

PROPUESTAS DE MODIFICACIONES EN EL SISTEMA TRIBUTARIO

PIT CNT - Febrero de 2011

Muchos cambios se han realizado en los últimos años. Hoy el país está lejos del drama del año 2002. Las mejoras son importantes, pero todavía falta mucho. Afloran otras dificultades, carecemos de una mirada a mediano y largo plazo, y existen problemas estructurales profundos como son las inequidades y la injusta distribución de la riqueza.

Los trabajadores sindicalizados durante toda nuestra historia hemos bregado por la construcción de un nuevo modelo de sociedad, que supere el actual, que es tremendamente injusto porque mantiene una enorme brecha entre los diversos sectores sociales. **Hoy el 20% más rico se apropia del 47% de la riqueza nacional mientras que el 20% más pobre se debe conformar con apenas el 5%.**

Debemos preguntarnos si todas las mejoras alcanzadas son parte de la construcción de un nuevo modelo o si seguimos reproduciendo sobre la base de la misma matriz. Buscamos mejorar con un sentido de justicia social, lo cual está bien, pero la base material sigue siendo casi la misma.

La gran pregunta que nos formulamos es ¿cuál es nuestro horizonte futuro, cuál es el proyecto nacional a largo plazo?

Algunos temas prioritarios

Reducir al mínimo la pobreza. Esto se logra con nuevas políticas sociales, educativas, laborales y no sólo repitiendo lo que se hizo hasta ahora, que nos ha dado buenos resultados pero no alcanza.

Atacar la pobreza entre los jóvenes, niños y familias monoparentales, en particular de mujeres. Allí es donde se concentra la pobreza.

Hacer desaparecer la miseria, que es una afrenta insoportable para un país que produce alimentos para una población 20 veces mayor a la nuestra.

La principal herramienta para lograr estos objetivos es el trabajo digno y calificado, nuevas y mejores oportunidades de trabajo en todo el país, incluyendo una política más intensa y clara para el regreso de uruguayos que se fueron, corridos por las sucesivas crisis económicas.

Debemos atacar la desocupación por debajo de los niveles estructurales actuales, aunque sea la más reducida de la historia y eso se logra con capacitación laboral y más educación.

Avanzar en el apoyo a emprendimientos productivos que con la participación de los trabajadores rescaten fuentes de trabajo y producción, por su valor concreto, pero también en la perspectiva de fomentar nuevas formas de propiedad social no estatal. El Estado debe tener una activa participación en este proceso a través de créditos, de inversión y en sus sistemas de compras.

Mejorar sustancialmente todos los niveles de la educación como elemento clave para brindar igualdad de oportunidades.

Profundizar las reformas estructurales en la salud, para abarcar a nuevos sectores (jubilados y pensionistas) y para alcanzar la universalidad del SNIS y mejorar la calidad a todos los niveles de la atención médica y la prevención.

PROPUESTAS DE MODIFICACIONES EN EL SISTEMA TRIBUTARIO

PIT CNT - Febrero de 2011

¿Qué país tenemos?

Tenemos innumerables estudios sobre la base social del país: estudios sobre la pobreza, la exclusión, la estructura etaria, de género, niveles de educación, etc., etc. Sin duda tenemos que seguir investigando.

Pero de la base productiva del Uruguay y de los enormes cambios producidos en ella, ¿qué sabemos? ¿Qué sabemos de cómo se compone el producto bruto que generamos, cuánto queda y cuánto se va para el exterior, el papel de las transnacionales, las zonas francas, la tenencia de la tierra, los principales grupos exportadores, la industria frigorífica, los productos del agro, el sistema financiero, el boom de las importaciones, las principales inversiones, cómo se componen y quiénes son, etc. etc.?

Es decir, ¿qué sabemos de la base material del país y cómo se componen las clases sociales en el Uruguay de hoy? Avanzar en esto es fundamental.

Hay otros temas que están en nuestras preocupaciones:

El desarrollo productivo y su relación con el territorio, con el medio ambiente y con los procesos sociales.

El gobierno con acierto viene intentando desarrollar políticas productivas, formando cadenas de valor por sectores. Tiene claro también que es imprescindible la complementariedad productiva, especialmente la regional, y hace esfuerzos para no quedar solo en la integración comercial, pero todavía estamos lejos.

Aquí hay todo un camino para desarrollar: no hay justicia social sin crecimiento productivo, pero sólo el crecimiento no asegura una distribución equitativa.

Tenemos claro que un país estancado, sin equilibrios económicos, sin crecimiento, no es la base de nuevos cambios y avances sociales. Pero también sabemos que sólo los datos favorables de la macroeconomía no distribuyen bienestar, riqueza y justicia social.

Hablamos de imprescindibles equilibrios, de que no quede todo en manos del mercado, sino que haya participación activa del capital nacional, de los trabajadores, de recursos del Estado y también del desarrollo tecnológico que puede traer la inversión extranjera. Ejemplos como el de ALUR, Cristalerías, FUNSA o el clúster Naval van en esa dirección y reafirman el papel rector del Estado. También hay que avanzar decididamente a nuevas formas de producción que privilegien lo colectivo y autogestionario.

Hay recursos productivos con enorme potencial que prácticamente los dejamos de lado y otros directamente se lo llevan. La industria pesquera es un claro ejemplo, ¿no podemos hacer cosas parecidas a las que se hacen en el sector naval, ingeniar desarrollo con los actores sociales y el respaldo estatal?

Políticas de innovación en la organización del trabajo. No es posible el desarrollo de un país productivo concentrado en la alta calidad si no se va además a una organización del trabajo con una alta participación de los trabajadores en la gestión de las empresas, en las metas a conseguir y en la distribución de la renta.

La educación, la formación profesional continua, el desarrollo de evaluación de tareas de acuerdo a los cambios tecnológicos y en los sistemas de producción, los problemas de seguridad e higiene laboral y los de medio ambiente son todos temas prioritarios a incluir en un nuevo modelo económico – social.

PROPUESTAS DE MODIFICACIONES EN EL SISTEMA TRIBUTARIO

PIT CNT - Febrero de 2011

La Tributación

Los impuestos en una sociedad no son neutros, reflejan una concepción y un modelo de desarrollo e incluso reflejan como se redistribuye la riqueza generada. Para el modelo neoliberal cuanto menos impuestos existan mejor, ya que pretende que sea el mercado el único que asigne los recursos y los distribuya, es decir reproducción de un modelo concentrador y excluyente.

También pretende que de existir impuestos los mismos sean indirectos, de manera que la carga de los mismos recaiga aparentemente en toda la sociedad por igual, sean pobres o ricos.

Un modelo de desarrollo con justicia social, que redistribuya, sólo se construye con una política impositiva que priorice la tributación directa. Aquello del que más tiene, más pague.

¿Es correcto que el sector productivo con más renta y al que más le aumentó el valor de la propiedad, ni siquiera pague el impuesto de primaria? Nos referimos al sector rural.

Porque redistribuir significa eso, que algunos aporten más para que otros, aporten menos y estén un poco mejor, **significa de algún modo gravar al que más tiene.**

Distribución del ingreso y sistema tributario

Nos parece importante precisar en primer término, que consideramos que tanto la distribución del ingreso como de la riqueza son fenómenos sumamente complejos y que se explican por una multiplicidad de factores. Y a su vez, que en el mediano plazo, **la distribución del ingreso está determinada básicamente por la estructura productiva del país.**

No obstante, por la vía de la tributación, el Estado interviene en la distribución del ingreso, en la medida en que los ingresos disponibles de los hogares están afectados por los impuestos o transferencias monetarias existentes. Así, la política tributaria, tanto a través de los ingresos del Estado (impuestos, tributos, aranceles, etc.) como a través de la manera en que se gastan esos ingresos (transferencias, servicios públicos, exoneraciones, etc.) modifica la distribución del ingreso anterior.

Esta precisión nos parece fundamental, ya que implica que para incidir en la distribución del ingreso en el mediano plazo es necesario llevar adelante políticas que tiendan a cambiar la estructura productiva existente, concentrada en la producción de unos pocos productos con escaso valor agregado y la existencia de una gran heterogeneidad estructural, donde conviven sectores de punta con altos niveles de productividad con otros mucho más rezagados y de bajísima productividad.

En este marco, el sistema tributario puede contribuir en mayor o menor medida para corregir la distribución del ingreso que determina la estructura productiva; pero siempre debe ser acompañada por otras medidas.

La desigualdad salarial por su parte, agudiza la desigualdad de ingresos que determina la estructura productiva y se explica fundamentalmente por los retornos de la educación, que han incrementado la brecha salarial entre los trabajadores en función de sus niveles educativos.

PROPUESTAS DE MODIFICACIONES EN EL SISTEMA TRIBUTARIO

PIT CNT - Febrero de 2011

En conclusión, la política tributaria que lleve adelante un país puede conducir a una distribución del ingreso más o menos equitativa, pero es un factor que por sí sólo no alcanza en el mediano plazo. La desigualdad en una sociedad debe ser abordada desde una perspectiva de mediano y largo plazo, considerando su matriz productiva, la forma de tenencia de los medios de producción y de los recursos naturales, particularmente la tierra, y su modelo de desarrollo.

PROPUESTAS CONCRETAS –

1. Impuesto al Valor Agregado

- a) *Proponemos exonerar de IVA a todos los alimentos gravados actualmente con la tasa mínima de 10%.*

- b) *No gravar el consumo de energía eléctrica residencial, cuando el mismo no supere los 300 a 400 KWh.*

Como varios estudios lo muestran, el IVA es el impuesto más regresivo del sistema tributario uruguayo en la medida en que la proporción del ingreso que se destina al pago de IVA es mucho mayor en los hogares de menores ingresos que en los de mayores. En una presentación del MEF realizada recientemente en ACDE se mostró que mientras el 10% más pobre de la población destina en promedio más del 11% de su ingreso al pago de IVA, para el 10% de mayores ingresos dicha proporción no alcanza al 8%. Es decir que los sectores más pobre pagan un 50% más de IVA que los ricos, es claro entonces que el país necesita reducir el peso de su impuesto más regresivo y como contrapartida incrementar el peso de los impuestos directos.

Sin embargo, pese a su conveniencia en términos de equidad, la reducción de este impuesto es compleja ya que no necesariamente se traduce en una disminución de los precios en el mismo porcentaje. Por lo tanto, su reducción debe ir acompañada de un conjunto de medidas que garanticen que un sacrificio fiscal de esta naturaleza beneficie a los hogares y no termine incrementando el margen de ganancia de las empresas.

En este sentido, consideramos que la rebaja de 10 puntos en la tasa de IVA mínima para los alimentos favorece el control social del traslado a precios, ya que se trata de una rebaja más significativa en magnitud y que afecta a un número más reducido de productos. **Los alimentos que se verían afectados por esta rebaja serían: carne vacuna, ovina, porcina y de ave; pan y galleta de campaña; pasta y fideos; pescado; aceite y grasas comestibles; azúcar; harina; arroz; yerba; café; té y sal de uso doméstico.**

Asimismo, si tenemos en cuenta que del total de IVA que paga el 20% de los hogares de menores ingresos, el 30,6% corresponde a la tasa mínima, mientras que en el 20% de

PROPUESTAS DE MODIFICACIONES EN EL SISTEMA TRIBUTARIO

PIT CNT - Febrero de 2011

hogares de mayores ingresos este porcentaje es de 17,8%; esta rebaja favorecerá aún en mayor medida a los hogares de menores ingresos, por lo que tendrá un carácter más marcadamente distributivo.

La eliminación del IVA de la energía eléctrica hasta cierto nivel de consumo (300 a 400 KWh) se mueve en el mismo sentido ya que es fácilmente constatable su traslado a precios y afecta únicamente a los hogares de menor consumo de energía eléctrica.

2. Exoneraciones tributarias

a) No ampliar el régimen de Zonas Francas más allá del existente y acotar las exoneraciones tributarias otorgadas a través de la Ley de Inversiones. En este aspecto se propone fijar un tope máximo de 70% para las exoneraciones otorgadas, acotar los plazos de las mismas (que actualmente pueden llegar a los 25 años), y realizar controles permanentes sobre los proyectos promovidos.

b) Proponemos además que los actores sociales (trabajadores y empresarios) participen en la Comisión que evalúa los proyectos a ser promovidos y en el Seguimiento y Control de los mismos.

Creemos que la Ley de Inversiones es una herramienta valiosa, en particular en una economía como la nuestra con una tasa de inversión históricamente baja, y en este sentido no somos contrarios a la promoción de inversiones y a la existencia de estímulos a las mismas. Sin embargo, pensamos que en un contexto de bonanza como el actual, las inversiones se ven atraídas más por las perspectivas favorables de la economía que por los incentivos fiscales existentes, de manera que las exoneraciones otorgadas se convierten en una forma de incrementar el margen de ganancia empresarial, representando un importante sacrificio fiscal. **En 2009 el sacrificio fiscal únicamente de las exoneraciones de IRAE otorgadas a las Zonas Francas y comprendidas en la Ley de Inversiones alcanzaron los 336 millones de dólares anuales aproximadamente, lo que equivale a 0,9% del PIB.**

Indudablemente la renuncia fiscal continuará en los próximos años, dado que muchas de las exoneraciones vigentes ya fueron otorgadas por un determinado período de tiempo o indefinidamente (como es el caso de las Zonas Francas). Sin embargo, el mismo debe acotarse en el futuro.

En función de todo esto proponemos que se aumente la selectividad en la elección de los proyectos a promover, revisando los criterios de promoción, de manera de privilegiar

PROPUESTAS DE MODIFICACIONES EN EL SISTEMA TRIBUTARIO

PIT CNT - Febrero de 2011

únicamente a la inversión estratégica para el país y que de otra manera no se instalaría. Asimismo, consideramos que es fundamental que los distintos actores sociales organizados (trabajadores y empresarios) participen de la determinación de estos criterios, así como en la comisión que realiza el seguimiento de los proyectos promovidos.

3. IRPF categoría I (IRPF a las rentas de capital)

- a) Incrementar la tasa de IRPF por reparto de dividendos y utilidades derivada de la tenencia de participación de capital en las sociedades de 7% a 10%.**

Actualmente, la renta empresarial está gravada a una tasa proporcional de 25%. A la vez, si se reparten dividendos empresariales, los mismos se gravan al 7%. En el sentido de favorecer la reinversión, proponemos incrementar esta tasa al 10%, para el caso de reparto de dividendos.

4. IRPF categoría II (IRPF al trabajo)

- a) Aumentar el monto mínimo no imponible del IRPF categoría II, llevándolo a 8 BPC, lo que representa \$17.808, y descontar mensualmente los adelantos de aportes correspondientes al aguinaldo anual y al salario vacacional.**

- b) Asimismo, planteamos incrementar las tasas de IRPF al trabajo de los dos últimos tramos de aportes, modificándolas de 22% a 25% y de 25% a 30%.**

Actualmente, muchos trabajadores que no se ven afectados por el pago de IRPF de manera mensual, deben pagar este impuesto cuando al salario se suma una o más partidas de pago extraordinario como el aguinaldo, salario vacacional o pagos por productividad. En muchos casos de hecho, en la liquidación anual esos descuentos son devueltos, pero esto no evita que el trabajador se sienta afectado en el momento del cobro.

Para evitar este efecto, proponemos que mensualmente se le descuente al trabajador el IRPF correspondiente al aguinaldo y salario vacacional generados en ese mes, de manera que el descuento no se realice en una sola partida. A su vez, para que esto no

PROPUESTAS DE MODIFICACIONES EN EL SISTEMA TRIBUTARIO

PIT CNT - Febrero de 2011

incremente los aportes mensuales de IRPF, proponemos que se aumente el monto mínimo no imponible de 7 a 8 BPC, llevándolo a \$17.808.

Como contrapartida, proponemos aumentar las tasas marginales de los últimos dos tramos de aporte, de 22% a 25% y de 25% a 30%. Si bien estos trabajadores de elevados ingresos (más de \$ 100.000 pesos) se van a ver afectados negativamente por el aumento de tasas, que en promedio haría disminuir sus ingresos en 1,7%, se verían compensado tanto por el aumento del monto mínimo no imponible como por la devolución de su aporte al FONASA, que comenzará a implementarse a partir de este año.

5. Impuesto al patrimonio

a) Eliminar las exoneraciones del impuesto al patrimonio y la escala de reducción del mismo.

Actualmente el impuesto al patrimonio es el único que grava centralmente a la riqueza acumulada. Dado que la distribución de la riqueza es aún más desigual que la distribución del ingreso, consideramos que un impuesto de esta naturaleza no debería desaparecer. Más aún, en una economía como la uruguaya donde el impuesto a la renta es de corta data, un impuesto de estas características no implicaría una doble tributación.

En este sentido, consideramos que este impuesto no debe tender a eliminarse como está planteado, y deben eliminarse las exoneraciones otorgadas sobre el mismo, que en 2009 representaron casi el mismo monto que lo recaudado por el impuesto al patrimonio. Asimismo, esta sería otra vía de aumentar la recaudación tributaria por la vía de la imposición directa, ya que en 2009 el impuesto al patrimonio dio cuenta del 7% de la recaudación total de la DGI.

6. Evasión tributaria

a) Ahondar los controles para disminuir la evasión tributaria

Mucho se ha avanzado en los últimos años en mejorar la eficiencia de la DGI y disminuir la evasión. Solamente en lo que atañe al IVA, la evasión disminuyó significativamente en los últimos 5 años, y la tasa de evasión pasó de ubicarse por encima del 30% en 2004 a alcanzar al 16% en 2009.

PROPUESTAS DE MODIFICACIONES EN EL SISTEMA TRIBUTARIO

PIT CNT - Febrero de 2011

No obstante, se debe continuar avanzando en este objetivo, tanto por la mejora que pueda significar en la recaudación tributaria como por el daño que constituye para la economía convivir con niveles de evasión tan elevados.

7. Asignaciones familiares

- a) ***Equiparar el monto de las Asignaciones Familiares comprendidas en la Ley 15.084, que actualmente se ubican en \$356 por hijo para los trabajadores cotizantes al BPS con salarios menores a \$13.356 y en \$178 para los que perciben un salario entre este monto y \$22.260, con las que se otorgan a través de la Ley 18.227 y que se dirigen a los beneficiarios del Plan de Equidad. Estas últimas se ubican en aproximadamente \$800 para un niño en edad escolar o menor a 5 años y crece a escala progresiva ante la presencia de más menores.***

Actualmente conviven dos regímenes diferentes de asignaciones familiares: uno para los trabajadores amparados en la Ley 15.084 que incluye a trabajadores cotizantes a la seguridad social con bajos salarios y otro que refiere a las asignaciones familiares del Plan de Equidad (Ley 18.227); donde las asignaciones difieren sustancialmente en el monto. Como primer paso de un proceso hacia la universalización de la Asignación Familiar, proponemos que el monto que reciban los niños amparados por la Ley 15.084 se equipare con el que perciben los beneficiarios del Plan de Equidad.

Esta medida alcanzaría a aproximadamente 164.000 menores de edad, hijos de trabajadores cotizantes al BPS de menores ingresos; y sería un estímulo importante a la permanencia de los niños y adolescentes en el sistema de educación formal. Para esto es imprescindible además, reforzar las contrapartidas que actualmente tienen esta clase de prestaciones a los efectos de que existan mayores garantías para que los niños efectivamente permanezcan y avancen en el sistema educativo, lo que configura una política social clave para el desarrollo del país.

8. Jubilaciones y pensiones

PROPUESTAS DE MODIFICACIONES EN EL SISTEMA TRIBUTARIO

PIT CNT - Febrero de 2011

- a) Eliminar el 1% de aporte solidario para la cobertura de salud de los pasivos de menores ingresos cuyas jubilaciones y pensiones no están gravadas por el IASS (jubilaciones y pensiones inferiores a los \$17.808 mensuales).**

Si bien es cierto que la mayor parte de los pasivos no forma parte de la población más vulnerable del país y que la pobreza se encuentra más concentrada en los niños, consideramos que la reducción de este aporte para las jubilaciones más bajas (las que no están gravadas por el IASS) es una reivindicación justa en la medida en que afecta a los pasivos de menores ingresos.

9. Seguro por enfermedad

- a) Aumentar el tope del seguro por enfermedad, que hoy se encuentra en 4 BPC y equivale a \$8.904 en 1 BPC de manera semestral, hasta alcanzar las 8 BPC de tope que está previsto alcanzar en enero de 2013.**

Hoy en día los trabajadores de la actividad privada están amparados por el seguro por enfermedad, de manera que cuando el trabajador se encuentra impedido de asistir al trabajo por razones de salud, tiene derecho a cobrar el seguro por enfermedad a partir del cuarto día de enfermedad (y del primer día si se trata de una internación). Este seguro equivale al 70% de su salario básico hasta un tope de 4 BPC, \$8.904. La ley prevé que a partir de enero de 2013 este tope se incremente a 8 BPC.

Lo que planteamos es que este incremento sea paulatino, de manera que el tope se incremente en 1 BPC por semestre, hasta alcanzar las 8 BPC en enero de 2013.