

La distribución social del ingreso en Uruguay. Diagnóstico y propuestas

Jorge Notaro*

Resumen

La principal conclusión es que los ingresos del capital son entre 600 % y 1.000 % más que los registrados por la encuesta continua de hogares ubicándose en torno a los 10.000 millones de dólares y la presión fiscal o porcentaje de impuestos que se pagan sobre los ingresos del capital, aproximadamente un 13 %. Por lo tanto las estimaciones de distribución del ingreso que utilizan los datos de la Encuesta subestiman la concentración y hay un importante margen para aumentar los salarios y los impuestos a los ingresos del capital.

Palabras clave: distribución del ingreso, Uruguay, indicadores económicos, política salarial.

* Contador público economista, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Montevideo. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores. Coordinador del Taller Economía Nacional y Popular, programa del CADASYC y la Fundación Vivian Trías. Docente e investigador de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República desde 1966 hasta la destitución por la dictadura en 1973 y desde 1997 hasta 2011. Director del Instituto de Economía desde 2000 a 2002. <jnotaro@netgate.com.uy> <www.jorgenotaro.com>

RECIBIDO: Noviembre de 2011

ACEPTADO: Julio de 2012

Abstract

The main concluding remark is that capital income lays between 600 % and 1000 % above the figures registered by the Household Survey. It represents circa 10.000 million dollars and fiscal pressure or tax percentage paid by capital income is about 13 %. Therefore, income distribution estimates undervalue income concentration. There is an important margin to increase wages and capital income taxes.

Keywords: income distribution, Uruguay, economic indicators, salary policy.

1. INTRODUCCIÓN

Desde el primer período de gobierno del Frente Amplio (FA) de 2005 a 2011 el número de personas ocupadas tuvo un aumento sin precedentes, el salario real volvió al nivel previo a la crisis con el aumento paralelo de las pasividades, fue importante la transferencia de ingresos hacia el 20 % más pobre de la población, se creó un Sistema Nacional Integrado de Salud que por su cobertura y su financiación tuvo un impacto redistributivo positivo y se redujo el número de personas pobres del 30 al 14 % (el mismo nivel de la situación previa a la crisis de 1999-2003).

Para demostrar que mejoró la distribución del ingreso es necesario verificar que el aumento de los ingresos de las familias que tenían los niveles más bajos fue superior al de las familias que tenían los niveles más altos, lo que no es posible con la información de la encuesta de hogares.

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. La redistribución del ingreso es un punto del programa para el segundo período de gobierno del FA que reconoce que es necesario adoptar medidas con ese objetivo y se discute como, cuando y cuanto se redistribuye; el tema central es político y no técnico, se trata de elegir entre el riesgo de reducir o enlentecer el ingreso de capital o el de condenar a la pobreza durante más tiempo a más personas.

El presente documento parte de un diagnóstico analizando las limitaciones de los indicadores más difundidos (en 2), propone estimar la distribución social del ingreso, incluyendo los ingresos del capital y los salarios (en 3) y presenta algunos lineamientos para la redistribución con instrumentos tributarios y de política salarial (en 4).

La ganancia está en la lógica del capitalismo, pero las luchas sindicales o la intervención de un gobierno pueden modificarla al alza o a la baja según el resultado de las negociaciones colectivas o las medidas de política. Con un límite, ya que si el capital no tiene ganancias, abandonará la actividad. Cabe preguntarse ¿en el Uruguay a fines del 2011 ya se alcanzó el límite o hay margen para aumentar los salarios y los impuestos, reduciendo ganancias? El documento intenta una respuesta.

Agradezco a Guillermo Alves, Matías Brum y Marco Colafranceschi el procesamiento de los microdatos de la encuesta continua de hogares (ECH) que permitió la elaboración de los principales indicadores de este documento. A Andrea Vigorito y Verónica Amarante que autorizaron esta colaboración, en un período en el que ya no tenía ningún vínculo con el Instituto de Economía. También por los comentarios que hicieron a la versión preliminar del documento y por el mismo motivo a Gabriel Burdin. Finalmente al Ec. Gustavo *Kiwi* González Amilivia por el aporte de información de la Dirección General de Impositiva (DGI) y de los criterios que permitieron estimar los ingresos del capital a partir de la recaudación.

2. DIAGNÓSTICO. CATEGORÍAS, INDICADORES Y PERSPECTIVAS

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

Del trabajo en relación de dependencia o asalariado, en forma de sueldos y salarios.

Del capital, para los propietarios de medios de producción que perciben ganancias o dividendos de acciones de sus empresas; intereses de los depósitos bancarios, de créditos o préstamos que otorgan; de valores públicos o de obligaciones emitidas por empresas privadas; de rentas del alquiler de campos o edificios.

También de pequeños propietarios de medios de producción que los utilizan con su trabajo, a veces con familiares y transitoriamente con trabajadores asalariados; por ejemplo los productores agropecuarios familiares, los patrones de micro y pequeñas empresas, los trabajadores de cooperativas y los trabajadores por cuenta propia. Como los trabajadores por cuenta propia o los productores agropecuarios familiares no son asalariados, para mejorar sus ingresos se requieren otras medidas. Estas formas de producir y vender, así como de generar ingresos son particularmente relevantes en las economías capitalistas dependientes.

La intervención del Estado puede redistribuir el ingreso si tiene en cuenta los impuestos y los gastos al mismo tiempo, por ejemplo, si 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 también de los impuestos, si se recauda más se puede gastar más y aumentar el impacto redistributivo.

Aceptando la propuesta de CEPAL,

A lo largo de este documento se ha optado por hacer referencia a la capacidad humana y no al capital humano, precisamente porque la igualdad no se resuelve mediante un ajuste meritocrático espontáneo. Por cierto, la educación y el conocimiento son fundamentales para colocar a la igualdad en el filo entre aporte productivo y desarrollo social. Pero en la igualdad de derechos es muy importante el rol redistributivo del Estado y no solo el valor de las personas en el mercado. Como ciudadanos y ciudadanas, los miembros de la sociedad no pueden subordinar su bienestar a su capital humano, vale decir, a la valorización de sus capacidades en una relación de oferta y demanda de trabajo, no solo por el acceso tan desigual a la educación y el conocimiento, sino porque ejercemos aquí una opción política y de valor para la ciudadanía como eje de inclusión. No adherimos a la premisa que está en el origen de la teoría del capital humano, a saber, que el eje de inclusión es el ajuste meritocrático en el mercado laboral y no la ciudadanía como titularidad de derechos (CEPAL, 2010: 43).

El informe de la DGI sobre la recaudación durante al año 2010 muestra que el 63,1 % fueron impuestos al consumo, el 27,7 % impuestos a la renta, el 6,6 % impuestos a la propiedad y el resto, varios de menor importancia. En el principal impuesto al consumo, el

impuesto al valor agregado (IVA) existen tres situaciones: 1. los bienes y servicios exonerados por la Constitución como la educación o por leyes; 2. los que pagan la tasa mínima de 10 %; y 3. los que pagan la tasa máxima de 22 %.

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 (impuesto de la asistencia a la seguridad social, IASS) y el 1,1 % al impuesto a las rentas de los no residentes (IRNR).¹

De acuerdo con dicho informe la recaudación por los diversos impuestos sobre la renta fue de \$ 43.067 millones de los cuales \$ 14.578 por IRPF de los ingresos del trabajo y \$ 28.489 sobre los ingresos del capital, que al tipo de cambio promedio del año de \$ 20 son 1.425 millones de dólares. Es decir que el 22,8 % de los impuestos se cobran a los ingresos del capital y a la riqueza y el 67,2 % al consumo o a los ingresos del trabajo.

Cuando se aprobó la reforma tributaria luego de complejas negociaciones que duraron aproximadamente un año, dos argumentos del equipo económico fueron convincentes: 1. que la complejidad de la implementación de la reforma obligaba a dejar de lado algunos aspectos de justicia y 2. que era un proceso por el cual se podrían incorporar mejoras en el futuro.

En enero de 2011 entró en vigencia un impuesto a los ingresos generados por operaciones financieras (depósitos, créditos y todo tipo de préstamos) en el exterior de residentes en el Uruguay (ley 18718 de 3.1.2011 que modifica la ley 18093) con tasas que van de un 3 % a un 12 % según el tipo de operación y se complementó con disposiciones para evitar la doble imposición (ley 18719 de 3.1.2011). Simultáneamente se flexibilizó el secreto bancario, que podrá ser levantado por la justicia a solicitud de la DGI, sin la exigencia previa de demostrar el posible delito.

También se incluyó una exoneración del 6 % del alquiler pagado si el inquilino identifica al propietario; la tasa del IRPF sobre los alquileres que deben pagar los propietarios es del 12 % y con esta medida se busca la colaboración de los inquilinos para reducir la evasión que es muy alta.

En 2012, una nueva ley incorporó algunos cambios tributarios con impactos positivos en la distribución del ingreso. Cabe destacar:

a. Facultar al Poder Ejecutivo a eliminar el IVA en las compras utilizando las tarjetas de débito financiadas por el Estado tales como la tarjeta Uruguay Social, tarjeta para el pago de Asignaciones Familiares y otras similares. Esta medida permite aumentar el poder adquisitivo de los salarios sin aumentar los costos de las empresas, acceden a sus beneficios los trabajadores no registrados y los pasivos y estimula que los comercios estén registrados, pagando impuestos y respetando los laudos, para captar esta demanda. Se puede mejorar aumentando

1 Véase recaudación del año 2010 en <www.dgi.gub.uy>.

el monto de la tarjeta, de la cobertura, incluyendo a otras familias de bajos ingresos y no solo al 20 % más pobre, así como incorporando a la tarjeta otras transferencias de ingresos como las pensiones a la vejez. Tendrá un efecto positivo en la reducción de la pobreza.

b. Dos cambios en el impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF), un aumento del mínimo imponible en una base de prestaciones y contribuciones (BPC) de 7 a 8 BPC y la creación de una franja para los ingresos mayores que pagarán una tasa más alta. El primer cambio mejorará la situación de familias de ingresos medios, y ambos contribuyen a una mejor distribución del ingreso.

c. Aumento del mínimo imponible del impuesto de la asistencia a la seguridad social (IASS) de 8 a 9 BPC.

d. Creación de un impuesto a la concentración de inmuebles rurales (ICIR), que pagarán aproximadamente mil propietarios de predios de más de dos mil hectáreas CONEAT, con un mínimo de 8 dólares y un máximo de 16 por hectárea, según la magnitud de la superficie y la productividad media. Mejora la distribución del ingreso gravando a los ingresos altos.

Es discutible el impacto de otra modificación propuesta, la reducción de hasta dos puntos de la tasa de IVA aplicable a las operaciones efectuadas a consumidores finales que se realicen mediante la utilización de tarjetas de crédito, débito u otros instrumentos similares.

En un trabajo de Barreix, Bés y Roca (2011) se concluye que la reducción del 2 % del IVA beneficia más a los grupos que perciben los mayores ingresos. La reducción beneficia por ejemplo a los que compran autos cero kilómetro y no tiene efecto en los bienes de primera necesidad exonerados o que pagan la tasa mínima. Para asegurar la reducción del 2 % del IVA llegue al consumidor, se otorgará a los que paguen con tarjeta de débito o de crédito; por lo tanto se requiere tener una cuenta en un banco. Esta medida implica reconocer que los mercados no son de competencias por lo que una reducción del impuesto no se trasladaría al consumidor y se implementa una operación que parece desproporcionada ya que para acceder a esta reducción, todos los ingresos de las familias y de los comercios deben pasar por el sistema bancario.

Como parte del gasto público se incluye el salario indirecto, es decir, los bienes y servicios que el Estado entrega gratuitamente 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 Instituto Nacional de Estadística (INE) imputando un ingreso por este concepto a las personas que tienen cobertura.

El aumento del gasto en educación o en salud no son buenos indicadores de redistribución, es solo una condición necesaria. Si se aumentaron los salarios de profesores, maestros y médicos, no es suficiente para afirmar que los sectores de menores ingresos recibieron un mayor salario indirecto por mejor educación y asistencia de salud.

En educación 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 y los valores adquiridos.

Es altamente probable que los próximos resultados de las pruebas PISA de 2013 sean peores que los recientes con independencia de los eventuales cambios en el sistema educativo. 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 se redujo la pobreza pero los efectos previos requieren medidas complementarias. Es equivocado culpabilizar a los maestros y los profesores por que se les mejoró el sueldo (no tanto como a los contadores de la DGI) y exigirles resultados que no dependen de su actividad.

En el Uruguay la forma más difundida de medir la distribución del ingreso es analizar la situación de los hogares con la información que genera la encuesta continua de hogares del Instituto Nacional de Estadística (ECH del INE).

Hay consenso entre los que trabajan con estas cifras sobre que la encuesta mide bien los salarios y las pasividades, pero no capta bien los ingresos del capital. Es habitual entre los usuarios de esta información que no tienen formación en economía, como algunos periodistas y algunos legisladores, identificar distribución del ingreso de los hogares con distribución del ingreso, sin percibir que la segunda categoría comprende más ingresos que la primera.

Los manuales más difundidos para investigar la distribución del ingreso (Atkinson, 1989; Atkinson y Bourgignon, 2000) son de poca ayuda por que se limitan a países capitalistas desarrollados con énfasis en los Estados Unidos y el Reino Unido, Europa o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con alguna referencia a países de menor desarrollo (Atkinson, 1989, 28-31).

La medida de los cambios en la distribución del ingreso con el índice de Gini, que se calcula con los ingresos que capta la ECH no tiene en cuenta la mayor parte de los ingresos del capital y por lo tanto sus resultados subestiman la concentración del ingreso y transmiten un mensaje confuso. Se podría decir que las encuestas de hogares son un buen instrumento para captar los ingresos fijos así como para evaluar los impactos de diversas medidas de política económica sobre los hogares de bajos ingresos, pero no son un buen instrumento para captar los ingresos del capital y por lo tanto, para investigar la distribución del ingreso.²

La implementación de las encuestas de hogares tienen por objetivo captar los ingresos que se registran como percibidos por los hogares, que no son todos los ingresos de los integrantes de los hogares. Esto ocurre, por ejemplo, con:

- a. las ganancias que se reinvierten;
- b. las utilidades distribuidas o los intereses de deuda que se depositan en una cuenta bancaria;

2 En el intercambio de opiniones con el equipo del Área de Distribución y Mercado de Trabajo del Instituto de Economía llegamos a un consenso: la información de la ECH permite estudiar a los pobres pero no a los ricos.

- c. los intereses de depósitos que se capitalizan;
- d. los ingresos que se transfieren al exterior.

Definimos como la paradoja de Gini a que paralelamente a la venta de medios de producción a no residentes en un país, se reducen los ingresos del capital en la encuesta de hogares y mejora la distribución del ingreso de acuerdo a este índice. En países en los que la propiedad del capital y de la tierra de no residentes es irrelevante, esta paradoja es igualmente irrelevante. En las economías capitalistas dependientes, en las que las inversiones directas, los recursos naturales y los activos financieros propiedad de no residentes son una proporción importante del total, la paradoja adquiere importancia. A las limitaciones operativas de captación de ingresos de la ECH se agrega esta limitación conceptual que sirve como ejemplo de la historicidad de los instrumentos de medida.

En el caso de Uruguay, que registró en los últimos años un acelerado proceso de venta de tierras, empresas industriales y comerciales a no residentes, que también son propietarios de una parte importante de los activos financieros, la paradoja es particularmente importante. Durante el año 2011 las transferencias de ingresos al exterior por ingresos del capital fueron mil millones de dólares según las estimaciones del BCU, lo que representa un 66 % aproximadamente de los ingresos registrados por la encuesta continua de hogares.

En este sentido señala Gonsalves (2011: 14):

A modo de ejemplo, en la forestación Montes del Plata y UPM-KYMENE controlan el 50 % de la superficie plantada; en la faena más del 50 % está en manos de capitales brasileros (Marfrig 30 %); en el arroz 87 % de la industria es controlada por capitales brasileros; en la agricultura de secano seis empresas (cinco argentinas y una brasileras) controlan 400.000 hectáreas.

El índice de Gini puede ser un buen indicador de distribución del ingreso si se cumplen tres condiciones:

- a. una economía capitalista desarrollada con un alto porcentaje de trabajadores asalariados y patrones formales;
- b. baja importancia relativa de transferencias de ingresos al exterior;
- c. buena calidad de la información captada por la encuesta de hogares, en particular, de los ingresos del capital.

Estas condiciones se cumplen predominantemente en los países capitalistas desarrollados, que agregan sistemas tributarios consolidados centrados en impuestos a la renta y permiten un mejor registro de los ingresos personales.

La medida que abarca todos los ingresos generados en un país cada año es el ingreso nacional bruto (INB). Agregando los ingresos generados en el exterior que se reciben en el país, como por ejemplo las remesas que los radicados en el exterior envían a sus familias y

restando los ingresos que se generan en el país pero se transfieren al exterior como por ejemplo utilidades de empresas, se estima el total de ingresos que quedaron en el país: el ingreso nacional bruto disponible (INBD). Si se expande el ingreso captado por la ECH (por ejemplo al multiplica el ingreso por persona incluida en la encuesta por el total de población del universo de la encuesta) y se divide por el INB se detecta el porcentaje de ingresos no captados.

Durante los años 2009 y 2010 (cuadro 1) se aprecia que los ingresos captados por la Encuesta son poco más de la mitad de los ingresos disponibles. Durante 2009 un 45 % y durante 2010 un 42 % del ingreso, sabemos que no los perciben los trabajadores ni los pasivos, en parte son impuestos directos y en su mayor parte, ingresos del capital.

CUADRO 1. Ingreso de los hogares e ingreso nacional 2009-2010. En millones de pesos corrientes

	2009	2010
1. Ingreso de los hogares	382.088	455.723
2. INBD*	691.728,80	785.545,00
3. (1) / (2), en porcentaje	55,2	58

* Preliminar.

Fuente: Ingresos, de microdatos de la ECHA del INE procesados por Marco Colafranceschi y Matías Brum del Área de Empleo e Ingresos del IECON. INBD del BCU.

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 INBD, bajó 28,3 en 2004 y aumentó a 29,2 % en 2005, último año con información. Los fundamentos y las tasas de los aportes personales así como los impuestos cambiaron en el período pero nunca fueron inferiores al 15 % de los salarios, por lo que los salarios percibidos tuvieron un techo de 28 % del INBD que bajó a 24 % a fin del período. En 2004-2005 un 20 % del INBD 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 y la reforma tributaria. Es sorprendente la decisión del BCU de discontinuar esta información tan importante para conocer los cambios en la distribución del ingreso durante los últimos años.

El Instituto Cuesta Duarte (ICD) analizó la evolución de la masa salarial registrada por la ECH desde 1998 a 2010 y su relación con el PBI, estimando que en 2010 esta relación era un 30 % mientras que entre 1998-2000 fue de 34 % (ICD, 2011b: 2). Desagregando la masa salarial por tipo de ocupación, concluye que en el período los salarios de los tipos 1 y 2 (directivos, gerentes y profesionales) aumentaron un 25 % y el de los obreros y empleados un 14 %. La masa salarial de los obreros y empleados era un 27 % del PBI entre 1998 y 2000 y se ubicó en 23,5 % en 2010 (ICD, 2011b: 5).

3. LA DISTRIBUCIÓN SOCIAL DEL INGRESO EN EL URUGUAY

La heterogeneidad de la sociedad contemporánea y las múltiples formas de acceder a ingresos hacen necesario un tercer enfoque complementario de la distribución por clases sociales característico de los economistas clásicos y de la distribución personal preferida por los economistas neoclásicos. Los fundamentos son:

- a. la categoría clase social ha adquirido una mayor importancia y múltiples definiciones que tienen en cuenta un mayor número de elementos identificatorios que la forma de participar en la actividad económica;
- b. en los países capitalistas dependientes es muy grande la importancia de grupos sociales que utilizan medios de producción, tierra y su propio trabajo para generar sus ingresos. Según estimaciones de OIT (2010) los ocupados urbanos en actividades informales son casi el 40 % del total de trabajadores urbanos;
- c. la actividad del Estado aumenta la importancia de las transferencias así como de las pasividades y genera grupos sociales como los pasivos que se convierten en actores. La intervención del Estado puede redistribuir el ingreso cobrando impuestos a los pocos que tienen mucho y gastando para los muchos que tienen poco;
- d. la ECH releva información que permite identificar grupos sociales con nuevos criterios, como por ejemplo tener en cuenta la heterogeneidad de los asalariados separando a los directores de empresas, los profesionales universitarios, los empleados o los obreros;
- e. el desarrollo de las actividades financieras aumenta la importancia de los ingresos captados por estas. En el año 2008 los activos financieros eran un 400 % del PBI en el mundo (Marcó del Pont, 2011);
- f. el arrendamiento de viviendas genera ingresos que tienen condicionantes diferentes a las de los beneficios y la renta de la tierra.

Por los fundamentos anteriores se propone:

- a. analizar los ingresos de los grupos sociales que se definen por dos coordenadas: la categoría ocupacional y el tipo de ocupación;
- b. diferenciar dos niveles, el que surge de la inserción de los grupos sociales en la actividad económica y el que resulta de la intervención del Estado;
- c. estimar los ingresos del capital que no registra la ECH.

Al resultado de este análisis le llamamos distribución social del ingreso o distribución del ingreso entre grupos sociales. Los supuestos sobre los actores individuales como únicos sujetos de la vida social, que toman las mejores decisiones en términos

de costos y beneficios actuando con plena libertad en función de sus intereses, según Borón «han colonizado buena parte de las ciencias sociales» (2006) y en este documento se intenta otro camino.

Las categorías ocupacionales son un indicador de la propiedad de medios de producción y los tipos de ocupación incorporan información sobre las tareas (comercio y servicios en el tipo 5, agropecuaria y pesca en el tipo 6), la capacidad de decisión (personal de dirección en el tipo 1) y la calificación (universitaria en 2, media en 3, técnicos calificados en 7 y 8, sin calificación en 9).³

Entre ambos constituyen una aproximación a la dimensión económica de las clases sociales (véase M. Félix, E. López y L. Fernández, 2010, sobre Argentina). Por ejemplo, la combinación del tipo 6 con la categoría cuenta propia se aproxima al campesinado o a la producción familiar; la categoría cuenta propia sin local exceptuando los tipos 1 y 2 forma parte de la informalidad. Los grupos sociales identificados se podrán considerar clases en la medida en que tomen conciencia de su condición, adquieran capacidad para organizarse y se constituyan como sujetos o actores colectivos.

La información que aparece en la ECH sobre los propietarios de los medios de producción no es relevante. La caracterización de estos grupos sociales requiere conocer la magnitud de sus activos, del trabajo asalariado que compran, del valor de lo que producen, de su localización e interrelaciones, en la medida en que, por ejemplo, los propietarios de las acciones de una empresa extranjera localizada en el país no aparecen en la ECH si no residen en el país.

Trías (1960) detectó la concentración de la propiedad de la tierra, de la industria y de los bancos en un reducido grupo de familias. Su objetivo era analizar las interrelaciones entre las diversas fracciones del capital local y externo, es decir, la riqueza que se utiliza en las relaciones sociales para generar más riqueza, conocimiento que a su vez fue la base para el diseño de estrategias políticas. El acelerado proceso de extranjerización de los medios de producción por las ventas y las quiebras de empresas nacionales así como por la instalación de importantes inversiones extranjeras sugieren que esta oligarquía ya no existe. La investigación sobre la nueva estructura de poder económico es una tarea pendiente en la agenda de investigación en ciencias sociales en el país.

Los asalariados privados son la categoría más numerosa con un 57 % del total de ocupados, de los cuales un 3 % pertenecen a los tipos 1 y 2. Los trabajadores por cuenta propia con local con un 19 % y los asalariados públicos con un 14 % siguen en orden de importancia (cuadro 2).

El tipo de ocupación 9, de trabajadores sin calificación, es el 24 % del total de ocupados. Lo siguen en orden de importancia numérica los técnicos calificados (tipos 7 y 8) con un 21 % y los empleados de comercio y servicios con un 14 % del total de ocupados. Utilizando ambos criterios el grupo más numeroso es el de asalariados privados no cali-

3 Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (Ciuo 88) utilizada por el INE. Véase <www.ine.gub.uy>.

ficados (18 %), y luego el de los asalariados privados con calificación técnica (12 %), y los asalariados del comercio y los servicios (10%).

La existencia de una central única de los trabajadores asalariados, el PIT-CNT, demuestra que a pesar de la diversidad de sectores de actividad económica, niveles educativos, niveles de ingresos o tipos de ocupación, fue posible la constitución de un actor colectivo. La organización no incluye el tipo de ocupación 1 y solo a parte del 2, pero comprende, por ejemplo, organizaciones de peones rurales, de profesores universitarios, de empleados bancarios y del comercio o del servicio doméstico. Incorporó también algunas organizaciones de trabajadores no asalariados como las trabajadoras sexuales y los clasificadores de residuos, que corresponden a la categoría de trabajadores por cuenta propia.

CUADRO 2. Número de personas ocupadas por categoría y tipo de ocupación. 2010. Total del país.

Tipo de ocupación	Categoría ocupación principal					Total
	Asalariado privado	Asalariado público	Patrón	Cuentapropista sin local	Cuentapropista con local	
0		11.854				11.854
1	9.622	2.684	37.581	853	48.689	99.600
2	40.558	63.563	4.755	367	32.023	141.303
3	56.698	17.796	3.109	988	21.316	100.517
4	125.775	58.231	620	593	2.768	190.542
5	158.962	27.210	1.537	5.437	26.850	226.400
6	25.004	775	17.744	1.749	41.132	87.467
7	103.116	10.452	7.334	4.789	85.575	213.138
8	92.565	9.921	2.419	568	11.627	117.505
9	278.614	20.575	338	34.715	29.308	373.913
	890.914	223.061	75.437	50.059	299.288	1.562.239

Nota: No se incluyen en los parciales las categorías familiar no remunerado y trabajadores del programa social de empleo. Asalariados privados incluye miembros de cooperativas.

Fuente: Microdatos de la ECHA del INE procesados por Marco Colafranceschi y Matías Brum del Área de Empleo e Ingresos del IECON.

En el cuadro 3 se presentan los ingresos por categoría ocupacional y tipo de ocupación. Se excluyó al personal de las fuerzas armadas (tipo de ocupación 0) por estar subestimado en la ECH. Los mayores ingresos corresponden al tipo 1, grupo integrado predominantemente

por directivos de empresas privadas y cargos políticos en el sector público. Si bien sus ingresos son más del doble que los que perciben los empleados (tipo 4) o los trabajadores del comercio y servicios (tipo 5) no parecen suficientes para comprar automóviles de cien mil dólares o apartamentos de medio millón y sugiere que perciben otros ingresos que la ECH no capta.

Un segundo indicador de las insuficiencias de captación de la ECH son los ingresos de los patrones, que solo cuando agregan la condición de profesional universitario (tipo 2) superan los \$ 30.000 (USD 1.500) mensuales. Sugiere que solo se registran los ingresos de patrones de pequeñas y medianas empresas, ya que en las empresas que adoptan la forma jurídica de sociedad anónima no tienen patrones y los mayores ingresos son salarios de directores, gerentes y asesores, así como dividendos.

Los profesionales universitarios (tipo 2) ocupan el segundo lugar en nivel de ingresos en cuatro de las cinco categorías ocupacionales con excepción de los trabajadores por cuenta propia sin local. En todas las categorías los ingresos más bajos los perciben los trabajadores no calificados (tipo 9).

CUADRO 3. Ingreso promedio mensual por categoría y tipo de ocupación. 2010. En pesos corrientes.

Tipo de ocupación	Categoría ocupacional				
	Asalariado privado	Asalariado público	Patrón	Cuentapropista sin local	Cuentapropista con local
1	59.326	52.577	25.252	4.586	9.184
2	26.091	19.739	36.716	4.734	20.646
3	16.860	17.892	26.639	5.775	14.549
4	14.227	18.142	14.881	8.411	9.691
5	7.765	14.473	16.279	3.554	6.098
6	11.401	13.002	20.906	4.241	8.429
7	11.810	18.488	17.807	4.262	6.963
8	13.475	17.391	20.678	7.004	10.451
9	6.573	12.277	11.280	2.899	4.354

Fuente: Microdatos de la ECHA del INE procesados por Marco Colafranceschi y Matías Brum del Área de Empleo e Ingresos del IECON.

El análisis de los asalariados coincide con las principales conclusiones del Instituto Cuesta Duarte (ICDA, 2011). El trabajo estima que 813.000 trabajadores tuvieron un ingreso

menor a \$ 10.000 líquidos mensuales suponiendo ocho horas diarias de trabajo. De este total, 533.500 son asalariados privados, un 53 % son hombres, un 21 % son jóvenes y el 37 % tiene como máximo enseñanza primaria completa.

En el cuadro 4 se presentan los ingresos de los grupos sociales que trabajan y de los pasivos según la ECH, como porcentaje del ingreso nacional bruto disponible que calcula el BCU.

CUADRO 4. Ingresos de los sectores populares. Como porcentaje del INBD

Grupos sociales	2006	2007	2008	2009	2010
Obreros y empleados	19,9	19,7	19,9	21,7	20,3
Cuentapropista sin local	1,5	1,0	0,7	0,5	0,5
Cuentapropista con local	8,5	9,2	9,0	9,4	9,1
Pasividades	9,7	8,7	8,1	8,3	9,2
Transferencias*	1,5	1,4	1,0	1,8	1,9
Total	41,0	40,0	38,7	41,8	41,0

Fuente: Ingresos, de microdatos de la ECHA del INE procesados por Guillermo Alves (2006–2009), Marco Colafranceschi y Matías Brum (2010) del Área de Empleo e Ingresos del IECON. INBD del BCU, valores preliminares.

* 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. Se deberían deducir las pasividades del BPS y agregar los pagos de la Caja Bancaria, excluyendo a los pasivos que fueron ocupados de tipo 1 o patrones.

Los ingresos de los sectores populares son poco más del 40 % del total de ingresos generados en el país y durante los últimos cinco 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 de las empresas al Banco de Previsión Social (BPS) y a la DGI y aproximadamente 30 % del INBD, es decir, 14.000 millones de dólares anuales podrían ser ingresos del capital.

Según la ECH los ingresos del capital en 2010 se ubicaron entre el 5 % y el 7 % de los ingresos totales, que con una cotización promedio del dólar del mismo año de \$ 20, son un mínimo de 1.139 y un máximo de 1.595 millones de dólares. En el cuadro 5 se presentan estimaciones de los ingresos del capital y lo procedimientos de cálculo en el anexo metodológico.

El economista González Amilivia consideró que los arrendamientos y los ingresos del capital son los que tienen mayores porcentajes de evasión en todos los países en que son gravados, lo que llevó a hacer estimaciones complementarias. Si se tiene en cuenta que la evasión del IVA se estima en un 25 % en el país y se considera extraordinariamente

baja en la comparación internacional, podemos fijar un piso a la evasión en los ingresos del capital en 30 % y un techo en 50 %, lo que llevaría los ingresos estimados a partir de la recaudación de la DGI de 1.111 millones de dólares (cuadro A.3) a un mínimo de 1.444 y un máximo de 1.667 millones de dólares. Sumando los intereses de deuda pública no gravados (cuadros A.4 y A.5) estimados en 844 millones de dólares, serían un mínimo de 2.288 y un máximo de 2.511 millones de dólares.

Es posible utilizar tres procedimientos para estimar los alquileres pagados (cuadros A.1 y A.2) que deberían ser declarados como ingresos por los hogares, y los resultados los ubican entre 938 y 1.645 millones de dólares más que lo declarado a la DGI. Como consecuencia los ingresos del capital de los hogares se ubicarían entre 3.000 y 3.600 millones de dólares, más del doble de los registrados por la encuesta.

Finalmente, si se abandona el ingreso de los hogares para incluir el total de ingresos del capital, es necesario considerar las utilidades no distribuidas que pagan IRAE, las exoneraciones y las transferencias al exterior, lo que agrega más de 3.000 millones de dólares.

Los ingresos mínimos de las actividades agropecuarias se pueden estimar con la renta promedio de 128 dólares anuales por hectárea calculada por la Dirección de Estadísticas Agropecuarias (DIEA) y deducir los pagos por IRAE de 20,7 millones de dólares (Tambler, 2010: 349) lo que establecería un piso de 2.027 millones de dólares por este concepto en la medida que las ganancias medias superan la renta. Un cálculo más afinado tendría que estimar la rentabilidad por hectárea según el uso de la tierra y deducir los pagos de IMEBA.

Como resultado final los ingresos del capital en 2010 por este procedimiento se estiman en un mínimo de entre 8.877 y 10.627 millones dólares. Cabe reiterar que esta última cifra no es un máximo ya que podría aumentar por las ganancias de las actividades agropecuarias que superen la renta media. Como se ha visto en la información del BCU podrían llegar a 14.000 millones de dólares. Por lo tanto, la presión fiscal sobre los ingresos del capital, dividiendo la recaudación de la DGI de 1.425 millones de dólares por estos ingresos estimados, se ubicaría entre el 16 % y el 10 %.

CUADRO 5. Estimación de los ingresos del capital. 2010. Millones de dólares corrientes

Ingresos	Millones USD
1) Según ECHA del INE	
1.1) Mínimo	1.139,0
1.2) Máximo	1.686,0
2) Lo que debería registrar la ECHA	1.954,9
2.1) Arrendamientos gravados por DGI	461,0
2.2) Incrementos patrimoniales gravados por DGI	316,9

Ingresos	Millones USD
2.3) Rentas de capital mobiliario gravadas por DGI	85,7
2.4) Dividendos y utilidades gravados por DGI	247,5
2.5) Intereses de deuda pública (estimados)	843,8
3) Lo que no registra la ECHA	5.278,1
3.1) IRAE deducido 2.4	973,9
3.2) Exoneraciones de irae deducidas Enseñanza y Monotributo	635,5
3.3) Transferencias al exterior (BCU)	1.621,4
3.4) Rentas de la actividad agropecuaria (deducido IRAE)	2.047,3
4) Ingresos por arrendamientos	
4.1) Entidades económicas (estimación)	865,3
4.2) Hogares (método 1)	1.241,4
4.3) Hogares (método 2)	534,5
4.4) Hogares (método 3)	694,6
4.5) Alquileres mínimo (4.1 + 4.3)	1.399,8
4.6) Alquileres medio (4.1 + 4.2)	2.106,3
5) Evasión por arrendamientos (Ingresos totales, gravados por DGI)	
5.1) Mínima	938,8
5.2) Media	1.645,3
6) Evasión de otros ingresos del capital (con exclusión de 2.1 y 2.5)	
6.1) Mínima: 30%	253,5
6.2) Máxima: 50%	422,5
7) Total	
7.1) Mínimo	8.877,3
7.2) Medio	9.339,3
7.3) Máximo	10.626,8

4. LINEAMIENTOS PARA LA DISTRIBUCIÓN

Los instrumentos y las medidas de política económica para implementar objetivos de distribución del ingreso son múltiples. Este documento, que pretende participar en el debate que se realiza en Uruguay, se limita a lineamientos de medidas impositivas y de política salarial.

4.1. La política tributaria

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 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.

Las principales propuestas incluidas en un documento de CEPAL (2010) destacan la necesidad de mejorar la magnitud y la estructura de la recaudación tributaria y del gasto público. Considera 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: 1. las tasas impositivas muy bajas como para lograr efectos económicos de cierta consideración, 2. la alta evasión y 3. 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, así como los ingresos del capital estimados, muestran 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. Se propone:

a. Aumentar los impuestos al capital y sus ingresos

Como se ha visto la presión fiscal sobre los ingresos del capital es muy baja y se puede aumentar con mayores tasas del impuesto a la renta de las actividades económicas, estableciendo un impuesto a la entrada de capital como en Brasil o con impuestos al uso del cheque como Argentina y Brasil.

El impuesto al patrimonio es el que asegura que los que tienen más pagan más. Es posible bajar los mínimos no imponibles, 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 ya que para explicar los aumentos de patrimonio, los ingresos tienen que haber sido declarados.

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 acelerar la mejora de las condiciones de vida de los sectores populares.

El segundo camino se apoya en tres argumentos. El primero son las señales de los mercados internacionales que muestran una abundancia de capital que busca oportunidades de inversión; Lara (2010) utiliza la información de The Institute of International Finance, que estimó que durante 2010 y 2011 ingresarían 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 XXI los recursos naturales.

El tercero es el rebrote de la crisis en julio de 2011 con una perspectiva incierta. Los bancos europeos, principalmente alemanes, corren riesgo de quebrar por tener una gran cantidad de deuda del gobierno, los bancos y las empresas griegas e italianas, sufren también una fuga de depósitos que por la falta de confianza se dirigen a otros destinos más seguros.

Estas incertidumbres generan alta volatilidad en tres aspectos: i) los principales índices accionarios en las bolsas mundiales; ii) los precios de las *commodities* y iii) las cotizaciones de las monedas. Reducen las opciones de inversión previas, como las hipotecas y sus derivados en los Estados Unidos, la deuda pública de varios países del hemisferio norte y los depósitos en los bancos de esos países. Los recursos naturales aumentan su importancia para conservar el valor del capital y por lo tanto se pueden cobrar más impuestos por su uso y por las ganancias extraordinarias que resultan de los altos precios internacionales.

b. Deduciones a las exportaciones de baja industrialización

Los especialistas coinciden en afirmar que los precios de los productos agropecuarios se mantendrán elevados durante varios años. Las deducciones a las exportaciones

contribuyen a: i) recaudar más gravando los ingresos extraordinarios lo que permite aumentar el gasto público y/o reducir otros impuestos; ii) bajar los precios de 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 por el aumento de la actividad 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.

Tanto en el Uruguay como en la Argentina las detracciones surgieron como respuesta a importantes devaluaciones. 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 previó un aumento del tipo de cambio, para establecer detracciones a las exportaciones y subsidios a algunos bienes de consumo popular. Se 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 tuvieron un mínimo de 25 %. Se aplicaron 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 destinaron 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.

En Argentina, desde que asumió Roberto 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. 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 (retenciones) con bajo grado de transformación.

Como señalan los economistas del Plan Fénix⁴ 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 2010 alcanzó un nuevo máximo.

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» (*Brecha*, 11.1.2008) 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.

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 y los productos forestales. El porcentaje se establecería sobre las ganancias extraordinarias, estimadas con la siguiente fórmula:

- i. se toma el año 2006 como base y se calcula un índice teniendo en cuenta la evolución de cuatro variables: los precios internacionales de las exportaciones seleccionadas, el tipo de cambio, la producción por hectárea y algún indicador de costos como el precio del combustible. Una aproximación más rigurosa se podría hacer con una paramétrica del costo de los rubros gravados;
- ii. el porcentaje que supere el valor del período base, paga un impuesto con una tasa a definir. Por ejemplo, si en 2011 el precio internacional de la soja aumenta un 5 %, y los demás índices son estables, el impuesto se paga sobre 5 %; en cambio si el precio internacional aumenta un 5 %, pero el dólar o la producción por hectárea baja un 5 %, no se paga nada;
- iii. a los productores pequeños y medianos, por ejemplo con una superficie hasta mil hectáreas CONEAT, se les devuelve;
- iv. entrarían en vigencia para el año agrícola siguiente a su aprobación, de modo que los productores tengan esta información antes de tomar las decisiones.

Si la detracción baja la rentabilidad de los rubros gravados, se promueve que los campos tengan otro uso que podría aumentar el nivel de producción y el empleo.

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

4 Equipo de la Universidad de Buenos Aires dedicado al diseño de propuestas. <www.econ.uba.ar/planfenix>.

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.

c. *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 efecto 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 cual recibirá un ajuste por inflación de 7 a 8 % según los pronósticos de los analistas privados y un interés en torno al 2 %. 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 11 % en dólares, niveles que no se logran en casi ningún lugar del mundo (un 1 % menos descontando el impuesto a la renta).

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 Mercado», diario *El País*, 11.4.2011). 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 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 desestimulan 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 desestimular 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; French-Davis, 2005; Hausman et al., 2005; Stiglitz, 2002).

4.2. La política salarial

Los salarios reales aumentaron en forma permanente y a mediados de 2012 se ubican por encima del nivel previo a la crisis, con máximos en el trienio 1997-1999.

En la actividad privada el mayor aumento corresponde a los salarios del comercio al por menor, que podría alcanzar a un 12 % promedio del año y un 7 % en hoteles y restaurantes. Los menores aumentos se observan en la construcción y el transporte, que se podría ubicar en un promedio del 2 % en el año 2011. En el sector público el nivel máximo se alcanzó en el primer semestre de 2010, en el Gobierno central principalmente, pero en los 14 meses siguientes se observa un nivel casi constante.

Como se ha visto, un número muy importante de los trabajadores asalariados recibe ingresos menores a \$ 10.000 por mes. 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]

El cumplimiento de los laudos resueltos es muy alto y en 2006 se estimaba que el salario mínimo fijado en cada subgrupo de cada consejo de salarios se pagaba en un 86 % de los casos (Brum y Perazzo, trabajo en curso). La relevancia del porcentaje se subraya si se tiene en cuenta que la DGI estima que el grado de cumplimiento de las obligaciones tributarias es del 75 % y que según la ECH del INE el grado de cumplimiento de las obligaciones con la seguridad social es del 70 %.

El actual gobierno mejoró la distribución del ingreso apoyando un importante aumento de los salarios más bajos; 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; a los trabajadores del comercio en supermercados y tiendas y a los asalariados rurales.

De acuerdo con las proyecciones que acompañan el proyecto de presupuesto presentado al Parlamento, la masa salarial, es decir, el ingreso del total de los trabajadores asalariados, se puede calcular como el producto del salario real por el número de personas ocupadas. El aumento para los próximos cinco años sería de 23 % de modo que el porcentaje que representa en el PBI se mantiene sin cambios y es menor a lo que era en el período 1997-2001.

Los aumentos del salario mínimo nacional proyectados no contribuirán al objetivo de reducir la pobreza. En noviembre de 2011 para no ser pobre se precisa un ingreso de \$ 7.746 por personas por mes en Montevideo (véase <www.ine.gub>). De acuerdo con las proyecciones de inflación del MEF y las privadas, se puede estimar que aumentará no menos 5 % en 2012 y 4 % en 2013. Es probable por lo tanto que los trabajadores que ganan el salario mínimo nacional y viven en Montevideo, continuarán siendo pobres hasta 2013.

Dos 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 que pone un techo a los aumentos. Un ejemplo fue el transporte colectivo de pasajeros urbanos, en el que el sindicato aspiraba a un aumento del 4 % anual del salario real y el Poder Ejecutivo junto con la representación patronal resolvieron que fuera de un 2 %, subordinando el aumento a las metas de inflación del MEF.
- 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. Pero lo relativizan por el aumento de la ocupación, con lo cual los aumentos de salarios reales solo se pagan si hay aumento de la productividad del trabajo y como consecuencia no tienen efecto redistributivo.

De la gigantesca obra del Dr. Américo Pla Rodríguez de 1956 *El salario en el Uruguay. Su régimen jurídico* se extraen dos anécdotas que muestran que los argumentos para oponerse a los aumentos de salarios tienen una larga vida.

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 a 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. Mendivil 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 trabajaban, aportaban, el obrero ahorra y los bancos estaban llenos con sus pequeños depósitos.

5. BALANCE A MEDIADOS DE 2012

El debate sobre la distribución del ingreso está perseguido por un fantasma: el peligro de ahuyentar a las inversiones extranjeras con la carga tributaria, los niveles de salarios o los conflictos laborales.

Transcurrido más de un año se observa que los cambios tributarios vigentes desde enero de 2011 resultaron compatibles con los objetivos y los equilibrios internos del sistema tributario, pero habían sido rechazados cuando se aprobó la reforma tributaria.

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 fueron el resultado de negociaciones políticas. Posteriormente mediante un decreto hubo cambios en los estímulos a la inversión con el objetivo de orientarlas hacia las zonas menos pobladas: la innovación tecnológica y la creación de empleos de calidad.

La actual crisis en la Unión Europea así como la lenta recuperación de la economía norteamericana empuja a los capitales a la búsqueda de nuevas oportunidades de inversión, en particular, en los recursos naturales de las economías dependientes incluyendo las de América Latina. La localización de las inversiones en un país o en otro es un problema relativo, comparando lo que ofrecen distintos países. El país ofrece 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.

Hyman (1989) 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. Al mismo tiempo considera que el conflicto y la huelga son expresiones de la creatividad de la clase trabajadora y manifestación de su capacidad de cooperación.

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. De lo contrario 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.

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. La delimitación de grupos sociales de acuerdo a las categorías ocupacionales y los tipos de ocupación, la identificación del número de integrantes y de sus niveles de ingresos, son un insumo necesario para el diseño de programas y estrategias políticas.

BIBLIOGRAFÍA

- AGHION, Philippe; Philippe BACCHETTA y Abhijit A. BANERJEE (2003). *Financial Development and the Instability of Open Economies*, en <http://d.repec.org>.
- ATKINSON, Anthony B. (1989). *The Economics of Inequality*, Oxford: Oxford University Press.
- ATKINSON, Anthony, y F. BOURGIGNON (eds.) (2000). *Handbook of Income Distribution* Amsterdam: North Holland.
- BARREIX, Alberto, Martín BÈS y Jerónimo ROCA (2011). *El IVA personalizado. Aumentando la recaudación y compensando a los más pobres*, Santiago de Chile: CEPAL.
- BORÓN, Atilio (2006). *Las ciencias sociales en la era neoliberal: entre la academia y el pensamiento crítico*, en *Tareas*, n.º 122, disponible en www.clacso.org.ar/biblioteca.
- CAPRIO, G., P. HONOHAN, J. STIGLITZ (eds.) (2001). *Financial Liberalization: How Far, How Fast?*, Nueva York: Cambridge.
- CEPAL (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago de Chile: CEPAL.
- FÉLIZ, Maximiliano, Emiliano LÓPEZ, Leandro FERNÁNDEZ (2010). «Estructura de clase, distribución del ingreso y políticas públicas. Una aproximación al caso argentino en la etapa posneoliberal», ponencia presentada en las III Jornadas de Economía Crítica, Rosario.
- FRENCH-DAVIS, Ricardo (2005). *Reformas para América Latina. Después del fundamentalismo neoliberal*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- GONSALVES, Guillermo (2011). «La problemática de la tierra en Uruguay. Un recurso natural estratégico que merece una política de estado nacional y regional», documento presentado en el Taller de Economía Nacional y Popular CADESYC-FVT, Montevideo.
- HAUSMANN, Ricardo, Andrés RODRÍGUEZ-CLARE, Dani RODRIK (2005). *Towards a strategy for economic growth in Uruguay*, Washington: IADB.
- HYMAN, Richard (1989). *The Political Economy of Industrial Relations*, Londres: The McMillan Press.
- INSTITUTO CUESTA DUARTE (ICD) (2011a). *Los diezmilpesistas en 2010*, Montevideo: ICD.
- (2011b). *La masa salarial entre 1998 y 2010*, Montevideo: ICD.

- LARA, Claudio (2010). *Crisis mundial, recomposición de la clase trabajadora y desafíos del sindicalismo en América Latina*. Santiago de Chile, 2010.
- MARCÓ DEL PONT, Mercedes (2011). *El origen y los impactos de la crisis internacional*, exposición en la Jornada de Economía Política y Derechos Humanos, Buenos Aires: Universidad de las Madres de la Plaza de Mayo.
- NOTARO, Jorge (2009). «La reforma laboral en el Uruguay 2005-2009, documento de trabajo, disponible en <http://www.iecon.ccee.edu.uy>».
- (2010). Los sistemas de relaciones laborales. Un enfoque macro social desde el Cono Sur de América Latina. En <http://www.iecon.ccee.edu.uy/dt-04-10-los-sistemas-de-relaciones-laborales-un-enfoque-macro-social-desde-el-cono-sur-de-america-latina/publicacion/236/es>».
- NOTARO, Jorge, José ALONSO, Ivone PERAZZO (2006). *El empleo en el Uruguay. Un diagnóstico focalizado*, Montevideo: OIT-OPP, [CD ROM].
- OIT (2010). *Panorama laboral. América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: OIT.
- PNUD (2008). *Desarrollo humano en el Uruguay 2008. Política, políticas y desarrollo humano*, Montevideo: PNUD.
- STIGLITZ, Joseph (2002). *El malestar de la globalización*, Madrid: Taurus.
- TAMBLER, Adrián (2010). «Recaudación y presión fiscal en el agro», en OPYPA. *Anuario 2010*, Montevideo.
- TRÍAS, Vivian (1960). *La reforma agraria en el Uruguay*, Montevideo: Ediciones El Sol.

Anexo metodológico

CUADRO A.1. Estimación de alquileres pagos por los hogares

Método 1
1. Según la canasta del IPC de 1997 los alquileres son el 4,6754 % del gasto de consumo total.
2. La canasta del IPC en 2010 tuvo un costo promedio de \$ 39.925.
3. Por lo tanto, el gasto promedio de alquiler por hogar es de \$ 1.867.
4. La muestra de la ECHA 2006 es de 87.000 viviendas y 259.000 personas.
5. Por lo tanto, para una población de 3.300.000 habitantes son 1.108.494 viviendas
6. El gasto mensual de alquiler sería de \$ 2.069.000.
7. Hay que deducir el valor locativo estimado por la ECHA para los propietarios.
8. El valor locativo en 2010 fue el 13 % del ingreso de los hogares.
9. El ingreso anual de los hogares en 2010 fue de 455.723 millones de pesos corrientes.
10. El valor locativo por lo tanto fue de 59.244 millones de pesos.
11. El gasto anual en alquileres en 2010 fue de 24.828 millones de pesos.
12. El gasto anual en alquileres en 2010 fue de 1.241 millones de dólares.
Método 2
Con información del INE, índices de la actividad inmobiliaria
1. La muestra es de 31.400 contratos de Montevideo, el 25 % del total.
2. El alquiler promedio es de \$ 5.333 (estimado).
3. Por año, \$ 63.996.
4. Para el total de hogares de Montevideo, \$ 8.037,9 millones.
5. En dólares, 401,9 millones.
6. Para todo el país (x 1,33), 534,5 millones de dólares.
Método 3
Con información de INE, índices de la actividad inmobiliaria
1. En 2010 el alquiler fue el 20 % del ingreso de los hogares sin valor locativo y sin aguinaldo.
2. El ingreso de los hogares sin valor locativo fue de \$ 34.650.
3. El alquiler, por lo tanto, \$ 6.930 por mes.
4. En el año, \$ 83.160.
5. Para todos los hogares, 10.444,9 millones de pesos.
6. En dólares, 522,2 millones.
7. En todo el país (x 1,33), 694,6 millones de dólares.

Cuadro A.2. Estimación de alquileres pagos por locales con actividad económica

	Total	Tramo de personal ocupado			
		1-4	5-19	20-99	100 o más
Entidades	120.576	102.116	14.518	3.325	617
Alquiler mensual en \$ corrientes	s. i.	10	20	30	50
Monto mensual de alquileres en millones de \$ corrientes	1.442	1.021	290	100	31
Monto anual de alquileres en millones de \$ corrientes	17.305	12.254	3.484	1.197	370
Monto anual de alquileres en millones de USD corrientes	86.525	612,7	174,2	59,85	18,5

Fuente: INE, Registro Permanente de Actividades Económicas.

Entidades jurídicas con actividad económica del sector privado, por tramo de personal ocupado.

No se incluyen unidades económicas de actividades no investigadas por el Registro.

Divisiones 01, 02, 05, 45, 65, 66, 67, 70, 75, 95 y 99.

Tipo de cambio: 20.

CUADRO A.3. Estimación de las rentas del capital. 2010. Millones de pesos corrientes

Rentas	Arrendamientos y otras rentas de capital inmobiliario	Incrementos patrimoniales	Otras rentas de capital mobiliario	Rentas por distribución de dividendos y utilidades	Total
Tasa aplicable	12 %	12 %	3 %, 5 %, 7 %, 12 %	7 %	
Recaudación	1.106,5	760,4	102,9	346,4	2.316,3
Monto gravado	9.221,0	6.337,1	1.714,6	4.949,3	22.221,9
Millones USD	461,0	316,9	85,7	247,5	1.111,1

Fuente: DGI.

**CUADRO A.4. Intereses de operaciones financieras.
En millones de dólares¹**

Nominación	Monto	Intereses
Bonos emitidos en mercados internacionales	9.874,00	640,30
Bonos y notas emitidos en mercados locales	3.627,80	203,50
Obligaciones negociables y fideicomisos	528,70	30,90
Depósitos de residentes en pesos ¹	772,00	37,10
Depósitos de residentes en dólares ¹	1.867,90	7,50
Depósitos de no residentes en dólares ¹	550,70	2,20
Total	17.221,20	921,50

¹ Depósitos a plazo promedios 2010.