

Sistema Tributario y reforma: el desencanto uruguayo

Red de Economistas de Izquierda del Uruguay

Introducción

Un Sistema Tributario es la forma en que el Estado financia su programa de gestión, que se cuantifica y expone, con metas, objetivos y prioridades, en la ley de presupuesto. Los impuestos buscan entonces agenciar recursos en función de la riqueza y de los ingresos y/o gastos de la población **y destinarlos a las finalidades y prioridades del programa de gobierno.**

Los modelos tributarios son históricos, se entrelazan con los debates teóricos y políticos de cada época por lo tanto son producto de la correlación de fuerza y los pactos dominantes - equilibrios dinámicos de la lucha de clases - existentes en cada sociedad. En las últimas tres décadas en América Latina se ha transitado de un modelo que gravaba los ingresos productivos, en especial del sector exportador, hacia otro que grava el gasto (impuestos indirectos del estilo del IVA). El concepto teórico-político detrás de los cambios es la tipificación de una “crisis de financiamiento de los Estados” o crisis fiscal cuya causa se identificaba con los excesos de gasto.

Fue el triunfo del neoliberalismo que cobijó una reestructura económica mundial y el fortalecimiento de la hegemonía norteamericana en detrimento del Estado del bienestar con fundamentos Keynesianos. En los espacios nacionales se conformaron coaliciones excluyentes, con nuevas oligarquías obscuramente ricas en contraste con las economías pobres que le sirven de marco. Los sistemas políticos son cada vez más virtuales y las políticas económicas son estratégicas para articular un orden internacional desregulado que beneficia a los más fuertes en detrimento de los débiles y donde las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) son operadoras calificadas.

El cambio en Uruguay comienza en la década de los 70 y el ministro Vegh Villegas es quien deroga el impuesto a la renta e instituye el IVA. La propuesta del IVA **se fundamenta en** un aumento en la eficiencia y simplicidad de la recaudación, una ampliación de la base impositiva y favorece un ahorro de los potenciales inversores ya que caen las tasas impositivas para el capital. Pese a lo anunciado la inversión siguió en guarismos históricos de niveles extremadamente bajos respecto a la región y aumentó la parte del excedente que se apropia el capital.

En 1984 el Frente Amplio ya presentaba en sus bases programáticas la idea de una:

Reforma radical del sistema tributario que grave fundamentalmente la acumulación de riqueza y de ingresos, los recursos improductivos o de bajo rendimiento, las actividades antieconómicas y los vicios sociales... se buscará una disminución progresiva de los impuestos al gasto y al consumo... la simplificación, unidad y coherencia de régimen impositivo... ocupará siempre un lugar central la justicia en la distribución del ingreso (9 agosto, 1984).

Decía a su vez la Plataforma electoral de 1989 del FA:

El financiamiento de estos gastos (públicos) debe basarse en un sistema tributario que grave progresivamente la capacidad contributiva, que incentive el aumento de la producción, que apoye

la distribución progresiva del ingreso y la riqueza nacional; que castigue los consumos suntuarios y la especulación. El IVA dejará de ser el instrumento de ajuste para las insuficiencias de recursos de gobierno.

Hace once años, tales afirmaciones se plasmaron en la ley presentada por la unanimidad de la bancada del FA al parlamento en 1996 y fue un elemento básico de la campaña electoral de 1999.

El espíritu que guió el debate de la fuerza política en los últimos 34 años estuvo en reposicionar el papel del Estado para orientar la economía, los instrumentos de política económica —y en especial la política fiscal—, para redistribuir la riqueza nacional y los flujos de ingreso. En tal sentido, un sistema tributario cobra importancia porque explícita o implícitamente elige los sectores estratégicos y los grupos sociales que **prioriza en su programa**. Por lo tanto, implica marcar la cancha para los actores económicos y políticos, es decir: define los amigos, o aliados estratégicos, del programa de gobierno y con ello el estilo de desarrollo a que se apunta. Demás está decir, que dado tal o cual estilo de desarrollo se desprenden las normas de repartición y apropiación del excedente.

Cabría esperar **que nuestro gobierno impulse** un Sistema Tributario que actúe a favor de una diversificación económica y en contra de la heterogeneidad estructural existente en nuestros países; pero a su vez, que enfrente decididamente la dependencia estructural, la inserción del país en los circuitos de acumulación mundial y los flujos y formas de succión del excedente. Por último debería contribuir a reposicionar a los débiles en una hegemonía de clase más incluyente, corroyendo los mecanismos de dominación y las alianzas que permiten sostener la forma económica vigente.

Sin embargo, la filosofía de la actual reforma sigue los parámetros neoliberales de décadas anteriores a pesar de los nombres, renombres y de los epítetos que la auto-proclaman progresista y progresiva. A su vez, resulta una oportunidad perdida en el sentido de reorientar la economía para la definición de lineamientos estratégicos sobre la mejor utilización de los recursos y la apropiación más democrática de la riqueza nacional.

Como se verá más adelante en este documento el Sistema Tributario no cambia sustancialmente el des-balance entre los impuestos indirectos - cuyo peso es decisivo en el sistema actual- y los directos. Las tasas del nuevo IRPF son progresivas sólo en lo que atañe a los trabajadores pero no lo son respecto al capital, por lo tanto, no es progresista. Una reforma progresista implicaría un traspaso de recursos desde el capital al trabajo, más aún, teniendo en cuenta los montos perdidos por los asalariados en el pasado reciente.

1. La reforma tributaria aumenta la inequidad entre el trabajo y el capital

La reforma tributaria (Ley N° 18.083) que entrará en vigencia el 1° de julio profundiza la concepción predominante en el país desde hace décadas de financiar los egresos del Estado con base en la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y del Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP) que grava los ingresos de los trabajadores activos y pasivos. Con esta reforma se aumenta la carga sobre el trabajo y se disminuye la carga sobre el capital.

1.1. Impacto en la recaudación. El Ministerio de Economía y Finanzas¹ y la Asesoría Económica de la Dirección General Impositiva² han realizado estimaciones acerca del impacto en la recaudación que tendrán los cambios impositivos aprobados por la ley citada³. El análisis de esa información, reorganizada en función de las clases y sectores sociales afectados, muestra que:

a) Se mantiene la incidencia del principal impuesto indirecto: el IVA.

El monto total de IVA que recauda actualmente la Dirección General Impositiva y el que recaudaría después de la reforma es prácticamente igual. Por la reducción de la tasa básica de 23% a 22% dejaría de cobrar 60 millones de dólares y por la extensión de la base a otros productos recibiría 112 millones. Por la reducción de la tasa mínima de 14% a 10% no cobraría 70 millones y por la extensión a otros bienes recaudaría 52 millones. También bajarían los ingresos en 25 millones porque la base imponible del IVA se reduce por la eliminación del COFIS.

En resumen, entre la rebaja de tasas y la extensión de la base imponible - la reclamada generalización del IVA a todos los productos - el pueblo uruguayo va a seguir pagando casi lo mismo por IVA. Actualmente paga alrededor de 1.620 millones y va a pagar 20 millones menos, una reducción porcentual ínfima (1,2%).

b) La recaudación del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) sería de 350 millones de dólares⁴; lo que se paga por el IRP actualmente son 150 millones de dólares (135 los trabajadores y 15 los pasivos). La carga del IRPF se distribuirían de la siguiente forma:

- rentas del capital 33 millones (9%);
- honorarios profesionales 39 millones (11%),
- ingresos por la venta de fuerza de trabajo, salarios, 220 millones (63 %);
- ingresos por pasividades 59 millones (17%).

Un simple cálculo aritmético muestra que la reforma tributaria castiga a los trabajadores activos aumentando la carga impositiva en 85 millones de dólares y a los pasivos en 45 millones.

c) Los empresarios, en cambio, ganan con la reforma.

Se eliminan, entre otros, el Impuesto a la Renta de Industria y Comercio (410 millones de dólares) y el Impuesto a los Activos de las Empresas Bancarias (48 millones) y pasan a pagar el Impuesto a la Renta de las actividades empresariales (394 millones de dólares).

Van a pagar 64 millones de dólares menos por los dos conceptos anteriores, pero se eliminan además impuestos directos al capital por otros 25 millones. Debe considerarse, además, que la mayor parte de los 33 millones que pagarían los capitalistas por IRPF recaería en arrendamientos de propiedades, que no estaban gravados anteriormente.

Las PYMES, que constituyen la mayoría de las empresas uruguayas, son afectadas por esta reforma si bien aún resulta imposible cuantificar dicha incidencia. La escasa

¹ http://www.mef.gub.uy/reforma_tributaria_comparacion.htm

² González, Gustavo y Vallarino, Hugo, "Reforma del sistema tributario. Impacto en la recaudación y análisis de sus efectos distributivos", Asesoría Económica DGI, diciembre, 2006.

³ Las estimaciones oficiales se basan en el procesamiento de la información de la Encuesta de Hogares y tiene las limitaciones que devienen de las características de la encuesta, particularmente la subdeclaración de ingresos.

⁴ La página del MEF, ya citada, ubica la recaudación del IRPF en 388 millones de dólares.

información práctica y la mínima participación social que acompañó el trámite de esta ley, no favorecen ni la transparencia ni la democracia.

d) El total de impuestos indirectos (2.290 millones de dólares) cae por la eliminación de la Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (125 millones), la reducción del IVA (20 millones) y otros impuestos menores (55 millones) a 2.090 millones. El total de impuestos directos, por su parte, aumenta de 880 a 1.010 millones, explicado fundamentalmente por la carga sobre los trabajadores activos y pasivos en 130 millones.

La reducción de los impuestos indirectos y las ganancias de los capitalistas serán financiadas por los trabajadores y, en menor medida, por una baja en la recaudación impositiva.

1.2. Efectos de la traslación impositiva. Los estudios sobre el impacto distributivo de la tributación deben incluir necesariamente la posibilidad que tiene el que debe pagar el impuesto de trasladar ese costo. En ese sentido, es claro que los empresarios pueden trasladar lo que pagan por impuestos aumentando los precios y/o disminuyendo los costos salariales y de proveedores. Con las reducciones impositivas, como el COFIS y el IVA, podrían hacer lo contrario - ante la ausencia de un sistema de regulación y control de precios - apropiarse de esa rebaja para aumentar los beneficios en lugar de trasladarlos a la reducción de precios.

Los trabajadores y pasivos no tienen posibilidades de traslación del impuesto, el IRPF será descontado directamente del sueldo y de la pasividad. La situación de los jubilados es bastante peor aún que la de los trabajadores activos, dado que estos últimos podrían, eventualmente, trabajar más horas formal o informalmente.

1.3. Primeras conclusiones. Lo que se ha señalado hasta ahora demostraría la regresividad de esta reforma que, esencialmente, recae sobre trabajadores y pasivos.

El gobierno sostiene, sin embargo, que esta reforma es progresiva basándose **únicamente** en análisis estadísticos por deciles de ingreso, que al no diferenciar el origen de dichos ingresos desconoce las enormes diferencias entre aquellos que son dueños de patrimonios que generan rentas y aquellos que **sólo** tienen su fuerza de trabajo para vender y, peor aún, las de aquellos que no tienen patrimonio ni capacidades para vender fuerza de trabajo: los pasivos.

Notoriamente aquí no **pagan más los que tienen más** como lo demuestra la reducción, tendiente a la eliminación, del Impuesto al Patrimonio de las personas físicas.

En esta reforma, como se demostró, pagarán mucho más los trabajadores y pasivos, en tanto que los capitalistas verán reducida su carga. Lo anterior se reflejará en la distribución del ingreso nacional disponible, en tanto reducirá aún más la participación de los salarios y pasividades, que eran en 2000 el 44,2% y que en 2006 alcanzaron solamente a 30,1%⁵. Al duplicarse los gravámenes sobre el trabajo y las pasividades se reduce su participación en el ingreso nacional disponible.

⁵ La evolución de la masa salarial puede verse en: *Notaro, Jorge; "Los resultados económicos 2005 - 2006. Balance y perspectivas", Instituto de economía; Serie Documentos de Trabajo.*"

Debe considerarse, además, que si los capitalistas logran apropiarse de las reducciones en el monto de impuestos indirectos, todos los costos de esta reforma serán pagados por los trabajadores y pasivos de mayores ingresos.

La reforma tiene un efecto perverso porque contrapone los intereses de los trabajadores que ganan poco y muy poco que recibirán algo más de dinero en su bolsillo con los de aquellos que por trabajar en sectores de la economía con mayores ingresos y/o capacidad organizativa y/o fuerza sindical y/o preparación personal y/o antigüedad han logrado ingresos salariales mayores. **Ello es notorio en las partidas en especie conquistadas por el movimiento sindical, como guarderías, alimentación, etc.** Esta lógica que contrapone al trabajador que gana más con el que gana menos se traslada también a los pasivos.

Es regresiva, también, porque el mínimo no imponible es bajísimo, porque no considera los ingresos del núcleo familiar, porque no tiene deducciones adecuadas. Porque las tasas de impuestos sobre el capital son proporcionales y más bajas que las tasas que se aplican sobre el trabajo. Es notorio que no existe equidad horizontal entre los ingresos del trabajo y las rentas del capital.

2. Bases conceptuales del impuesto a la renta de las personas físicas

El Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, está claramente determinado por criterios doctrinarios y normas positivas en diversos países.- En Uruguay por ley del 30 de noviembre de 1960 se estableció el impuesto personal a la renta que comenzó a regir el 1 de julio de 1961.

En 1996 el Frente Amplio presentó un proyecto proponiendo el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, en el cual se recogen las bases conceptuales tradicionales de este impuesto.- En el mismo sentido el Frente Amplio elaboró en 1999 una propuesta de este tributo con similares características.

A efectos del impuesto se denominan rentas a los ingresos que perciben las personas.- En la modalidad más clásica, los ingresos se identifican según su origen a efectos de dar a cada uno un tratamiento acorde a su naturaleza.- Las categorías que resultan son: los ingresos provenientes de las actividades económicas, que significan uso conjunto de capital y trabajo –industria, comercio y agro -; los de capital –inmobiliario y mobiliario-, y los del trabajo que se agrupan en la categoría personal.

Esta modalidad de clasificación diferenciada, permite adecuar los ajustes necesarios en cada una de las categorías para determinar la parte del ingreso que será computada a efectos del impuesto.

En particular a los ingresos que provienen del trabajo, es decir del esfuerzo de cada persona, en la ley de 1960 se les descuenta el 50% y el remanente es lo que se considera computable.- En el proyecto del Frente Amplio de 1996 se mantiene este criterio con algunas limitaciones.

Esta deducción favorece las rentas del trabajo y en los hechos tiene el mismo efecto que una reducción de la tasa a aplicar equivalente al porcentaje especial de deducción.

La sumatoria de todos los ingresos, ajustados según su procedencia, se acumula y de ese monto se descuenta el mínimo no imponible - Este mínimo exento está determinado

por los gastos de mantenimiento usuales de las personas y/o las familias.- El excedente es lo que se considera rentas gravables a efectos del impuesto.

Es decir que se parte de los ingresos brutos, pero la arquitectura de este impuesto va depurando los montos percibidos, reconociendo los gastos directos que se corresponden a cada categoría de renta según su procedencia y naturaleza, y los gastos usuales de subsistencia de las familias para luego determinar las sumas que exceden el mínimo no imponible las que serán consideradas como rentas gravables.- De este modo el impuesto comienza a aplicarse luego de haber reconocido y deducido todas las partidas que significan los gastos en que la personas incurren para producir y conservar la renta.

Entonces sí estamos frente a un impuesto directo, a la renta, que es justo, contempla las capacidades contributivas y trata a los ingresos de las personas de acuerdo a su procedencia y privilegia los ingresos del trabajo que se obtienen con la contrapartida del esfuerzo personal de los trabajadores, tanto activos como pasivos.

En la ley 18083 el IRPF no tiene ninguno de estos escalonamientos y por ello aplica el impuesto sobre los ingresos totales de los trabajadores y los pasivos.- Es lo que hace actualmente el IRP .

Por lo tanto lo que se denomina en la ley 18083 como IRPF, es una prolongación y ampliación del impuesto a los sueldos y jubilaciones que existía, y que, aunque se derogue en su forma actual, sobrevive, fortalecido, y con agregados en esta nueva denominación.

Para concluir, un hecho no menor: la seguridad social, en esta ley, está desconocida como Sistema. Los aportes patronales se manejan por el gobierno como instrumento de la política económica, desconociendo que son parte de un Sistema autónomo que debe regular su propio funcionamiento y establecer los parámetros para obtener los recursos que le permitan servir sus prestaciones con suficiencia y autonomía, de acuerdo a los fines y necesidades del sistema.- Todo se subordina a una política que tiene finalidades que son prioritarias –deuda externa, superávit fiscal “primario”- y que tiene de rehén al resto del sistema, trabajadores y pasivos y a éstos por diversos modos, inclusive condicionando el sistema de seguridad social y desconociendo la autonomía que el mismo tiene y debe conservar.-

Montevideo, 27 de junio de 2007