TCR – Newsletter Técnico Tributario

I. Introducción

Inicialmente, corresponde indicar que la Tasa de Control Regulatorio del Sistema Financiero (en adelante “Tasa” o “TCR”), es un tributo recaudado por el Banco Central del Uruguay (“BCU”), cuyo régimen normativo vigente se encuentra establecido en los artículos 95 a 99 de la Ley de Reforma Tributaria N° 18.083 (“LRT”) y el Decreto Reglamentario N° 795/008.

Con fecha 21 de julio de 2025, la Superintendencia del BCU remitió a todas las entidades reguladas o supervisadas, el “Anteproyecto de Ley Ajustes a Tasa de Control Regulatorio” (“Anteproyecto”), con el propósito de que tales entidades remitan sus comentarios acerca de la modificación que se pretende del régimen vigente de la TCR.

A continuación, se analizarán en detalle los cambios propuestos en el Anteproyecto y su viabilidad jurídica en el marco del ordenamiento jurídico uruguayo.

II. Modificaciones del Anteproyecto

II.I. Estructura del Tributo

Actualmente, la TCR grava las actividades “*reguladas*” por el BCU. Mediante el artículo 1 del Anteproyecto se pretende modificar el texto del artículo 96 de la LRT, para pasar gravar a las actividades de “*regulación o supervisión*” desarrolladas por dicha Administración. En este sentido, se ampliaría el alcance del tributo, por cuanto quedarían alcanzadas también las actividades desarrolladas por el BCU.

En nuestra opinión, esta modificación—desde la perspectiva técnica tributaria—, en principio no merece reproche ni observación alguna, ya que simplemente ampliaría el alcance del tributo para comprender a actividades que el BCU también controla—siendo consecuente con la estructura de una tasa—, y en tanto se efectúe por vía legal, no se estaría vulnerando el principio de legalidad.

II.II. Aspecto Subjetivo

La redacción actual del artículo 96 de la LRT prevé un listado de entidades reguladas que resultan alcanzadas por el tributo; sin embargo, por medio del segundo artículo del Anteproyecto se pretende sustituir la redacción, quedando alcanzadas por el tributo también las entidades supervisadas.

Esta modificación, en nuestra opinión, tampoco merece reproche u observación desde el punto de vista técnico tributario, puesto que únicamente se pretende incluir como contribuyentes a las entidades supervisadas por el BCU—aspecto coherente con la ampliación del alcance del tributo—, y al preverse la modificación mediante Ley formal, se cumpliría con el principio de legalidad.

II.III. Destino de lo Recaudado

En misma la misma sintonía que las dos primeras modificaciones, de acuerdo con el Anteproyecto se pretende introducir un cambio en cuanto al destino de lo recaudado, sustituyendo la redacción del artículo 97. Mientras que en la redacción actual se prevé que el producido de la TCR sea la *“financiación del costo de regulación financiera del Banco Central del Uruguay”*, la redacción propuesta establece que el destino de lo recaudado sea la *“financiación del costo de regulación y supervisión financieras del Banco Central del Uruguay”*.

En nuestra opinión, no habría observaciones con respecto a esta modificación, en tanto resultaría coherente que el destino de lo producido guarde correlación con su alcance, en el entendido de que se pretende que grave las actividades reguladas y supervisadas.

II.IV. Base de Cálculo y Alícuotas

Mediante el cuarto artículo del Anteproyecto, se prevé una sustitución del texto del artículo 98 de la LRT, que consistiría, esencialmente, en cometer al Poder Ejecutivo para que determine—por vía reglamentaria—la base de cálculo, las alícuotas y la forma de liquidación de la TCR (previa propuesta fundada del BCU); pero, además, la misma norma constriñe las potestades del Poder Ejecutivo disponiendo un monto mínimo a pagar por sujeto de UI 12.000, y un monto máximo en función de alícuotas que variarían según la calidad de cada sujeto pasivo.

Esta modificación de la base de cálculo a efectos de la liquidación de la TCR resulta técnicamente deficiente, pues provocaría una desnaturalización de la denominada “tasa”, transformándola en un impuesto, conforme se detallará en el apartado III.

II.V. Exclusión del Régimen de la Ley de Zonas Francas

El artículo 5 del Anteproyecto del BCU pretende alterar la redacción actual del artículo 20 de la Ley N° 15.921, pasando a excluir a la TCR del régimen de exoneraciones.

Sin embargo, de acuerdo con la disposición transitoria prevista en el Anteproyecto, dicha exclusión de la TCR se aplicaría a los sujetos regulados o supervisados por el BCU que adquirieran la calidad de usuarios de zonas francas con posterioridad a la entrada en vigencia de la modificación legal.

Esta modificación resulta cuestionable, teniendo en consideración el principio de igualdad ante las cargas públicas que rige en materia tributaria, ya que realiza una distinción arbitraria entre quienes eran usuarios de zonas francas antes de la entrada en vigencia de la modificación, y quienes pasaran a ser usuarios con posterioridad a ese hito.

III. Análisis sobre la naturaleza jurídica de la TCR

III.I. Tasas

El artículo 12 del Código Tributario preceptúa el concepto de la tasa como una de las tres categorías de tributos presentes en nuestro ordenamiento jurídico: *“Tasa es el tributo cuyo presupuesto de hecho se caracteriza por una actividad jurídica específica del Estado hacia el contribuyente; su producido no debe tener un destino ajeno al servicio público correspondiente y guardará una razonable equivalencia con las necesidades del mismo”*.

En oportunidad de analizar la constitucionalidad de tributos nominados como “tasas”, y con apoyo en las sendas elaboraciones de la dogmática, la Suprema Corte de Justicia¹ ha sostenido que los elementos característicos de estos tributos son: **(i)** La prestación efectiva de un servicio; **(ii)** La naturaleza jurídica del servicio que efectivamente se presta; **(iii)** La divisibilidad del servicio prestado; **(iv)** El destino de lo recaudado (que no debe ser otro que la financiación del servicio); **(v)** La relación de inherencia.

III.II. Impuestos

Por otra parte, el artículo 11 del Código Tributario también confiere un concepto general para la categoría tributaria impuesto: *“Impuesto es el tributo cuyo presupuesto de hecho es independiente de toda actividad relativa al contribuyente”*.

Siguiendo el criterio sustentado por VALDÉS COSTA, el impuesto se caracteriza por *“la independencia entre la obligación de pagar el tributo y la actividad que el Estado desarrolla con su producto. Esta podrá o no vincularse al contribuyente, pero esa vinculación es una*

¹ Sentencia N° 139/1998.

cuestión de hecho, desprovista de toda significación jurídica en lo que respecta a la existencia de la obligación a cargo del contribuyente de pagar el impuesto”².

Corresponde indicar que, como se adelantó, el artículo 87 de la Constitución de la República preceptúa que *“Para sancionar impuestos se necesitará el voto conforme de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara”*.

III.III. Naturaleza jurídica de la TCR dispuesta en el Anteproyecto del BCU

La modificación más problemática del Anteproyecto es, sin dudas, la pretendida modificación de la base de cálculo del tributo, y el establecimiento de alícuotas mínimas y máximas—en función del tipo de contribuyente—.

Este cambio pone de manifiesto que, pese a que el tributo se nomina como una “tasa”, en nuestra opinión, no encuadra en dicha categoría tributaria en virtud de los siguientes aspectos: **(i)** No existe una relación de inherencia entre la base de cálculo y el servicio prestado por el BCU; **(ii)** No existe una razonable equivalencia entre el monto del tributo y la necesidad del servicio prestado por el BCU; **(iii)** El tributo grava la capacidad contributiva de los sujetos pasivos.

A continuación, desarrollaremos brevemente las precedentes aseveraciones.

a) No existe una relación de inherencia entre el monto de la TCR y la necesidad del servicio prestado por el BCU

Como se reseñó, uno de los elementos fundamentales de las tasas es que su base de cálculo debe guardar una relación conceptual con el hecho generador del tributo, es decir, que debe tener relación con las características del servicio asociado y efectivamente prestado (presupuesto de hecho del tributo).

Sobre este punto, la doctrina ha señalado que esa *“evaluación está pues necesariamente relacionada con las características de la prestación estatal y no con las del contribuyente (...)”*³.

² VALDÉS COSTA, R., VALDÉS DE BLENGIO, N., & SAYAGUÉS ARECO, E. (2002). *Código Tributario de la República Oriental del Uruguay Comentado y Concordado*. Montevideo, Uruguay: Fundación de Cultura Universitaria (Pág. 214).

³ VALDÉS COSTA, Ramón, VALDÉS DE BLENGIO, Nelly, SAYAGUÉS ARECO, Eduardo. *Código Tributario de la República Oriental del Uruguay, comentado y concordado*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2002, pág. 222.

Si se analiza la TCR, su presupuesto de hecho sería la prestación del servicio de regulación y supervisión por el BCU, y por lo tanto la base de cálculo debería estar relacionada a la prestación de ese servicio.

Sin embargo, la modificación del Anteproyecto se estructura de forma tal que la base de cálculo de la TCR se relacionaría con los sujetos que reciben el servicio, y se determinaría en función de ingresos brutos generados y promedios anuales—con independencia de la prestación de dicho servicio por parte del BCU—.

Por tal motivo, la formulación de la TCR en el Anteproyecto se asemejaría más a un impuesto que a una tasa, máxime teniendo en consideración la postura de la Suprema Corte de Justicia⁴. En ocasión de analizar casos similares, la Corporación ha entendido que la inadecuación de la base de cálculo puede desvirtuar al tributo, transformando un impuesto en una tasa, o viceversa.

b) No existe una razonable equivalencia entre el monto del tributo y la necesidad del servicio prestado por el BCU

La razonable equivalencia supone la existencia de una relación entre el monto de la tasa y el servicio. Tanto la jurisprudencia como la dogmática ha entendido que debe existir una relación razonable entre el presupuesto de hecho y el costo del servicio⁵, entre el producto de la tasa y las necesidades del servicio⁶.

Si bien es claro que el BCU presta un servicio de regulación y supervisión a las entidades bajo su control, los máximos establecidos en el Anteproyecto con relación a la base de cálculo de la TCR resultan explicablemente desproporcionales, y no aparentan relacionarse con el servicio que presta la Administración.

Ahora bien, es difícil sostener que los máximos establecidos a efectos de la base de cálculo del tributo—según los distintos sujetos pasivos—respondan al costo del servicio; por el contrario, parecería que responden a aspectos ajenos y relativos a la capacidad contributiva del contribuyente (por ejemplo “*el promedio anual de su actividad*”, o “*los fondos administrados*”, entre otros).

⁴ Sentencias N° 218/2005, 74/2003, 100/2005, 245/2006, y 56/2010.

⁵ Sentencia N° 38/2013.

⁶ SHAW, José Luis. Las tasas y su diferenciación de otros ingresos estatales, en: Bulit Goñi (Dir.). Tasas Municipales, tomo I, Lexis-nexis, 2007.

La modificación del Anteproyecto estaría desvirtuando la naturaleza del tributo, creando verdaderamente un impuesto que gravaría elementos como indicadores de capacidad contributiva, pero sin que exista una razonable equivalencia con el costo del servicio que brinda el BCU. Por consiguiente, la redacción del Anteproyecto del BCU no contempla la reformulación de la Tasa de Control Regulatorio del Sistema Financiero, sino que, en nuestra opinión, desvirtúa su naturaleza encubriendo bajo su nominación a un verdadero impuesto.

c) El tributo grava la capacidad contributiva de los sujetos pasivos

En estrecha relación con lo expuesto en los precedentes apartados, corresponde indicar que la formulación de la TCR en el Anteproyecto supone establecer un gravamen a la capacidad contributiva demostrada por los sujetos regulados y supervisados por el BCU.

Una de las notas características de los impuestos es, precisamente, que gravan la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, entendiendo a esta como la manifestación de una aptitud para contribuir a las cargas públicas.

La redacción del artículo 98 de la LRT pretendida por el Anteproyecto, en nuestra opinión, pasaría a gravar los distintos tipos de manifestaciones de capacidad contributiva de los sujetos pasivos. Ello, por cuanto fijaría alícuotas en estrecha relación con los siguientes aspectos: **(i) ingresos brutos anuales** (para las empresas de seguros, reaseguros y las mutuas); y **(ii) el promedio anual de la cartera objeto de su actividad** (para los intermediarios de valores), **activos propios administrados** (para las empresas de intermediación financiera y las empresas administradoras de crédito), de los fondos administrados (para las administradoras de fondos de ahorro previsional y administradoras de fondos de inversión) y **del volumen operativo** (para las empresas administradoras de plataformas para préstamos entre personas).

Por consiguiente, la redacción del Anteproyecto haría perder la correlación del servicio prestado por el BCU con el tributo, tomando como el aspecto relevante para establecer el gravamen a la manifestación de riqueza de los distintos contribuyentes.

IV. Conclusiones

En virtud de todo lo precedentemente expuesto, en nuestra opinión, es posible concluir que la reformulación de la Tasa de Control de Riesgo (TCR) en el actual Anteproyecto del Banco Central del Uruguay (BCU) altera tanto el hecho generador como la base de cálculo del

tributo. En cuanto al hecho generador, la modificación implica esencialmente un ensanchamiento tanto del aspecto material como del aspecto subjetivo.

Por su parte, la modificación a la base de cálculo supone, en el marco de la delegación de competencias al Poder Ejecutivo, la disposición de un monto mínimo de la TCR equivalente a 12.000 Unidades Indexadas (UI), el establecimiento de alícuotas máximas para determinados sujetos pasivos del tributo—lo que modifica el criterio y la base conceptual sobre la que debería practicarse la liquidación—, así como la fijación de alícuotas máximas que resultan aparentemente desproporcionales en comparación con los servicios efectivamente prestados por el BCU. Además, se establecen criterios de cuantificación que no guardan relación directa con los servicios prestados por el organismo, sino que toman en cuenta aspectos ajenos a este.

Teniendo en consideración en los aspectos mencionados, y atendiendo a los criterios sostenidos tanto por la dogmática como por la Suprema Corte de Justicia, las modificaciones introducidas por el Anteproyecto desnaturalizarían la naturaleza jurídica de la TCR. En el entendido de que la TCR, en su configuración actual, no cumple con los elementos esenciales para ser considerada una tasa, pasaría a constituirse en un impuesto encubierto.

En consecuencia, al tratarse de una obligación tributaria de naturaleza impositiva, su aprobación requeriría de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara legislativa. Si dicho tributo fuera aprobado sin respetar las mayorías establecidas en el artículo 87 de la Constitución, se vulneraría el principio de legalidad y, en consecuencia, se establecería un impuesto inconstitucional.