

La redistribución del ingreso y la riqueza en el Uruguay. Conceptos, medida y propuestas. Jorge Notaro, mayo de 2011

1. Introducción

El origen de este documento fue un informe elaborado a solicitud de los representantes de los Comités de Base de Montevideo del Frente Amplio (FA) en febrero de 2011. Los compañeros me invitaron a intercambiar opiniones, acompañarlos a la reunión con el Ministro de Economía y Finanzas Fernando Lorenzo y hacer un informe de esta reunión. Posteriormente seguí trabajando el tema para notas periodísticas y debates en Coordinadoras del Frente (C y M), Comités de Base (Bille Martínez, Peñarol, El Ombú y La Floresta) y organizaciones políticas del FA (MAS, POR).

La redistribución del ingreso es un punto del programa del Frente Amplio para este segundo gobierno. Los logros del primer gobierno fueron importantes y se pueden destacar el aumento sin precedentes del número de personas ocupadas, la recuperación del salario real al nivel previo a la crisis con el aumento paralelo de las pasividades, las transferencias de ingresos hacia el 20% más pobre de la población, la creación de un Sistema Nacional Integrado de Salud que por su cobertura y su financiación tiene un importante impacto redistributivo y la reducción del número de personas pobres del 30 al 20% (un 5% por encima de la situación previa a la crisis de 1999 – 2003).

Sin embargo, el acelerado aumento de la actividad económica y en particular, el aumento de los precios de la producción agropecuaria y de la tierra, tuvieron un efecto concentrador del ingreso y de la riqueza. El programa del FA reconoce que es una asignatura pendiente y por lo tanto, es necesario adoptar medidas con ese objetivo. Lo que se discute es como, cuando y cuanto se redistribuye; el tema central es político y no técnico, se trata de elegir entre el riesgo de que no vengan tantos capitales o el de condenar a la pobreza durante más tiempo a más personas que lo inevitable.

Es útil comenzar por algunos conceptos preliminares y aproximados. Los ingresos se generan principalmente en la actividad económica, por ejemplo, los salarios para los trabajadores en relación de dependencia o las ganancias para el capital; otros ingresos resultan de la intervención del Estado, como las pasividades o las asignaciones familiares. Mejorar la distribución o redistribuir significa modificar esta situación y para el gobierno del Frente Amplio, aumentar los ingresos de los muchos que reciben poco, para lo cual es inevitable recortar los ingresos de los pocos que se apropian de mucho.

Un segundo aspecto es la redistribución de la riqueza, que es el resultado de la propiedad de, dando algunos ejemplos en una lista incompleta, tierras, animales, bosques, vehículos, acciones, valores públicos o depósitos bancarios.

Se desarrolla el concepto de distribución del ingreso (en 2), las formas de medir sus cambios (en 3) y algunos lineamientos para la redistribución (en 4). Se analiza con más detalle la política salarial (en 5) y la distribución de la riqueza (en 6). Se discute la compatibilidad de las medidas con la política macroeconómica (en 7) y se hace un balance

del estado actual del debate y las medidas más probables (en 8). Por último se analiza el papel de las relaciones de poder en las decisiones de política económica

2. La distribución del ingreso

Se pueden diferenciar tres niveles:

2.1 La distribución primaria en las relaciones de producción

En el proceso de producción de bienes y servicios se generan, al mismo tiempo, ingresos:

- i) sueldos y salarios, que son los ingresos del trabajo en relación de dependencia o asalariado.
- ii) intereses, que son los ingresos que se generan por los préstamos y los créditos. Los reciben los bancos, los que compran obligaciones cuando las emite una empresa o a los proveedores que venden a plazo
- iii) alquileres y rentas que cobran los propietarios de viviendas o locales que alquilan, o de los campos que utilizan otros..
- iv) beneficios y utilidades, que son los ingresos de los propietarios del capital de la empresa.

Marx decía que la naturaleza es la madre y el trabajo es el padre de la riqueza que se crea,, no hay ningún bien o servicio que no tenga estos dos elementos en su origen y más o menos transformaciones hasta que está pronto para usar. Los dueños de la tierra, los que tienen ahorro en los bancos, los que compran deuda pública o los dueños de acciones reciben un ingreso sólo por ser propietarios pero no agregan nada a la producción. Marx lo explicaba por que el trabajador produce un valor mayor al que recibe como salario y este mayor valor o plusvalía, se reparte entre los propietarios de capital. Esto no incluye a los empresarios que trabajan organizando y gestionando empresas y por lo tanto, tienen un ingreso de su trabajo, que en el capitalismo es muy importante ya que con su vocación por el lucro o por otras motivaciones, impulsan el desarrollo de las fuerzas productivas mediante la acumulación la incorporación de innovaciones tecnológicas o la búsqueda de mercados.

De modo que la primera forma de mejorar la distribución del ingreso es el aumento de los salarios y como contrapartida, la reducción de la plusvalía. Con un límite, ya que si el capital no tiene ganancias, abandonará la actividad. Pero ¿Cuál es el límite? ¿ya se alcanzó o hay margen para aumentar los salarios y los impuestos, afectando solamente ganancias extraordinarias y sin precedentes? Se analizará más adelante.

Hay que tener en cuenta también que trabajadores por cuenta propia o los productores agropecuarios familiares no son asalariados y para mejorar sus ingresos se requieren otras medidas de distribución.

2.2 El segundo nivel: impuestos y gasto público

La intervención del Estado puede redistribuir si le cobra impuestos a los pocos que tienen mucho y gasta para los muchos que tienen poco. Para redistribuir el ingreso es necesario tener en cuenta los impuestos y los gastos al mismo tiempo. Por ejemplo, si como parte del gasto social se pagan asignaciones familiares a los hogares de menores ingresos y ese gasto se financia con impuestos que pagan esos mismos hogares, el efecto redistributivo es nulo. En segundo lugar, el monto de los gastos con objetivo de redistribución depende de los impuestos que se recauden. Si se recauda más, se puede gastar más y aumentar el impacto redistributivo.

Está en la lógica del capitalismo que los capitalistas se lleven la de ellos pero la intervención de un gobierno progresista permite que no se la lleven toda y dejen algo pagando impuestos, aportes a la seguridad social y salarios dignos, así como respetando el ejercicio de los derechos sindicales.

El informe de la Dirección General Impositiva sobre la recaudación durante el año 2010 muestra que el 63.1% fueron impuestos al consumo, el 17.7% impuestos a la renta, el 6.6% impuestos a la propiedad y el resto, varios de menor importancia. En el impuesto a la renta el 14% se cobra a empresas, el 0.6% corresponde al Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios (IMEBA), del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) el 1.6% corresponde a ingresos de capital y el 9.6% a ingresos del trabajo, el 1.4% a las pasividades (IASS) y el 1.1% al IRNR (Ver Recaudación del año 2010 en www.dgi.gub.uy). Existen tres situaciones en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), los bienes y servicios exonerados por la Constitución como la educación o por leyes; la tasa mínima de 10% y la máxima de 22%.

Es decir que los impuestos a la riqueza son el 6.6% del total, el Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas (IRAE) que grava las ganancias de las empresas el 14%, a las actividades agropecuarias 0.6% y a los ingresos del capital el 1.6%. En total, el 22.8% de los impuestos se cobran a las ganancias y a la riqueza y el 67.2% al consumo o a los ingresos del trabajo.

Como muy bien señaló el Cr. Danilo Astori, Vicepresidente de la República, en una entrevista (Semanario Brecha 11/02/11) cualquier cambio en los impuestos debe tener en cuenta los objetivos y los equilibrios del sistema. Destacó tres objetivos, la eficiencia, la equidad y la promoción de inversiones. Cabe preguntar ¿se ha realizado un seguimiento y una evaluación que permita demostrar que los objetivos se han alcanzado? Si existe, debería darse a conocer, porque de lo contrario la discusión pierde rigor por la falta de información.

a) La eficiencia la estima la DGI y considera que los resultados son positivos; pero para saber si los mismos resultados se podrían alcanzar utilizando menos recursos sería recomendable una evaluación externa.

b) La equidad está muy lejos de lograrse y exige cambios en el sistema. Cuando se aprobó la reforma tributaria luego de complejas negociaciones que duraron aproximadamente un

año, las organizaciones políticas del FA que proponían que los ingresos del capital y los del trabajo pagaran lo mismo (MPP, PCU, PS y VA) tuvieron que renunciar a su aspiración. Lograron algunas modificaciones del proyecto presentado por el equipo económico como elevar el mínimo no imponible, aumentar las tasas sobre los ingresos del capital y no derogar el impuesto al patrimonio.

Dos argumentos del equipo económico eran convincentes, la complejidad de la implementación de la reforma obligaba a dejar de lado algunos aspectos de justicia y era un proceso por el cual se podrían incorporar mejoras en el futuro. Las posibles modificaciones a la reforma tributaria para hacerla más justa no se discutieron con el presupuesto aprobado para 2011 - 2015. El debate se limitó a la utilización del “espacio fiscal”, es decir, el aumento de los ingresos públicos como resultado del aumento del PBI sin modificar los impuestos.

c) El aumento de la inversión es muy importante. Pero ¿Qué relación tiene con las exoneraciones de impuestos? ¿se puede demostrar que un aumento de impuestos tendría como consecuencia una reducción de la inversión?

Como toda opción de política económica, el resultado final tiene cierto grado de incertidumbre. La alternativa es mantener los niveles de rentabilidad sin precedentes del capital y postergar la redistribución del ingreso, o asumir el riesgo de que el flujo de capital se pueda enlentecer y mejorar las condiciones de vida de los sectores populares.

El segundo camino se apoya en dos argumentos. El primero son las señales de los mercados internacionales que muestran una abundancia de capital que busca oportunidades de inversión; el economista chileno Claudio Lara en su trabajo “Crisis mundial, recomposición de la clase trabajadora y desafíos del sindicalismo en América Latina” utiliza la información de “The Institute of International Finance” que estimó que durante 2010 y 2011 ingresarán a América Latina más de 200.000 millones de dólares por año. El segundo son las tendencias de los flujos de capital que en la década de los ochenta buscaron mano de obra barata en Asia, en los noventa los servicios públicos y al comienzo del siglo veintiuno los recursos naturales. La suma de estas dos consideraciones lleva a la conclusión de que se pueden cobrar más impuestos por el uso de los recursos naturales y por las ganancias extraordinarias que resultan de los altos precios internacionales.

En un seminario organizado en enero en Santiago de Chile por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL - *XXIII Seminario Regional de Política Fiscal*) algunos documentos presentados aportan información de interés para sobre la ubicación de Uruguay en la región en el cobro de impuestos y sobre los lineamientos propuestos para que los sistemas tributarios contribuyan a la redistribución.

En el documento *Indicadores Tributarios* presentado por María Victoria Espada se informa que en 2009 los ingresos del Estado fueron el 34% del PBI en Brasil, el 32% en Argentina y el 25% en Uruguay. La menor recaudación de Uruguay es resultado de cobrar menos impuestos a la propiedad que los países vecinos, mientras que el impuesto a la renta en Uruguay representa el mismo porcentaje del PBI que en Argentina y es menor que en Brasil.

Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, presentó las principales propuestas incluidas en el documento *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir.* Destacó la necesidad de mejorar la estructura de recaudación tributaria de los países, el bajo impacto redistributivo que tiene el gasto social y la falta de inversión pública para el desarrollo. Consideró que en la mayoría de los países de América Latina los impuestos no contribuyen a la distribución del ingreso, que se cobra pocos impuestos, que la evasión es alta y que hay demasiadas exenciones. Al recaudar poco y mal, el gasto social tiene un bajo impacto redistributivo y la inversión pública resulta insuficiente para el desarrollo.

La CEPAL en el Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2009 – 2010, en el capítulo IV de conclusiones ya había abordado los mismos problemas señalando que “Por una parte, sin medios económicos es imposible satisfacer las necesidades sociales de los ciudadanos.” Consideraba insuficiente la recaudación de impuestos directos “como los que recaen sobre la renta, especialmente en la parte que proviene de las personas físicas (sobre todo si se compara con los niveles alcanzados en países desarrollados), y una escasa o nula relevancia de la imposición de tipo patrimonial”. Destaca tres razones de la situación, las tasas impositivas muy bajas como para lograr efectos económicos de cierta consideración, la alta evasión y los tratos preferenciales característicos de los sistemas impositivos de la región. Como consecuencia “En este contexto, no solo dejan de cumplirse los requisitos básicos de equidad, que las personas con igual capacidad de pago paguen el mismo monto de impuestos (equidad horizontal) y que las personas con mayor capacidad de pago paguen proporcionalmente un monto mayor (equidad vertical), sino que además se generan distorsiones económicas en materia de asignación de recursos que atentan contra la eficiencia global de la economía”.

Esta información muestra que en el Uruguay hay posibilidad de mejorar la distribución del ingreso cobrando más impuestos a la propiedad y a los ingresos del capital, sin perder una ventaja competitiva con Argentina y Brasil.

2.3 El tercer nivel: el salario indirecto

Se le llama así a los bienes y servicios que el Estado entrega gratuitamente a los sectores populares, como por ejemplo la atención de la salud y la educación. La reforma de la salud tuvo un impacto redistributivo importante y está considerado en las estadísticas del INE imputando un ingreso a los hogares que tienen cobertura.

No es un buen indicador el aumento del gasto en educación o en salud. Si se aumentaron los salarios sumergidos de profesores, maestros y médicos, se hizo justicia, pero no es suficiente para afirmar que los sectores populares recibieron un salario indirecto por mejor educación y asistencia de salud.

En educación por ejemplo, hay que utilizar otros indicadores como la reducción del número de niños o jóvenes por grupo, el aumento de las horas docentes por alumno, el aumento de instituciones de horario extendido en los barrios pobres y la diversificación de sus actividades. Los resultados se miden por ejemplo, por los porcentajes de deserción o de repetición, así como las pruebas que demuestran los conocimientos adquiridos. Está

pendiente el cambio de los contenidos y de las metodologías, es decir, que se enseña y como, lo que a su vez es un resultado de una definición previa ¿para que se enseña?

Hay que tener en cuenta que los problemas de la educación no empiezan ni terminan en el aula. Por el contrario están casi determinados por las condiciones de vida de los alumnos. Niños y jóvenes mal alimentados, creciendo entre la basura en barrios en los que las drogas y la violencia ganan terreno y se trasladan a las instituciones educativas, no pueden tener buenos resultados si no se compensa este déficit; se precisan más instituciones de tiempo completo, más horas docentes por alumno, más estímulos y orientación con equipos multidisciplinarios.

Es altamente probable que los próximos resultados de las pruebas PISA dentro de dos años sean peores que los recientes, pase lo que pase en la educación. Las pruebas serán para la generación que pasó su infancia en la crisis de 1999 – 2003, sufriendo los peores impactos del empobrecimiento de sus familias. Desde 2005 como se redujo la pobreza y mejoraron las condiciones de vida de las familias de menores ingresos, pero los efectos no se recuperan sin una atención especial. Es equivocado culpabilizar a los maestros y los profesores por que se les mejoró un poco el sueldo (no tanto como a los contadores de la DGI) se les exigen resultados que no dependen de su actividad.

3. La medida de los resultados

No es suficiente con hacer la lista de los numerosos e importantes logros del primer gobierno del Frente mejorando las condiciones de vida de la población de menores ingresos. Además hay que demostrar que aumentó la participación de los ingresos de los sectores populares en el ingreso nacional así como sus oportunidades de acceder a mejores condiciones de vida como resultado de la educación, la salud o la vivienda.

Los cambios en la distribución del ingreso se pueden medir de distintas formas. En el Uruguay la más difundida es la que analiza la situación de los hogares, que es una parte de la distribución del ingreso.

La distribución del ingreso de los hogares o familias se estima todos los meses con la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística. Se entrevista un número importante de familias, representativas de toda la población del país, y se les pregunta por los ingresos que percibieron durante el mes anterior por todo concepto como salarios, pasividades, asignaciones familiares, alquileres, etc. A los propietarios de su vivienda se les agrega un ingreso por concepto del alquiler que hubieran tenido que pagar y a los que tienen cobertura del Sistema Nacional Integrado de Salud se les agrega una partida equivalente a una cuota mutual.

Hay consenso entre los que trabajan estas cifras sobre que la Encuesta mide bien los salarios y las pasividades, pero no capta bien los ingresos del capital. Por esa razón, hay una medida de los cambios en la distribución del ingreso que se llama el Índice de Gini, que se calcula con los ingresos que capta la Encuesta de Hogares y por lo tanto, no tiene en cuenta la mayor parte de los ingresos del capital.

En la reunión con el Secretariado del FA, el Ministro Lorenzo estuvo de acuerdo sobre las limitaciones del Índice de Gini que se calcula con los ingresos que capta la Encuesta y destacó también que la distribución del ingreso se define, en su mayor parte, en la llamada “distribución primaria”, principalmente por los niveles de salarios.

La medida que abarca todos los ingresos generados en el país cada año y no sólo los que captan la Encuesta es el Ingreso Nacional Bruto (YNB) que calcula el Banco Central del Uruguay. Como se señalaba al principio, al mismo tiempo que se produce se generan ingresos y se estima primero el Producto Bruto Interno que es una aproximación a la cantidad de bienes y servicios producidos o al valor generado en el país durante un año; como contrapartida se generan ingresos por la misma cifra. En una primera aproximación el BCU estima que parte de ese ingreso son salarios y que parte son impuestos que cobra el Estado; a la otra parte le llama excedente de explotación. Este excedente está compuesto por intereses, rentas, beneficios y utilidades, es decir, distintas formas de ingresos del capital.

Un paso más es agregar los ingresos generados en el exterior y los que se reciben en el país como por ejemplo las remesas que uruguayos radicados en el exterior envían a sus familias y restar los ingresos que se generan en el país pero se transfieren al exterior como por ejemplo por pago de intereses de deuda o las utilidades de empresas.

De esta forma se estima el total de ingresos que quedaron disponibles en el país, el Ingreso Nacional Bruto Disponible (YNBD). Si se compara el ingreso total que captó la Encuesta del INE con el ingreso que calculó el BCU durante el año 2009, se aprecia que los ingresos captados por la Encuesta son sólo un poco más de la mitad de los ingresos que se generaron. Durante 2009 hubo un 47% del ingreso sobre el que sabemos que no los perciben los trabajadores ni los pasivos, en parte son impuestos directos y en su mayor parte, ingresos del capital. Por ejemplo, las ganancias que se reinvierten o se depositan en cuentas de los dueños de las empresas, no se registran como ingresos de los hogares.

El BCU estimó la distribución del ingreso nacional desde 1997 a 2005. Entre 1997 y 1999 la masa salarial sin descontar los aportes a la seguridad social y los impuestos directos era algo más del 33% del YNBD, bajó 28.3 en 2004 y aumentó a 29.2% en 2005, último año con información. En 2004 – 2005 un 20% del YNBD fueron aportes patronales e impuestos (netos de subsidios) sobre la producción y los productos, pero se modificaron en los años siguientes con los cambios en los aportes a la seguridad social, las exoneraciones a las actividades agropecuarias durante las crisis y la reforma tributaria. En el siguiente cuadro se presentan los ingresos de los sectores populares como porcentaje del Ingreso Nacional Bruto Disponible que calcula el BCU

INGRESOS DE LOS SECTORES POPULARES

Como porcentaje del Ingreso Nacional Bruto Disponible (INBD)

Grupos Sociales	2006	2007	2008	2009
Obreros y Empleados	19,7	19,6	19,9	21,5
CuentaPropia sin local	1,4	1,0	0,7	0,5
CuentaPropia con local	8,4	9,1	9,0	9,4
Pasividades	9,7	8,6	8,0	9,1
Transferencias*	1,4	1,4	1,0	1,6
TOTAL	40,7	39,7	38,6	42,1

* **Transferencias** incluye: tarjeta alimentaria, alimentación de menores, asignaciones familiares, seguro de desempleo, compensaciones por accidente, becas y pensión alimenticia. Lo que corresponde al Sistema Nacional Integrado de Salud se incorporó a los salarios.

Fuente: YNBD del BCU y los ingresos de los sectores populares, estimaciones a partir de la ECH del INE.

Como se aprecia, los ingresos de los sectores populares son poco más del 40% del total de ingresos generados en el país y durante los últimos cuatro años tuvieron variaciones irrelevantes. Del 60% restante aproximadamente un 5% son salarios de directores de empresas y profesionales en relación de dependencia, un 20% o 25% son pagos al BPS y a la DGI, y no menos del 30% del YNBD, es decir, catorce mil millones de dólares anuales, son ingresos del capital

En los cálculos anteriores se separó la masa salarial que perciben los directivos y los profesionales del sector público y privado, que fue el 32.2% de la masa salarial total. Son 242.400 personas que tuvieron un ingreso mensual líquido de \$23.000 en 2009 (podría ser de 25.500 en 2010) y fueron los que pagaron el IRPF. Si bien sus ingresos promedio son más del doble que los que perciben los obreros y empleados, no se podría creer que con esos ingresos se compraron los automóviles de cien mil dólares o los apartamentos de medio millón. Para comprar estos bienes se precisan mayores ingresos, que la Encuesta de Hogares no capta y que forman parte del ingreso nacional bruto disponible.

Un trabajo reciente demostró que los niveles de salarios están asociados a los niveles de educación, lo que puede llevar a dos políticas totalmente distintas. La primera es esperar que el aumento del nivel educativo mejore los salarios y la segunda es aumentar los salarios de los trabajadores de menor nivel educativo. En este segundo camino van los recientes aumentos para el servicio doméstico y el comercio, pero no los aumentos del salario mínimo nacional anunciados para los próximos años, que en todo el período se ubicará por debajo de la línea de pobreza en Montevideo. En otros términos, un trabajador que gane el salario mínimo en Montevideo, actualmente y durante los próximos años, es y seguirá siendo pobre.

4. Lineamientos para la redistribución

¿Cómo redistribuir en el capitalismo dependiente? El Estado, cobrando más impuestos a los pocos que tienen mucho y gastando para los muchos que tienen poco. Los sindicatos, luchando por mejores salarios (se verá en 5).

¿Quiénes son los muchos que reciben poco? Durante 2009 fueron 846.112 obreros y empleados que tuvieron un ingreso mensual líquido de \$10.174. Si tenemos en cuenta que durante 2010 el salario promedio aumentó un 10% y también el número de asalariados, se podría hacer una estimación preliminar hasta que se disponga de las cifras oficiales. El salario promedio de obreros y empleados sería aproximadamente \$11.000 por mes y la participación de la masa salarial podría haber aumentado a un 18%.

Se proponen a continuación algunos lineamientos de medidas impositivas posibles con el objetivo de mejorar la distribución del ingreso, como un elemento más para el debate y la

toma de decisiones, tratando de que al mismo tiempo no tengan consecuencias negativas sobre otros objetivos como el aumento de la inversión o los equilibrios macroeconómicos. Se toman como datos el programa del Frente Amplio, la política económica y la reforma tributaria

4.1 Aumentar los impuestos al capital y sus ingresos

Se puede implementar aumentando las tasas del Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas; estableciendo un impuesto a la entrada y salida de capital como en Brasil; con deducciones sobre algunas exportaciones primarias como la soja, el ganado en pie y la lana sucia; con impuestos al uso del cheque, como cobran Argentina y Brasil.

El impuesto al patrimonio es el que asegura que los que tienen más pagan más. Es necesario bajar los mínimos no imposables, revisar los activos exonerados y aumentar las tasas. En los países que utilizan el impuesto a la renta, el impuesto al patrimonio cumple además una función de control, para explicar los aumentos de patrimonio, los ingresos tienen que haber sido declarados en el impuesto a la renta. Se constituye así un sistema que se autocontrola.

4.2 Deducciones a las exportaciones de algunos productos de baja industrialización.

Los especialistas coinciden en afirmar que los precios de los productos agropecuarios se mantendrán elevados. Las deducciones a las exportaciones contribuyen a: i) recaudar más gravando los altos ingresos extraordinarios lo que permite aumentar el gasto público y/o reducir otros impuestos; ii) bajar los precios los bienes de consumo y mejorar el poder de compra de alimentos de los sectores populares, sin aumentar los costos laborales; iii) reestructurar la producción estimulando la actividad agropecuaria no gravada como la lechería, la agroindustria mediante la provisión de materias primas más baratas y el desarrollo de la producción familiar creando un Fondo de Apoyo con parte de estos recursos; iv) desestimular la extranjerización y la concentración de la tierra. Habría un gran perjudicado: los dueños de la tierra. Cuanta más tierra tengan, más perjudicados por estas medidas.

Cobrar más impuestos a los que tienen ganancias extraordinarias se le llamado, despectivamente “oportunismo tributario”. Pero la reforma tributaria está organizada sobre la base del oportunismo tributario sobre el trabajo. Si un peón albañil se capacita y logra que le paguen el salario de un oficial o si un empleado da un concurso y accede a un cargo de jefe, van a cobrar un mejor salario. La consecuencia es que ambos van a pagar más impuesto a la renta de las personas físicas pero cuando el capital aumenta su ganancia paga siempre lo mismo, 12.5 %.

Se destacan antecedentes provenientes de la experiencia del país, de la experiencia de Argentina y de la literatura internacional.

Tanto en el Uruguay como en la Argentina, las deducciones surgieron como una respuesta a una gran devaluación. En la situación mundial actual se fundamentan en los precios altos

y crecientes de las “commodities” que constituyen los principales rubros de exportación de los países dependientes.

En nuestro país la Reforma Cambiaria y Monetaria de 1959 liberalizó el mercado cambiario y las importaciones. Pero otorgó al Poder Ejecutivo facultades para regular las importaciones ante posibles dificultades, obligó a los exportadores a entregar la moneda extranjera al BROU y previendo un aumento del tipo de cambio, también facultó para establecer detracciones a las exportaciones y subsidios a algunos bienes de consumo popular. Azzini consideró necesario que el Poder Ejecutivo tuviera facultades para regular el comercio exterior, el mercado cambiario, los ingresos de los exportadores y los precios internos. Las detracciones se establecieron entre un mínimo de 5% y un máximo de 50%, excepto para las lanas sucias, que tienen un mínimo de 25%. Se aplican a lanas, carnes, cueros, trigo, lino, girasol y maní, con diversos grados de procesamiento.

El destino de lo recaudado por las detracciones y los recargos a las importaciones se destinó de acuerdo a la Ley, un 20% “al abaratamiento de los precios de la carne, leche, pan, azúcar, fideos, arroz, yerba, porotos, harina, kerosene, transporte colectivo y otros bienes y servicios que se estimaron necesarios por motivos de interés general”; 20% “a la protección y asistencia de las industrias básicas, relevamiento de la ganadería y desarrollo de la industria lechera, estímulo a la forestación y desenvolvimiento de la producción agrícola, porcina, avícola, frutícola y hortícola dentro del plan general que se aplicará” y que “tratará preferentemente a los pequeños y medianos productores”; 15% para obras públicas; 35% para compensar la caída en la recaudación de otros impuestos y un 10% para complementar los porcentajes anteriores si fuera necesario.

Juan Eduardo Azzini, promotor de la Reforma y considerado por la izquierda como un gran liberalizador, se convierte en la óptica del actual equipo económico un gran “distorsionador de los precios de los mercados” al reducir los ingresos de los exportadores con detracciones y mejorar los de los sectores populares con subsidios a los principales bienes y servicios de consumo.

En Argentina desde que asumió Néstor Lavagna como Ministro de Economía en 2003 hasta la fecha, se adoptó una política macroeconómica con el objetivo prioritario de mantener un tipo de cambio real competitivo. Desde 2003 a la fecha logró mejores resultados económicos que el Uruguay, con mayores tasas de crecimiento del PBI, saldo positivo en la cuenta corriente del balance de pagos y menores porcentajes de déficit fiscal sobre PBI. Es necesario tener en cuenta que el punto de partida fue una crisis más profunda que la de Uruguay, incluyendo la moratoria de la deuda externa y la previa privatización de las empresas de servicios públicos. Como parte de esta política se establecieron impuestos a las exportaciones con bajo grado de transformación, que en Argentina se llaman retenciones y en Uruguay, detracciones. En un estudio elaborado por investigadores de la UBA - Cenda se concluyó que si se eliminaran las retenciones, la pobreza aumentaría 16% (Scaletta 2005).

Como señalan los economistas del Plan Fénix¹ las detracciones contribuyen a reducir en el mercado interno el precio de los alimentos que se exportan, permiten la apropiación social de la renta proveniente de los recursos naturales y contribuyen a aumentar los ingresos públicos, los que a su vez se podrían utilizar para subsidios. Entre 2004 y 2006 representaron un 10% de los ingresos públicos. Al mismo tiempo la producción de granos continuó creciendo y en 2008 alcanzó a 100 millones de toneladas.

Para J. A. Ocampo, que fue Secretario Ejecutivo de CEPAL, “No es mala idea la de las retenciones si uno quiere aislar la inflación nacional de las tendencias internacionales”² y señala como antecedente la propuesta de Albert Fishlow de poner impuestos a la exportación de productos agrícolas durante el aumento de precios provocado por la guerra de Corea.

Casi cuarenta países regulan las exportaciones de sus materias primas. A las retenciones de Argentina se agregan en la región la suspensión en Brasil de las exportaciones de arroz para asegurar el abastecimiento. En Chile la empresa estatal CODELCO es la principal propietaria del cobre, principal producto de exportación que aporta el 30% de los ingresos públicos a lo que se agregó un royalty a las empresas mineras privadas. China gravó las exportaciones de granos y de agroquímicos e impuso derechos sobre la venta de metales.

En el Uruguay las detracciones podrían gravar algunos productos de exportación con bajo grado de industrialización, como por ejemplo el ganado en pie, la lana sucia, los cueros, los granos. El porcentaje se establecería sobre las ganancias extraordinarias, estimadas por ejemplo con la siguiente fórmula:

- a) se toma el año 2006 como base y se calcula un índice teniendo en cuenta la evolución de tres variables, los precios internacionales de las exportaciones seleccionadas, el tipo de cambio y la productividad por hectárea
- b) el porcentaje que supere el valor del período base, paga un impuesto de un porcentaje a discutir. Por ejemplo, si en el primer semestre de 2010 el precio internacional de la soja aumenta un 5%, el dólar sigue en la misma cotización y la productividad es estable, el impuesto se paga sobre 5%; si el precio internacional aumenta un 5% y el dólar o la producción por hectárea baja un 5%, no se paga nada; si el precio internacional aumenta un 5% y el dólar sube un 5%, se paga sobre el 10% de aumento del valor de las exportaciones de soja.
- c) a los 32.000 productores familiares registrados por el MGAP se les devuelve.
- d) entrarían en vigencia para el próximo año agrícola, de modo que los productores tengan esta información antes de tomar las decisiones.

Se puede tomar como ejemplo el caso de la soja, que en los últimos años tuvo un aumento del precio internacional de un 150% y una caída del tipo de cambio. El producto de ambos, con un índice con base en 2006, da un aumento de los ingresos en pesos sobre los que se aplicaría la detracción. En el cuadro siguiente se presentan los valores y los índices, que

¹ Equipo de la Universidad de Buenos Aires dedicado al diseño de propuestas. Página 12, 06/03/07

² En Brecha, 11/01/08

dan como resultado que desde 2006 a enero de 2011, los ingresos de las exportaciones de soja aumentaron un 107.5% en pesos.

Zafra	Soja		Dólar	
	Precio de la ton. (1)	Índice	Cotización	Índice
2005/2006	200	100.0	24.1	100.0
2010/2011	500	150.0	20.0	83.3

(1) En dólares, en Chicago. Fuente: Diario El País de Montevideo, 10/02/11

Suponiendo que en el primer semestre de 2011 las exportaciones de soja alcanzaran a 400 millones de dólares, y que se mantuvieran los precios de exportación y el tipo de cambio, la detracción se paga sobre 124.5 millones de dólares. Si la tasa fuera de un 10% aportarían 12.5 millones de dólares y con un 20%, 25 millones de dólares.

Si la detracción baja la rentabilidad de la soja, los campos tendrán otro uso, la producción y el empleo no van a descender.

Finalmente, hay que tener en cuenta que la presión fiscal en el agro entre 2007 y 2009 se ubicó en 6.5%, nivel muy bajo y además aproximadamente un 1% menor a la de los años 2005 y 2006 (Tambler 2010). El MGAP estimó que el margen bruto por hectárea en los últimos cinco años pasó de 16 a 51 dólares en la ganadería, de 31 a 339 dólares en la lechería, de 66 a 389 dólares en el trigo y de 180 a 252 dólares en el maíz; en los últimos cuatro de 95 a 269 en la soja y de 49 a 721 en el arroz.

Martín Buxedas, Director de OPYPA durante el primer gobierno del FA señaló que las empresas grandes, menos del 10% del total, tienen una presión tributaria menor que las pequeñas y medianas empresas. Estimó que en 2009 el agro aportó 1,06% de toda la recaudación de la DGI (La República, 29 de marzo de 2011)

4.3 La reducción del IVA a las familias de menores ingresos.

En un trabajo de los consultores del BID Barreix, Bés y Roca, se concluye que la reducción del 2% del IVA beneficia más a los grupos que perciben los mayores ingresos y proponen la devolución del IVA a los hogares pobres a través de la Tarjeta Alimentaria del MIDES (Búsqueda 20/01/11).

Esta medida permite aumentar el poder adquisitivo de los salarios sin aumentar los costos de las empresas, permite que accedan a sus beneficios los trabajadores no registrados y los pasivos y finalmente, estimula que los comercios estén registrados, pagando impuestos y respetando los laudos, para captar esta demanda.

Se puede complementar con un aumento del monto de la Tarjeta y de la cobertura, incluyendo a otras familias de bajos ingresos y no sólo a las más pobres.

4.4 Aumentar el mínimo no imponible para el pago del IRPF.

En 2011 el aumento del 8% del mínimo no imponible no es suficiente, el efecto no es que menos trabajadores paguen el impuesto sino todo lo contrario, implica que algunos trabajadores que no lo pagaban, ahora van a pagar. Los trabajadores que estaban cerca del límite y tuvieron un aumento del salario mayor al 8%, en 2010 no pagaba y en 2011 va a pagar. Hay que tener en cuenta que se descuenta el 6% de lo que se pague de alquiler (agradezco la información al diputado Asti), pero el efecto redistributivo de esta medida es dudosa; por ejemplo, en los asentamientos así como muchas familias pobres no pagan alquiler.

4.5 Impuesto al movimiento internacional de capital

El ingreso de capital que no es para inversiones productivas se convierte en una base para la expansión del crédito y contribuye a la apreciación de la moneda nacional (Hausman et al 2005, OIT 2004). Para promover la transformación de la estructura productiva y las exportaciones, orientando la inversión, es necesario el mantenimiento de un tipo de cambio real estable y competitivo, así como desestimular el ingreso de capitales especulativos.

El aumento de la oferta de moneda extranjera contribuye a que baje la cotización de dólar, lo que a su vez tiene efectos en que los productos importados son más baratos y en un aumento de su demanda desplazando a productos nacionales. Este proceso de entrada de capitales a corto plazo, expansión del crédito, atraso cambiario y aumento del consumo de bienes importados, fue uno de los componentes principales de la crisis del período 1999 – 2003.

En este momento tiene otro impacto negativo en el aumento del costo de la deuda pública. Una parte del ingreso de capital del exterior se convierte en moneda nacional y se coloca en Unidades Indexadas al IPC a un plazo de un año. Al cabo del mismo recibirá un ajuste por inflación de 7 a 8% según los pronósticos de los analistas privados y un interés en torno al 3%. Podrá volver a comprar los dólares a un precio muy parecido al de la venta original y como resultado obtendrá una rentabilidad entre 10 y 12% en dólares, niveles que no se logran en casi ningún lugar del mundo (un 1% menos descontando el impuesto a la renta).

La desdolarización de la economía, que parecía una excelente forma de evitar uno de los principales factores de riesgo, requería inflación a la baja y tipo de cambio estable. Las condiciones han cambiado, la creciente oferta de dólares baja su cotización en todo el mundo y en el Uruguay se agrega el impacto de la política monetaria contractiva.

El economista del Partido Nacional Javier de Haedo plantea bien el tema y con sus mismos argumentos se puede llegar a una conclusión diferente. Destaca que la deuda pública en moneda nacional ha llegado al 45% del total de la deuda y considera que “Este proceso, llevado adelante con inteligencia y aprovechando las oportunidades que los mercados nos han dado, ha restado vulnerabilidad a nuestras finanzas públicas, las que ya no temblarán ante una eventual devaluación de nuestra moneda. Como hemos visto muchas veces se trata de un seguro ante esas eventualidades, cuyo precio se paga en tiempo como los actuales, de fortaleza de la moneda nacional” (Suplemento Economía y Merca, diario El País,

11/04/11). Si se tiene en cuenta que no existe riesgo de devaluación y que por el contrario, el problema es la devaluación del dólar en un mundo inundado por esa moneda, se está pagando el costo de un seguro por una eventualidad que no va a ocurrir y por lo tanto no se justifica; la deuda en dólares vale cada día menos y la deuda en pesos cada día más.

En América Latina la mayor parte de los países se defienden del movimiento de los capitales especulativos con distintas medidas que restringen o desestiman su ingreso. Stiglitz señala que “Si la prematura y mal manejada liberalización comercial fue perjudicial para los países subdesarrollados, en muchos sentidos la liberalización del mercado de capitales fue incluso peor” (2002). Las medidas más difundidas en los países latinoamericanos para desestimar el ingreso de capitales especulativos han sido poner impuestos a la entrada y salida, gravar las operaciones de cambio, aumentar los encajes sobre depósitos de no residentes o exigir un plazo mínimo de permanencia de seis a doce meses (Aghion et al 2003, Caprio et al 2003, Ffrench – Davis 2005, Hausman et al 2005, Stiglitz 2002).

4.6 Reducción de las exenciones fiscales,

El Senador Alberto Couriel (2010) propuso “un aumento de los ingresos fiscales, por ejemplo, a través de bajar las desmesuradas exenciones fiscales que se están otorgando a la inversión productiva. Se podría, sin grandes dificultades, recortar una parte de las exenciones impositivas que en la actualidad superan el 4% del PBI y, por lo tanto, están por encima de los 1.200 millones de dólares anuales. Las exoneraciones al IRAE (Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas) son una muestra del nivel exagerado de las mismas, alcanzando en 2008 al 60% de su recaudación. De esta manera se contemplarían los objetivos financieros con la redistribución del ingreso y podrían surgir algunos aumentos, por ejemplo para vivienda, que es una de las prioridades del futuro presupuesto.”

5. La política salarial

En un artículo de Mariana Contreras (Brecha 11/03/11) se presentan cifras de un trabajo del Instituto Cuesta Duarte elaborado con información de la ECH del INE, que muestra que 650.000 trabajadores asalariados tienen un ingreso menor a \$10.000 por mes. Los niveles más bajos corresponden a peones rurales, empleadas del servicio doméstico, empleados del comercio en tiendas y supermercados. Finalmente, en la construcción coincidiendo con un alto porcentaje de trabajadores no registrados en la seguridad social.

La situación ya se observaba en 2006, “Como síntesis se puede destacar la mayor importancia relativa de los trabajadores por cuenta propia sin local entre los indigentes y de los asalariados privados entre los pobres. Entre los primeros, los de menores ingresos se insertaron principalmente en el comercio y la construcción. A su vez, casi la totalidad no se encontraban registrados en la seguridad social, es decir, no tuvieron ninguna cobertura. Entre los asalariados privados, los que presentaron menores ingresos se insertaron principalmente en el servicio doméstico, el comercio y la industria manufacturera (Notaro, Alonso y Perazzo 2006:20)

En un libro de 1989 el economista inglés Richard Hyman “The Political Economy of Industrial Relations” escribía que el conflicto y la huelga son expresiones de la creatividad de la clase trabajadora y manifestación de su capacidad de cooperación. Hyman reconoce que las luchas sindicales y las medidas de los gobiernos en economías capitalistas deben tener en cuenta la posición privilegiada del capital en la sociedad y en el Estado por la importancia de sus decisiones de inversión y producción en la estabilidad económica.

El reconocimiento de la dominación del capital no impide utilizar al máximo los márgenes disponibles por el gobierno para sus decisiones de política económica, que son la resultante de un conjunto de fuerzas económicas, sociales y políticas contradictorias. Las medidas de luchas del movimiento sindical dan un respaldo al gobierno para enfrentar el poder del capital.

Durante el primer gobierno del FA se fue implementando progresivamente una importante reforma laboral, participativa y regulada, que permitió al movimiento sindical atenuar la dominación del capital.

El actual gobierno tuvo en gran acierto de apoyar un importante aumento de los salarios más bajos, los de las trabajadoras del servicio doméstico, en su mayoría pobres o indigentes, con grandes dificultades de organización por la dispersión de los lugares de trabajo; también a los trabajadores del comercio en supermercados y tiendas.

Tres aspectos de la política laboral del Poder Ejecutivo no contribuyen a mejorar la distribución del ingreso y reducir la pobreza:

- a) con la aprobación de la ley marco de las negociaciones colectivas para el sector privado a fines de 2009, el gobierno renunció a la facultad de fijar todos los salarios por decreto. Debería haber retomado su papel de mediador entre el capital y el trabajo en los Consejos de Salarios y no definir “lineamientos” que incorporan un tercer punto de vista a la negociación
- b) los lineamientos mejoraron las pautas del período anterior al incorporar indicadores de capacidad de pago de las empresas como criterio para los aumentos de salarios, que se agrega a la inflación. Pero lo relativizan por el aumento de la ocupación, con lo cual los aumentos de salarios reales sólo se pagan si hay aumento de la productividad del trabajo y como consecuencia no hay ningún efecto redistributivo
- c) con la aprobación de la ley marco de las negociaciones colectivas para el sector público a fines de 2009 el gobierno se comprometió a negociar las condiciones de trabajo y no lo cumplió incorporando estos aspectos en el presupuesto. Un error como este, el incumplimiento del convenio colectivo de la IMM con ADEOM, creó las condiciones para que la pérdida de credibilidad del FA y la desorientación política arraigara en los trabajadores municipales. Se debería prestar particular atención a mejorar el diálogo con COFE y con AEBU – Banca Oficial.

De la gigantesca obra del Dr. Américo Plá Rodríguez de 1956 “El salario en el Uruguay. Su régimen jurídico” se extraen dos anécdotas que muestran que los fantasmas que se agitan para oponerse a los aumentos de salarios anunciando catástrofes tienen una larga vida. Las corporaciones patronales no han cambiado su repertorio.

En 1923 la Federación Rural, la Asociación Rural y la Comisión Nacional de Fomento Rural manifestaron su oposición al proyecto que fijó el salario mínimo del trabajador rural. Entre otros argumentos consideraban que el salario propuesto podría determinar el éxodo de los pequeños estancieros al Brasil y la Argentina, y que el trabajador rural está en mejores condiciones que el urbano porque tiene casa y comida segura.

En 1943 el proyecto de ley de creación de Consejos de Salarios incluía un artículo que proponía fijar un salario mínimo. El Ministro de Industrias y Trabajo Dr. Mendívil fundamentó la eliminación con los argumentos de una nota presentada por la Cámara de Comercio considerando que un salario mínimo iba a generar desocupación, aumentos de precios y pérdida de competitividad con las importaciones; los más afectados serían el pequeño comercio y la pequeña industria. Agregó que los obreros habían obtenido sucesivas mejoras sin necesidad de un salario mínimo fijado por la ley y que en las familias numerosas muchos trabajan, aportan, el obrero ahorra y los bancos estaban llenos con sus pequeños depósitos. Su argumentación fue convincente y la Ley de creación de los Consejos de Salarios no incluyó los salarios mínimos que se proponían para el comercio, la industria y los servicios públicos prestado por privados de \$ 50 mensuales (que tendrían una capacidad de compra de aproximadamente \$9.528 en 2010), para los trabajadores rurales de \$25 o \$30 según el aforo del campo (para los peones de tambo \$ 30) y para el servicio doméstico en la Capital de \$ 20 para mayores de 18 años y \$ 16 para mayores de 16 años.

6. La distribución de la riqueza.

El programa del FA para el actual período de gobierno no propone expropiaciones pero incluye tres puntos relacionados a la redistribución de la riqueza: la entrega de 250.000 hás a pequeños productores, la instalación de un frigorífico y un complejo de barco y planta procesadora.

Se puede distribuir la riqueza impidiendo una mayor concentración y promoviendo el fortalecimiento de las formas de propiedad compatibles con un proyecto de transformaciones profundas.

La preocupación por el aumento de la inversión no puede omitir la dimensión política. Se trata de lograr un “capitalismo en serio” sin abandonar la lucha por la liberación nacional y el socialismo, fortaleciendo a la iniciativa privada asociada al proyecto de cambio con políticas de apoyo a los productores familiares agropecuarios, las pequeñas y medianas empresas y las cooperativas particularmente.

i) los 32.000 productores agropecuarios familiares que precisan tierras para mejorar su productividad. No cumplir el compromiso electoral de entregarles 250.000 sería una grave falta ética, un gran error político y un paso atrás en la construcción del Uruguay Productivo autónomo y democrático, ya que estos productores son el principal actor para detener la concentración y la extranjerización de la tierra. Precisan apoyo para mejorar su productividad y sus ingresos, como por ejemplo créditos baratos, asesoramiento técnico,

capacitación y apoyo en la comercialización para tener acceso a la demanda y a buenos precios.

El Presidente de la República, compañero José Mujica ha afirmado con razón que el principal capital del país es la gente y su capacidad de transformar su realidad, la realidad, como lo son estas más de 30 000 familias con vocación de trabajar en la producción agrícola-ganadera. Sin apoyo, sin sostén estatal, estos productores terminarán vendiendo sus predios a las compañías plantadoras de soja y viviendo en asentamientos en la periferia de las ciudades.

ii) La creación de un frigorífico lleva a revisar la historia y experiencias de intervención estatal, existe un punto de referencia muy importante como Conaprole que tiene un Directorio con representantes de los productores y el Estado; en el frigorífico se podría integrar a representantes del PIT CNT y del sindicato de la empresa. Conaprole recibió el beneficio del abastecimiento monopólico de leche a Montevideo, con precios regulados, asegurando buen precio al pequeño productor, cubriendo costos de funcionamiento y promoviendo el consumo de leche entre la población.

En un plano más general, se podrían implementar empresas de propiedad estatal y gestión privada participativa. La propiedad de los bienes de las empresas sería del Estado, de modo que no se puede vender y al mismo tiempo, tiene un fácil acceso al crédito. La gestión estaría a cargo de directorios integrados por representantes de los trabajadores, de las principales empresas proveedoras o compradoras y del Estado.

iii) las cooperativas de trabajadores, las empresas recuperadas y empresas con distintas formas de participación de los trabajadores en la propiedad del capital o en la gestión. Precisan medidas de apoyo como las mencionadas en i).

La autogestión y otras formas de asociación de trabajadores por relaciones de cooperación ¿son una forma de liberación o de aburguesamiento? La respuesta no está predeterminada y depende de las particularidades de cada experiencia. Por una parte, el control de los trabajadores del proceso de producción implica un cambio en las relaciones de producción ya que dejan de ser vendedores de su capacidad de trabajar y se apropian del resultado de su trabajo, dentro de los límites que imponen los precios de los insumos, los precios de venta de su producción, los intereses de los créditos y sometidas a una competencia desigual; estas experiencias son condición necesaria para la construcción del socialismo y pueden constituir el origen de un modo de producción dominado que pasará a ser dominante. Por su carácter no podrían formar parte de las organizaciones sindicales porque no tienen patrón ni de las empresariales porque no tienen trabajadores asalariados; la expresión de sus intereses se da en las federaciones de cooperativas como la Federación de Cooperativas de Producción, en las organizaciones de tercer grado como CUDECOOP y en la constitución de instituciones que expresen la alianza de los sectores populares como el Congreso del Pueblo.

iv) las pequeñas y medianas empresas son un conjunto heterogéneo. Se requiere un diagnóstico que permita identificar las actividades y empresas con potencial y apoyarlas con medidas similares a las mencionadas en i)

v) las empresas públicas. En este segundo gobierno del FA, las empresas son las mismas que se heredaron de los gobiernos conservadores ¿no es posible ni necesario ni una más ni una menos? ¿se descartan sin discutir otras experiencias como la de ALUR? Incluso en las actuales empresas es imprescindible un seguimiento permanente, una evaluación rigurosa y una permanente mejora de la gestión, incluyendo a los bancos (BROU, BSE, BHU, BCU).

Se trata de discutir los criterios que deben orientar esta presencia del Estado así como identificar sus límites, en particular en su capacidad de inversión y de gestión. El Estado, además de orientar la gestión privada con la política económica, participa del proceso como empresario. Puede limitar la actividad del capital con los monopolios públicos, las regulaciones y prohibiciones (intermediación financiera, activos en moneda extranjera, etc.), la protección del mercado interno o las políticas crediticias.

vi) los grupos sociales excluidos por el desempleo de larga duración, la deserción del sistema educativo y la segregación territorial en los asentamientos. Se requiere una estrategia de inclusión que combine políticas de empleo, de educación, de vivienda y de medio ambiente, con participación de los potenciales beneficiarios en la definición de prioridades así como en el diseño y la ejecución de las actividades.

vii) surgen interrogantes sobre las opciones técnicas disponibles y las restricciones que imponen las relaciones de poder y las leyes de la economía ¿qué grado de autonomía tiene el Estado para decidir la política económica? ¿tiene que someterse a leyes de los mercados? ¿si existe voluntad política puede alcanzar cualquier resultado que se proponga? ¿los actores locales y externos, determinan o condicionan las decisiones de política económica o la reestructura de la economía?

La promoción de inversiones se realizó exclusivamente por consideraciones económicas y no tuvo en cuenta objetivos políticos, con el desarrollo económico de los actores sociales que comparten el proyecto estratégico nacional. Cabe preguntar ¿cuál es el desarrollo productivo y cuales son las inversiones que contribuyen a reducir la dependencia? ¿hay seguimiento y evaluaciones de la IED y la ley de promoción de inversiones? ¿se justifican los estímulos en las actuales condiciones internacionales de abundancia de capital sin oportunidades de inversión?

vii) Los dueños de la tierra han visto multiplicado su valor y sus ganancias por la producción bovina, ovina y de granos como el trigo, el arroz y la soja. Sin embargo, no aumentó el pago de impuestos. Con datos de la Dirección de Estadísticas Agropecuarias del MGAP, se ha estimado que las 16.4 millones de hectáreas del país tienen un valor de U\$S 42.233 millones de dólares, el doble que en el año 2000 (Semanao Búsqueda, 24/03/11 p. 25)

El Impuesto al Patrimonio es el que cobra más al que tiene más. El patrimonio, que es una forma de medir la riqueza, se calcula como la diferencia entre las propiedades y las deudas. En el año 2009, último con información disponible, lo pagaron 9.965 contribuyentes que pueden ser personas, núcleos familiares o sucesiones indivisas (Búsqueda 24/03/11 página 23 con datos de la DGI).

Los procedimientos de cálculo son complejos y se establecen diversas exoneraciones. Se incluyen las tierras, los bienes muebles y semovientes, los edificios, las acciones de empresas, los vehículos y otros medios de transporte. En la vivienda se deduce el 50% del valor y por una cifra que no supere el mínimo no imponible.

No se computan, para citar algunos ejemplos en una listas incompleta, los bienes inmuebles destinados a la explotación agropecuaria; los bosques; los buques de cabotaje o de ultramar; la deuda pública; las obligaciones emitidas por empresas. Los bienes inmuebles, ya sean tierras o edificios, se computan por su valor de catastro, que siempre es menor que el valor de mercado. Las compras de automóviles cero kilómetro alcanzó a 960 millones de dólares en 2010 (Diario El País 11/02/11) incluyendo 562 automóviles con un precio promedio de U\$S 70.298. Si la venta es financiada y genera una deuda o se entrega otro automóvil usado en la transacción, el efecto sobre el patrimonio puede ser nulo.

En el año 2010 el mínimo no imponible fue de \$2: 221.000 para una persona y de \$4:422.000 para un núcleo familiar. La tasa máxima era de 2.75% en 2006 y se reduce hasta 2011; en 2010 fue de 2% para la parte del patrimonio que supere los \$17:226.000 para una persona y de \$26:532 para un núcleo familiar.

Se argumenta que este impuesto implica una doble imposición porque primero se grava a la renta y después, si parte de la renta se transforma en patrimonio, se le cobre impuestos de nuevos. No sería distinto que lo que ocurre con los trabajadores, que primero pagan el IRPF y cuando compran algo pagan el IVA.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que son pocos los patrimonios que crecieron como resultado del trabajo y del esfuerzo. La mayoría son lo que se formaron con las tierras que Artigas quiso repartir, con las estafas al Banco República, con las empresas quebradas y los empresarios ricos.

La propaganda electoral del FA utilizó una afirmación que no es cierta “Ahora paga más el que tiene más”. Hoy paga más el que tiene mayores ingresos del trabajo. Para plantear un caso hipotético, un genio que estudió 20 años incluyendo postgrados en el exterior y hoy gana \$ 200.000 por mes paga la tasa máxima del IRPF; en cambio un parásito que heredó un campo y lo arrienda paga mucho menos, y si vende el campo y coloca la plata en valores públicos no paga nada.

7. La imprescindible compatibilidad con la política macroeconómica

El Ministro de Economía y Finanzas Fernando Lorenzo señalaba “El principal objetivo de las políticas macroeconómicas es estabilizar la economía. La estabilización de la economía debe entenderse en términos de evitar que los cambios imprevistos en el entorno económico

generen movimientos cíclicos (transitorios) al alza o a la baja en variables económicas que tengan consecuencias negativas sobre el crecimiento a largo plazo o sobre objetivos socialmente relevantes. Por ende, las políticas macroeconómicas deben estar orientadas a lograr un ambiente previsible donde puedan desarrollarse con continuidad las actividades económicas. Por ello, en la labor de diseño de las mismas resulta fundamental que sean reconocidas las condicionantes impuestas por los recursos disponibles, especialmente, por las restricciones dadas para mantener la solvencia del sector público a lo largo del tiempo. Cabe subrayar que el desafío de estabilización de la economía desborda ampliamente al objetivo de estabilizar los precios. El concepto de estabilización que resulta pertinente, desde el punto de vista macroeconómico implica que también importa “suavizar” las fluctuaciones en la actividad económica y, en particular, en la tasa de desempleo. Desde el ámbito de las políticas macroeconómicas, por ende, se deben evitar acciones expansionistas incompatibles con la trayectoria de largo plazo de la economía o medidas contractivas que agudicen situaciones recesivas.” (Lorenzo y Aboal 2004)

Con una perspectiva más amplia, entre los equilibrios macroeconómicos se incluye como objetivos que la cotización del dólar suba igual que la inflación y que las exportaciones sean mayores que las importaciones. Este segundo enfoque lo implementó Néstor Lavagna como Ministro de Economía en Argentina y continúa hasta hoy, lo que le permitió a la Argentina crecer, aumentar la inversión pública y las exportaciones más que Uruguay; en 2010 batió el récord de producción (no de compras) de automóviles y de acero.

Señala Ffrench Davis (2005 295:309) “Hay consenso sobre cuán esencial es tener fundamentos macroeconómicos sanos. Sin embargo, hay gran incompreensión sobre cómo se definen”... “Una definición reformada de los fundamentos macroeconómicos debería, entonces, incluir – junto con la inflación baja, cuentas fiscales saneadas y exportaciones dinámicas – déficits externos y deudas netas sostenibles, pasivo líquidos netos reducidos, tipo de cambio real no desalineado, una fuerte regulación y supervisión prudencial, y transparencia del sistema financiero. Durante los períodos de abundancia de capital, la regulación de la entrada de capitales se transforma en un requisito para mantener los equilibrios macroeconómicos reales. Asimismo, en los períodos recesivos o de escasez de financiamiento, disponer de instrumentos para la regulación de las salidas de capitales de residentes y extranjeros contribuye a suavizar las fuerzas contractivas y acelerar la recuperación” La importancia de estas regulaciones aumenta si se tiene en cuenta que “...es todavía más notoria la falta de instituciones internacionales adecuadas para monitorear un mercado financiero tan sofisticado e inestable.”

Cuando se firmó la carta intención con el FMI en junio de 2005 se consideraba que la inflación debía ubicarse en 2007 en 4% anual con un tipo de cambio que en ese momento era de \$ 24 por dólar. La política macroeconómica no logró sus objetivos con el instrumental monetario utilizado, la inflación con precios de exportación altos y crecientes que aumentan los precios internos se atenúa por la caída del tipo de cambio. El equipo económico también se equivocó en la valoración de la estabilización de precios, ya que con una inflación que se acerca al doble de la meta, la inversión, el producto y el empleo siguieron creciendo.

El proyecto de mayor bancarización de la población, por ejemplo, obligando a que las empresas paguen los salarios en depósitos bancarios, los trabajadores tengan una caja de ahorro y retiren sus ingresos con tarjeta en los cajeros. Los fundamentos de facilitar el control de la defraudación de impuestos o aumentar la seguridad, son incuestionables. Pero entregarle la masa salarial a los bancos debería generar un ingreso para el Estado y no sólo dinero gratis para los bancos. Además, con las cajas de ahorro en las que se depositarán los sueldos y salarios los bancos ofrecerán tarjetas de crédito; se debería regular mejor su emisión, limitar el crédito como un porcentaje del ingreso del trabajador y poner un tope a los intereses que se cobran. La tarjeta de crédito se ha convertido en un nuevo instrumento de explotación, recortando el ingreso de los trabajadores con los intereses y de dominación cuando el endeudamiento alcanza niveles de difícil repago e impiden que el trabajador pierda un jornal por una medida de lucha. Para los trabajadores que no pueden pagar las deudas de tarjeta de crédito no hay quitas ni mayores plazos.

8. Un balance a fines de mayo de 2011

Por una parte, se pueden señalar las medidas más probables:

8.1 Ya se implementaron algunos cambios: el IRPF para los depósitos en el exterior acompañado por la flexibilización del secreto bancario y la deducción del 6% del alquiler del pago del IRPF. La reforma tributaria no es infalible, el equipo económico hizo una autocrítica implícita e incorporó un cambio muy importante. La oposición y otros actores auguraron un impacto negativo en el ingreso de capital, que no ocurrió.

8.2 Devolver todo el IVA a los que reciben transferencias en dinero como por ejemplo la tarjeta alimentaria, las asignaciones familiares o las pensiones a la vejez. Podría ser prioritaria dado el consenso político, el importante impacto redistributivo y el nuevo estímulo que significa para que los comercios cumplan con las leyes para captar esta demanda.

8.3 Restablecer el pago del Impuesto de Primaria a los inmuebles rurales. La exoneración respondió a que el sector agropecuario atravesaba un momento crítico y dado el actual contexto no se justifica.

8.4 Aumentar los impuestos al agro. Actualmente la gran mayoría de los productores agropecuarios pagan el Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios (IMEBA) que tiene una tasa máxima de 2.5% y es de 2% para la venta de ganado. El cambio implicará que un mayor número de productores paguen el IRAE.

8.5 Para la reducción del 2% del IVA el Ministerio está estudiando una propuesta que, para asegurar que la reducción llegue al consumidor, tiene complejidades jurídicas y tecnológicas.

8.6 Cambios en los estímulos a la inversión con el objetivo de orientar las nuevas inversiones hacia las zonas menos pobladas, la innovación tecnológica y la creación de empleos de calidas.

8.7 Aumentar el mínimo no imponible del IRPF en una Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC) en los próximos años

También se puede hacer una lista de los temas pendientes:

- a) La discusión sobre la redistribución de la riqueza todavía no ha empezado.
- b) La valoración de los cambios en el contexto. Se produjeron importantes cambios con posterioridad a la aprobación de la Reforma Tributaria que hay que tener en cuenta para hacer algunos ajustes como parte del proceso de su implementación y no de su sustitución.
 - i) en 2007 empezó un acelerado aumento de los precios de las exportaciones uruguayas, productos que la población del país consume. Este proceso se detuvo durante la crisis de 2008, se reinició en 2009 y los especialistas en el análisis de los mercados internacionales consideran que continuará durante los próximos cinco o diez años.
 - ii) como resultado de la crisis financiera internacional de 2008 aumentaron los flujos de capital hacia los países dependientes, y sobre todo, hacia los que tienen recursos naturales como tierra apta para el cultivo o minerales.
 - iii) esta tendencia se agudiza con la reducción de la tasa de interés en los Estados Unidos, una tasa menor que la inflación que por lo tanto tiene rendimientos negativos y los capitales en dólares pierden valor. Se suma al objetivo del gobierno norteamericano de devaluar el dólar para aumentar la competitividad de sus exportaciones. Estos dos aspectos, agregado a la inestabilidad del euro, llevan a los inversionistas a buscar bienes materiales y a especular con productos primarios.

Como conclusión, este conjunto de cambios permite considerar aumentos de impuestos al capital y a sus ingresos para financiar el gasto público con el objetivo de lograr una mejor distribución del ingreso

9. Las relaciones de poder como condicionantes

El Frente Amplio gobierna pero el poder económico lo tienen los propietarios de los medios de producción. Como destacaba el economista inglés Hyman en 1989, es necesario tener en cuenta la posición privilegiada de los capitalistas, ya que de sus decisiones depende la inversión, el aumento del empleo y la estabilidad macroeconómica.

Se ha dicho que para redistribuir el ingreso aumentando los impuestos al capital hay que considerar que no hay que tirar de la piola hasta que se rompa porque sería matar la gallina de los huevos de oro. Es cierto.

Pero ¿la cuerda está a punto de romperse? ¿no se puede cobrar ni un peso más de impuestos al capital y a sus ganancias? ¿no vendrían nuevas inversiones porque en otros países lograrían mayores ganancias? No está demostrado.

El impuesto a los depósitos en el exterior de los residentes en el país resultó compatible con los objetivos y los equilibrios internos del sistema tributario, pero había sido rechazado por

el equipo económico en dos oportunidades. Cuando se discutió el proyecto de ley de reforma tributaria, los consultores del BID Barreix y Rocca las recomendaron y tuvieron el apoyo del Senador Couriel.

Posteriormente en abril de 2009 una resolución del G20 considerando al Uruguay como país "no cooperante" generó un fuerte debate. Algunos integrantes del gobierno y opositores como el Ec. Alfie y el Dr. De Posadas, manejaban como causas de la responsabilidad por la calificación del Uruguay a la Argentina, a declaraciones del entonces Senador Mujica, a errores de la OCDE o al ejercicio del poder imperialista. Finalmente la OCDE tuvo como respuesta una carta del entonces Ministro de Economía y Finanzas Álvaro García anunciando que el Uruguay estaba dispuesto participar del intercambio de información fiscal, que incluye levantar el secreto bancario para objetivos tributarios. Como consecuencia el Uruguay adquirirá el mismo derecho, lo que hubiera facilitado las investigaciones sobre los casos de los Bancos de Montevideo y Comercial, como cualquier otra causa en la que existan sospechas de fuga de recursos hacia el exterior.

Por lo tanto, la consideración del sistema tributario como tal no implica que no se puedan modificar las tasas del IRPF o del IRAE. Las tasas vigentes no surgieron de ningún estudio científico sino que son el resultado de negociaciones políticas en las cuales el equipo económico que proponía menores tasas del IRAE y del IRPF a los ingresos del capital, y un grupo de parlamentarios (Espacio 609, Espacio 90, PCU y VA).

Los impuestos son sólo una de las variables que se tienen en cuenta para tomar las decisiones de inversión. El país ofrece otras ventajas como la independencia y honestidad del Poder Judicial, la estabilidad económica y política, el nivel educativo de su población, la infraestructura de transporte y comunicaciones, la localización entre Argentina y Brasil así como la participación en el MERCOSUR.

La localización de las inversiones en un país o en otro es un problema relativo, comparando lo que ofrecen distintos países. Uruguay no puede aspirar a que se instalen empresas para hacer aviones o barcos balleneros, por más exoneraciones de impuestos que ofrezca.

Los mercados financieros internacionales evidencian que hay más recursos disponibles que oportunidades de inversión, que los capitales se dirigen hacia los países con recursos naturales y que los gobiernos no tienen que correr atrás del capital. El Uruguay ofrece un conjunto de condiciones que hacen posible tirar más de la piola sin riesgo de que se rompa y aún si se redujera el ingreso de capital por un año, se puede rectificar el rumbo al año siguiente.

No es imprescindible querer a los capitales como si fueran nuestros hijos, velar por sus derechos y ayudarlos a crecer. Pero aún los que piensan así, no pueden olvidar que también hay que poner límites. Si no se utiliza el margen disponible se generan ganancias extraordinarias y como contrapartida más pobreza que la inevitable. Cuando se discutió la reforma tributaria el equipo económico proponía menos impuestos al capital y a sus ingresos de los que finalmente se aprobaron; estimó mal los límites de lo posible.

Hay indicios de que se puede romper otra piola, la que une al Frente Amplio con los sectores populares y es su razón de ser. En Uruguay a principios del siglo XXI hay que respetar al capital sin tenerle miedo ni olvidar que es imprescindible erosionar su poder progresivamente si se aspira a construir una sociedad sin dominación ni explotación, con una real igualdad de oportunidades.

Bibliografía

- Aghion, Ph.; Bacchetta, Ph. & Banerjee, A. 2003** *Financial Development and the Instability of Open Economies* [http:// d.repec.org](http://d.repec.org)
- Caprio, G., Honohan, P. & Stiglitz, J. (EDS.) 2001** *Financial Liberalization: How Far, How Fast?* Cambridge N.York
- Couriel, Alberto. 2010.** *EL ESPACIO FISCAL*. 25 de agosto, Montevideo, Diario La República.
- Ffrench –Davis, Ricardo 2005** *Reformas para América Latina. Después del fundamentalismo neoliberal*. Siglo XXI Argentina
- Hausman, R., Rodríguez – Clare, A., & Rodrik, D. 2005** *Towards a strategy for economic growth in Uruguay* IADB Washington
- Lorenzo, F. y Aboal, D. 2004** *Los equilibrios y las políticas macroeconómicas* En Astori, D. et al, Uruguay 2005. Propuestas de política económica
- Notaro, J., Alonso J. y Perazzo, I. 2006** Problemas de empleo e ingresos en el Uruguay 2006. Un diagnóstico focalizado
- Stiglitz, J. 2002** *El malestar de la globalización* Madrid
- Tambler 2010** “Recaudación y presión fiscal en el agro” en *OPYPA Anuario 2009* 385:390)