

## Una visión desde adentro de la reforma tributaria

- Los cuentistas en el cotolengo
- Alberto Barreix y Jerónimo Roca\*

En Uruguay, el tiempo necesario para el cobro de una deuda comercial por la vía judicial es de 720 días, casi dos años, 15 veces más que el tiempo requerido para abrir una empresa.<sup>1</sup> Por otra parte, más del 80 por ciento de los empresarios considera que la justicia en Uruguay es lenta o muy lenta.<sup>2</sup>

No obstante, y pese a las consecuencias que una justicia lenta tiene sobre la inversión y el empleo, poco y nada se hablaba del tema. Pero, de un día para otro, se despertó una extrema sensibilidad por la lentitud de la justicia en el país, y comenzó a reclamársele a la Suprema Corte, entre velada y descaradamente, que se pronunciase sobre la inconstitucionalidad del Irfp a las jubilaciones antes del plazo que tenía para hacerlo. La mala noticia es que esta repentina urgencia, en el mismo Uruguay que se tomó casi 15 años para decidir si privatizaba parte de sus empresas públicas, es para cerrar un tema que en el mundo está laudado desde hace mucho tiempo, porque prácticamente todos los países gravan las jubilaciones con el impuesto a la renta personal.

Haz lo que yo digo, no lo que yo hago

A. Contrariamente a lo que suele afirmarse, antes de la reciente reforma tributaria Uruguay tenía un impuesto a la renta personal, y de la peor calaña: el Irfp. Entre otras barbaridades, el Irfp gravaba los salarios pero exoneraba los honorarios profesionales y las rentas del capital. Un ejemplo de manual de cómo violar la equidad horizontal –tratar igual a los iguales– y la equidad vertical –que cada uno pague de acuerdo a su capacidad contributiva–. Este engendro, propuesto y aplicado por quienes hoy se oponen a que el Irfp grave las jubilaciones, las gravó durante casi 25 años, hubiese o no “circunstancias excepcionales”, con tasas que llegaron al 20 por ciento entre mayo de 2002 y diciembre de 2003. Más aun, desde el ajuste de 1995, cuando casi se triplicó el rendimiento del Irfp y fue declarado varias veces constitucional, llegó a alcanzar 2 por ciento del pbi, casi lo mismo que el Irfp.

B. La inclusión en la Constitución del ajuste a las pasividades fue la respuesta a un abuso iniciado en dictadura y continuado en democracia. Por ejemplo, en 1986, la inflación en Uruguay fue 70,6 por ciento. El gobierno de entonces sólo dispuso adelantos para las jubilaciones menores a 100 dólares mensuales, con lo que las restantes –la gran mayoría– habían perdido más del 20 por ciento de su poder adquisitivo cuando finalmente se las ajustó. Fue como reacción a éste y otros abusos que, a través de un plebiscito en 1989, se instauró en la Constitución la obligatoriedad de ajustar las pasividades en función de la evolución pasada del índice medio de salarios (ims). Es paradójico que

quienes recortaron tan fuertemente el poder adquisitivo de las jubilaciones, al punto de provocar una reforma constitucional como mecanismo defensivo, sean ahora los principales impulsores de que las jubilaciones “no se toquen nunca más”. Pero reconozcamos que saben de lo que hablan.

C. Quienes tanto se han preocupado por la celeridad de la Suprema Corte no parecen tener la misma preocupación porque su fallo sea comprensible, lo cual es igualmente importante para que una sociedad confíe en su justicia. Nadie parece preocupado por saber qué se le dirá a la sociedad uruguaya para que fácilmente comprenda por qué el irp, que gravó las jubilaciones por casi 25 años sin mínimo no imponible ni deducción alguna y con tasas que llegaron al 20 por ciento, fue declarado constitucional y, en cambio, el irpf viola la Constitución. Sería muy grave que nuestra política económica se judicializara y la legitimidad del diseño impositivo quedara sujeta a la interpretación de turno de la Constitución. ¿Habrás, además, alguna alusión al dictamen del fiscal de Corte, que dijo que todos los argumentos jurídicos presentados carecen de relevancia o no son de recibo?

Sobran razones para gravar las jubilaciones

#### 1. Suficiencia (de recursos para financiar el gasto)

Es cierto que la presión tributaria de Uruguay está por encima de la potencial y, por tanto, no debe subir. Pero es igualmente cierto que tampoco puede bajar, porque, antes de gastar el primer centésimo, el Estado ya tiene cerca del 60 por ciento de su recaudación total comprometida entre el pago de intereses de la deuda y el gasto de seguridad social, que sumaron aproximadamente 17 por ciento del pbi en promedio durante el último quinquenio. Dicho de otro modo, el “ingreso fiscal disponible” es muy reducido para cubrir los servicios esenciales de un Estado moderno (salud, educación, seguridad e infraestructura). En medio de este “callejón fiscal”, proponer alegremente que el 15 por ciento de las pasividades más altas “no se toquen nunca más” –al resto el irpf no las alcanza y aproximadamente sólo el 10 por ciento paga más que antes– es una nueva muestra de la irresponsabilidad histórica que, por ejemplo, nos ha llevado a tener una de las deudas públicas más altas del mundo (70 por ciento del pbi la financiera y 180 por ciento del pbi la previsional).

Máxime cuando se tiene en cuenta que el gasto previsional de Uruguay fue, en la última década, 13,5 por ciento del pbi (sumando al bps las pasividades militares y policiales, que figuran directamente en el gobierno central), casi un 40 por ciento del gasto total del gobierno general, aproximadamente diez puntos más que Japón, Alemania e Italia, los tres países más envejecidos del mundo; y que la seguridad social uruguaya presenta un altísimo déficit, de más del 5 por ciento del pbi en la última década, que requirió de una asistencia financiera

superior al 60 por ciento de los ingresos del gobierno (25 por ciento de la recaudación del iva, entre otros aportes).

## 2. Un ajuste irresponsable

Uno de los pocos argumentos económicos, si no el único, que se ha oído para defender que las (más altas) pasividades no deben gravarse dice que quienes las perciben, ya retirados, no tienen defensa alguna, no tienen modo de recuperar el poder adquisitivo que les quita el impuesto. La afirmación admite, al menos, el siguiente matiz. La obligatoriedad de ajustar las pasividades en función de la evolución pasada del ims supone que la productividad de los trabajadores del sector privado, que empuja el ims, hace crecer las pasividades. A su vez, los salarios del sector público, que frecuentemente se ajustan por encima de la inflación sin criterio alguno de medición de productividad, también empujan el ims y, en consecuencia, incrementan las pasividades. (El Estado uruguayo “crea” productividad por decreto y la Constitución la multiplica.) Por tanto, la productividad real del sector privado y la productividad ficta del sector público son la defensa de las jubilaciones.

Los números lo corroboran. De acuerdo a Vigorito,<sup>3</sup> del total de ingresos del 10 por ciento más rico de la población, en 1986 un 11,5 por ciento era jubilaciones, mientras que en 1997, luego de la reforma, ese porcentaje había subido a más de 20 por ciento, y en la actualidad es 18,5 por ciento aproximadamente. Visto de otro modo, en 1986 un 33 por ciento del monto de jubilaciones correspondía a los deciles 9 y 10, el 20 por ciento más rico de la población, mientras que en 1997, luego de la reforma, ese porcentaje subió a casi 43 por ciento. Contrariamente a lo que suele afirmarse, la reforma fue regresiva. Como dice Vigorito, “la aplicación de una política pública que benefició a un grupo de la población (los jubilados) no tuvo por resultado una mejora distributiva. En consecuencia, no valida la hipótesis de que fue esta reforma la que impidió que aumentara la de-sigualdad en Uruguay”.

Por tanto, este tratamiento favorable de los más generosos del mundo hace legítimo gravar las jubilaciones más altas, como es de uso en prácticamente todos los países. Además, dado que este ajuste liga el poder adquisitivo de los salarios a las pasividades, aquellos que ganan más en ambas categorías de renta están en iguales condiciones de soportar el impuesto.

## 3. Todo el mundo las grava (pero sólo una vez)

Las jubilaciones deberían reflejar el valor actual de los aportes realizados durante la vida laboral más un componente de solidaridad para las más reducidas. Por tanto, un impuesto a la renta global debe gravar las jubilaciones o los aportes jubilatorios. No ambos, como hacía el (declarado constitucional) irp en flagrante doble tributación; y

tampoco ninguno, como proponen ahora precisamente quienes diseñaron e implementaron el irp.

La reforma tributaria, como la inmensa mayoría de las legislaciones, ha optado técnicamente por el esquema eeg: exonera el aporte jubilatorio, exonera los rendimientos de dichos aportes y grava las jubilaciones (inclusive con un trato preferencial, que podría ampliarse, como sucede en algunas legislaciones). Hemos preferido este esquema para favorecer el ahorro previsional y evitar que las prestaciones sean carga (injusta) para las generaciones siguientes.

#### 4. Menos aportes de los debidos

Una de las causas del déficit de la seguridad social, de más de 5 por ciento del pbi en la última década, aunque ciertamente no la única, es el pago de jubilaciones contributivas por las que no se realizaron los aportes que la ley marca. Por ejemplo: jubilarse con un solo año en cargo político (de “particular confianza”), inclusive cuando no había democracia; jubilaciones militares y policiales de alto rango que siguen sin tope –aunque la dictadura sí los haya impuesto al resto de las pasividades–; acceder a la jubilación por “testigos”, sin aportar; retirarse muy joven en una crisis, como sucedió con los bancarios y textiles, etcétera. En 1997, Camacho<sup>4</sup> estimó que un 23 por ciento de las erogaciones del bps correspondía a jubilaciones por las que no se habían hecho los aportes tal como exigía la normativa. Por tanto, también desde este punto de vista, el irpf, al gravar sobre lo que no se aportó, mitiga un vicio del sistema.

#### 5. Solidaridad intergeneracional

Quienes proponen que el 15 por ciento de las jubilaciones más altas no se pueden gravar, ni ahora ni nunca, lo hacen pese a que:

- a) el 50 por ciento de los niños menores de 5 años está debajo de la línea de pobreza (similar situación afecta a todos los menores de 17 años), en tanto sólo cerca de un 5 por ciento de los mayores de 65 años está en esa situación;
- b) más del 10 por ciento de los niños vive en hogares indigentes, cifra que alcanza al 3 por ciento de los mayores de 65 años;
- c) en los asentamientos, uno de cada dos habitantes es menor de 18 años y, por suerte, sólo el 5 por ciento es mayor de 65 años;
- d) los mayores de 65 años reciben más del 65 por ciento del gasto social, en tanto los menores de 5 años se benefician con sólo el 5,5 por ciento. La estructura presupuestal en una democracia refleja las preferencias de los votantes; por ejemplo, el gasto social que se destina a los adultos mayores es casi ocho veces superior al asignado a los niños menores de 5 años.

La catastrófica situación de la juventud uruguaya –el futuro del país, su cohesión social y su estilo de vida republicano–, ¿no amerita la justicia intergeneracional de las pasividades más altas del sistema de seguridad social más deficitario del mundo? Con uno de cada dos niños pobre y uno de cada dos pobres niño, ¿no se está activando una bomba de tiempo por falta de (igualdad de) oportunidades en el siglo del conocimiento (capital humano)?

Esperando las propuestas alternativas. Hay varias formas de ejercicio de la irresponsabilidad en Uruguay. Una de ellas es dinamitar iniciativas y, acto seguido, anunciar que “se está trabajando” en propuestas alternativas que nunca llegan. Por ejemplo, todavía estamos esperando el proyecto alternativo de reforma de la dgi que su gremio anunció en 2003. Quizás no fue posible pues quienes iban a ser sus redactores abandonaron el organismo cuando se implantó la profesionalización, junto con la mitad de los fiscalizadores, pese a que los sueldos se triplicaron. Ojalá no estemos nuevamente ante uno de esos episodios. Porque ahora, varias fracciones de la oposición “están trabajando” en proyectos alternativos y sustitutivos al irpf. Incluso varias figuras de primera línea de la propia izquierda dicen que están analizando alternativas que no recaigan sobre la “clase media”; lo tienen difícil, considerando que el 80 por ciento del impuesto lo paga el 10 por ciento más rico de la población.

Por si fuera poco, un centro de investigación (N de R: los autores aluden a ceres, conducido por el economista Ernesto Talvi), que era conservador y ahora es partidario del socialismo de España –que tiene un sistema “dual” igual al de Uruguay pero con tasa marginal superior igual a 43 por ciento– o del chileno –en donde el irpf (mal diseñado) alcanza la tasa de 40 por ciento–, también presentará su proyecto. Con una interesante novedad: demostrará que con esta reforma el impuesto se traslada entre los perceptores de rentas del trabajo, desde los más ricos a los más pobres; en concreto, que al gravar a los profesionales el impuesto recaerá en las secretarías. En 100 años de vida del impuesto, nadie demostró una función de producción tan particular, ni aun cuando las tasas pasaban del 90 por ciento en los países desarrollados y sí se afectaba el ahorro.

En conclusión. La irresponsabilidad fiscal de los (gobiernos) uruguayos es crónica. Sólo cuatro veces no hubo déficit fiscal en los últimos 50 años. El comportamiento reciente es aun peor: de 1995 a 2005, el promedio anual del déficit fiscal fue de más de 3 por ciento del pib. Los politólogos dirán que los responsables lo han pagado con votos. Lo malo es que también lo ha pagado nuestra gente, porque en 1955 teníamos –en paridad de poderes de compra– el mismo producto per cápita que Francia y cinco veces el de Botswana, y hoy tenemos menos del 40 por ciento del producto de Francia y el mismo que Botswana.

Inclusive hoy, en la parte alta de un ciclo espectacular, no llegamos ni a empardar. Por eso venimos insistiendo en que se impone alcanzar un pacto fiscal que se materialice en reglas que controlen, prioricen y evalúen el gasto público.

Sin duda que el impuesto necesita ajustes en el mínimo no imponible, el núcleo familiar y las deducciones por hijo. Pero no gravar el 15 por ciento de las jubilaciones más altas es irracional, injusto intergeneracionalmente y una nueva muestra de irresponsabilidad (fiscal). Ya nos fuimos un 20 por ciento de los uruguayos –más de 600.000 antes del 2005 y 36.000 después– y los jóvenes que quedan son pocos, pobres y con menos oportunidades de trabajo y educación que sus competidores en la economía globalizada. Las generaciones que son el futuro del país sufrirán un nuevo golpe si, además, tienen que contribuir por el 15 por ciento de los jubilados más ricos, que son parte del 10 por ciento más pudiente de los uruguayos. De solidaridad ni hablemos.

1. Banco Mundial (2008): “Doing Business Indicators”.
2. Banco Mundial: “World Business Environment Survey”.
3. Vigorito, A (1999): “Una distribución del ingreso estable. El caso de Uruguay 1986–1997”. Documento de Trabajo 6/99. Instituto de Economía. Facultad de Ciencias Económicas.
4. Camacho, L (1997): “Elementos generales del financiamiento del nuevo sistema previsional uruguayo”. BPS.

\* Alberto Barreix (en forma honoraria) y Jerónimo Roca fueron asesores de la Comisión de Reforma Tributaria.

---

Nota publicada en la edición N° 1164 del Semanario Brecha, el 20 de marzo de 2008

<http://www.brecha.com.uy/ShowNews.asp?Topic=15&NewsID=10547&IdEdition=158&SearchText=barreix>