

APUNTES PARA UNA NUEVA AGENDA DE POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS

ÉNFASIS PROGRAMÁTICOS DEL IR¹
2020 – 2025

Punto de Partida: Avances y nuevos desafíos

A- Políticas tributarias

i) Impuestos

La reforma tributaria implementada por el Frente Amplio (FA) generó una caída relevante de los impuestos indirectos y un incremento de los impuestos directos, haciendo más progresivo al sistema.

La implementación del IRPF fue gradual, fundamentalmente por dos aspectos, la fijación de mínimos no imponibles elevados y la aplicación de tasas muy bajas a los ingresos del capital. El primer componente puede entenderse como un resguardo para la clase media, mientras el segundo componente se argumentó en términos de eficiencia económica, dada la gran maleabilidad de este tipo de ingresos y la posibilidad de desplazarse a otra parte del mundo.

Los bajos gravámenes que se fijaron para las rentas empresariales redundan, en algunos casos, en que las tasas efectivas tributadas por personas ubicadas en los percentiles más altos de la distribución del ingreso sean mayores si la única fuente de ingresos es el trabajo, que si se trata de una combinación de fuentes que contengan ingresos de capital.

Adicionalmente, la recaudación actual asociada al Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales (ITP) es de escasa significación, ya que la base imponible es el valor catastral de la propiedad y no su valor real, siendo la tasa definida para el impuesto del 3%. Por tanto, no se generan impactos significativos en la redistribución de la riqueza. Finalmente, el impuesto al patrimonio de las personas físicas actualmente contiene importantes perforaciones y es de escasa magnitud, pero realizando pequeñas modificaciones posee un potencial recaudador muy grande, así como significativos impactos redistributivos.

ii) Exoneraciones impositivas a organizaciones religiosas y de la educación privada

Parte del financiamiento de las organizaciones religiosas y de la educación privada en Uruguay es estatal debido a la renuncia fiscal que impone el artículo 5 y 69 de la Constitución Nacional, donde se exonera de impuestos nacionales y departamentales a las instituciones educativas y culturales privadas. Este beneficio es mayor para los colegios privados radicados en zonas con mayor poder adquisitivo, debido la lógica de los impuestos que se exoneran (por ejemplo, la contribución inmobiliaria). Además, a partir de una discutible interpretación de la constitución, las instituciones educativas privadas están exentas de realizar aportes patronales a la seguridad social, los cuales deben ser pagados por la Universidad de la República, la UTEC, y la ANEP.

¹ Todas las fichas de énfasis programático del Ir utilizan lenguaje inclusivo a través del genérico femenino.

Las instituciones educativas privadas también reciben ingresos del Estado por otra vía. A partir de la reforma tributaria aprobada en 2006, se establecen exoneraciones tributarias a empresas que le realicen donaciones a instituciones educativas públicas, así como a universidades privadas debidamente habilitadas. La ley de presupuesto de 2010 agrega como instituciones que pueden recibir donaciones bajo esta modalidad a las instituciones educativas privadas de primaria, secundaria y técnico-profesional. Este mecanismo, que permite direccionar los tributos, habilita a que el 83% del monto que done una empresa privada se computa como pago de impuestos, ergo, la empresa privada sólo está donando el 17% del monto inicial.

B- Políticas de transferencias de ingresos

A partir de 2005, mediante la implementación del Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES) primero, y la ampliación de las AFAM no contributivas a partir del Plan de Equidad (2008), se ha logrado eliminar la indigencia y reducir la pobreza. En la actualidad más del 40% de los hogares con menores cuentan con esta cobertura que opera como una malla de protección de la población vulnerable, en tanto constituye un dispositivo extendido que permite suavizar shocks negativos en los ingresos de los hogares más pobres.

Estos programas fueron acompañados por contraprestaciones en salud y educación. Por otro lado, en la medida que las AFAM son cobradas mayormente por mujeres, algunos estudios han encontrado indicios de un mayor control del gasto declarado por éstas, lo que podría redundar en una mayor capacidad de negociación dentro del hogar.

C- Empresas Autogestionadas

Las Cooperativas de Trabajadores (CT) tienen un conjunto de ventajas normativas cuando se las compara con las Empresas Convencionales (EC): mayor presencia de estas empresas favorece una mejor distribución del capital productivo, por lo tanto una mejor distribución de la riqueza. En estas empresas también se observa una distribución interna mucho más igualitaria de los ingresos de los trabajadores a la vez que los espacios para la realización personal son mucho mayores. Asimismo son empresas donde no se explota a los trabajadores (en tanto no tengan trabajadores asalariados), y donde el empleo es mucho más estable, permitiendo suavizar el impacto de shocks macroeconómicos negativos. Además, las CT tienden a sobrevivir tanto o más tiempo que las EC, a la vez que, en promedio, los miembros de las CT obtienen un ingreso levemente superior al que tendrían en una EC. Por último, cuando les va bien no tienden a contratar más trabajadores no socios.

Nuestros Énfasis.

A- Políticas tributarias

i) Impuestos

Parte de la política pública debe tender a incrementar **la recaudación con el objetivo de reducir la brecha fiscal existente y redistribuir mediante el gasto social**. Asimismo, se debe buscar gravar a aquellos activos cuyo origen se asocia a la suerte o las circunstancias de las personas. Para ello se proponen modificaciones al impuesto a la renta y a la gestión de las herencias.

Un posible ejemplo de sistema tributario es uno que no presente mínimos imposables y en cambio centre los beneficios en fuertes deducciones. Estas deducciones para ser relevantes y afectar positivamente el ingreso de quienes menos tienen deben centrarse en elementos que permitan predecir los ingresos de los estratos más bajos o medios bajos de la población. Asimismo, los montos tributados por el ingreso al capital deben ser revisados. A diferencia de los incrementos en las tasas marginales más altas cobradas al trabajo, el origen de los ingresos del capital en general es desconocido, en parte originado como consecuencia de la lotería en la que todos participamos al nacer. Otro elemento que debe ser analizado es el componente moral que

subyace en la existencia de altas herencias dado que son una fuerte barrera a la movilidad social que se reproduce a ritmos exponenciales con el transcurso del tiempo.

ii) Exoneraciones impositivas a organizaciones religiosas y de la educación privada

Se deben eliminar las asimetrías en el tratamiento de las instituciones educativas, apuntando a fortalecer la educación pública de calidad. Creemos que el destino del gasto público debe ser resuelto en el parlamento y no por las empresas privadas. Esto no implica que las empresas privadas no puedan realizar donaciones, aquellas guiadas por el altruismo las podrán seguir realizando, sin esperar nada a cambio.

B- Políticas de transferencias de ingresos

Es necesario **repensar el esquema de transferencias de ingresos, ubicando esta política en un nivel intermedio entre estructuras focalizadas y universales, y que contemplen claramente las injusticias originadas en los puntos de partida de las personas.** El FA y las organizaciones sociales deben jugar un rol central en la desmitificación del papel de la meritocracia como mecanismo de ascenso social, y sobre esta base diseñar una nueva generación de políticas sociales.

Un nuevo diseño de las políticas de transferencias de ingresos debe eliminar la duplicidad de los objetivos que hoy coexisten: alivio a la pobreza y la búsqueda de incrementar el acervo educativo de los jóvenes. Ambos objetivos son deseables y deben contar con políticas específicas orientadas a cada uno de ellos.

El segundo componente debe tener por objetivo estimular la movilidad educativa mediante un programa “puente” que promueva el estudio. Por ende, es necesario diseñar un programa de transferencias específico en sus objetivos y amplio al dirigirse a todos aquellos adolescentes con alto riesgo de abandonar la educación formal.

C- Empresas autogestionadas

Para que aumente el peso de las CT en la economía las políticas públicas deberían tener como objetivo central el tratar de compensar las desventajas externas que enfrentan, las cuales se originan en el proceso de discriminación al que son objeto por la mayor parte de las instituciones de la economía, que han sido amoldadas a las necesidades de las empresas capitalistas (entre éstas se destacan la discriminación del sistema financiero y del sistema educativo).

Las políticas de promoción a las CT deberían cumplir con los siguientes requisitos:

- (1) facilitar la generación de aprendizajes necesarios para que las cooperativas puedan competir normalmente frente a las empresas convencionales (no se trata de generar artificialmente condiciones de rentabilidad permanentes para este tipo de empresas);
- (2) priorizar la creación y crecimiento de las CT en aquellos sectores en donde les resulte más rentable, en donde puedan explotar sus ventajas específicas frente a las EC (si se promueve la creación de CT allí donde ninguna EC tiene interés de participar, es altamente probablemente que las cooperativas fracasen);
- (3) generar incentivos para que las CT adopten reglas que ayuden a resolver sus problemas específicos (por ejemplo, a través de promover estructuras de propiedad que incentiven la inversión).

Nuestras Propuestas

A- Políticas tributarias

i) Impuestos

- Ajustar las deducciones otorgadas. Algunos ejemplos de cambios en las deducciones son: elevar las correspondientes al número de hijas, y que dichas deducciones se incrementen en caso de que las hijas estén a cargo de una única persona adulta; deducciones adicionales por maternidad que se otorguen durante el embarazo y que se mantengan los primeros meses de vida de la niña; y deducciones más importantes por el pago de alquiler o de préstamos para la compra de la vivienda.
- Tender a alinear las tasas efectivas pagadas por los tramos más altos de ingresos laborales, de aproximadamente el 12%, con las tasas pagadas por los ingresos de capital.
- Revisar las distintas perforaciones que tiene el impuesto al patrimonio a las personas físicas. El alcance de este impuesto hoy es muy limitado, evaluar la pertinencia de las exoneraciones permitirá incrementar la recaudación sin afectar el mínimo no imponible.
- En el marco de las posibilidades fiscales es relevante continuar con el proceso de reducción de impuestos indirectos iniciado en 2007.
- Impulsar la sustitución del Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales (ITP) por un verdadero Impuesto a la Herencia. La base de la propuesta debe trascender a los inmuebles y gravar a todos los activos. Se debe fijar un mínimo no imponible alto, de manera que el tributo opere sobre el 5% de las personas que concentran el mayor patrimonio, e imponer tasas fuertemente progresivas afecten la acumulación temporal de activos donados o heredados.
- Eliminar la reducción en el pago de contribución inmobiliaria rural para predios de menos de 1000 hectáreas. El objetivo en un principio era beneficiar a los pequeños productores. Sin embargo, un predio de 1000 ha, a un precio promedio de USD 3000 por ha, tendría un valor de unos USD 3.000.000. Para los parámetros uruguayos, una persona con ese patrimonio es rica, no un pequeño productor. Este límite de 1000 ha debería reducirse sustantivamente o eliminarse.
- Creación de un Fondo Soberano financiado con un impuesto a la propiedad de la tierra. La existencia de un Fondo Soberano (FS) tiene diversas ventajas: ayuda a que haya una mejor distribución de la riqueza (ya que se trata de fondos de propiedad pública) a la vez que sirve para suavizar el flujo de ingresos del sector público y hacerlo menos dependiente de los vaivenes macroeconómicos. En el caso de Uruguay, su principal recurso natural es la tierra, se puede financiar un FS con impuestos sobre la propiedad de la tierra.

ii) Exoneraciones impositivas a organizaciones religiosas y de la educación privada

- Eliminar las exoneraciones tributarias de las organizaciones religiosas y de la educación privada: la exoneración de tributos nacionales para estos dos tipos de organizaciones está establecida en la constitución, por lo tanto, habría que reformar la constitución para eliminarla. Sin embargo, existen otras exoneraciones para organizaciones religiosas o la educación privada que están fijadas por ley. Un ejemplo son los aportes patronales a la seguridad social.

B- Políticas de transferencias de ingresos

- Las AFAM contributivas y no contributivas deben ser unificadas. A su vez, estas políticas deben integrarse total o parcialmente con las deducciones por hija del IRPF. Esto permitirá avanzar a una asignación universal para menores de edad, con costos extremadamente bajos, eliminando el estigma que producen en los beneficiarios las transferencias condicionadas, y reduciendo los incentivos a la informalidad.
- Las condicionalidades deben ser eliminadas para los menores de 16 años. El objetivo de las AFAM debe ser compensar desigualdades, la retención de estudiantes en enseñanza media debe ser estimulada con instrumentos específicos. Generar una transferencia o beca dirigida a los jóvenes-adolescentes que tengan entre 16 y 22 años de edad. La adolescente será quien cobre la transferencia por asistir a un centro educativo público. Se deberá contemplar la posibilidad de pagar un bono extra por rendimiento en educación media. En los casos donde el joven asista a educación terciaria los pagos deberán efectuarse exclusivamente por rendimiento. Esta política coexistirá con las AFAM para el tramo de 16 a 18 años, pero la irá sustituyendo gradualmente a medida que la edad del adolescente se incrementa.

C- Empresas autogestionadas

- Adaptar la metodología utilizada por el PACC (Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas) para incentivar la integración e intercooperación entre empresas cooperativas.
- Creación de un Sistema Articulado de Incubadoras de Cooperativas de Trabajo. Extender la propuesta de INCUBACOOOP con unidades especializadas con un fuerte componente técnico de carácter interdisciplinario para facilitar la creación de nuevas cooperativas. Establecer un marco legal general que facilite el acceso de las cooperativas a las compras públicas. La existencia de un margen de precios preferencial para las CT (como se aplica para otro tipo de emprendimientos) puede ser positiva. También lo es la creación de mecanismos que faciliten el cobro de los pagos del Estado. Este tipo de instrumentos deben incentivar que las CT diversifiquen su cartera de clientes, evitando la dependencia del Estado.
- Incorporar la participación de los trabajadores en el control de la empresa como uno de los ítems que se evalúan positivamente en el proceso de selección de las inversiones que son promovidas con exoneraciones tributarias en el marco de la Ley de Inversiones. Así como favorecer inversiones que especifiquen entre sus proveedores acuerdos con cooperativas de trabajo.
- La presencia de líneas de crédito específicas para cooperativas de trabajadores es fundamental dada la discriminación que suelen sufrir de parte del sistema financiero. La creación del FONDES ha implicado un avance en este sentido. Sería muy positivo, realizar una estricta evaluación de proyectos (incorporando evaluadores independientes) ampliando los recursos destinados al FONDES-INACOOOP. Asimismo, la ANII debería generar llamados específicos para actividades innovadoras en CT.
- Por “degeneración” se entiende el proceso por el cual una cooperativa de trabajadores se transforma, mediante la contratación de asalariados, en una empresa capitalista. Según la ley uruguaya si una cooperativa tiene en planilla más de un 20% de asalariados en relación a los trabajadores totales, no puede seguir siendo una CT y pierde las exoneraciones tributarias. En la

práctica se controlarse poco y por lo tanto, la medida pierde efectividad contra la degeneración. Estas medidas deberían complementarse con la exigencia del mismo tope en la contratación de asalariados a la hora de que una CT reciba apoyos públicos de cualquiera de las políticas existentes o por crearse. Se deberá tener en consideración cierta flexibilidad en función de la sazonalidad de algunas actividades o de la existencia de un período de prueba para el ingreso de nuevas personas.

- Dentro del sistema educativo uruguayo casi no existe formación específica en cooperativismo. Se deben introducir cursos de cooperativismo en distintos niveles del sistema. Por otro lado, dentro de las carreras de carácter técnico de cualquier tipo debería formarse a las estudiantes sobre las distintas alternativas una vez egresadas. Las mismas son buscar trabajo como asalariadas, tratar de tener su propia empresa o empezar o sumarse a un emprendimiento colectivo de tipo cooperativo.