criterio de benignidad.

Se habló de la cantidad de resoluciones y de consultas del año 2008, de otros años y demás, pero lo cierto es que las AFAP nunca retuvieron. Si estoy equivocado pido disculpas, pero las AFAP nunca retuvieron, por más que existieran resoluciones de la DGI.

¿Por qué los Poderes Ejecutivos de turno no le exigieron a las AFAP que retuvieron y vertieran a la DGI lo correspondiente al impuesto? ¿Por qué no lo hicieron? ¿Por qué no lo hizo el Poder Ejecutivo de turno? Entonces, está claro que las resoluciones de la DGI también pueden ser ilegales, y lo digo con mucho respeto; así como un decreto del Poder Ejecutivo puede ser ilegal, las resoluciones de la DGI también pueden ser ilegales y, a mi juicio, lo son.

Creo que la prueba más precisa de todo esto es que el proyecto de ley a estudio dice todo lo contrario -esa es la prueba del 8 o del 9; según me dice el diputado Iván Posada, es la del 9- a lo establecido en el decreto. Por tanto, como hubo un cambio de posicionamiento que habrá estado basado en diferentes argumentos y fundamentos, lo que está claro es que el proyecto de ley que ahora se envía dice que estas partidas no van a estar gravadas por el IASS. Sostener que estas partidas estaban gravadas por IASS y, además, que en un ánimo de justicia deberían estar gravadas, no condice con el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo; eso también lo quiero decir.

En definitiva, más allá de las consultas, en lo particular saludo el cambio de posición a pesar -vuelvo a decir- de no compartir la exposición de motivos. Asimismo, creo que sería algo bueno agregar algún artículo relacionado. No sabemos si desde la aprobación del decreto -del 19 de diciembre hasta la fecha- se ha retenido por parte de las AFAP en caso de fallecimiento de trabajadores o si se ha llegado a advertir a la DGI lo que el decreto decía con respecto al impuesto. Creo que sería de orden agregar un artículo que diga que si las AFAP tuvieran que retener, que eso lo tengan que verter nuevamente en la cuenta del causante hasta que se declaren legítimos herederos quienes tengan que serlo para que se puedan hacer de ese haber sucesorio. Por otro lado, si hubieran vertido a la DGI, creo que también hay que explicitar en el proyecto de ley que el Estado debe devolver ese importe a los legítimos herederos.

Esas son algunas de las incorporaciones que entendemos deberían hacerse. Más allá de que se pueda entender a través de la interpretación auténtica, no deberíamos esperar alguna reglamentación futura, sino que deberíamos ponerlo directamente en la ley para evitar perjuicios a personas que tuvieron el dolor de perder a un familiar, que sabían que ese familiar había aportado durante toda su vida y tenía un capital que podía traspasarse a los herederos, y ahora se encuentran con la situación de que parte importante del fruto del trabajo de la persona no lo van a recibir.

Entonces, sería muy bueno que eso se pusiera en el proyecto de ley para evitar perjuicios y también juicios.

Muchas gracias, señor presidente.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** La Presidencia entiende que hay una discrepancia en cuanto a la interpretación del objeto de este proyecto de ley, pero hay acuerdo en el cuerpo central. Por lo tanto, si se votara este proyecto -ya ha quedado en la versión taquigráfica que hay una discrepancia en cuanto a la interpretación-, se puede establecer claramente en la exposición de motivos que va a la Cámara con una visión que la Comisión comparte o, por lo menos, que el miembro informante tiene respaldo. De esta manera, podríamos pasar a discutir el articulado y las propuestas que el diputado

Rodríguez hace como adenda posible al articulado. No sé si está de acuerdo el Ministerio.

Con respecto a la discrepancia interpretativa que tenemos, me parece que con aclarar de qué se trata y dejando en la versión taquigráfica las intervenciones del contador Romano y del diputado Rodríguez, ya estaríamos teniendo toda la información necesaria.

A los efectos de la posterior interpretación de este tema cabe destacar que va a quedar establecida en la versión taquigráfica una discrepancia que otros seguirán discutiendo.

Si estamos de acuerdo con esto, pasamos a ver el articulado.

**SEÑOR SUBSECRETARIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.-** Antes de comenzar con el articulado quiero hacer un comentario. No estamos de acuerdo con lo que dijo el diputado en cuanto a que este proyecto de ley contradice en todo el decreto; no estamos de acuerdo y lo volvemos a decir. El decreto tiene varios artículos más y el señor diputado habló solamente del artículo 1.º, que es el que determina la cuantía.

A continuación, voy a ceder la palabra al contador Romano para que haga una mínima acotación, y luego entramos a la consideración del articulado.

**SEÑOR ROMANO (Álvaro).-** Simplemente, quiero dejar constancia de la historia fidedigna de la sanción de la ley porque sabemos que esto tiene relevancia a la hora de su interpretación.

El señor diputado agregó un argumento adicional -que es interesante- en su última alocución. Él señaló que en tanto hay una ley que establece que estas partidas integran el acervo sucesorio, eso *per se* descalificaría a dichas partidas del concepto de prestación de pasividad similar. Nosotros no podemos compartir esa idea porque el hecho de que una partida se integre al acervo sucesorio no hace que esa partida o activo mute de forma tal que pierda su identidad original. Voy a poner un ejemplo muy simple: imagínense que un heredero recibe como parte del acervo sucesorio un inmueble. ¿Alguien puede sostener que eso no es un inmueble? Imagínense que un heredero recibe un auto. ¿Alguien puede sostener que eso no es un auto porque integra el acervo sucesorio? Es absurdo.

Entonces, si recibe una prestación de pasividad similar, por el mero hecho de que integre el acervo sucesorio eso no descalifica su naturaleza intrínseca. Por tanto, el conjunto de activos que integran el acervo sucesorio, más allá de integrar el acervo sucesorio, tiene una naturaleza intrínseca y el hecho de que integre el acervo sucesorio no se la hace perder.

Simplemente, quería dejar esta constancia porque es un argumento adicional que me pareció interesante.

**SEÑOR REPRESENTANTE POSADA PAGLIOTTI (Iván).-** He escuchado con atención tanto las intervenciones del diputado Conrado Rodríguez como las respuestas que ha dado el Ministerio de Economía y Finanzas a través del subsecretario y los distintos asesores.

Me queda una duda que de alguna manera fue planteada en esta última intervención del diputado Conrado Rodríguez, y es la siguiente. Esta interpretación que, de acuerdo a lo que nos dicen, era la que tenía la administración tributaria, ¿por qué no se aplicó? Lo pregunto porque en la delegación tenemos al contador Romano, que era



subdirector general de la Dirección General Impositiva. Nos queda esa duda, y me parece que es bueno que se aclare.

**SEÑOR SERRA (Fernando).**- Antes de ingresar a la presentación del articulado quería hacer referencia a una aseveración que hizo el diputado Conrado Rodríguez acerca de la interpretación de las normas.

El señor diputado hizo referencia a la interpretación literal. Queremos dejar constancia en la versión taquigráfica de que la interpretación literal no es la única forma de interpretar las normas. El contador Romano dijo que este tema se debería resolver en el ámbito de la autonomía del derecho tributario. El artículo [6.º](#) del Código Tributario es el que consagra la autonomía de dicho Código y dice: "(Interpretación del hecho generador). Cuando la norma relativa al hecho generador se refiera a situaciones definidas por otras ramas jurídicas, sin remitirse ni apartarse expresamente del concepto que estas establecen, se debe asignar a aquella el significado que más se adapte a la realidad considerada por la ley al crear el tributo". Esto es lo que sostenía el contador Romano. El hecho generador del IASS grava hechos económicos y no formas jurídicas. Hay que ir al análisis del hecho económico para poder comprender y definir el tratamiento tributario.

**SEÑOR REPRESENTANTE POSADA PAGLIOTTI (Iván).**- Hice una pregunta concreta a la delegación del Poder Ejecutivo.

Dado que tenemos la oportunidad de contar con el ex subdirector de la Dirección General Impositiva, contador Romano, quiero saber por qué, si se tenía la misma interpretación que se consagra en el decreto que hemos estado analizando, no se aplicó antes.

**SEÑOR SERRA (Fernando).**- Se hizo una alusión al contador Romano y le corresponde a él responder.

**SEÑOR SUBSECRETARIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.**- ¿Me permite, presidente?

Quiero aclarar que el contador Romano viene acá a explicar conceptualmente lo que fue todo este proyecto de ley, pero yo no tengo problema en hacer aclaraciones.

Las AFAP, tanto en el período anterior como en estos cuatro años de gobierno, no han retenido o se interpreta que no han retenido. La DGI considera que las AFAP son empresas de muy bajo riesgo de evasión tributaria. Obviamente, las AFAP presentan decenas de miles de cédulas de identidad con el monto que le retienen a cada persona. Por lo tanto, ahí está el trabajo y las retenciones que hacen las AFAP. Por lo que han dicho las AFAP, interpretamos que no habían retenido, y lo dice también el diputado Rodríguez.

**SEÑOR PRESIDENTE.**- Desde el Ministerio me acotan que seguirá haciendo uso de la palabra el contador Serra. Después daremos la palabra a quienes quieran intervenir.

**SEÑOR SERRA (Fernando).**- El artículo 1º del [proyecto de ley](#) que remite el Poder Ejecutivo propone una exoneración a las partidas a que refiere el artículo 87 que ya fue expuesto.

El artículo [87](#) de la Ley N.º 20130 establece una innovación creando la posibilidad de que los aportantes a los fondos de ahorro previsional puedan ejercer una opción para retirar hasta un 9 % del fondo acumulado en la medida en que difieran por tres años su jubilación. Este artículo 87 no dispone nada en absoluto acerca del tratamiento tributario que le corresponde.

De acuerdo con lo expuesto, a juicio del Poder Ejecutivo esta partida se encuentra técnicamente gravada por el IASS, como ya se abundó en la argumentación. Lo que se está proponiendo a través de este artículo 1° es la exoneración de esa partida, reconociendo de alguna manera que coadyuva a los objetivos formulados por la ley de reforma del sistema de seguridad social. Esta exoneración tendría un carácter retroactivo a partir de la entrada en vigencia de la Ley N.° [20130](#) para evitar la imposición de aquellas personas que hubieran ejercido esta opción a la que hacíamos referencia.

Los artículos 2° y 3° son los que disponen con carácter interpretativo que las partidas que integran el acervo sucesorio no se encuentran comprendidas en el hecho generador del impuesto.

Más allá de todo lo que se ha debatido, el propósito de este artículo 2.°, en sede del IASS, y del artículo 3.°, en sede del IRPF -a continuación expresaremos por qué se incluye el IRPF- es, por vía interpretativa, el de tener un efecto también retroactivo para evitar la posible contingencia que se les hubiera presentado a las AFAP en virtud de lo que se sostenía anteriormente en cuanto a la interpretación de que estaban gravados.

Entonces, para evitar esa contingencia, esta norma propone un efecto retroactivo en vía interpretativa para laudar el tema. Lo hace con un sentido de arbitraje, sin entrar en contradicción con lo que se manifiesta en la exposición de motivos; lo que busca es arbitrar una diferencia de opiniones para dar una solución que entiende el Poder Ejecutivo que también estaría en línea con los propósitos de la Ley de Reforma de la Seguridad Social.

¿Por qué el artículo 3.° incluye esta declaratoria en sede del IRPF? Porque cuando se creó el IASS se estableció que todas aquellas partidas que estaban gravadas por ese impuesto no iban a estar gravadas por IRPF. El tema es que si el artículo 2.° de este proyecto de ley interpreta que no están comprendidas en el IASS, de nuevo se genera el problema porque debemos remitirnos al IRPF, ya que las normas de IRPF relativas a jubilaciones, pensiones y prestaciones de similar naturaleza no fueron derogadas, o sea que se mantienen vigentes.

El artículo 4.° es de orden en cuanto a que las referencias realizadas al texto ordenado se entienden realizadas según las leyes que les dieron origen.

Por último, queríamos referirnos a la propuesta de incluir un artículo que establezca, como señalaba el señor diputado Conrado Rodríguez, que las AFAP deberían devolver a los herederos los montos retenidos y que la DGI también debería devolverlos. Entendemos que no es una norma necesaria porque al desaparecer el tributo se generaría un derecho por parte de los contribuyentes; entonces, no sería necesario disponerlo en forma positiva. Queríamos señalar que las dos soluciones no son viables porque si la AFAP le devuelve al heredero el dinero y después la DGI también lo devuelve, se lo estaríamos devolviendo dos veces.

En rigor, la AFAP habría procedido correctamente; la DGI debería hacerle la devolución al retenido, que es sobre quien repercutió el impuesto.

Ya hay antecedentes de estos casos. El contribuyente se presenta, pide devolución, y la DGI hace la devolución que corresponde.

**SEÑOR REPRESENTANTE RODRÍGUEZ (Conrado).**- Quiero hacer una aclaración; capaz que no se entendió lo que yo quise decir.

Dije que se puede entender implícitamente que al caer el impuesto se tiene que devolver, pero creo que corresponde establecerlo en la ley para que quede explicitado. De esta manera, no habría que esperar ningún tipo de reglamentación posterior y

evitaríamos que los perjudicados por la situación tengan que llevar adelante determinados recursos y trámites que lo único que harían es perjudicarlos nuevamente. Creo que lo que abunda no daña. Si se puede agregar, sería buena cosa dejarlo claro en la ley.

Lo que expresé es que en el caso de que la AFAP hubiera retenido y no vertido, se le devolvía a los herederos y, en el caso de que hubiera vertido el impuesto a la DGI, la DGI sería la que lo devolviera. Por lo tanto, no habría una doble devolución. El primer caso es muy claro: retiene y no vierte, y el segundo, retuvo y vertió. Esa es la aclaración que queríamos realizar.

Por otro lado, queremos dejar dos constancias muy breves.

Aquí se ha afirmado que el haber sucesorio puede ser gravado; eso se desprende de lo que aquí se dijo. Me estoy enterando en este momento de que en Uruguay existiría un impuesto a las herencias. De acuerdo a todo lo que uno ha estudiado a lo largo de su vida, tal impuesto no ha existido. Lo único que existe es un impuesto a las transmisiones patrimoniales, que se da por distintos modos. Cuando hay una transferencia dominial sobre determinada propiedad, ahí se aplica el ITP, pero no existe un impuesto a las herencias. Con el criterio o con la interpretación que se dijo hace un rato, si se puede gravar un haber sucesorio, entonces en Uruguay existe un impuesto a las herencias y nos estamos enterando en el día de hoy.

Voy a dejar una segunda constancia.

Cuando hablé de la interpretación literal, estaba hablando de cuando el Poder Legislativo tiene que interpretar una ley. El título preliminar del artículo [17](#) del Código Civil establece con claridad de qué manera se tienen que interpretar las leyes

Dice: "Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu". Si bien luego hay otras formas de interpretación, esta es la interpretación que prima; cuando el sentido literal es claro, no se puede consultar el espíritu de la ley para modificar una interpretación.

Entonces, yo me referí a la manera en que el Poder Legislativo - en este caso, a través de un proyecto de ley que tiene que ser definido a través del Poder Legislativo - debe de interpretar la ley. Esas son las dos constancias que queríamos realizar.

Agradezco nuevamente al Ministerio de Economía y Finanzas.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** No sé si el Ministerio quiere hacer algún comentario más sobre el proyecto de ley, su contenido o su exposición de motivos.

**SEÑOR IRASTORZA (Alejandro).-** En cuanto a lo que transmitieron sobre poder agregar en el articulado que la DGI tenga que devolver lo que se retuvo, le damos la derecha a los legisladores; lo pueden incorporar. Como dijo el contador Serra, eso va de suyo, pero no tenemos inconveniente.

Lamentablemente, discrepo con el diputado. Acá no se está gravando la sucesión ni hay ningún impuesto a la herencia, pero así como él deja su constancia, yo quiero dejar la del Ministerio de Economía.

Gracias.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Agradecemos mucho al Ministerio y a la DGI por su presencia.

(Se retiran de sala las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Dirección General Impositiva)

**SEÑOR REPRESENTANTE RODRÍGUEZ (Conrado).**- Señor presidente: como este asunto, este [proyecto de ley interpretativo](#), ingresó a la Comisión como asunto, pretendemos que se vote. Eventualmente, se podría agregar alguna modificación o incorporar algo; será decisión de la Comisión si se vota en el día de hoy.

**SEÑORA REPRESENTANTE DÍAZ REY (Bettiana).**- Quiero dejar la constancia de que en el marco de la discusión de este proyecto de ley hubo cierta controversia con algunos aspectos que plantea el Poder Ejecutivo. Más allá de la intención que tiene el oficialismo de poder resolver, hay que hacer una serie de modificaciones. Lo que estamos planteando es una semana, por lo menos, para poder resolver justamente esto y poder llegar con un texto claro que establezca qué es lo que estaríamos resolviendo.

Simplemente, quería decir eso.

**SEÑOR REPRESENTANTE POSADA PAGLIOTTI (Iván).**- Nosotros no tendríamos objeción en postergar una semana más este tema en la medida en que acordemos que lo ingresamos el miércoles de la semana que viene como grave y urgente en el plenario. De lo contrario, al haber un decreto vigente que claramente obliga a las AFAP a realizar las retenciones y verterlas a la DGI, tenemos una situación indudablemente no deseable.

En la medida en que el proyecto de ley viene a corregir eso cambiando sustancialmente lo que está establecido en el decreto, sería bueno que en el curso de este mes de abril podamos aprobarlo. Por tanto, si estamos de acuerdo con esa idea, estaríamos pasando su consideración para el miércoles de la semana que viene y ese mismo día lo estaríamos llevando a la Cámara.

**SEÑOR PRESIDENTE.**- Si hay acuerdo de la Comisión, ponemos este tema en el primer punto del orden del día del miércoles de la semana que viene.

(Apoyados)

—Hay acuerdo unánime; por lo tanto, queda determinado de esa forma.

El segundo punto que teníamos hoy es el [proyecto de ley](#) sobre el Estatuto del Contribuyente. En virtud de que estamos medio avanzados en la mañana, propongo votarlo en general y dejar el articulado para la semana que viene. Luego de tratar el tema que acabamos de proponer, podemos pasar a votar el articulado de este proyecto que tenemos en carpeta hace tiempo y por el que ya concurrieron varias delegaciones.

Si hay acuerdo de la Comisión, se pasa a votar el proyecto de la Carpeta N.º [3569](#), que tiene que ver con los derechos y garantías de los contribuyentes frente a las administraciones tributarias.

En discusión.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar si se pasa a la discusión particular.

(Se vota)

—Cuatro en ocho: NEGATIVA.

**SEÑOR REPRESENTANTE RODRÍGUEZ (Conrado).**- Solicitamos que se reconsidere el asunto.

Me parece que sería de orden poder darnos por lo menos una semana más para votar el proyecto de ley conjuntamente con sus disposiciones particulares.

**SEÑOR PRESIDENTE.**- Hay una propuesta de reconsideración del diputado Conrado Rodríguez para postergar la votación del proyecto de ley para la semana que viene.

—Ocho por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

Hay un proyecto de ley que ingresó del Poder Ejecutivo junto con este que acabamos de discutir con el Ministerio, que está en la Carpeta N.º [4256](#) y refiere a la prórroga del plazo previsto por el artículo [79 bis](#) del Título 4 del capítulo XIII del Texto Ordenado 1996.

El artículo único dice:

"Prorrógase por única vez y por un plazo de cinco días hábiles contados a partir de la fecha de promulgación de la presente ley, el plazo previsto por el artículo 79 bis del Título 4 Capítulo XIII del Texto Ordenado 1996, aprobado por Decreto N° 338/996, de 28 de agosto de 1996, para la presentación de proyectos por las instituciones beneficiarias que al 30 de noviembre de 2023 se encontraban incluidas en el artículo 79 del referido Texto Ordenado".

Hoy no se puso a consideración; por lo tanto, lo dejamos para la semana que viene.

Hay una nota de la Asociación Celfaca del Uruguay en la que piden una entrevista con la Comisión. El proyecto se votó y la miembro informante es la diputada Bettiana Díaz. No sé si corresponde que vengan.

**SEÑORA REPRESENTANTE DÍAZ REY (Bettiana).**- Luego de que se aprobó en la Comisión la minuta [-archivamos](#) una y [aprobamos](#) la que entendíamos era más completa-, se pusieron rápidamente en contacto con el diputado Viviano y conmigo desde Acelu, justamente para hacer algunas recomendaciones con respecto a la redacción del texto.

En general, la costumbre que tenemos es de recibir. Podemos hacer algo de trámite rápido para que planteen concretamente qué es lo que necesitan; me parece que no sería una mala señal porque es la primera vez que después de muchísimos años este Parlamento va a avanzar en este tipo de proyectos. Reitero: me parece que sería una muy buena señal política.

Lo que planteo es que los recibamos al principio de la reunión; luego, entraríamos al orden del día y veríamos si hay alguna modificación pertinente, sobre todo lo que tiene que ver con el PIAS. Esto es algo que vamos a enviar al Poder Ejecutivo; el diseño y la ejecución van a ser resorte del propio Poder Ejecutivo.

Me parece que estaría bien recibirlos.

**SEÑOR REPRESENTANTE VIVIANO (Álvaro).**- Comparto plenamente lo dicho por la diputada Bettiana Díaz. De la reunión mantenida con la Asociación surgen inquietudes y planteos bastante interesantes que pueden ayudar y complementar las buenas intenciones que tuvo esta Comisión en su momento para aprobar el proyecto.

Por lo tanto, creo que sería bueno escucharlos, como se escucha siempre a todos. En este caso puede haber algunas cuestiones que nosotros obviamos -porque indudablemente no somos entendidos en el tema- que pueden ser recogidas y eventualmente reconsideradas. Capaz que eso sí podemos hacerlo. Puede ser que no haya informe todavía, pero hay que reconsiderar la minuta y tratarla luego de que venga la delegación a la Comisión.

**SEÑOR PRESIDENTE.**- Entonces, encomendamos a la Secretaría que curse la invitación.

No habiendo más asuntos, se levanta la reunión.

(Es la hora 11 y 55)

===/