

La distribución de la riqueza en Uruguay: elementos para el debate

Verónica Amarante, Matías Brum, Amparo Fernández,
Gustavo Pereira, Alejandra Umpiérrez, Andrea Vigorito
con la colaboración de Gabriel Burdín y
Ulyses García-Repetto

Art.2

"Fondo Universitario para Contribuir a la
Comprensión Pública de Temas de Interés General"



Colección Art.2

La distribución de la riqueza en Uruguay: elementos para el debate

Verónica Amarante, Matías Brum, Amparo Fernández,
Gustavo Pereira, Alejandra Umpiérrez, Andrea Vigorito
con la colaboración de Gabriel Burdín y
Ulyses García-Repetto

Art.2

"Fondo Universitario para Contribuir a la
Comprensión Pública de Temas de Interés General"



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



CSIC

Colección Art.2

Impreso y encuadernado en
Mastergraf srl
Gral. Pagola 1823 - CP 11800 - Tel. 2203 4760*

Depósito Legal . - Comisión del Papel
Edición amparada al Decreto 218/96

DERECHOS RESERVADOS

De acuerdo con el artículo 15 de la Ley N° 17.616: "El que edite, venda, reproduzca o hiciere reproducir por cualquier medio o instrumento —total o parcialmente—; distribuya; almacene con miras a la distribución al público, o ponga a disposición del mismo en cualquier forma o medio, con ánimo de lucro o de causar un perjuicio injustificado, una obra inédita o publicada, una interpretación, un fonograma o emisión, sin la autorización escrita de sus respectivos titulares o causahabientes a cualquier título, o se la atribuyere para sí o a persona distinta del respectivo titular, contraviniendo en cualquier forma lo dispuesto en la presente ley, será castigado con pena de tres meses de prisión a tres años de penitenciaría", por lo que el editor se reserva el derecho de denunciar ante la justicia penal competente toda forma de reproducción ilícita.

ISBN 978-9974-0-0845-8

Índice

Prólogo	5
La distribución de la riqueza en Uruguay: elementos para el debate.....	7
Introducción	7

PARTE I. Aspectos teóricos

Sección 1.	
Fundamentos normativos para la imposición a la riqueza	13
1.1. Justificación y razón pública	13
1.2. Justificación impositiva y justicia.....	15
1.3. El obstáculo de la autoposesión	18
1.4. Cooperación social y justificación impositiva.....	19
1.5. Mercado y justificación de impuestos	21
1.6. Desigualdad aceptable.....	22
Sección 2.	
Riqueza, desigualdad y tributación: un enfoque económico	25
2.1. Acumulación de riqueza y desigualdad.....	25
2.2. Las políticas redistributivas y la imposición a la riqueza.....	28
2.3. Preferencias por la redistribución y las políticas redistributivas....	32
Recuadro 1. Desigualdad y redistribución: Uruguay en América Latina	34

PARTE II. La experiencia internacional en materia de medición e imposición a la riqueza

Sección 3.	
La medición de la riqueza.....	39
3.1. ¿Por qué es importante disponer de mediciones de riqueza y de su distribución?	39
3.2. Encuestas de riqueza	40
3.3. Reseña de algunas experiencias	42

Sección 4.	
Distribución de la riqueza e impuestos: la experiencia internacional	47
4.1 Distribución de la riqueza	47
4.2 Tributación a la riqueza	52

PARTE III. El caso uruguayo

Sección 5.	
Distribución de la riqueza e impuestos en Uruguay	59
5.1 Las fuentes de información existentes	59
5.2 La distribución de la riqueza en Uruguay	61

Sección 6.	
La imposición a la riqueza en Uruguay	71
Recuadro 2.....	76

Sección 7.	
Análisis de discurso de la reforma tributaria reciente.	
Equidad efectiva, justicia social y conciencia de contribuyente vs	
“paganas sepulturas a la propuesta del país productivo”	79
7.1 Razón pública	82
7.2 Justicia Impositiva	85
7.3 Autoposesión.....	90
7.4 Cooperación social.....	92
7.5 Desigualdad aceptable.....	95

Sección 8.	
Comentarios finales	97

Referencias	99
Anexo	103

Prólogo

La Universidad al servicio de la República

Los fines de la Universidad de la República están establecidos en el artículo 2 de su Ley Orgánica. Uno de ellos es “contribuir al estudio de los problemas de interés general y propender a su comprensión pública”. Se trata, en breve, de poner el conocimiento al servicio de la sociedad; ésa es la médula del ideal latinoamericano de Universidad. Acercar los ideales a la realidad nunca es fácil; exige innovar una y otra vez. Con vocación autocrítica y renovadora, el Consejo Directivo Central de la UDELAR definió, en sus jornadas extraordinarias del otoño de 2007, los lineamientos orientadores de una nueva Reforma Universitaria; con esa perspectiva se ha trabajado desde entonces. Una de las iniciativas dirigidas a revitalizar aquel ideal es la creación del **Fondo Universitario para la comprensión pública de temas de interés general**, que por cierto toma su nombre de la precedente cita de la Ley Orgánica. Apunta a promover el estudio de temas relevantes y frecuentemente polémicos, poniendo a disposición de los ciudadanos interesados elementos de juicio que permitan la elaboración de opiniones informadas y propias.

Cada año, la conducción colectiva y democrática de la institución define una lista de temas prioritarios; luego se realiza un llamado a propuestas que serán presentadas por equipos multidisciplinarios interesados en estudiar tales temas, con un apoyo financiero previsto en el presupuesto universitario. Cada propuesta seleccionada debe dar lugar a la publicación de material impreso y/o audiovisual, así como a la organización de encuentros u otras formas que se estimen pertinentes para comunicar a la ciudadanía el resultado de los estudios. Cada equipo orienta su labor de acuerdo a su leal saber y entender, en el contexto del pluralismo inherente a la genuina labor universitaria.

En 2009 se escogieron los siguientes “problemas de interés general”, todos ellos referidos a la situación nacional:

- Fenómenos nucleares y sus aplicaciones: energía, medicina, industria.
- Conferencia de consenso sobre energía nuclear en Uruguay: un ejercicio de democracia deliberativa y reflexión ciudadana.

- La distribución de la riqueza en Uruguay.
- Cuarenta años de violencias: desde el Estado y en la sociedad uruguaya (1968-2008).
- La violencia en los centros educativos: significados, representaciones.
- Gestión sustentable de recursos hídricos.

Hoy la Universidad pone a disposición de la República estos aportes a la búsqueda de alternativas para afrontar grandes cuestiones. Anima a la institución la vocación de contribuir —con tanta modestia como tesón— a los debates ciudadanos en los que día a día se consolida y enriquece la democracia uruguaya.

Junio de 2010

Rodrigo Arocena

La distribución de la riqueza en Uruguay: elementos para el debate

Introducción¹

Este trabajo ha sido elaborado en el marco del programa Fondo Artículo 2 para la comprensión de temas de interés general de la Universidad de la República. El objetivo del programa es poner en discusión temáticas de importancia para la sociedad, buscando promover un debate informado. En este contexto, nos pareció oportuno presentar una propuesta que contribuyera a la discusión de la distribución de la riqueza en Uruguay pues se trata de un tema fuertemente debatido en el presente, aunque las bases normativas y empíricas de esta discusión son muy escasas.

Esta visión aporta una perspectiva distinta, aunque complementaria, a una vertiente de trabajos que abordaron el tema de la riqueza en Uruguay en base a la identificación de los grupos económicos y sus vinculaciones, la cual no ha sido retomada en los últimos años (por ejemplo, Trías, 1971; Bértola et al, 1987).

El actual debate público suele confundir riqueza con ingreso. En este trabajo se considera riqueza personal al conjunto de activos materiales que pueden ser vendidos en el mercado. En términos teóricos, el análisis del bienestar y su distribución, debería considerar la riqueza neta, es decir el valor de los activos físicos y

¹ Los autores agradecen los comentarios de Joaquín Díaz, Roberto Gargarella, Jorge Notaro y los participantes en el seminario de presentación del informe final del proyecto.

financieros de los hogares, menos sus deudas. Los flujos de ingreso derivados del conjunto de activos que constituyen la riqueza, comprenden fundamentalmente las ganancias de capital y la renta imputada para los propietarios de la vivienda (que suele denominarse valor locativo).

Aún cuando el ingreso ha centrado la atención de la mayoría de las investigaciones sobre desigualdad, tanto en nuestro país como en el mundo, el estudio de la distribución de la riqueza permite dar cuenta de los niveles de bienestar, estratificación y poder económico en una sociedad determinada, más allá del flujo de ingresos que se derive de su posesión. La distribución del ingreso y la de la riqueza están estrechamente vinculadas, ya que, como plantea Meade (1964), la desigualdad en la distribución de los ingresos opera como amplificador de las desigualdades en la riqueza, pues las ganancias de renta derivadas de su posesión suelen aumentar más que proporcionalmente con el volumen del patrimonio.

A pesar de la importancia del estudio de la riqueza, las investigaciones relativas a su distribución son escasas incluso a nivel internacional, debido fundamentalmente a las fuertes carencias de información. Los trabajos disponibles para diversos países indican que la riqueza está distribuida más desigualmente que los ingresos, tanto por trabajo como totales en dinero, o que el gasto en consumo. También la distribución de activos financieros es más desigual que la de los activos no financieros, en los casos en los que la vivienda de uso propio es el componente principal de los activos no financieros. Sin embargo, cuando la tierra es el activo no financiero predominante, se presenta la situación inversa. Asimismo, la distribución de la riqueza heredada es más desigual que la de la riqueza en general. Los diversos estudios consultados indican que la desigualdad en riqueza ha tendido en general a reducirse en el siglo veinte, excepto en Estados Unidos.

En este trabajo se plantean algunas discusiones relativas a la distribución de la riqueza y las políticas impositivas. Es necesario enfatizar muy especialmente que se trata de un camino por recorrer pues es un tema del que se sabe muy poco.

El trabajo consta de tres partes. La parte I es de carácter teórico y reúne una discusión normativa de los fundamentos de redistribución de la riqueza y el ingreso (sección 1) y una recopilación sobre la discusión teórica en economía acerca de los determinantes de la riqueza y políticas redistributivas (sección 2). La parte II releva la experiencia internacional en términos de recolección de datos y medición de la distribución de la riqueza (sección 3) así como de los sistemas

INTRODUCCIÓN

tributarios en un amplio conjunto de países, analizando, especialmente, el peso relativo otorgado a los impuestos a la riqueza y al ingreso (sección 4). En la parte III, el análisis se centra en el caso de Uruguay. Para ello se sistematiza la información proveniente de las fuentes de datos disponibles en Uruguay para analizar la distribución de la riqueza y se plantean algunas estimaciones muy preliminares (sección 5). Finalmente, las preferencias y dificultades para la redistribución en Uruguay se ilustran con un análisis de discurso de la reciente reforma tributaria en Uruguay (sección 6). Por último se reúnen las principales conclusiones del trabajo (sección 7).

PARTE I.

Aspectos teóricos

En esta parte del trabajo se presenta una revisión de aspectos normativos de carácter filosófico y económico que contextualizan el debate contemporáneo sobre la distribución de la riqueza. La sección 1 se concentra en el análisis de los fundamentos normativos para la imposición a la riqueza y la sección 2 aborda las conceptualizaciones presentes en el pensamiento económico.

SECCIÓN 1.

Fundamentos normativos para la imposición a la riqueza

En esta sección se presenta en primera instancia la idea de justificación en términos de razón pública, y se postula que este es un requisito que deben cumplir las políticas impositivas. Luego se discute la autoposición entendida como un obstáculo a la imposición, en tanto oficia como el sentido común de las sociedades contemporáneas. A continuación se evalúan los diferentes argumentos que establecen que el mercado es un mecanismo distributivo justo. Finalmente se consideran tanto el rol que tiene la igualdad en las autocomprensiones contemporáneas sobre la justicia de las políticas impositivas, como las justificaciones para establecer limitaciones a la desigualdad aceptable por tales políticas.

1.1. Justificación y razón pública

En las sociedades democráticas las decisiones colectivas deben ser justificadas por razones públicas, es decir, por razones que apelen a intereses comunes, o que se presenten en términos que todos podrían aceptar en el proceso deliberativo (Kant 2002, 106-107). Las justificaciones que respaldan una cierta distribución de la riqueza, a través de diferentes cargas impositivas o la exoneración de ellas, deberían cumplir con algunos requisitos y el más fuerte de todos es el de cumplir con la exigencia de ser públicamente aceptables por todos los afectados.

El concepto de lo “público” hace referencia no sólo al cuerpo de ciudadanos sino a la existencia de esferas superpuestas de toma de decisiones, discusión y circulación de información que en principio se encuentran abiertas a todos. Las razones ofrecidas en la esfera pública deben ser, en principio, convincentes para todos y este hecho acerca de la deliberación democrática provee un estándar mínimo para lo que constituye un acuerdo entre ciudadanos libres e iguales.

El carácter público de la deliberación, al basarse en ciudadanos que son considerados como iguales, restringe las razones que pueden presentarse y ser consideradas como públicas. Esto se deriva de que las razones esgrimidas deben ser comunicadas de tal manera que cualquier otro ciudadano pueda entenderlas, aceptarlas, refutarlas y responderlas libremente. Cuando las razones se formulan contemplando estos requerimientos es más probable que las decisiones resultantes puedan ser consideradas legítimas por todos, en el sentido de que incluso si no se alcanzase la unanimidad, los ciudadanos acordarían en forma suficiente como para continuar cooperando en la deliberación (Bohmn 1996, 26).

Las decisiones políticas ilegítimas que suelen provocar daños y desventajas para muchos ciudadanos son tomadas a partir de razones no públicas y en una forma no pública, esto es, no son presentadas ante una audiencia de ciudadanos políticamente iguales. Es por esto que la libertad y la igualdad operan como indicadores de la razón pública, mientras que, su negación, pauta lo propio de las razones no públicas que son consecuencia de la exclusión de ciudadanos o la restricción del auditorio.

La condición pública de la razón incide en la mejora de la calidad de la justificación política y la toma de decisiones, al incluir en estos procesos una amplia gama de posibles opiniones alternativas y al reducir las posibilidades de exclusión de intereses legítimos, conocimiento relevante u opiniones discordantes. La característica de la publicidad de la deliberación no solamente reside en que la audiencia no debe tener restricciones, sino en que la actividad deliberativa debe ser organizada para que los ciudadanos puedan tomar parte en ella y, en función de esto, evaluar y mantener dicha publicidad.

Ante este criterio de razón pública, la mayoría de las convenciones no superarían el test de publicidad y éste es el mejor camino para remover la naturalización de

algunas de ellas. Si han sido suficientemente reforzadas, la mayoría de las convenciones adquiere la apariencia de normas naturales, de tal manera que su convencionalidad se convierte en invisible y en este hecho reside su fuerza. Los roles que históricamente se le han asignado a hombres y mujeres son un ejemplo significativo. El apelar a la discusión pública como procedimiento tiene la virtud de poder desmontar esta naturalización de las convenciones y su peso a la hora de ofrecer justificaciones.

En el caso de los impuestos y la propiedad, la situación es más compleja que en el caso de los roles y puede ser más absurda. El sentimiento de tener un derecho natural producido irreflexivamente por una definición convencional como son los derechos de propiedad estimula la complacencia con la situación establecida, en tanto que ella se encuentra autojustificada. No se puede justificar ni criticar un sistema económico tomando como una norma independiente algo que en realidad es una de sus consecuencias, por lo tanto es ilegítimo apelar a una especie de línea de base de derechos de propiedad, que podría ser entendida como un ingreso sin impuestos. Todos los posibles resultados que alguien obtiene son el producto de un sistema en el que los impuestos son una parte de la que no se puede prescindir. Desmontar este tipo de razonamientos es algo que puede procesarse a través del ejercicio de la razón pública. La intención de este trabajo es presentar razones a esgrimir en ese espacio, razones que no pretenden ser definitivas ni absolutas, sino tan solo una contribución a la deliberación pública sobre la desigualdad que tendrá como objeto inicial la justificación impositiva, ya que de ella dependerá una mayor o menor diferenciación de los ciudadanos en términos de recursos.

1.2 Justificación impositiva y justicia

Las políticas impositivas son públicamente justificables por razones de crecimiento económico o mayor eficiencia, pero el factor justificativo determinante es una concepción de justicia explícitamente defendida o implícitamente asumida. Por lo tanto, además de la eficiencia económica, es la equidad el criterio que suele estar en juego, es decir, qué significa tratar a las personas como iguales. De esta forma una sólida justificación de un esquema impositivo deberá contemplar ambos pilares: justicia y eficiencia.

En particular la idea de tratamiento equitativo sustenta la posibilidad de establecer criterios diferenciales en el tratamiento impositivo; la idea de tratar a todos en forma igualitaria supone que quienes se encuentran en similares

situaciones deben ser gravados de la misma forma, mientras que aquellos que tienen diferencias que son consideradas como relevantes desde el punto de vista de la justicia deben ser gravados en forma diferente.

Para explicar este punto se puede partir de una posición extrema que sostiene que en realidad no hay diferencias sustantivas a considerar entre las personas, y por ello asegurar que todos sean tratados en forma igualitaria implica que deberían pagar el mismo tipo de impuestos y el mismo monto. Este extremo es prácticamente imposible de defender, ya que las diferencias que deben considerarse como relevantes para la justicia se harán pesar a la hora de alcanzar un acuerdo razonable a través del ejercicio de la razón pública. Por contrapartida, el supuesto de que existen diferencias que deberían ser consideradas es más sólido y, por lo tanto, puede alcanzar más fácilmente un acuerdo de los afectados a través de la discusión pública. El punto de discusión es qué se considera tratamiento equitativo y de ahí cuáles son las diferencias que deberían ser contempladas, lo que conduce a preguntarnos cuáles son las características personales que justifican que alguien se diferencie en el control de medios y cuáles no.

Con respecto a esto último, una posición relevante en la discusión teórica es que las circunstancias que son arbitrarias, y tienen una alta incidencia en las ventajas resultantes de la cooperación social que alguien disfruta, deben ser contrarrestadas, ya que no hay merecimiento alguno en tenerlas y beneficiarse de ellas. Por ejemplo, es arbitrario que alguien nazca en una cierta familia, que posea un talento demandado por el mercado o que tenga alguna enfermedad crónica, en todos estos casos estamos hablando de circunstancias fortuitas que afectan las posibilidades que tiene alguien de llevar adelante su plan vital. Probablemente, de las circunstancias indicadas la que se acepta más fácilmente es la que tiene que ver con tener una enfermedad crónica, ya que nadie puede pensar que alguien merece tenerla, pero acaso podría afirmarse que merecemos haber nacido en un hogar que estimuló nuestra educación en lugar de en uno que no, o que merecemos que nuestro talento nos permita ocupar posiciones sociales de destaque en lugar de que nos coloque en una situación marginal. Si la idea de merecimiento significa que alguien se beneficie de un resultado por una acción realizada intencionalmente, entonces en estos casos no hay merecimiento alguno y puede afirmarse que son circunstancias moralmente arbitrarias, por lo que nada justifica que alguien se beneficie del resultado de ellas, es algo similar a que alguien encuentre un billete de lotería premiado (Rawls 1979, 1996, Dworkin 2000, Cohen 1989, Roemer 1998).

Siguiendo el mismo razonamiento, las circunstancias no arbitrarias, es decir, aquellas que están bajo nuestro control justificarían la diferenciación en el control de medios, siendo el esfuerzo el aspecto probablemente más destacable, ya que si alguien se esfuerza más en la actividad que desempeña es esperable que tenga mayores beneficios que quien no lo hace. La voluntad y el esfuerzo de desarrollar un talento demandado, a pesar de que contar con ese talento sea arbitrario, justificaría la diferenciación en el control de los medios que alguien obtiene. Por lo tanto, podríamos pensar que variables como la dotación natural o el talento, en tanto que son circunstancias arbitrarias deberían ser contrarrestadas por las instituciones, mientras que la variable del esfuerzo sería habilitaría la justa diferenciación de las personas (Roemer 1998, Dworkin 2000).

Las consideraciones anteriores pueden resumirse en el siguiente cuadro:

Circunstancias arbitrarias	Familia, dotación natural	Más allá del control de la acción del sujeto	No merecimiento de resultados	Contrarrestadas por las instituciones
Circunstancias no arbitrarias	Esfuerzo	Bajo el control de la acción del sujeto	Merecimiento de resultados	Diferenciación en los resultados está justificada

Sin embargo, a la hora de ser traducidas a la realidad, la claridad conceptual de la distinción entre circunstancias que se encuentran bajo el control del afectado y las que no lo están, se vuelve difusa. La distinción analítica manejada no puede traducirse a políticas impositivas, ya que estas circunstancias, las arbitrarias y las no arbitrarias, tienden a interactuar entre sí y se vuelve imposible discriminar dentro de los resultados que obtienen las personas entre lo merecido y lo no merecido. La solución es optar por lo segundo mejor y para ello se toma al ingreso y a la riqueza como indicadores en los que se manifiestan tanto circunstancias arbitrarias como no arbitrarias, y debido a esto último deben ser gravados, pero sólo parcialmente. Esto posibilita que las personas tengan diferentes montos de ingreso y de riqueza, y también que contribuyan a la sociedad con ese beneficio extra que han tenido por contar con, por ejemplo, un talento demandado. Lo difícil es establecer el monto de la imposición y, a pesar de los intentos técnicos que se pueden hacer, siempre dependerá de la tradición de la sociedad, de los

valores igualitarios que ésta comparta o del estímulo a la diferenciación que pueda promoverse. La forma que una sociedad tiene de verse a sí misma y de jerarquizar y priorizar valores y creencias es lo que determinará la forma en que se establezcan los porcentajes de imposición.

1.3 El obstáculo de la autoposesión

Uno de los obstáculos más grandes que tienen las políticas impositivas para su efectiva traducción al mundo real es lo que ha sido denominado como el mito de la autoposesión (Murphy y Nagel 2002). El concepto de autoposesión es de raíz lockeana y se traduce en que alguien es dueño de su persona y capacidades y de todo lo que logra con ellas. Para esta concepción se establece un fuerte continuo entre la persona y lo que ésta obtiene que no es posible interrumpir. Este continuo hace que para algunos la afectación de los productos de su trabajo sea equiparable a la violación de la integridad física, es decir, si entre las capacidades de alguien hay un continuo férreo con los productos que genera, entonces es bastante sensato interpretar que la afectación de los productos es similar a la violación de la integridad física. Esta idea es muy intuitiva y atractiva y ha contribuido a convertir en sentido común la idea de que todo aquello que alguien obtiene le pertenece totalmente, de tal forma que habría algo así como una posesión previa a la imposición. Pero una vez que se examina esta idea con un poco más de cuidado es bastante fácil percibir que no hay un conjunto de recursos que sea de alguien previo a la imposición, y que esto solamente sería posible en una especie de vida completamente aislada de la sociedad. En nuestra vida cotidiana, el conjunto de recursos que tendríamos previo a la imposición podría observarse tomando un recibo de sueldo y sumar a lo que efectivamente cobramos los descuentos que nos hacen y así podríamos, en la forma más elemental posible, tener una idea aproximada de lo que sería nuestro ingreso previo a la imposición. El problema es que este ejercicio que suele hacerse intuitivamente en la vida diaria de las personas es completamente falaz, porque la situación previa a la imposición simplemente no existe. El ingreso de una persona tiene una fuerte dependencia de los impuestos que se le cobran y si no hubiese imposición a nuestros ingresos difícilmente habría algo así como un puesto de trabajo y una empresa regulada y protegida por el Estado.

En la vida en sociedad el conjunto de recursos que se obtiene se encuentra mediado por la cooperación social, que en una compleja trama, establece garantías y protecciones a las tareas que se emprenden al igual que optimiza las interconexiones que permiten el beneficiarse de las demandas de los talentos de las personas. Por estas razones, el que los impuestos sean entendidos como un castigo al trabajo y al esfuerzo es una creencia sustentada en una versión limitada de la sociedad y la cooperación, que pretende hacer convivir un sujeto aislado produciendo y teniendo derecho a todo su producto con los costos sociales de las garantías y los beneficios que le brinda la cooperación social.

Esta conjunción de autoposesión absoluta y cooperación social es incompatible. Cuando las creencias de una sociedad pretenden conjugarlas se culmina postulando algo así como una criatura mítica, una especie de centauro compuesto por dos seres que solamente son viables en el mundo real en forma independiente uno de otro. Por supuesto que la autoposesión no es incompatible bajo todas las circunstancias con la cooperación social, pero sí lo es la autoposesión entendida en términos absolutos. La cooperación social permite una autoposesión que la dinamice y permita su reproducción.

1.4 Cooperación social y justificación impositiva

Siguiendo a John Rawls puede decirse que el hecho de vivir en sociedad implica que quienes participan en ella reconocen que sus comportamientos son regulados por ciertas reglas con las que la mayoría está de acuerdo y siente como obligatorias. Estas reglas especifican un sistema de cooperación orientado a promover el bien de quienes forman parte de ese sistema; la sociedad es entendida como una empresa cooperativa en la que conviven un conflicto y una comunidad de intereses de sus miembros. La identidad de intereses se manifiesta en que la cooperación social hace posible que todos tengan una vida mejor que la que podrían tener si cada uno viviese exclusivamente de sus propios esfuerzos. Por su parte el conflicto de intereses se manifiesta en “que las personas no son indiferentes respecto a cómo se distribuyen los mayores beneficios producidos por su colaboración, ya que con el objeto de perseguir sus fines, cada una de ellas prefiere

una participación mayor que una menor” (Rawls, 1979, p. 14). Las leyes y políticas de una sociedad pretenden establecer la división de las ventajas y también de las cargas que tiene el participar en la cooperación.

A partir de esta idea de cooperación social en la que siempre estamos inmersos puede verse el carácter irreal y mítico de contar con el conjunto completo de lo que producimos con el ejercicio de nuestras capacidades. Este ejercicio de las capacidades se encuentra fuertemente mediado por la cooperación social y, si bien ese hecho garantiza tomar parte en los beneficios que la misma reporta, también impone cargas por tal participación. Para ilustrar una justificación de las cargas podríamos presentarlo como una especie de derecho de membresía a la sociedad que estamos pagando, ya que sin esa pertenencia no podríamos beneficiarnos del ejercicio de nuestras capacidades. Un ejemplo de las ventajas que tiene la participación en la cooperación social de una sociedad compleja puede verse muy fácilmente si nos imaginamos un naufragio en el que los sobrevivientes arriban a una isla y deben organizar su supervivencia. En este caso, al igual que en el de una sociedad compleja, todos podrán beneficiarse de la cooperación social y deberán contribuir a ella, pero lo que está claro es que lo que la incipiente organización social valorará serán las capacidades que permitan obtener alimento, agua potable, refugio, etc. Si tenemos en el grupo de náufragos a un empresario, un abogado y un contador que en la sociedad de la que partieron tenían una alta porción de recursos originados en su participación en la cooperación social, en este caso no habrá ninguna justificación para algo así, salvo que demuestren algunas de las capacidades demandadas.

Por lo tanto, el vivir en una sociedad compleja es altamente beneficioso para todos, y el pagar una membresía, es decir, una serie de impuestos es lo más razonable que podemos hacer para beneficiarnos del hecho de participar en la cooperación social. El punto de conflicto no es, entonces, el pagar impuestos, ya que ello nos permite obtener nuestra porción de beneficios, sino definir cuánto es lo que debería pagarse por dicha membresía y si el destino de esos impuestos se encuentra dirigido a financiar un estado mínimo, esto es, seguridad, organización política y judicial, o si el estado debe ser más extenso y contemplar además un sistema de protección social. Previo a considerar estas cuestiones es preciso evaluar una posición con una importante influencia en las discusiones contemporáneas que también se ha convertido en parte del sentido común de buena parte de los ciudadanos. La misma consiste en que los resultados de la operativa del mercado son justos y, por lo tanto, no deberían alterarse por alguna política impositiva.

1.5 Mercado y justificación de impuestos

Otra de las intuiciones que contribuye a constituir el sentido común de los ciudadanos es que el resultado del mercado es justo, y en función de ello, todos los resultados que de allí surgen estarían justificados. Sin embargo, una vez que se problematiza el supuesto de la justicia de los resultados del mercado, queda de manifiesto lo dificultoso de defenderlo, ya que supondría que sería justo que unas personas fuesen abandonadas en situaciones de carencia absoluta de bienes elementales para reproducir su vida. Por ejemplo, bajo este supuesto, si alguien pierde su trabajo, no es capaz de encontrar uno nuevo y cae por ello en una situación de indigencia, no habría justificación desde la perspectiva de la justicia para intervenir en esa situación. A su vez, como el mercado establece las pautas de distribución justa, no habría nada controversial en que un talentoso doctor en lingüística como consecuencia de que su actividad no es demandada deba realizar un trabajo como peón de la construcción, mientras que un mediocre contador pudiese contar con suficientes medios para vivir con holgura debido a los requerimientos del mercado.

Estas situaciones afectan nuestras intuiciones morales más básicas, ya que fácilmente podemos establecer el valor social de muchas actividades que quedarían excluidas si el mercado fuese el único mecanismo de asignación de recursos. La valoración social de las diferentes actividades que pueden desempeñarse en una sociedad depende de criterios independientes del mercado, por lo que el resultado del ejemplo podrá justificarse de muchas maneras, pero nunca en términos de justicia.

Si las diferentes actividades que alguien puede desempeñar son consideradas socialmente valiosas y esa atribución de valor no es seguida por la dinámica del mercado, entonces éste deberá ser corregido. Nuevamente la idea de cooperación social y de complementación de talentos y actividades puede operar como un criterio que no coincide con el mercado y que justificaría la intervención en los resultados que éste promueve. Esto no anularía las posibilidades de diferenciación resultantes derivadas de que los talentos individuales son más demandados en unos casos que en otros, pero sí la restringiría para asegurar, por una parte, esa complementación de talentos que es beneficiosa para la sociedad, y por otra, que todas las personas puedan llevar adelante su plan vital. Esto último implica apelar a un criterio normativo fuerte que ya fue mencionado: la igualdad, y en especial la idea de igual tratamiento que se les debe a todos. Si esto último no es entendido en términos exclusivamente formales como una garantía de derechos y libertades negativas e implica

que alguien efectivamente pueda llevar adelante su plan vital, entonces además de libertades y oportunidades deberá asegurarse el acceso a los medios necesarios para llevar adelante ese plan. Tomar la idea de igualdad y garantizar los medios necesarios para que alguien pueda mínimamente realizar su plan vital rompe radicalmente con la idea de que el mercado es el mejor sistema para asignar recursos en forma justa.

1.6 Desigualdad aceptable

La igualdad entendida en términos de igual libertad para realizar los fines que alguien se proponga permite la justificación de una imposición que conduzca a garantizar medios y oportunidades mínimos para todos, pero la idea de igualdad va más allá de eso y puede informar acerca de cuánta es la desigualdad que una sociedad justa debería permitir.

Ya se ha indicado la posibilidad de diferenciarse por el ejercicio de las propias capacidades, si bien es un hecho arbitrario el que nuestras capacidades sean socialmente demandadas, el esfuerzo que implica su ejercicio habilita a la diferenciación. El que alguien tenga una habilidad socialmente demandada es un hecho fortuito que determina las ventajas con que cuentan las personas. El hecho de que sea una circunstancia arbitraria debe ser contrarrestado por las instituciones sociales, al igual que otras circunstancias, como, por ejemplo, nacer en un contexto cercado por la pobreza, tener alguna enfermedad crónica o discapacidad. Sin embargo, como las habilidades se ejercen a través del esfuerzo, y el producto que alguien obtiene es la consecuencia de un entrelazamiento entre éste y la habilidad, se encuentra justificada la diferenciación en el control de medios. La dificultad que surge es que es imposible diferenciar claramente en los resultados que alguien obtiene entre habilidad y esfuerzo y gravar exclusivamente la habilidad, ya que el esfuerzo puede potenciar la habilidad, al tiempo que el contar con la habilidad puede ser un gran incentivo para su ejercicio. Como consecuencia de lo anterior, los criterios para gravar dependerán de cómo se ve a sí misma una sociedad, de su tradición, de los valores que comparte y en función de esto se establecerá cuál es la desigualdad aceptable por esa sociedad.

Una de las justificaciones más importantes para limitar la desigualdad permitida por la operativa de los criterios de justicia es la que sostiene que una significativa desigualdad socava los términos de la cooperación social. Esta justificación,

que ha sido presentada por John Rawls, postula que ciertos niveles de desigualdad provocan en el grupo menos aventajado sentimientos de pérdida de autorrespeto, es decir, si las desigualdades son de tal orden que le hacen perder a una persona la confianza en su propio valor y en sus habilidades para llevar adelante un plan de vida, entonces socavarán su autorrespeto (Rawls, 1979: 591).

Todo aquello que socave el autorrespeto afectará en primer lugar la capacidad de perseguir una concepción del bien y también la capacidad de acordar con otros las cargas y los beneficios de la cooperación social. Sin autorrespeto nadie tiene un sentido de la propia valía, en el entendido de que nuestra concepción del bien es digna de ser realizada. Por lo tanto, pasa a ser central la eficacia con que los criterios de justicia, que guían la distribución de recursos de una sociedad, aseguran el autorrespeto.

Si las grandes desigualdades en el control de medios tales como ingreso, riqueza o bienestar provocan la pérdida de autorrespeto, entonces los sujetos tendrán socavado su sentido de justicia y en consecuencia, la cooperación social entrará en tela de juicio. Esta situación hace que los sujetos sean menos cooperativos y ello conduce a riesgos de pérdida de estabilidad de una sociedad, ya que si el plan vital de alguien no es percibido por él mismo como lo suficientemente valioso para ser llevado adelante, entonces las pautas de la cooperación social que le permitirían llevarlo adelante pasan a ser percibidas como superfluas y de ahí que el saltárselas puede ser una fuerte opción para estos sujetos.

Entonces, tenemos dos razones para reducir la desigualdad. Una es la necesidad de garantizar sujetos cooperativos, ya que sin ellos no es posible la cooperación social y, por lo tanto, la estabilidad se ve seriamente afectada. La otra es que si consideramos a las personas como fines en sí a quienes es preciso asegurar mínimos, en virtud de su igual dignidad, entonces, el autorrespeto es crucial en esa tarea y la desigualdad debe ser reducida porque uno de sus efectos es socavarlo.

Una segunda línea argumental que es convergente con la presentada es rastreable en autores como Honneth (1997, 2007) y Walzer (1993). En el caso de Honneth la explicación de los efectos que tendría una extrema desigualdad o una desigualdad no fácilmente justificable por los parámetros evaluativos de una sociedad remite al reconocimiento que obtenemos al ser considerados como iguales. La idea de igual dignidad, también en el caso de Honneth, es la clave para generar autorrespeto en el sujeto como consecuencia de sentirse reconocido como un igual por los otros miembros de la sociedad. No lograr

este reconocimiento se manifiesta en que el sujeto experimente sentimientos de menosprecio al ser excluido de ciertas pretensiones que alberga en tanto que igual ciudadano.

La experiencia de la exclusión social va unida a una pérdida de autorrespeto porque socava la capacidad de autopercebirse como un sujeto igual a los demás. De aquí que el asegurar el autorrespeto que se obtiene al ser reconocido como un igual, le permite a los sujetos adquirir una progresiva seguridad para sentirse parte de la sociedad y también para levantar sus pretensiones de una creciente autonomía. Esto propicia al mismo tiempo el surgimiento de sentimientos de pertenencia que son una de las claves de la inclusión social (Walzer, 1993: 44-47). Una sociedad más igualitaria genera más pertenencia que una menos igualitaria, por lo que una sociedad igualitaria podrá contar con sujetos más comprometidos en llevar adelante objetivos sociales públicamente acordados.

Si trasladamos estas reflexiones a la sociedad uruguaya podemos afirmar unas pocas cosas con cierta certeza. En primer lugar, la sociedad uruguaya se autocomprende como una sociedad igualitaria y es consciente de los beneficios que una mayor igualdad tiene, tales como cohesión social y estabilidad (Arocena y Caetano, 2011; Caetano y Rilla, 1994).

En segundo término, esta primera autocomprensión igualitaria conduce a justificar o garantizar la provisión de mínimos sociales de muy buena calidad, tales como educación, salud, seguridad, ingresos mínimos, etc.

Estos dos primeros puntos surgen como una consecuencia histórica de la versión más exitosa del país que solemos pensar. Sin embargo, este igualitarismo primario choca con fuertes sentimientos de autoposesión absoluta que tienden a ver la imposición como un castigo más que como un elemento necesario para la dinámica de la sociedad.

Teniendo el objetivo de un procesamiento público en términos deliberativos de la reducción de la desigualdad, esta situación que puede definirse como de cierta esquizofrenia debería considerarse explícitamente y manejar con profundidad algunas de las razones que se han presentado.

Una vez presentada la justificación normativa para la tributación en la próxima sección se procederá a presentar los principales argumentos teóricos que desde la economía consideran la tributación, la riqueza y la desigualdad.

SECCIÓN 2.

Riqueza, desigualdad y tributación: un enfoque económico

En esta sección se presenta en primer lugar una revisión de algunas teorizaciones económicas sobre la distribución de la riqueza (2.1). Luego se analizan distintas justificaciones para la redistribución del ingreso y la riqueza (2.2) y se repasan algunas discusiones sobre políticas redistributivas e imposición a la renta (2.3).

2.1 Acumulación de riqueza y desigualdad

Las explicaciones económicas sobre la riqueza y su acumulación se han centrado en el análisis de la evolución de la riqueza en el largo plazo así como su vinculación con el crecimiento y el desarrollo económico. En este marco, la visión marxista sugiere que el valor se origina en base al excedente o plusvalía generada por el trabajo no pagado por los capitalistas. Más tarde, el famoso modelo de Harrod - Domar da origen a una literatura muy relevante que vincula crecimiento económico y acumulación de capital. El modelo de Kaldor, por ejemplo, sugería que una mayor desigualdad inicial favorecía el ahorro y la acumulación de capital, y por ende el crecimiento económico. La tradición cepalina también se preocupó tempranamente por el vínculo entre crecimiento y ahorro, enfatizando el rol del patrón del consumo en los trabajos de Aníbal Pinto.

Más recientemente, distintas teorizaciones han argumentado que una menor desigualdad en la riqueza podría favorecer un mejor desempeño económico (por ejemplo, Bardhan, Bowles y Gintis, 2000), contrariamente a la hipótesis de Kaldor, y se han realizado esfuerzos por encontrar evidencia empírica al respecto (ver por ejemplo Deininger y Squire, 1998; Deininger y Olinto, 2000, entre otros).

Todos estos modelos, con una fuerte orientación macroeconómica, resultan insuficientes para entender los determinantes de la distribución de la riqueza personal dentro de los distintos grupos o clases sociales en las sociedades contemporáneas. Para abordar esta tarea, es necesario establecer diferencias entre hogares, lo que se intenta a partir de distintos enfoques desde la microeconomía.

Las teorizaciones microeconómicas, de más reciente origen, presentan aún claras insuficiencias para comprender el proceso de acumulación y distribución de la riqueza entre hogares, y su desarrollo en muchos casos se impulsa en la disponibilidad de datos (Davies y Shorrocks, 2000).

Atkinson (1986) plantea que la riqueza a nivel individual puede acumularse por tres vías: a costa del esfuerzo (modelo del ciclo de vida), herencias y suerte. En la práctica, las herencias y la suerte constituyen las principales formas de generación de riqueza, dado que los ingresos de la mayor parte de la población, aún con tasas de ahorro muy altas, no le permitirían acumular niveles de riqueza significativos.

Básicamente, la riqueza de la que dispone un hogar se determina entonces por i) la edad de sus integrantes adultos, ii) la presencia de ingresos laborales, iii) sus tasas de ahorro, iv) los beneficios, intereses, rentas y ganancias derivados de los activos de los que dispone el hogar, v) las herencias y regalos recibidos. El autor plantea que una teoría completa de la distribución de la riqueza tiene que dar cuenta de estos cinco elementos y explicar las diferencias en los componentes entre hogares y personas. Sin embargo, aún no se dispone de teorías generales sobre la acumulación de riqueza que den cuenta de todos estos elementos, sino que existen desarrollos sobre aspectos parciales.

Un modelo clásico para el estudio de la distribución de la riqueza es el de ciclo de vida desarrollado inicialmente por Brumberg y Modigliani (1954). Su objetivo es explicar las decisiones de consumo, trabajo y ahorro a nivel de personas u hogares. Si bien existen varias versiones y modelos derivados del original, en general se asume que las preferencias personales se definen entre la disponibilidad de tiempo de ocio y posibilidades de consumo presentes y futuras, el ciclo vital culmina con un período de retiro o jubilación, las ganancias derivadas de la posesión de las diversas formas de capital y la duración de la vida de todas las personas es similar. El consumo en un período es proporcional a la riqueza remanente del período anterior y al valor presente de los ingresos laborales de lo que resta de

vida. La idea básica consiste en que las personas se endeudan en un tramo de sus vidas, ahorran en las edades centrales y desahorran luego de retirarse del mercado laboral, consumiendo la totalidad de sus ahorros hacia el fin de sus vidas. El resultado de estos modelos es que la riqueza crece linealmente con la edad mientras la persona trabaja y luego declina linealmente hasta llegar a cero.

En las diversas extensiones posteriores basadas en esta teorización se incluye la incertidumbre sobre la probabilidad de sobrevivencia y las tasas de interés, así como la posibilidad de que los individuos presenten conductas altruistas y se interesen en el consumo de sus hijos o parientes. Eso explicaría que opten por mantener intacta una parte de sus ahorros para dejar una herencia (ver por ejemplo Atkinson, 1986). Esto tiene dos implicaciones: si se analiza la riqueza de las personas a lo largo de su vida, su valor llega a un punto máximo en la edad de retiro y asume su valor mínimo al comienzo de la vida laboral. Esto se cumple empíricamente mejor cuando se consideran los derechos de pensiones

Por otra parte, los individuos y familias pueden preferir no consumir todos sus ahorros durante la edad de retiro. Esto intuitivamente se asocia por una parte a la incertidumbre —respecto al momento de fallecimiento y a los costos médicos que se enfrentarán durante la vida, entre otros— y por otra parte a la voluntad de dejar una herencia para otros. Además, la introducción de incertidumbre respecto a los retornos a la riqueza resulta en individuos que acumulan mayor riqueza a lo largo de sus vidas para el retiro.

Otros modelos han analizado la temática de la transmisión intergeneracional de la riqueza, en base a herencias y transferencias (Davies y Shorrocks, 2000). En este sentido, los patrones de casamiento, fecundidad, herencias e impuestos tienen efectos cruciales en la evolución de la riqueza. Si las personas tienden a conformar hogares con personas de niveles socioeconómicos similares, la concentración de la riqueza aumentará a lo largo de las generaciones (Atkinson, 1983). Dependiendo de las leyes y costumbres en una sociedad determinada, las divisiones de herencias varían significativamente, lo cual acarrea resultados distributivos considerablemente distintos.

Algunos modelos de transferencias intergeneracionales se han concentrado en explicar las motivaciones de los padres para dejar herencias, las cuales pueden corresponder al altruismo (Becker y Tomes, 1976) o a la retribución de cuidados por parte de los herederos (Bernheim, 1985). Sin embargo, las teorías disponibles no explican adecuadamente la generación de fortunas, más allá del modelo de

Shorrocks (1988) donde se suponen combinaciones variadas de capital y tiempo destinado a actividades empresariales.

Sin embargo, y más allá de las carencias teóricas, las herencias resultan un punto de esencial importancia a la hora de pensar políticas redistributivas. En su estudio para el Reino Unido, Harbury y Hitchens (1979) demuestran que si bien estas tendencias disminuyeron entre 1956 y 1973, la herencia sigue siendo el principal determinante de la concentración de la riqueza.

2.2 Las políticas redistributivas y la imposición a la riqueza

Las políticas redistributivas en una sociedad determinada abarcan un amplio conjunto de intervenciones estatales. En esta sección nos concentramos en aquellas que refieren a la redistribución de ingresos y riqueza, dado, que, como se argumentará más adelante, deben ser pensadas de una manera integrada.

Las políticas de redistribución del ingreso monetario abarcan el otorgamiento de transferencias de ingresos por parte del Estado, la imposición a la renta y al consumo, y la determinación de ciertas instituciones en el mercado de trabajo como el salario mínimo y la negociación salarial centralizada. A su vez, la redistribución de la riqueza puede basarse en el crédito, que actuaría extendiendo el número de propietarios de riqueza, la reformulación de los derechos de propiedad y la imposición al patrimonio en sus diversas variantes.

La discusión en torno a la conveniencia de la imposición a la riqueza es amplia, y abarca aspectos relacionados con la eficiencia y la equidad. Se argumenta que, si el objetivo gubernamental es gravar a los individuos según su capacidad de pago, una base imponible que cubra el ingreso en sentido amplio es la mejor medida del bienestar, y debería cubrir el ingreso por trabajo y los cambios en la riqueza neta del hogar (por ingresos del capital, regalos y herencias) (ver Mintz, 1991).

Otro argumento para la imposición a la riqueza consiste en que la posesión de riqueza otorga a sus poseedores beneficios más allá de los puramente económicos. La riqueza permite acceder, por ejemplo, al poder político. Los defensores

de los impuestos a la riqueza plantean que, por tanto, ésta debería ser gravada más fuertemente que el ingreso. Sus detractores señalan que los impuestos a los ingresos ya discriminan contra la riqueza al gravar el ahorro mas fuertemente que el consumo, y, por tanto, un impuesto adicional a la riqueza es innecesario si los impuestos al ingreso en un sentido amplio están bien definidos.

Adicionalmente, se ha argumentado que la imposición a los regalos y herencias asegura el tratamiento justo de los individuos. Esto es así ya que las herencias implican ganancias para aquellos que las reciben, sin que haya una contrapartida de ningún tipo (por ejemplo, esfuerzo, trabajo, etc.). También se argumenta que los impuestos sobre el capital y el patrimonio pueden reducir en el largo plazo la desigualdad (Benhabib et al, 2011).

En relación con el impuesto a la herencia, se discute si es mejor el impuesto de sucesión o el de acceso. Cuando alguien muere, la riqueza que deje en herencia puede gravarse antes de ser repartida entre sus herederos (sucesión) o puede gravarse el incremento patrimonial que represente para cada heredero (acceso). Esto no es trivial, pues en el caso de un mismo monto heredado por un hermano pobre y un hermano rico, el impuesto al acceso es más justo desde el punto de vista de la equidad, ya que el heredero pobre pagará menos pues esta modalidad reconoce las distintas capacidades de pago entre herederos.

La imposición a la herencia es, según sus defensores, una forma de reducir la desigualdad en la distribución de la riqueza, ya que reduce la cantidad heredada de una generación a la otra. Inversamente, la inexistencia de impuestos a la herencia implica que la riqueza se concentre generación tras generación: si un heredero tiene la suerte o capacidad de poder generar riqueza por si mismo, heredar además la que hayan generado sus progenitores incrementará la desigualdad en la distribución general de la riqueza. En caso contrario, la herencia simplemente conservará la desigualdad preexistente. Los detractores del impuesto plantean que éste desincentiva los legados. La forma particular en que se graven las herencias también amerita discusión: hay quienes proponen que se aplique una estructura de tasas progresiva y quienes apoyan que se divida la herencia entre un ficto de años y se grave cada parte con dicha estructura. Existen otras alternativas, que incluyen la consideración de los posibles retornos a obtener por las herencias en el mercado financiero. Una alternativa es fortalecer el impuesto anual a la tenencia de riqueza y eliminar el impuesto a las herencias, pero hay quienes demuestran que esto no es estrictamente equivalente.

Se ha argumentado también que uno de los problemas mayores de los impuestos a los ingresos consiste en su falla a la hora de medir adecuadamente los ingresos derivados del capital. Entonces, los impuestos a la riqueza (en este caso stock de capital) son un buen sustituto. Desde esta perspectiva, un impuesto anual a la riqueza acumulada puede ser equivalente a un impuesto al ingreso derivado del capital.

A partir de lo anterior puede concluirse que un gobierno en vez de gravar intereses, ganancias de capital y dividendos derivados de activos financieros y bienes raíces, podría imponer un impuesto anual sobre posesión de acciones, bonos y bienes raíces. Ello implica definir la medida del valor de los activos que debe tomarse como base, por ejemplo, si tomar el valor de los bienes inmuebles netos de deuda hipotecaria o brutos, ya que sustituyen distintos tipos de impuestos a los ingresos. Esto es un asunto delicado ya que según los detalles, se corre el riesgo de gravar dos veces el ingreso derivado de los intereses sobre deuda hipotecaria.

Un problema similar surge de la imposición a los ingresos derivado de la actividad empresarial. Las ganancias de capital pueden también gravarse en forma alternativa a través de un impuesto al ingreso de las corporaciones. De la misma forma, algunos impuestos a los ingresos podrían sustituirse por un impuesto a los activos de las empresas.

Hasta aquí, se ha presentado una argumentación a favor de gravar la riqueza, partiendo de un sistema impositivo basado en gravar el *ingreso*. Ahora bien, puede argumentarse también a favor de gravar la riqueza, a partir de una justificación que considere el caso de un sistema impositivo basado en gravar el *consumo*, como veremos a continuación. Al igual que en el caso anterior, debe definirse adecuadamente 'consumo'.

Existen tres argumentos a favor de los impuestos a la riqueza en un contexto de sistemas impositivos basados en gravar el consumo. El primero de ellos refiere a que la riqueza otorga beneficios no pecuniarios como poder político y económico, que se asimila a una forma de consumo de otros bienes y servicios. El segundo refiere a las herencias: la discusión gira en torno a si las herencias funcionan como ahorro o como valor presente de consumo futuro, y repite parte de lo ya discutido. Los impuestos a las herencias son justificados, con salvedades y detalles, aún en el caso de sistemas impositivos basados en impuestos al consumo. El tercero refiere a que, si se pretende gravar el consumo de bienes y servicios durables, es más sencillo gravar el stock que el flujo, por ejemplo con los inmuebles utilizados para vivienda propia.

En sentido contrario, Cremer y Pestieau (2010) sintetizan algunos argumentos en contra de gravar la riqueza: a) se reduce el stock de capital en la economía, b) constituye una de las principales causas de disolución de las empresas familiares, c) se trata de un «impuesto a la virtud» que penaliza el trabajo y el ahorro en favor del consumo, d) es ineficaz para reducir la desigualdad, los ingresos netos generados son muy bajos y e) es complicado, injusto e ineficiente.

Por otra parte, Heckley (2004) señala algunos problemas prácticos de los impuestos a la riqueza. Por ejemplo, los impuestos al stock de riqueza son complicados de aplicar en el caso de activos inmuebles: alzas en el valor de la propiedad no implican alzas en el ingreso de los ocupantes de la propiedad, que deben enfrentar un impuesto mayor sobre sus activos. De esta manera, las burbujas inmobiliarias comprometen la capacidad de pago de una parte de la población. Frente a eso es ilustrativo el caso de California en 1978, en que se votó una normativa que limita el total de impuesto a pagar por concepto de bienes inmuebles al 1% del valor de mercado del inmueble (contra una tasa previa de entre 1,5% y 2,6%), intentando evitar que las oscilaciones en los precios de las propiedades generen problemas u obliguen a los propietarios a vender su propiedad.

Heckley señala algunas causas por las que la importancia de los impuestos a la riqueza ha caído en los países desarrollados. Por un lado, contribuyen a la fuga de capitales, tienen altos costos de mantenimiento y bajo rendimiento, distorsionan la asignación de recursos, no mejoran la igualdad y se generan muchas perforaciones a la base imponible así como problemas políticos.

La crítica más fuerte hacia los impuestos a la riqueza radica en que su potencial redistributivo es muy bajo, aunque en teoría son justificables precisamente para mejorar la distribución de activos en una sociedad. En la mayor parte de los casos, los impuestos a las herencias han funcionado en la práctica con mejores resultados redistributivos que otras formas de imposición a la riqueza. Sin embargo, para que los impuestos a la riqueza sean realmente redistributivos sería preciso que fueran confiscatorios, vale decir, que alcanzaran montos importantes en términos de ingresos, lo que genera resistencias políticas. En muchos países (por ejemplo Alemania) la legislación impide que el total de impuestos que surge de sumar los que se aplican al ingreso y a la riqueza supere un cierto porcentaje de los ingresos.

Según Bird (1991) entre las múltiples razones que se mencionan como detrás de las idas y venidas de la imposición a la riqueza, las más relevantes son las perforaciones o exoneraciones y los problemas políticos que generan. Argumenta que, por mejor diseño administrativo de la imposición a la riqueza que se logre, en general diversas perforaciones (exenciones, topes, etc.) determinan engorro administrativo y baja recaudación. Por otra parte las dificultades para actualizar el valor de los activos a través del tiempo llevan a que, aun en contextos de baja inflación, si la legislación se rige por franjas o topes explícitos, la imposición pierde relevancia y decae como fuente de recursos. En muchos países europeos el tratamiento político del tema hace que la imposición a la riqueza sea caballito de batalla de conservadores contra socialistas/progresistas y viceversa, cosa que se repite a nivel municipal y estadual en Canadá por ejemplo. Se generan ‘oleadas’ de modificación de impuestos que atentan contra su utilidad práctica.

2.3 Preferencias por la redistribución y las políticas redistributivas

En el pensamiento económico neoclásico convencional, las actitudes individuales hacia la redistribución se justificarían en el interés individual y el egoísmo (Alesina y Angeletos, 2005), ya que en estos aspectos recae la motivación para la acción y ello explicaría tanto la situación presente de las personas como las posibilidades de movilidad futura que pudiesen tener (Piketty, 1995). Esta visión indicaría que las mencionadas preferencias estarían determinadas por la posición de las personas en la distribución del ingreso y/o la riqueza. Sin embargo, un amplio conjunto de trabajos teóricos y empíricos muestra que las preferencias individuales por la redistribución no se corresponden necesariamente con el posicionamiento de los individuos. En esta dirección, algunos autores sugieren que las preferencias por la redistribución vía impuestos dependerán de la medida en que las personas perciben como justa la distribución generada a través del mercado: si las personas creen que los ingresos obtenidos a través del mercado son justos, serán poco proclives a apoyar medidas redistributivas. Por otra parte, y en contradicción con la visión más tradicional, algunos resultados recientes en el campo de la economía experimental, indican que muchas veces las personas eligen por razones que van más allá de su interés personal.

Diversos intentos, muchos de ellos a través de experimentos, intentan determinar en qué medida las interacciones sociales se vinculan a la aversión a la

desigualdad más que a comportamientos egoístas, propios del *homo economicus* tal como lo racionaliza el pensamiento económico convencional (entre ellos, Durante y Putterman, 2007). También se analiza en qué medida la dotación inicial de posesiones dicta el comportamiento basado en el interés personal.

Una visión alternativa, implicaría que, sin negar las conductas de tipo egoísta, se considere también que las personas creen en la redistribución debido a sus valores y principios éticos. Esto implica una reelaboración de los supuestos de la microeconomía convencional bajo la premisa de que los mismos son insuficientes para explicar las preferencias por la redistribución (Bowles y Gintis, 1995).

Para Bowles y Gintis (1995), la conceptualización del *homo economicus* debe trasladarse hacia una visión que incorpore la reciprocidad, a la que llaman *homo-reciprocal*, cuyas raíces pueden observarse en diversos estudios etnográficos, los cuales han sido también testeados a través de diversos juegos en economía experimental. Así, el apoyo a programas redistributivos puede fundamentarse en lo que los autores llaman la reciprocidad fuerte.

Klor y Sayo (2010) encuentran que la identidad grupal tiene un peso significativo en las decisiones adoptadas. Por otra parte, Corneo y Grüner (2000) muestran, teórica y empíricamente, que la competencia social y las preocupaciones de estado pueden tener una influencia importante en las preferencias por la redistribución, y hacer que la clase media teja una alianza con la clase alta para limitar la redistribución.

Finalmente, Benhabib y Przeworsky (2006) se preguntan por los niveles de redistribución son posibles en democracia, dado que una redistribución muy intensa, podría volver a los ricos en contra de la democracia, mientras que la falta de redistribución podría generar un movimiento similar entre los pobres. Así, si la redistribución no logra conformar a ricos y pobres, la democracia no se sostiene.

De esta manera, las preferencias por la redistribución se enraízan fuertemente en el supuesto de sujeto y concepción de racionalidad implícita en las distintas teorizaciones económicas. En los años recientes se ha tendido a reconocer que el altruismo y la reciprocidad pueden explicar las actitudes de una sociedad en materia de redistribución.

Recuadro 1. Desigualdad y redistribución: Uruguay en América Latina

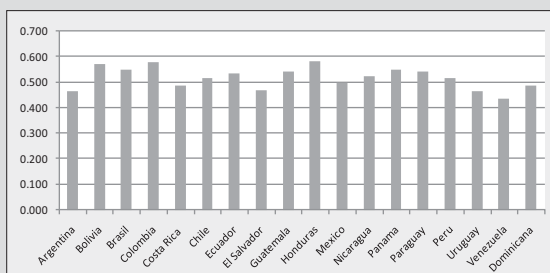
Si bien América Latina es una región que se caracteriza por los fuertes contrastes en términos de ingresos, riqueza y otras dimensiones del bienestar, existen diferencias significativas en los niveles de desigualdad entre los distintos países. Aún así, cabe destacar que los países que exhiben menores niveles de desigualdad se ubican en valores similares a las de Estados Unidos y por encima de Europa.

La percepción sobre qué tan justa es la distribución de los ingresos en los países de América Latina presenta diferencias considerables con el ordenamiento que surgiría en base a los indicadores de desigualdad de ingresos (Gráfica R.1.1).

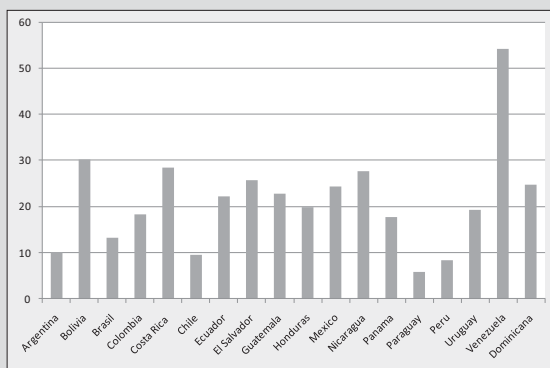
En promedio, el 21% de las personas entrevistadas por Latinobarómetro en 2007 declara que la distribución del ingreso en su país es justa o muy justa. Se observa que caso de Venezuela es una excepción, pues más del 50% no percibe desigualdades significativas en el país. Paraguay y Brasil presentan una fuerte concordancia entre los altos niveles de desigualdad registrados en esos países y la percepción de la población.

Gráfica R.1.1. Desigualdad de ingresos en América Latina

a) Índice de Gini de la desigualdad de ingresos per cápita de los hogares. Circa 2007



b) Proporción de personas que declara que la distribución del ingreso en su país es justa o muy justa. 2007



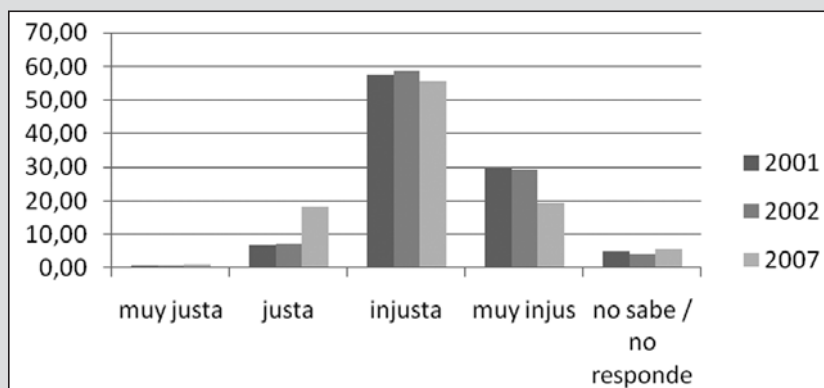
Fuente:
elaborado en
base a datos
de SEDLAC y
Latinobarómetro

(continuación Recuadro 1)

En el caso uruguayo, y en contradicción con la idea de que el país se autopercibe como una sociedad de iguales, sólo el 20% de los entrevistados declara que la distribución del ingreso en el país es justa o muy justa. Esto podría vincularse a que si una sociedad exhibe niveles de tolerancia a la desigualdad más altos, podría percibir como injustas situaciones que pasan desapercibidas en otros contextos, dándose una suerte de adaptación a la desigualdad. Sin embargo, los casos de Brasil y Paraguay serían contradictorios con esta presunción, dada la fuerte concordancia entre los indicadores objetivos y subjetivos de desigualdad.

Entre 2001 y 2007 se percibe una ligera mejoría en la valoración de los uruguayos sobre la desigualdad en el país, probablemente ligada al conjunto de reformas instauradas en el período y a la recuperación económica.

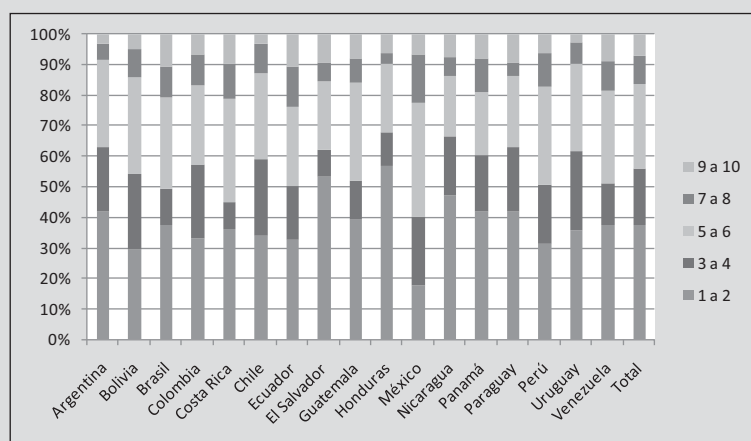
Gráfica R1.2. En Uruguay la distribución del ingreso es...



Fuente: elaborado en base a datos de Latinobarómetro

En relación al rol del Estado y del mercado en referencia a los problemas de la sociedad, pregunta utilizada para evaluar preferencias por la redistribución en un amplio conjunto de estudios, se dispuso de información para los países de América Latina para 2001. En una escala de 1 a 10, donde 1 significa que el Estado debe resolver los problemas de la sociedad y 10 que es el mercado quien debe hacerlo, las respuestas fueron más favorables para el Estado en el conjunto de la región: el 28% de las personas contestó 1 (sólo Estado), el 55% contestó 1 a 4 y el 75% entre 1 y 5. Las respuestas no guardan relación estrecha con los niveles de desigualdad percibidos ni observados, ni tampoco con los niveles de gasto público social atribuibles a los distintos países.

Gráfica R.1.3 Algunas personas creen que el Estado debe resolver los problemas de la sociedad porque tiene recursos para hacerlo, mientras que otros piensan que el mercado resolverá los problemas de nuestra sociedad porque distribuye los recursos de manera más eficiente. Usando una escala de 1 a 10, donde 1 significa 'el Estado debe resolver los problemas' y 10 'el mercado debe resolver los problemas'



Fuente: elaborado en base a datos de Latinobarómetro

Uruguay se ubica entre los países que presentan mayores preferencias por la acción del Estado (60% de las personas declara entre 1 y 4), al igual que Argentina, Nicaragua, Honduras y El Salvador. México, Brasil, Costa Rica y Venezuela se ubican entre los países donde las preferencias por la acción del mercado serían mayores.

PARTE II.

La experiencia internacional en materia de medición e imposición a la riqueza

En esta parte del trabajo se analizan los principales obstáculos para la generación de información sobre riqueza y se identifican las formas más usuales de medirla, con el objetivo de realizar una propuesta para el caso uruguayo.

SECCIÓN 3.

La medición de la riqueza

Las fuentes de información más adecuadas para realizar estudios de riqueza y su distribución son las encuestas de riqueza, que relevan las condiciones patrimoniales de los hogares. A diferencia de los registros administrativos, las encuestas permiten tener un panorama completo de los activos, los ingresos y las condiciones socioeconómicas de cada hogar.

La preocupación por disponer de microdatos de las condiciones patrimoniales de los hogares se ha traducido en esfuerzos recientes de parte de los sistemas estadísticos de los países desarrollados. Si bien algunas de las motivaciones son específicas a la realidad de estos países, la mayoría de ellas son trasladables a países con ingresos medios y bajos. A continuación, se examinan los problemas de diseño y la experiencia de diversos países en materia de encuestas de riqueza.

3.1 ¿Por qué es importante disponer de mediciones de riqueza y de su distribución?

A nivel de los países desarrollados, el interés en las mediciones de riqueza y su distribución se deriva en parte de la tendencia al incremento en estos países de la relación entre el valor de la riqueza y el ingreso disponible de los hogares, desde la década de 1970. Dicho incremento se explica parcialmente por la fuerte valorización de algunos activos, pero podría estar dando cuenta de tendencias más estructurales a nivel de las economías desarrolladas (Piketty, 2010). Algunos ejercicios de simulación recientes demuestran que, pese a la innegable importancia de la educación como mecanismo de acceso a ingresos altos en las economías contemporáneas, el patrimonio y los mecanismos de transmisión intergeneracional del mismo continuarán teniendo gran importancia en el futuro (Piketty, 2010).

En segundo lugar, disponer de información sobre el nivel, composición y distribución de la riqueza a nivel de los hogares podría conducir a mejorar sensiblemente la calidad de las políticas públicas en diversas áreas. Llamativamente,

la experiencia internacional muestra que el mayor interés en disponer de información sobre la riqueza de los hogares ha provenido de los Bancos Centrales y de organismos gubernamentales vinculados a la formulación de la política macroeconómica.

La disponibilidad de datos de patrimonio y niveles de endeudamiento a nivel del hogar permite sortear las limitaciones de los datos agregados para analizar cómo los shocks macroeconómicos se propagan al conjunto de la economía y tienen efectos asimétricos en diversos tramos de la distribución. La información sobre endeudamiento a nivel del hogar revela anticipadamente el grado de vulnerabilidad financiera de una economía y permite tomar medidas correctivas. Por otra parte, dado que los mercados de crédito funcionan imperfectamente, los activos son utilizados como garantías para acceder al financiamiento, por lo que la evolución de su valor y grado de concentración determina el relajamiento o endurecimiento de las restricciones crediticias que enfrentan los hogares.

3.2 Encuestas de riqueza

Como se ha señalado, en las definiciones más extendidas, se considera a la riqueza neta como la diferencia entre el valor total de los activos que el propietario puede vender en el mercado menos el valor total de las deudas (Davies y Shorrocks, 2000). En este marco, las encuestas de hogares, tradicionalmente utilizadas en los estudios sobre distribución del ingreso, no constituyen un instrumento adecuado para medir la distribución de la riqueza. Esta suele estar mucho más concentrada que el ingreso, al tiempo que un número importante de hogares en los tramos medios y bajos de la distribución no declaran propiedad de ningún activo (Davies y Shorrocks, 2000; Jenkins y Jantti, 2005).

Dado que la propiedad de la riqueza está fuertemente concentrada en una proporción de hogares muy pequeña, una muestra aleatoria de todos los hogares pertenecientes a una población difícilmente incluirá con suficiente representatividad a la minoría de hogares que concentra la mayor parte del stock total de riqueza. Por tal razón, el diseño muestral de las encuestas de riqueza enfrenta el problema de ser simultáneamente representativo del conjunto de la población y de los hogares en donde se concentra la propiedad. En una encuesta cuyo objetivo

es estimar la distribución de la riqueza, la probabilidad de inclusión de un hogar debe ser idealmente proporcional a la riqueza del hogar (EUROSYSTEM, 2008).

Además de los problemas asociados al procedimiento de muestreo, los problemas de subdeclaración y de respuestas parciales a la encuesta son particularmente graves en los hogares de ingresos elevados, lo que introduce errores de medida importantes. Los problemas de subdeclaración también varían según el tipo de activo, siendo por ejemplo más graves para el caso de los activos financieros en comparación a los activos inmobiliarios. Además, las tasas de no respuesta suelen ser crecientes con el nivel de riqueza del hogar.

Se han ensayado diferentes estrategias para mitigar los problemas de representatividad. La más común es utilizar técnicas de muestreo que sobrerrepresenten a los hogares con mayor stock de riqueza (*oversampling*).² Esto implica adicionar al marco muestral tradicional de las encuestas de hogares, un marco muestral de hogares y personas de altos ingresos. Típicamente, dicho marco proviene de datos administrativos de declaración de impuestos a la renta y patrimonio facilitados por las oficinas de recaudación de impuestos, así como también de los registros de propiedad inmobiliaria.³

Los problemas de no respuesta son comunes en este tipo de encuestas y se dan por la negativa de algunos hogares a participar. Los sesgos asociados a la no respuesta ocurren cuando los hogares no relevados son diferentes de los hogares relevados en las variables de interés, en este caso, aquellas vinculadas a la tenencia de activos. Estos problemas se han mitigado a través de la intensificación del trabajo de campo para reducir las tasas de no respuesta en grupos específicos y a través de procedimientos post encuesta de ajuste en las ponderaciones de cada observación.

Cabe señalar que en todos los países que han desarrollado este tipo de relevamientos, han existido mecanismos de cooperación entre los institutos de estadística y la autoridad en materia tributaria que permitieron sortear problemas de confidencialidad de la información. También se destaca la participación de Bancos Centrales y otros organismos financieros públicos.

² Una estrategia posible sería plantearse una encuesta con un tamaño muestral inusitadamente grande, lo que resultaría demasiado costoso.

³ En algunos países también se ha utilizado información de los gobiernos locales e incluso de las facturas de consumo de energía eléctrica.

3.3 Reseña de algunas experiencias

A continuación se describen las características centrales de dos de las principales encuestas de riqueza, las de Estados Unidos y España, que han sido ampliamente utilizadas en estudios empíricos.

La *Survey of Consumer Finance* (SCF) se realiza en Estados Unidos cada tres años desde 1983. El procedimiento de sobrerrepresentación se origina en un listado de contribuyentes al impuesto a la renta en base a información proporcionada por la autoridad tributaria. Asimismo, se combina con un procedimiento de muestreo tradicional que asegura representatividad para el conjunto de la población. El tratamiento confidencial de los datos se garantiza mediante contratos firmados por todos los actores institucionales involucrados. Como medida de la importancia de la sobre representación en la muestra finalmente utilizada, se estima que 35% de los hogares encuestados provienen de la lista de personas que tributan impuesto a la renta (Bover, 2005).

La autoridad tributaria comparte la información de las declaraciones de impuestos, bajo estrictos requisitos de confidencialidad, con el equipo encargado de llevar adelante la encuesta, ubicado institucionalmente al nivel del directorio de la Reserva Federal que actúa en cooperación con el Departamento del Tesoro de Estados Unidos.⁴

Dado que el muestreo se realiza a partir de registros de impuestos a los ingresos, el valor de los activos debe estimarse a partir del flujo de ingresos generado por dichos activos que declaran los hogares a la autoridad tributaria. El valor de la riqueza se aproxima a través del método de capitalización que implica dividir los ingresos de capital obtenidos a partir de las declaraciones de impuestos entre la tasa de retorno de dichos activos.⁵ Dicha estimación no está exenta de problemas dada la gran variabilidad de los rendimientos que obtienen los hogares por sus activos. El método proporciona aproximaciones razonables para el caso de los activos cuyo rendimiento es relativamente homogéneo (depósitos bancarios, bonos del gobierno) pero presenta severas limitaciones para el caso de otros activos, tales como las acciones (Davies y Shorrocks, 2000). Estas limitaciones

⁴ Por más detalles ver www.federalreserve.gov/pubs/oss/oss2/scfindex.html.

⁵ Un monto de capital K , aplicado a una tasa de retorno r rinde un dividendo D : $K \cdot r = D$; por lo tanto puede estimarse el monto de capital como $K = D/r$.

han llevado a introducir correcciones al método de capitalización en sucesivas ediciones (Kennickell, 2007).⁶

Cabe señalar que este método se utiliza también en estudios de riqueza en países donde no hay encuestas de riqueza, para aproximar el valor de los activos a partir de los flujos de ingreso reportados en las encuestas de hogares. A los problemas señalados se suman otras dificultades metodológicas, principalmente la subestimación de este tipo de ingresos en las encuestas de hogares, tanto por no declaración como por subdeclaración.

Las tasas de respuesta, por otra parte, son mayores para la muestra general (68%) que para la basada en registros de impuesto a la renta (30%). Dentro de ésta, las mismas son nítidamente decrecientes con el estrato de riqueza en el que se clasifican los hogares: de 37% en el estrato más pobre se pasa a 10% en el más rico. Esto ha llevado a introducir procedimientos de ajuste en las ponderaciones, una vez finalizado el trabajo de campo (Kennickell, 2007).⁷

Por su parte, la Encuesta Financiera de las Familias (EFF) se realiza cada tres años desde 2002 a partir de la iniciativa del Banco de España. El objetivo de la encuesta es obtener información directa de las condiciones financieras y patrimoniales de los hogares españoles.⁸ El cuestionario incluye información demográfica y socioeconómica básica presente en cualquier encuesta de hogares. Asimismo, se pregunta detalladamente sobre la propiedad de activos reales y financieros y el nivel de endeudamiento. La confidencialidad en el tratamiento de la información también se asegura a través de la coordinación entre agencias estadísticas y de tributación.

El diseño muestral de la EFF se basa en el diseño de la SCF de Estados Unidos. Sin embargo, en este caso el sobremuestreo se realiza a partir de registros del Impuesto al Patrimonio, a través de la cooperación entre la autoridad tributaria y el Instituto de Estadística. Esta es una ventaja importante respecto al

⁶ Adicionalmente, el método asume que los rendimientos son constantes tanto entre hogares como entre diferentes tipos de activos. Sin embargo, resulta esperable que existan economías de escala en la gestión del portafolio de activos. Segundo, el nivel de especialización de los hogares en la gestión financiera de sus activos probablemente dependa positivamente del valor del stock total lo que también redundaría en mayores rendimientos. Finalmente, también es de esperar que no exista un arbitraje perfecto en el rendimiento de diferentes tipos de activos.

⁷ Los datos corresponden a la edición 2011 de la SCF. Por detalles del procedimiento de ponderación ver Kennickell (2007).

⁸ Por más detalles ver <http://www.bde.es/webbde/es/estadis/eff/eff.html>.

procedimiento utilizado en la SCF, dado que no es necesario incurrir en estimaciones del valor de los activos a partir de información sobre flujos de ingreso, con las limitaciones ya comentadas de este tipo de procedimientos. Si se considera la muestra finalmente utilizada, un 40% de los hogares que completaron la entrevista tributaron el Impuesto al Patrimonio (Bover, 2010).

En el caso de la EFF, se confeccionan ocho estratos de riqueza que son sobrerrepresentados a tasa creciente en la muestra de la encuesta. Al igual que en el caso de la SCF, las tasas de respuesta también siguen un patrón no aleatorio y decreciente respecto al estrato de riqueza, oscilando entre 54% y 29%, lo que obliga también a considerar procedimientos de reponderación (Bover, 2004).

Finalmente, una experiencia interesante de cooperación entre países y redes es el *Luxembourg Wealth Study* (LWS), un proyecto internacional de compatibilización de microdatos de riqueza a nivel de los hogares en países desarrollados.⁹ El proyecto fue oficialmente lanzado en 2004 y contó con la participación inicial de nueve países que disponían de encuestas de riqueza: Canadá, Chipre, Finlandia, Alemania, Italia, Noruega, Suecia, Estados Unidos y Reino Unido. El proyecto generó una red de intercambio de información y experiencias entre productores y expertos en datos de riqueza y facilitó la armonización de definiciones y metodologías (Sierminska et al, 2008).

Recientemente, el Banco Central Europeo encomendó a la red de expertos *Household Finance and Consumption Network* (HFCN), el desarrollo de una propuesta de encuesta a hogares para el conjunto de la Unión Europea que incluyera temas de riqueza, consumo y otras variables financieras. El objetivo es disponer de información uniforme a nivel de hogar con datos de patrimonio y endeudamiento para toda la Unión Europea, lo que confirma que la preocupación por disponer de microdatos sobre riqueza no proviene exclusivamente de investigadores dedicados a temas de desigualdad. La información sobre riqueza tiene alta prioridad para los bancos centrales y encargados de política macroeconómica de los países europeos.¹⁰

El detalle de las encuestas analizadas se presenta en el siguiente cuadro:

⁹ El antecedente inmediato de LWS es el Luxembourg Income Study.

¹⁰ Por detalles ver http://www.ecb.int/home/html/researcher_hfcn.en.html.

PAÍS	NOMBRE	AÑO	AGENCIA	OBJETIVO	OVERSAMPLING	UNIDAD DE ANÁLISIS	TAMAÑO MUESTRAL	NÚMERO DE ACTIVOS INVESTIGADOS (*)
Canadá	Survey of Financial Security (SFS)	1999	Instituto de estadística, Canadá	Estimar valor de riqueza a nivel de hogares	Si	Hogar	15933	17
Chipre	Cyprus Survey of Consumer Finance (CYSF)	1999/2002	Banco de Chipre Universidad de Chipre	Estimar valor de riqueza a nivel de hogares	Si	Hogar	895	24
Finlandia	Household Wealth Survey	1994/1998	Instituto de Estadística, Finlandia	Estimar distribución y composición del ingreso y riqueza de hogares	No	Hogar	3893	23
Alemania	Socio-Economic Panel	2002	DIW Berlin	Panel representativo de hogares destinado a medir cambios en las condiciones de vida.	Si	Persona	12692	9
Italia	Survey of Household Income and Wealth (SHIW)	2002	Banca de Italia	Obtener información demográfica, ingreso riqueza y consumo de los hogares	No	Hogar	8011	34
Noruega	Income distribution Survey	2002	Instituto de Estadística, Noruega	Estimar distribución y composición del ingreso y riqueza de hogares	No	Hogar	22870	35

continúa en pág. siguiente

viene de pág. anterior

PAÍS	NOMBRE	AÑO	AGENCIA	OBJETIVO	OVERSAMPLING	UNIDAD DE ANÁLISIS	TAMAÑO MUESTRAL	NÚMERO DE ACTIVOS INVESTIGADOS (*)
Suecia	HINK	2002	Instituto de Estadística, Suecia	Estimar distribución y composición del ingreso y riqueza de hogares	No	Hogar	17954	26
Reino Unido	British Household Panel Survey	2000	ESRC	Estudio del comportamiento social y económico de hogares y personas.	No	Hogar	4867	7
Estados Unidos	Survey of Consumer Finances (SCF)	2001	Reserva Federal/ Departamento del Tesoro de Estados Unidos	Estudio del balance financiero y patrimonial de las familias y del uso de servicios financieros	Si	Hogar	4442	30

Fuente: Sierminska et al, 2008

(*) Incluye activos financieros, no financieros y deudas

SECCIÓN 4.

Distribución de la riqueza e impuestos: la experiencia internacional

En esta sección se sintetiza la evidencia existente sobre distribución de la riqueza en países desarrollados, y se presentan los avances en esta temática en América Latina. Se repasan, luego, los sistemas de imposición a la riqueza vigentes.

4.1 Distribución de la riqueza

Algunos países desarrollados poseen series temporales largas, basadas en registros impositivos, que permiten el análisis de la riqueza con una perspectiva histórica. La información presentada en Ohlsson *et al* (2006), que también se analiza en Davis (2009), muestra que en siete países desarrollados (Dinamarca, Francia, Noruega, Suecia, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos), la concentración de la riqueza, medida a través de la participación del 1% más rico en el total de la riqueza, ha descendido a lo largo del siglo XX. No existen, sin embargo, explicaciones detalladas del por qué de este descenso, excepto para los casos del Reino Unido y los Estados Unidos. En estos países, el descenso en la concentración de la riqueza se ha asociado a la expansión de algunos activos como la vivienda y los bienes durables. En el caso de Estados Unidos, si se agrega al análisis la riqueza proveniente de las pensiones, la tendencia decreciente en la concentración de la riqueza se revierte. Más aún, si se considera la concentración de la riqueza entre los ricos, se detecta que la misma se ha incrementado. En el caso de España, Alvaredo y Saez (2009) encuentran que la concentración de la riqueza fue estable entre 1982 y 2005, ya que el incremento en el precio de los inmuebles benefició a las clases medias y compensó la mayor concentración en la riqueza financiera que se detecta en los noventa.

Aún cuando la información histórica es limitada, en la actualidad se realizan importantes esfuerzos de recopilación de información sobre riqueza en base a encuestas patrimoniales para un amplio conjunto de países, en su mayoría desarrollados. El análisis comparativo de esta información presenta dificultades, debido a los distintos criterios metodológicos utilizados para los cálculos (unidades de medida, definiciones de riqueza, consideración y tratamiento de activos, entre otros).¹¹ A pesar de estas potenciales diferencias metodológicas, la consideración de las estimaciones más recientes permite detectar algunos puntos clave. Los estudios elaborados por Davies et al (2011) y Sierminska et al (2006), indican que los niveles de desigualdad de la riqueza en los países desarrollados son altos. El primero de los trabajos se basa en información de UNU-WIDER, mientras que el de Sierminska et al (2006) utiliza datos del *Luxembourg Wealth Study* (LWS). De acuerdo con la información de UNU-WIDER, el índice de Gini varía entre 0.55 y 0.81.¹²

El ordenamiento de países según la desigualdad en la distribución de riqueza que surge de los datos de LWS resulta similar al anterior (con excepción de Reino Unido, en cuyo caso las diferencias obedecen a criterios metodológicos). En ambos ordenamientos se distingue Estados Unidos por los altos niveles de desigualdad, aunque esto puede deberse a la mejor captación de la riqueza en las partes altas de la distribución, a través de las encuestas específicas que han desarrollado. También Suecia surge como un país de alta desigualdad de la riqueza, pero en este caso se explica por la alta proporción de población con muy poca riqueza: 30% tiene riqueza negativa.¹³ De acuerdo con Davies (2009), esto refleja la alta incidencia del endeudamiento, las generosas pensiones y los bajos niveles de propiedad de la vivienda. Finlandia, que comparte con Suecia la fortaleza de su estado de bienestar, presenta

¹¹ Se ha señalado la conveniencia de considerar grupos demográficos homogéneos cuando se compara la distribución de la riqueza entre dos países, de manera de aislar la influencia de los factores demográficos en las diferencias en las distribuciones de riqueza. También se ha planteado que para analizar la distribución de la renta no basta con considerar las variables en términos per cápita o ajustados por escalas de equivalencia, sino que sería necesario un marco teórico intertemporal (Bover, 2008).

¹² El índice de Gini mide el grado de desigualdad de una economía, varía entre 0 (igualdad total) y 1 (máxima desigualdad). Como referencia, debe tenerse presente que cuando se calcula para el ingreso, este índice varía entre 0.30 y 0.50.

¹³ Debe recordarse que la definición de riqueza manejada surge de considerar el valor total de los activos menos el valor total de las deudas. Así, un hogar que compre una casa a partir de un préstamo hipotecario, por ejemplo, puede llegar a tener riqueza negativa. En términos generales la riqueza negativa implica un hogar endeudado mas allá de los activos que posee.

bajos niveles de desigualdad de la riqueza debido a los menores niveles de endeudamiento y mayor expansión de la propiedad de la vivienda.

Cuadro 2. COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE INDICADORES DE DESIGUALDAD DE RIQUEZA

PAÍS	WIDER/UNU World Wealth Study*						Luxemburg Wealth Study (resultados preliminares)**			
	AÑO	FUENTE	UNIDAD	PART. DEL 10% MÁS RICO	PART. DEL 1% MÁS RICO	GINI	AÑO	PART. DEL 10% MÁS RICO	PART. DEL 1% MÁS RICO	Gini
Australia	2002	S	H	45,0		0,622				
Canadá	1999	S	F	53,0		0,688	1999	53	15	0,75
Dinamarca	1975	WT	F	76,4	28,8	0,808				
Finlandia	1998	S	H	42,3		0,621	1998	45	13	0,68
Francia	1994	EM	I	61,0	21,3	0,130				
Alemania	1998	S	H	44,4		0,667	2002	54	14	0,78
Irlanda	1987	S	H	42,3	10,4	0,581				
Italia	2000	S	H	48,5	17,2	0,609	2002	42	11	0,61
Japón	1999	S	H	39,3		0,547				
Corea	1988	S	H	43,1	14,0	0,579				
N. Zelanda	2001	S	Tax Unit	51,7		0,651				
Noruega	2000	S	H	50,5		0,633				
España	2002	S	H	41,9	18,3	0,570				
Suecia	2002	WT	H	58,6		0,742	2002	58	18	0,89
Suiza	1997	WT	F	71,3	34,8	0,803				
Reino Unido	2000	EM	I	56,0	23,0	0,697	2000	45	10	0,66
EEUU	2001	S	F	69,8	32,7	0,801	2001	71	33	0,84

Notas: S = encuesta de hogares; WT = registros impositivos riqueza; EM = método Del multiplicador estatal; H = hogar; F = familia; I = individuo adulto

Elaborado en base a: * WIDER Study-Davies et al (2007); ** Luxemburg Wealth Study-Sierminska et al. (2006), información de encuestas de hogares, unidad hogar, definición común de riqueza

Fuente: tomado de Davies (2009)

La evolución de la distribución de la riqueza en Estados Unidos ha sido estudiada con mayor profundidad en diversos trabajos de Wolff (1994, 1996, 1998 y 2002). En Wolff (2008) se señala que la desigualdad en la distribución de la riqueza entre hogares se incrementó entre 1983 y 1989, y se mantuvo incambiada entre 1989 y 2004. Entre 1983 y 1989 el índice de Gini de la riqueza pasó de 0.80 a 0.83, mientras que en 2004 su valor era similar al de 1989. Las propiedades inmobiliarias constituyen la principal fuente de riqueza de los hogares de EEUU (representan dos tercios del total de activos de los quintiles intermedios). Sin embargo, en el período 2001-2004, de fuerte incremento de los precios inmobiliarios, la desigualdad de la riqueza no aumentó debido a que también se incrementó el endeudamiento de los hogares.

Los estudios sobre los países en desarrollo son muy escasos, debido fundamentalmente a la falta de información estadística. En relación con América Latina, diversos trabajos han analizado las raíces históricas de la desigualdad de la riqueza, sugiriendo distintas interpretaciones, una de las cuales propone que la concentración inicial de los activos en grupos de elite en épocas coloniales fue perpetuada a través del desarrollo de instituciones funcionales a los intereses de estas elites (Engerman y Sokoloff 1997, 2002; Sokoloff y Engerman 2000, entre otros).

En uno de los escasos estudios sobre la temática en la región, Torche y Spillerman (2008) señalan que no hay encuestas de riqueza de los hogares para ningún país de América Latina, por lo que la literatura que existe generalmente analiza la propiedad de los activos, que sí puede conocerse a partir de las encuestas de hogares. En base a la información publicada y al análisis de las encuestas de hogares de 14 países de la región, los autores analizan la propiedad de la tierra, de la vivienda y del capital.

Con respecto a la propiedad de la vivienda, se señala que un rasgo distintivo de América Latina es su alta prevalencia, similar a la de Estados Unidos. El porcentaje de hogares propietarios de la vivienda representa 69% en promedio en América Latina y abarca desde 55% en Colombia hasta más de 75% en Nicaragua y Panamá. Mientras que en Estados Unidos, las tasas de propiedad de la vivienda aumentan considerablemente por quintil de ingreso de los hogares, en América Latina crecen muy moderadamente a lo largo de la distribución del ingreso, lo que implica una distribución de la propiedad de la vivienda más igualitaria. Esto se explica en parte por la existencia de asentamientos irregulares de población,

donde la propiedad de la vivienda no es legal.¹⁴ También, las políticas de vivienda de algunos países de la región ayudan a comprender la expansión de la propiedad. La ilegitimidad en la propiedad de la vivienda, extendida en los altos contextos de informalidad de la región (por ejemplo, en Paraguay el 50% de los propietarios de la vivienda no tienen ningún título de propiedad), conduce a que muchas veces esa propiedad no conlleve las ventajas de acceso al mercado de crédito.

Cuando se analiza la distribución del valor de la vivienda, considerando el valor locativo o imputado (es decir la declaración de los hogares sobre el potencial valor de arrendamiento de la vivienda), encuentran una marcada concentración. En contraste con lo que sucedía al analizar solamente la propiedad, cuando se considera el valor de la vivienda se encuentra una significativa asociación entre éste y el ingreso de los hogares.

Con respecto a la propiedad de la tierra, los autores fundamentan la importancia de considerar tanto el acceso a este activo como la desigualdad en su valor. Las medidas de desigualdad de la tierra calculadas con los datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) se basan solamente en los propietarios de la tierra, pues no consideran el acceso (es decir que no se incluyen los ceros en el cálculo, ya que el indicador se calcula solamente para quienes poseen tierras).

En base a estas mediciones, América Latina es la región con mayor inequidad, con la excepción de los países de Europa del Este luego de la transición (cuadro C). De los veinte países con mayor desigualdad en la distribución de la tierra, dieciséis pertenecen a la región. Se destacan Uruguay y Argentina como países con relativamente baja desigualdad del ingreso en el contexto regional, pero alta desigualdad en la distribución de la propiedad de la tierra, originada en la producción ganadera extensiva. Los países con menores niveles de concentración de la tierra son aquellos donde se llevaron a cabo reformas agrarias (Bolivia, Nicaragua y México).

Cuando se realizan cálculos incluyendo toda la población rural, incluso la que no tiene acceso a la tierra, la desigualdad de su distribución resulta incluso superior. En base a esa información, los autores señalan la existencia de dos patrones de desigualdad. Por un lado, un conjunto de países se destaca por la alta concentración entre los propietarios de la tierra, pero con un acceso relativamente expandido.

¹⁴ Los autores reportan estimaciones de que entre 30 y 35% de la población vive en asentamientos irregulares en la región, sin títulos de propiedad de sus viviendas.

Se incluyen en este grupo Chile, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. El segundo grupo está conformado por países donde el acceso a la tierra es restrictivo, y una proporción importante de la población rural no tiene tierras, pero la desigualdad entre los propietarios es baja. Se incluyen en este grupo Brasil, México y Colombia.

Por otra parte, el flujo de ingresos provenientes del capital financiero no excede el 3% del ingreso de los hogares, con la excepción de Chile y Colombia, donde alcanzan 11.5% y 5.4% respectivamente. El acceso a activos financieros se encuentra altamente concentrado en los deciles superiores, aún en los países con mayores niveles de desarrollo financiero. El quintil superior concentra 80% de los ingresos de activos en promedio en los países de América Latina, mientras que la cifra en Estados Unidos asciende a 70%. Una proporción muy alta de la población está excluida de la tenencia de estos activos.

4.2 Tributación a la riqueza

Los impuestos a la riqueza son impuestos directos que recaen sobre los contribuyentes. Los dos tipos principales de impuestos a la riqueza son los impuestos a la riqueza neta o patrimonio, y los impuestos a las transferencias de riqueza (herencias o donaciones).

Los impuestos a la riqueza son considerados como complementos de los impuestos a la renta, que gravan en realidad los incrementos de la riqueza. En efecto, suele señalarse que uno de sus objetivos es ayudar al control y gestión de los impuestos a la renta.

Los impuestos a la riqueza gravan en general a los bienes inmuebles, títulos y bonos, acciones, depósitos en el sistema financiero, seguros de vida, y rentas vitalicias o temporales, descontando deudas. Uno de los principales problemas prácticos de su implementación refiere a la valoración a precios de mercado de los bienes a gravar, ya que los criterios para esa valoración resultan controvertidos.

A modo de ejemplo, los bienes inmuebles se valoran considerando el valor de los registros de la propiedad (catastro), que suelen ser muy inferiores a los valores de mercado. Debido a estas dificultades, los tipos impositivos suelen ser

bajos, y esto conduce a que la recaudación sea en general muy baja. Además, la normativa de estos impuestos suele establecer mínimos exentos de contribución altos, para focalizarse en los contribuyentes con elevado patrimonio.

Los impuestos a la riqueza neta, que son de recaudación periódica, han tendido a desaparecer en la mayoría de los países desarrollados. En efecto, a fines de la década de 1970 se eliminó la imposición a la riqueza neta en Irlanda y Japón, y lo mismo sucedió en Austria, Dinamarca y Alemania en la década de 1990. Más recientemente, los Países Bajos han seguido el mismo camino. En la actualidad, son pocos los países desarrollados que aún conservan impuestos a la riqueza, entre ellos Francia, España y Noruega, aunque se discute su eliminación.

Los impuestos a la riqueza, y en particular los impuestos sobre las transferencias de riqueza, que sí están extendidos en los países en desarrollo, representan una parte menor de la recaudación total. Los impuestos a los bienes inmuebles (también llamados impuestos a la propiedad) son también impuestos a la riqueza, que, en general, son recaudados por las administraciones locales para financiar sus servicios, y constituyen una parte relevante de los ingresos municipales. Estos impuestos están muy extendidos en los países desarrollados, como por ejemplo Estados Unidos, Canadá e Inglaterra.

Los países de la región presentan un marcado sesgo a favor de los impuestos al consumo (IVA), y contrario a la imposición a la renta. De acuerdo a Gómez Sabaini (2005), esto se explica por diversos factores acontecidos en las últimas décadas, entre los que se cuentan el cambio en el rol del Estado, que abandona las actividades productivas y desgrava el comercio, por lo que constantemente necesita de nuevas fuentes de ingreso, así como la problemática de la financiación de la seguridad social, que afecta prácticamente a todos los países de la región.

Los ingresos por imposición a la renta provienen principalmente de los impuestos sobre las empresas y sociedades, y en muy menor medida de las personas físicas, contrariamente a lo que sucede en los países desarrollados. Los impuestos al patrimonio tienen reducida importancia en términos de recaudación (ver cuadro A.1). Aún con posibles errores estadísticos o problemas metodológicos, la información disponible indica que los impuestos al patrimonio representan sólo medio punto del PIB para el promedio de los países desde 1990 en adelante, lo que le resta efectividad a los efectos positivos de estos gravámenes. En efecto, en los países donde tienen más importancia dentro de la región, como Brasil, Uruguay y Argentina, los mismos tienen serios problemas de administración y terminan no teniendo ningún

impacto (Gómez Sabaini, 2005). En el caso de Uruguay, los gobiernos departamentales generan ingresos de tipo inmobiliario por valores equivalentes al 2,4% del PIB, que a su vez constituyen el 75% de los ingresos departamentales.

La pertinencia de este tipo de impuestos genera mucha controversia (ver Cremer y Pestieau, 2010). Suele argumentarse que los impuestos a la renta son redistributivos, ya que disminuyen la capacidad de acumulación de la riqueza, y a su vez, al gravar las herencias y regalos, contribuyen a la igualdad de oportunidades entre los individuos. También hay argumentos de eficiencia a favor de estos impuestos, ya que incentivarían a la utilización más eficiente del capital, al desestimar la tenencia de activos improductivos al promover la obtención de rentas para solventar los impuestos. Por otro lado, desfavorecerían la acumulación de riqueza, y por tanto de poder, en grupos reducidos. Pero también son muchos los detractores de este tipo de impuesto. Entre sus argumentos, se cuentan algunos relacionados con la eficiencia, ya que tienen baja capacidad recaudatoria y alta complejidad de administración. Su baja capacidad recaudatoria implica también un escaso poder redistributivo, y pueden incentivar la emigración de capitales.

Se señala también que los impuestos a las herencias y regalos penalizan a los padres que tienen mayores preocupaciones por dejar un legado a sus hijos, reduciendo los incentivos a ahorrar e invertir, e incentivando el consumo presente. También se argumenta que afecta negativamente a los pequeños negocios familiares, y que resulta una violación de los derechos básicos de propiedad.

Una de las características de este tipo de impuestos es la alta incidencia de las erosiones y perforaciones en la base impositiva, que responden a diversos motivos.¹⁵ Por un lado, una amplia gama de activos suele excluirse. Además, existen mínimos no gravados y es una práctica común establecer un límite a la proporción de ingreso gravada por impuestos en general.¹⁶ Finalmente, la subvaluación

¹⁵ El concepto de perforación a la base impositiva hace referencia al caso en que se fija un impuesto que recaería en principio sobre cierta cantidad de contribuyentes, para luego implantarse distintas cláusulas que exoneran a algunos contribuyentes. El impuesto original puede ser 'perforado' con exoneraciones en base a montos mínimos de imposición, exclusión de algunos activos, etc.

¹⁶ Éstos mínimos generalmente no están indexados, con algunas excepciones como los Países Bajos.

de activos suele ser importante.¹⁷ En muchos países se evaden a través de la creación de sociedades anónimas que figuran como las titulares del patrimonio.

La literatura parece coincidir en que los impuestos a la riqueza pueden conseguir una reducción modesta en la concentración de la riqueza actual y futura, y ayudar a incrementar la recaudación. Para lograr un mayor impacto distributivo, deberían tener tipos impositivos relativamente altos, lo que puede resultar difícil de implementar. Se destacan los problemas administrativos y las complejidades de diseño de estos impuestos (valoración, exenciones, doble imposición, etc.). Su implementación en países de ingresos medios o bajos, con sistemas impositivos débiles, debe evaluarse cuidadosamente considerando los logros que pueden alcanzarse a través de estos impuestos.

¹⁷ Los activos son subvaluados respecto a precios de mercado (inmuebles en general), o no son declarados en su totalidad (activos financieros en general).

PARTE III.

El caso uruguayo

SECCIÓN 5.

Distribución de la riqueza e impuestos en Uruguay

En esta sección se repasan las principales fuentes de información para analizar la distribución de la riqueza en Uruguay y se analiza información estadística derivada fundamentalmente de la encuesta de hogares.

5.1 Las fuentes de información existentes

En Uruguay, al igual que en el resto de los países de América Latina, no hay una encuesta de riqueza del estilo de las descritas en la sección anterior. Por lo tanto, para abordar el estudio de la desigualdad de la riqueza, el único camino posible en la actualidad consiste en analizar la información proveniente de registros secundarios, y explotar la escasa información sobre este punto que se encuentra en las Encuestas Continuas de Hogares relevadas por el Instituto Nacional de Estadística, que además tiene diversas limitaciones. Cabe señalar que los registros secundarios no se encuentran vinculados entre sí y por lo tanto arrojan una visión parcial de la problemática. En la mayoría de los casos estos registros no resultan de fácil acceso, ya que no está instalada la idea de la utilidad de su explotación estadística. Esto conduce a que, al no haber sido explotados con fines estadísticos, no ha sido validada su calidad.

Dentro de las fuentes de información que podrían eventualmente ser de interés para el estudio de la distribución de la riqueza se cuenta con registros de la propiedad de activos, en particular, los registros de la propiedad inmueble. No hay registros disponibles de los activos financieros y, al regir en el país es secreto bancario, no es posible acceder a registros individualizados de los pagos de impuesto a la renta por activos financieros.

El registro de la propiedad inmueble es un registro departamental que incluye información sobre todos los padrones del país. Se recoge la historia del padrón, incluyendo todos los registros de movimientos que impliquen traslación de dominio (compra venta, promesa de compraventa, sucesiones, particiones, donaciones, etc.). Se identifica además al propietario del padrón.

Dentro de los registros de la propiedad inmueble, la Dirección Nacional de Catastro posee una base de datos con información sobre todos los padrones del país. Para los predios rurales, esa información ha sido recientemente actualizada y recoge en detalle los atributos físicos (tamaño, hidrografía, distancia de carreteras, usos productivos y potenciales), así como el precio de compraventa. Se recoge información de la Dirección de Estadísticas Agropecuarias (DIEA) del MGAP. La información recogida sobre los inmuebles es escasa, al punto que esta base de datos no permite identificar a los propietarios. Tiene un valor real que se actualiza anualmente.

Otra fuente indirecta de información la constituyen los registros de pagos de impuestos de la Dirección General Impositiva. Estos registros permitirían individualizar a los contribuyentes y sus pagos por impuestos al patrimonio e impuesto a la renta, exceptuando en este último caso los impuestos a los depósitos en el sistema financiero, cuyos contribuyentes no pueden ser identificados debido a la normativa del secreto bancario. A través del impuesto al patrimonio se conocería el cálculo del patrimonio declarado del contribuyente. La información proveniente de los registros impositivos también puede utilizarse, controlando con datos de población en ingresos totales, para estimar el monto de los ingresos más elevados de la economía. La metodología implica partir de las tabulaciones de ingresos por rangos de ingreso, y realizar estimaciones considerando las proyecciones de población y las estimaciones del ingreso total de los hogares provenientes del sistema de cuentas nacionales (Atkinson y Piketty, 2007).

Finalmente, una aproximación a la distribución de la riqueza puede lograrse a través del análisis de la información contenida en la Encuesta Continua de Hogares. Sin embargo, resulta claro que este instrumento presenta importantes limitaciones para abordar un estudio de este tipo, tal como fue discutido antes. A pesar de sus limitaciones, permite analizar de manera parcial la distribución de algunos de los activos componentes de la riqueza. Este análisis se aborda en el siguiente apartado, que constituye una primera aproximación al estudio de la riqueza en Uruguay, una temática que no ha sido aún abordada.

5.2 La distribución de la riqueza en Uruguay

A continuación se provee información estadística sobre la distribución de la riqueza en Uruguay, con el objetivo de avanzar en el conocimiento sobre la temática, que resulta básicamente inexplorada en Uruguay. Cabe señalar que, como se discutió antes, son muy escasos los datos disponibles para avanzar en la investigación empírica. La información que se presenta a continuación surge fundamentalmente de estadísticas relativas a la tenencia de la tierra, así como de encuestas continuas de hogares, cuyas limitaciones para nuestro propósito ya fueron consideradas. Se consideran las encuestas continuas de hogares para el período 1986-2009.¹⁸

Como ya señalé, un aspecto relevante para analizar la distribución de la riqueza en los países de América Latina, y también en Uruguay, es la concentración de la tierra. Al igual que en el caso de la desigualdad de ingresos, la desigualdad de la tierra América Latina presenta los niveles más elevados en comparación con otras regiones del mundo (Deinginer y Squire, 1988).

La distribución de la tierra suele utilizarse como una aproximación a la desigualdad de activos. La información comparativa provista por la FAO, indica que el índice de Gini de la propiedad de la tierra es de 0.79 en Uruguay, ubicándolo en el lugar 40 entre los 52 países para los que hay información, si se los ordena de manera creciente con el Gini.¹⁹ El promedio del índice para toda la muestra es 0.64. Se destaca la posición de Venezuela, Brasil y Chile con niveles de concentración incluso superiores a los de Uruguay, así como los bajos niveles de los países que suelen presentar también menores niveles de desigualdad de ingresos (Noruega, Finlandia y Suecia).

La posición relativa de Uruguay es considerablemente más desventajosa cuando se considera la desigualdad de la tierra en lugar de la de ingresos. Lo mismo sucede en el caso de Argentina. Tal como señalan Torche y Spillerman (2009), esto ha sido explicado por los patrones históricos de producción ganadera, que es principalmente extensiva (de Ferrantis et al, 2004).

¹⁸ Con el propósito de disponer de una serie temporal comparable, se considera solamente las zonas urbanas con 5000 y más habitantes, que concentran alrededor de 85 % de la población total del país.

¹⁹ Para el cálculo de esta medida de desigualdad se utiliza como unidad de análisis las unidades operativas, no la propiedad de la tierra.

Cuadro 3. CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA SEGÚN ÍNDICE DE GINI EN DIVERSOS PAÍSES. CIRCA 2000

PAÍS	AÑO	GINI	PAÍS	AÑO	GINI	PAÍS	AÑO	GINI
Albania	1998	84	Polinesia	1995	85	Noruega	1999	18
Argelia	2001	65	Alemania	1999/2000	63	Pakistán	2000	60
Austria	1999/2000	59	Grecia	1999/2000	58	Panamá	2001	52
Bangladesh	1996	62	India	1995/1996	60	Polonia	1996 / 2002	69
Bélgica	1999/2000	56	Irlanda	2000	44	Portugal	1999	75
Brasil	1996	85	Italia	2000	80	Qatar	2000/2001	90
Chile	1997	91	Jordania	1997	81	Sta Lucia	1996	65
Colombia	2001	80	Kyrgyzstan	2002	90	Samoa	1999	57
Croacia	2003	67	Rep. Dem. Lao	1998/1999	41	St Vincent	2000	71
Rep Checa	2000	92	Latvia	2001	58	Senegal	1998/1999	50
Dinamarca	1999/2000	51	Lebanon	1998/1999	69	Sri Lanka	2002	38
Ecuador	1999/2000	80	Luxemburgo	1999/2000	48	Suecia	1999/2000	32
Egipto	1999/2000	69	Marruecos	1996	62	Túnez	1994-1995	69
Estonia	2001	79	Namibia	1996/1997	36	Turquía	2001	58
Etiopía	2001/2002	47	Nepal	2002	49	R. Unido	1999/2000	66
Finlandia	1999/2000	27	Holanda	1999/2000	57	EEUU	2002	78
Francia	1999/2000	58	Nicaragua	2001	72	Uruguay	2000	79
						Venezuela	1997	88

Fuente: FAOstat

Los datos relevados por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), compilados por la FAO, muestran también una elevada concentración de la tierra en Uruguay (cuadro 4). En 1990 el 7,4% del total de establecimientos (aquellos de más de 1000 hectáreas) concentraba el 57,4% del total de la extensión de tierra. Dentro de este grupo, la concentración es importante también, ya que los establecimientos de más de 2500 hectáreas representan el 2% del total, pero concentran el 29% del total de la tierra. Los datos de 2000 indican un leve

aumento en la concentración: el 7,1% de los establecimientos (1000 o mas hectáreas) concentra ahora el 59,1% de la tierra, en tanto los de 2500 y mas hectáreas (2% del total) representan ahora un 32% del total de tierra.

Cuadro 4. CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA EN URUGUAY. 1990 Y 2000

ESTABLECIMIENTOS	CANTIDAD	%	SUPERFICIE (EN HÀ)	%
1990				
Total	54,816	100	15,803,763	100
1000 hà o mas	4,030	7.4	9,073,962	57.4
1000 a 2500	2,931	5.3	4,492,725	28.4
2500 ha o mas	1,099	2.0	4,581,237	29.0
de 2500 a 5000 ha	880	1.6	2,950,865	18.7
mas de 5000 ha	219	0.4	1,630,372	10.3
2000				
Total	57,131	100	16,419,683	100
1000 hà o mas	4,034	7.1	9,700,774	59.1
1000 a 2500	2,912	5.1	4,441,627	27.1
2500 ha o mas	1,122	2.0	5,259,147	32.0
de 2500 a 5000 ha	838	1.5	2,837,134	17.3
5000 a 10.000 hà	228	0.4	1,504,482	9.2
mas de 10.000 hà	56	0.1	917531	5.6

Fuente: FAO, en base a censos agropecuarios del MGAP.

Antes de abordar el análisis de la información de las Encuesta Continuas de Hogares (ECH) del INE, es necesario aclarar que, como ya se señaló, presenta importantes limitaciones para el análisis de la riqueza, debido fundamentalmente a la subcaptación de ingresos en la parte superior de la distribución. Esta

subcaptación obedece a subdeclaración que puede ser intencional, o producto de las dificultades de reportar ingresos de las fuentes más variables.

Un estudio realizado por Mendive y Fuentes (1996), comparando la captación de ingresos de la encuesta de hogares y la encuesta de gastos e ingresos de los hogares (EGIH) en 1994-1995, indica que los ingresos por alquileres e intereses captados por la EGIH son un 46 y 81% superiores a los captados por la encuesta de hogares en el mismo período, para Montevideo y el Interior respectivamente. La otra fuente con importante sub-captación en la encuesta de hogares son los ingresos patronales (47 y 30% superiores en la EGIH en el mismo período de acuerdo a estos autores).

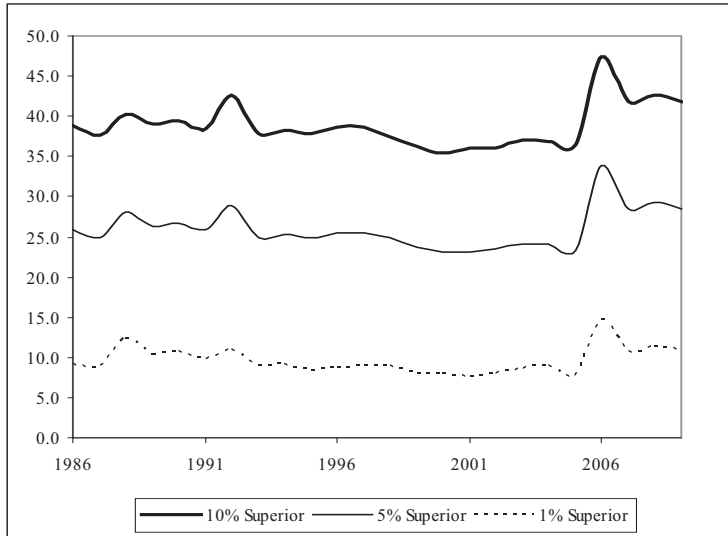
La comparación entre el ingreso por alquileres captado por la ECH y los datos del Sistema de Cuentas Nacionales indican que las encuestas captan entre 30 y 40% del ingreso total por alquileres que recibirían las familias. Con respecto a los ingresos por intereses, se ha estimado que la encuesta de hogares capta tan solo 23% del total de intereses recibidos por los hogares por colocaciones bancarias (Amarante et al, 2007). Así, el análisis de los ingresos del capital a partir de la información de encuestas de hogares presenta en Uruguay, al igual que para el resto de los países, limitaciones severas.

Una aproximación indirecta a la distribución de la riqueza consiste en considerar la participación en el ingreso total de los percentiles más altos a partir de la ECH. El decil más rico de la población capta alrededor de 40% de los ingresos totales, mientras que el 1% más rico capta alrededor de 10% del total de ingresos.²⁰ La serie es relativamente estable en el tiempo, pero presenta un salto en 2006 y un cambio de nivel luego de ese momento, que probablemente obedece al cambio en la captación de ingresos de la ECH a partir de ese año.²¹

²⁰ De acuerdo con cifras del INDEC, en Argentina el 10% más rico capta el 30% del ingreso total, es decir que la concentración en la parte alta de la distribución sería incluso superior en Uruguay.

²¹ En 2006 se produjo un cambio en el marco muestral, en el tamaño muestral y en el cuestionario de la ECH. Estas modificaciones pueden afectar la captación de las variables de interés.

Gráfica 1. Captación del ingreso total por parte de los percentiles superiores. Uruguay. Localidades de 5000 habitantes y más. 1986-2009



Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

Un porcentaje muy elevado de los hogares es propietario de la vivienda. En el período se detecta una tendencia creciente en la proporción de inquilinos y de ocupantes y una caída en los propietarios.²² Como fuera señalado, la interpretación del elevado porcentaje de hogares propietarios de la vivienda en América Latina, que es incluso superior al de Uruguay para países más pobres, ha sido relativizada por Torche y Spillerman (2006) debido a la existencia de asentamientos irregulares, quienes señalan que en muchos casos los propietarios viven en asentamientos irregulares, donde los hogares no tienen verdaderamente la posesión formal de la vivienda. En el caso de Uruguay, la información recogida en la Fase I del Censo 2004 indica que 6% de la población total del país vive en asentamientos irregulares, proporción que asciende al 11% en Montevideo y cae al 3% en el Interior.

²² En particular, el porcentaje de propietarios que se encuentran pagando decrece fuertemente. Casacuberta y Gandelman (2006) relacionan esta caída con la virtual paralización del otorgamiento de créditos por el BHU.

Cuadro 5. DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES SEGÚN TENENCIA DE LA VIVIENDA
AÑOS SELECCIONADOS. URUGUAY. LOCALIDADES DE 5000 HABITANTES Y MÁS

	1986	1990	1995	2000	2005	2009
Propietario pagó	62,9	66,8	58,8	57,1	55,7	51,4
Propietario pagando			11,0	11,3	8,2	9,6
Arrendatario	26,3	22,6	19,4	17,4	19,0	19,2
Ocupante con permiso	10,2	10,1	10,4	13,0	16,1	18,9
Ocupante sin permiso	0,7	0,6	0,4	0,7	1,0	0,9
Total	100,0	100,0	100,0	99,5	100,0	100,0

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

La participación de los propietarios crece con el nivel de ingresos; mientras en 2009 en el primer decil 46% de los hogares son propietarios, en el decil más rico los propietarios representan 80%. En el decil más bajo es más importante además la modalidad de ocupante con permiso, cuya importancia decrece con el ingreso.

Cuadro 6. ESTRUCTURA DE PROPIEDAD DE LA VIVIENDAS. DECILES 1 Y 10.
AÑOS SELECCIONADOS. URUGUAY. LOCALIDAD DE 5000 HABITANTES Y MÁS

	DECIL 1					DECIL 10				
	Propietario pagó	Propietario pagando	Arrendatario	Ocupante con permiso	Ocupante sin permiso	Propietario pagó	Propietario pagando	Arrendatario	Ocupante con permiso	Ocupante sin permiso
1986	41,1		37,0	19,1	2,8	84,3		11,7	3,9	0,1
1990	41,8		38,9	17,3	2,1	85,4		10,5	4,1	0,1
1995	46,4	3,2	30,4	18,7	1,3	71,1	14,5	10,9	3,4	0,1
2000	44,5	3,5	22,8	25,9	3,3	72,5	15,1	9,9	2,5	0,0
2005	38,1	2,7	21,9	33,5	3,8	74,4	11,3	11,1	3,3	0,0
2009	42,1	3,6	19,5	32,2	2,6	64,0	15,6	11,9	8,4	0,1

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE.

Para el total de los hogares, el ingreso que puede asociarse al servicio derivado de la posesión de la vivienda, valor locativo o imputado, representa alrededor de 13% del ingreso total. Pero este ingreso tiene una mayor importancia como proporción del ingreso total para los hogares del primer decil (22%) que para los del último (12%) (cuadro 7). Por otro lado, del total de ingreso por valor locativo generado en la economía, 30% es apropiado por el decil más rico, y 3% por el más pobre (cuadro 8). No hay variaciones importantes en el período analizado. Cabe señalar que el ingreso asociado a la propiedad de la vivienda aparece más igualitariamente distribuido que el ingreso total.

Cuadro 7. PARTICIPACIÓN DEL VALOR LOCATIVO EN EL INGRESO PER CÁPITA DE LOS HOGARES, POR DECILES. AÑOS SELECCIONADOS. URBANO. LOCALIDADES DE 5000 HABITANTES Y MÁS

	DECIL 1	DECIL 5	DECIL 10	TOTAL
1986	17,0	11,2	7,4	9,4
1990	21,4	20,9	16,2	19,0
1995	25,1	21,4	14,0	17,9
2000	23,4	18,1	11,5	15,4
2005	22,8	16,4	11,0	13,8
2009	21,6	15,0	12,0	13,5

Fuente: elaborado en base a las ECH de INE

Cuadro 8. PROPORCIÓN DEL VALOR LOCATIVO CAPTADO POR DECILES, Y POR EL 1% Y EL 5% AÑOS SELECCIONADOS. URBANO. LOCALIDADES DE 5000 HABITANTES Y MÁS

	DECIL 1	DECIL 5	DECIL 10	5% SUPERIOR	1% SUPERIOR
1986	3,1	7,8	25,1	15,3	5,1
1990	2,2	7,3	27,2	16,6	5,3
1995	3,0	8,0	24,1	14,4	4,0
2000	4,0	8,6	20,8	12,3	3,2
2005	4,3	8,6	22,6	14,1	4,6
2009	3,0	7,1	29,8	19,2	6,1

Fuente: elaborado en base a las ECH de INE

La proporción de hogares que declara recibir ingresos por la posesión de activos (alquileres, intereses y otras rentas del capital) muestra una tendencia creciente en el período analizado, pasando de 9% a 15%. En el decil más rico, el incremento es muy marcado, mientras 23% de los hogares declaraban este tipo de ingreso en 1986, en 2009 la cifra asciende a 46%.

Cuadro 9. PORCENTAJE DE HOGARES PROPIETARIOS DE ACTIVOS, EXCEPTUANDO LA VIVIENDA DONDE RESIDEN, POR DECIL. AÑOS SELECCIONADOS. URBANO. LOCALIDADES DE 5000 HABITANTES Y MÁS

	DECIL 1	DECIL 5	DECIL 10	TOTAL
1986	3,6	7,4	22,8	9,5
1990	3,3	7,4	20,3	8,5
1995	2,6	4,8	18,5	7,3
2000	1,9	5,6	20,0	6,4
2005	1,1	5,3	23,5	7,2
2009	2,5	8,9	45,7	14,8

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

Del total de ingresos del capital captado en la ECH, 75% es captado por el decil más rico, y el 40% por el 1% más rico. El análisis de la evolución temporal muestra que este ingreso se ha concentrado en el período analizado.

Cuadro 10. PROPORCIÓN DEL INGRESO DEL CAPITAL CAPTADO POR LOS PERCENTILES SUPERIORES. AÑOS SELECCIONADOS. URUGUAY. LOCALIDADES DE 5000 HABITANTES Y MÁS

	10% Superior	5% Superior	1% Superior
1986	57,3	43,9	22,0
1990	62,0	50,4	27,3
1995	55,5	41,2	19,2
2000	59,4	47,0	26,5
2005	57,3	44,1	23,1
2009	75,3	62,8	39,7

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

Los índices de desigualdad de las distintas fuentes de ingreso muestran que el ingreso del capital está altamente concentrado, mientras que el valor locativo presenta una concentración menor pero considerablemente superior a la del ingreso total.

Cuadro 11. INDICE DE GINI DE ALGUNAS FUENTES DE INGRESO. AÑOS SELECCIONADOS. URUGUAY. LOCALIDADES DE 5000 HABITANTES Y MÁS

AÑO	INGRESO TOTAL	VALOR LOCATIVO	INGRESO DEL CAPITAL
1986	0,414	0,630	0,971
1990	0,416	0,586	0,974
1995	0,418	0,560	0,975
2000	0,445	0,566	0,981
2005	0,433	0,554	0,965
2009	0,437	0,609	0,973
2010	0,424	0,600	0,970

Fuente: elaborado en base a las ECH del INE

SECCIÓN 6.

La imposición a la riqueza en Uruguay

En esta sección se reseñan las distintas modalidades que ha asumido en Uruguay la tributación a la riqueza y a la renta, contextualizándolas en la estructura impositiva vigente en cada período histórico. La sección se basa enteramente en el trabajo de García Repetto (2006).

El primer antecedente de impuesto a la riqueza en Uruguay corresponde a la Contribución Inmobiliaria creada en 1887 con el fin de gravar la propiedad de tierras y ganados. Más adelante, en 1893 se sanciona el impuesto a las herencias, el cuál gravó en forma progresiva la transmisión de la riqueza acumulada. Dos elementos destacados en la literatura más reciente sobre impuestos a la riqueza ya están presentes, pues la recaudación fue modesta dadas las bajas alícuotas del impuesto y hay indicios de la subvaluación de los inmuebles en relación a su precio de mercado.

Entre 1903 y 1930, en el marco del batllismo, se procesan discusiones importantes sobre la racionalidad impositiva, las fuentes de recaudación, y los propósitos del sistema de ingresos y gastos del Estado. Pese a los intentos de reforma batllista que buscaron incrementar la imposición a la riqueza (vía contribución inmobiliaria e impuestos a la herencia), y a los primeros antecedentes de introducción de impuestos a las rentas de las personas físicas, los cambios en este período fueron de menor envergadura.

Se destaca la introducción de los impuestos de ausentismo (1916) y sobretasa inmobiliaria (1919), los cuales se sumaban al gravamen de contribución

inmobiliaria. El primero gravaba a los propietarios sin residencia en el país o que se ausentaran por un período mayor a doce meses y el segundo gravaba las grandes concentraciones de propiedad inmueble (rural y urbana) con una tasa progresiva.

De todas formas, persistió la dependencia de los impuestos indirectos, en particular al comercio exterior, aumentó la participación de los impuestos indirectos internos y se vio un modesto incremento de los impuestos directos.

Como consecuencia del impacto de la crisis del 1929 sobre la recaudación se incrementan las tasas de impuestos directos (herencias, sustitutivo de herencias y patentes adicionales a la venta de bebidas alcohólicas) e indirectos. Se crean también nuevos tributos a las grandes propiedades rurales (adicional de 1%). En 1934 se sanciona y da carácter permanente a la “ley madre” que establece al Impuesto de Contribución Inmobiliaria pues hasta la fecha debía aprobarse legislativamente todos los años.²³ El impuesto pasará a la órbita departamental con la aprobación de la Constitución de 1952. Aún así, los Poderes Centrales se reservaron la competencia de establecer adicionales a la contribución inmobiliaria.

A fines de 1944 se reforma y amplía el impuesto de Instrucción Pública (creado en 1877) que grava los alquileres, siendo los sujetos pasivos el locatario y el dueño, y el impuesto de Zonas de Influencia. El año 1945 se inicia con un nuevo ajuste fiscal dado por el aumento de tasas de impuestos indirectos y en este y los siguientes dos años se evidencia un nuevo criterio fiscal en la creación de los impuestos a las Ganancias Elevadas, al Mayor Valor, y a las Ganancias Eventuales. El impuesto a las Ganancias Elevadas se crea con carácter transitorio (3 ejercicios), pero en los hechos se vuelve permanente debido a sucesiva prórrogas. Este impuesto se suma al impuesto de Patente de Giro que hasta la fecha era el único que gravaba la actividad económica industrial y comercial, además de gravar el ejercicio profesional. Sin embargo, la exoneración del impuesto a toda ganancia inferior al 12% del capital y la forma en que se aplica, implica que no debe percibirse como muy gravoso. En la aplicación del tributo se entendió que las características de algunas actividades (como las oficinas) implicaban incorrectamente su no afectación por el tributo, por lo que se crean impuestos puntuales para casos particulares.

²³ Ley 9189 del 4/1/934.

Por su parte, el impuesto al Mayor Valor grava el aumento de valor en los bienes inmuebles, cuando no responde a una inversión directa del sujeto. El impuesto considera sólo el aumento patrimonial al momento de la venta, gravando con una tasa de 5% la diferencia que se observa entre el precio de venta y el aforo íntegro, siendo éste último el aforo para el pago de contribución inmobiliaria más un 25%. Con posterioridad la alícuota del impuesto se fijará en 10% (1950). En esta misma tónica, en el año 1947 se crea el impuesto a las Ganancias Eventuales, que grava el mayor valor de la empresa (valorización de capitales, llaves, marcas, etc.) que se evidencia al momento de enajenación de la firma o en ocasión del cambio total o parcial de titulares. Al igual que el caso anterior, la diferencia gravada es la que surge entre el capital fiscalmente ajustado y el precio de venta final de la empresa.

Como se observa, estos dos últimos impuestos sólo eran aplicables al momento de la venta del inmueble o la empresa, y por ende no gravaban todo aumento patrimonial en la medida que si el sujeto pasivo no se desprendía de la propiedad o titularidad, este aspecto no se evidenciaba.

La reforma a gran escala de la estructura tributaria tuvo comienzo en el año 1961 al establecerse el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas²⁴ y eliminarse una serie de impuestos menores al consumo, concentrando la imposición. Una de los aspectos más innovadores de la imposición a la renta fue el gravamen a la renta potencial de las explotaciones agropecuarias que en un principio conforma una categoría dentro del impuesto a la renta personal, para luego en el año 1968 establecerse como impuesto independiente (IMPROME)²⁵. En materia de impuestos directos, se sanciona además el impuesto al patrimonio, y permanece vigente el impuesto a las herencias y a la contribución inmobiliaria. Esta política no logró grandes resultados manteniéndose la dependencia del Estado respecto a los impuestos indirectos al consumo.

Durante los primeros seis años del gobierno cívico-militar (1973-1979), se afianza la reestructura del sistema tributario iniciada a fines de la década de 1960, pero sobre la base de la impuestos indirectos modernos, tales como el impuesto al valor agregado (IVA) e impuestos específicos a ciertos consumos

²⁴ Ley 12804 del 30/11/960.

²⁵ El Improme grava la renta potencial bruta sin admitir deducciones por mantenimiento de la fuente; posteriormente, en 1979, es sustituido por el Imagro que admite la deducción de los gastos inherentes de la explotación.

(IMECO-IMESI), dejándose de lado impuestos directos como el impuesto a la renta global a la renta de las personas físicas y los impuestos a la herencia y sustitutivo de herencias a la sociedades anónimas, eliminados en 1974.

Con relación a la tributación de la renta de industria y comercio, en 1974 se crea también el IRIC, un impuesto cedular que grava la renta de actividades industriales y comerciales, derogando otros impuestos sobre estas fuentes. El nuevo impuesto funciona de manera muy parecida al antiguo impuesto a las ganancias elevadas, pero la tasa no es progresional sino que es fijada por el Poder Ejecutivo con un máximo del 30%. En este proceso, el IVA irá adquiriendo una importancia de primer orden en el financiamiento del Estado partiendo del 17% (1973) hasta representar el 46% (2000) de los ingresos totales.

Respecto de la tributación a la renta agropecuaria se mantuvo el sistema de gravar la renta agropecuaria, pero también se producen modificaciones. Al principio, la renta agropecuaria quedó gravada con el IMPROME (impuesto a la producción mínima exigible) que organiza la imposición sobre la renta bruta potencial de la tierra. En 1979, se deroga este impuesto y se crea el IMAGRO (“impuesto a las actividades agropecuarias”) que grava la renta neta potencial de la actividad productiva (se admiten deducciones por gastos de mantenimiento de la fuente). En 1984, se crea el IRA (“impuesto a la renta agropecuaria”) que grava la renta neta agropecuaria sin referencia a la productividad potencial de la explotación, quedando al contribuyente elegir si tributa por IMAGRO o IRA. En 1984, se crea el IMEBA (“impuesto a enajenación de bienes agropecuarios”), que grava la venta de bienes agropecuarios.

Respecto a la posesión del capital sólo queda gravado con los impuestos al patrimonio y a la contribución inmobiliaria, derogándose los impuestos que gravaban su transmisión a título gratuito (impuesto de herencias y sustitutivo de herencia). Si bien en 1990, se crea el “impuesto a las transmisiones patrimoniales”, que grava las transmisiones patrimoniales a título oneroso y gratuito, este impuesto “híbrido” no puede entenderse como un clásico impuesto de herencia al fijarse un tasa reducida del 3 o 4%, que grava la transmisión y no el aumento patrimonial (o sea, el incremento de la capacidad contributiva).

Una consideración especial merece el “impuesto a los sueldos”. Esta figura impositiva en las primeras décadas del siglo había sido establecida con carácter transitorio con el objetivo de cubrir déficits; luego vuelve a establecerse con carácter general (sueldos públicos y privados) al aprobarse el Plan de Viviendas

Económicas en el año 1968, siendo su vigencia hasta 1978. En el año 1982 vuelve a instaurarse gravando sueldos, jubilaciones y pensiones, con tasas del 1% y 2%, según que la retribución superase o no los tres salarios mínimos (SMN). Finalmente, en el año 1990, al inicio de la administración del Partido Nacional, se crea el impuesto a las retribuciones personales (IRP) elevándose sustancialmente las tasas del impuesto a los sueldos, situándose en: 3,5% hasta tres SMN, 5,5% entre tres y seis SMN, y 7,5% más de seis SMN. Con posterioridad estas tasas fueron reduciéndose y quedan fijadas, hacia el año 1997, en: 1%, 2% y 6% respectivamente.

En definitiva, en este período (1974-2000) se conforma una estructura tributaria más moderna y racionalizada, pero se mantiene la preponderancia de los impuestos indirectos como forma de financiamiento del Estado. Se mantiene la ratio 1 a 4, entre impuesto directos/impuestos indirectos, que ya se observaba desde principios de siglo. La diferencia entre los períodos anteriores es que los gravámenes sobre los consumos se profundizan, por ejemplo mediante la eliminación de subsidios que favorecían consumos populares.

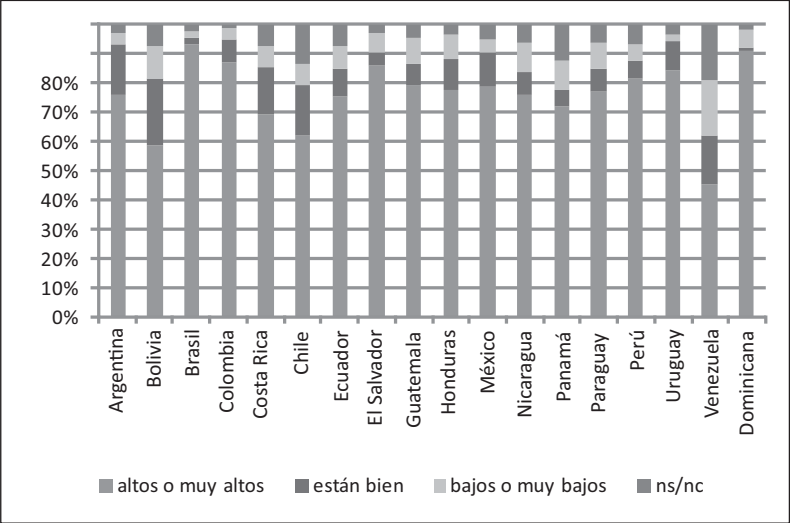
En este sentido se establece el IVA y el IMESI como fuente principal de ingresos del Gobierno Central, representando el 62% de los ingresos totales. Al tiempo que se limitan los gravámenes a la renta agropecuaria e industrial y comercial, que promedialmente reportan el 10% de los ingresos. Con la aprobación de la Ley 18.083 de Reforma del Sistema Tributario, que entró en vigencia en julio de 2007, se instauró entonces un nuevo sistema tributario, que implicó una modificación sustancial al régimen vigente anteriormente. Esta reforma implicó la derogación de un conjunto de tributos, con el objetivo de simplificar el sistema. Se redujo también la tasa de IVA (básica y mínima). Entre los impuestos eliminados se cuenta el IRP. Se instauró el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF), que establece un tratamiento diferencial para las rentas de capital y las rentas de trabajo. Mientras las rentas de capital tributan a una tasa única del 12% (con algunas excepciones), las rentas del trabajo tributan con un mínimo no imponible y alícuotas progresionales que varían entre 10 y 25%.

La historia de la imposición en Uruguay antes descrita ha contribuido a la generación de una cierta conciencia del ciudadano acerca de cómo debe contribuir a la vida de su sociedad. Nuestra intención fue relevar parcialmente esa conciencia a través de un análisis de la discusión parlamentaria en la última reforma tributaria, análisis que se presenta en la siguiente sección.

Recuadro 2.

En general en todos los países se percibe que la carga tributaria es alta o muy alta, a excepción de Venezuela. Los cortes por niveles educativos, muestran que las personas de nivel educativo alto tienden a declarar que la carga tributaria es mayor que el resto de los entrevistados.

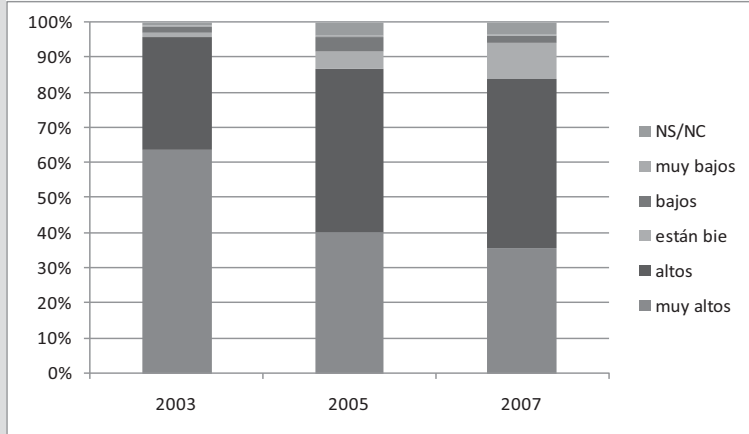
Gráfica R2.1. Considerando todo, ¿cree Ud. que los niveles de impuestos que se pagan en (país) son muy altos, altos, bajos o muy bajos, o están bien como están?



Fuente: elaborado en base a datos de Latinobarómetro

En el caso uruguayo, las percepciones se han modificado entre 2003 y 2007, observándose en el último año una menor proporción de personas que declaran que los impuestos son altos o muy altos. Esta evolución es llamativa en relación a los discursos analizados más adelante en este trabajo.

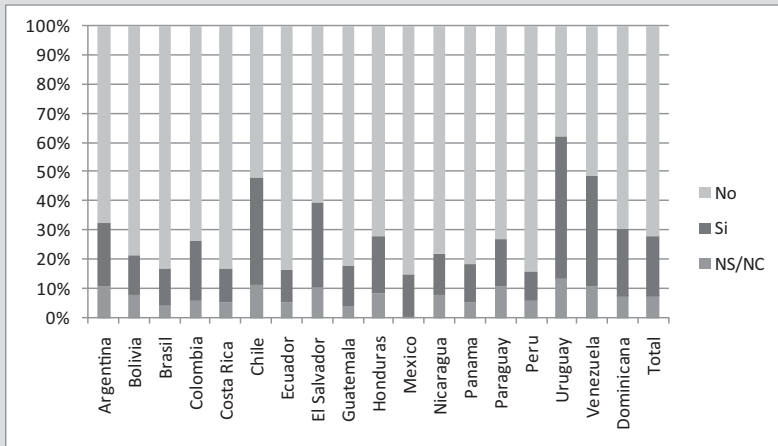
Gráfica R2.2. Valoración de los impuestos. Uruguay. 2003, 2005 y 2007



Fuente: elaborado en base a datos de Latinobarómetro

En relación al uso que se da al dinero recaudado vía impuestos, las percepciones presentan disparidades importantes entre los países de América Latina. Se destacan los elevados niveles de confianza exhibidos por Uruguay, seguido por Venezuela y Chile.

Gráfica R2.3 En general respecto de los impuestos, ¿tiene Ud. confianza en que el dinero de los impuestos serán bien gastados por el Estado?. 2007



Fuente: elaborado en base a datos de Latinobarómetro

SECCIÓN 7.

Análisis de discurso de la reforma tributaria reciente. Equidad efectiva, justicia social y conciencia de contribuyente vs “paganas sepulturas a la propuesta del país productivo”²⁶

En el análisis de la discusión parlamentaria de la reforma tributaria nos propusimos identificar los argumentos utilizados por los distintos sectores políticos a favor y en contra de dicha reforma. Una vez identificados los argumentos principales, procedimos al análisis de los mismos intentando establecer relaciones entre éstos y los objetivos de la reforma.

Para esto, en primer lugar, realizamos una búsqueda de los documentos que resultaran de utilidad para nuestro objetivo, centrándonos en la discusión parlamentaria de las sesiones de Cámara de Representantes correspondientes a los días 30 de octubre y 19 de diciembre de 2006; y la sesión de la Cámara de Senadores del 12 de diciembre del mismo año.

Para conformar nuestro corpus primario, exploramos también en la prensa escrita a modo de registrar los argumentos del sector político en un ámbito más allegado a la ciudadanía en general, influyente sobre la opinión pública.

Al mismo tiempo, recolectamos los últimos programas de gobierno —antes de realizarse la reforma²⁷— de los distintos partidos políticos para intentar identificar las posturas ideológicas con respecto a aspectos tributarios que en la discusión parlamentaria pudieran traslucirse en argumentos de este tipo. Incursionamos también en los documentos de la campaña electoral 2004 con la

²⁶ En alusión a las palabras del Diputado Nacionalista Álvaro Alonso, durante el debate parlamentario p.356.

²⁷ Programas y plataformas electorales de 2004; Partido Nacional, Partido Colorado, Partido Independiente y Frente Amplio.

finalidad de establecer qué papel se le asignaba a los asuntos tributarios en caso de aparecer dentro de las propuestas previas a las elecciones.

En relación al relevamiento de información de los medios de prensa nacionales acudimos al archivo del CEIL-CEIU²⁸, archivo del Semanario BRECHA, así como búsqueda en sitios web de distintos medios de prensa (a modo de ejemplo; edición online del diario El Observador, diario El País, entre otros).

Respecto al registro de documentos de prensa escrita, la búsqueda se centró en tres momentos procurando identificar las posturas y repercusiones en los distintos momentos relacionados con la reforma: período pre-reforma (campaña electoral 2004, setiembre 2006); período de discusión parlamentaria (octubre-diciembre 2006); período de implementación de la reforma (julio-diciembre 2007).

En referencia a la discusión parlamentaria nuestra búsqueda se centró en el sitio web del Poder Legislativo, trabajando también en el archivo y la biblioteca del Palacio Legislativo para acceder a los documentos que no se encontraban disponibles online (www.parlamento.gub.uy).

Con respecto al análisis de los argumentos empleados en la discusión nos centramos en aislar los argumentos de cada sector político con representación parlamentaria para luego contrarrestarlos y establecer los principales ejes de argumentación tanto a favor como en contra de la reforma. Además, se sistematizaron estos argumentos en cuatro grandes categorías relacionadas con los objetivos de la reforma; i. Equidad, ii. Eficiencia, iii. Fortalecimiento del sistema productivo, y iv. Aspectos ideológicos —no relacionables directamente con un objetivo en particular—.

De esta manera pudimos vincular los argumentos en cuestión con las categorías expuestas anteriormente en este trabajo extendiendo el análisis más allá de estar a favor o en contra de la reforma²⁹.

Por último, desde el análisis crítico del discurso, buscamos establecer qué agentes aparecen como responsables de la reforma y quiénes son los benefactores o receptores según las distintas interpretaciones. Nos centramos en este aspecto a

²⁸ Centro de Estudios Interdisciplinarios Latinoamericanos-Centro de Estudios Interdisciplinarios del Uruguay; Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Udelar.

²⁹ Ver a continuación los cuadros de sistematización de argumentos empleados en la discusión parlamentaria.

través de los conceptos manejados de justicia social, así como también intentando establecer cómo se entiende desde las distintas posturas el concepto de equidad ya que sobre el mismo se basarán los argumentos que agrupamos en la primer categoría de nuestro análisis.

En una primera aproximación se identificaron dos grandes grupos: a favor y en contra de la reforma tributaria. De esta manera, el primer grupo es conformado por el propulsor de la reforma, el Frente Amplio (FA); y el segundo por el Partido Nacional (PN), Partido Colorado (PC) y el Partido Independiente (PI).

En este segundo grupo, sin embargo las diferencias son claras entre el PN y el PC. El PN sostiene estar a favor del IRPF pero no de esta reforma en particular, haciendo énfasis en la implementación, y sosteniendo que la reforma podría ser positiva si se implementara de forma adecuada o que es en general un proyecto positivo porque va a crear mentalidad de contribuyente, aunque tenga muchos aspectos negativos (Gandini). El PC, por su parte, evalúa de esta reforma únicamente el aspecto impositivo considerando el IRPF como un “impuesto al trabajo” y se opone ideológicamente al mismo; por lo tanto rechaza totalmente la reforma considerando que la *equidad* se logra mediante el incremento del gasto social, la educación, salud y alimentación. El FA defiende los aspectos positivos de la reforma reforzando su argumentación con aspectos ideológicos e históricos. A continuación se presentan los argumentos que estén vinculados con una justificación normativa de la necesidad (o no) de imponer impuestos en una sociedad determinada. Los argumentos que se indicarán pretenden ser una ilustración práctica de los conceptos ya analizados en este trabajo.

Para procesar el análisis se tomarán los argumentos obtenidos del relevamiento realizado a la discusión parlamentaria sobre la Reforma Tributaria en el año 2006. Para ello se destacan uno o dos argumentos que se consideran suficientemente precisos para ejemplificar la justificación en cuestión. Es de esta manera que nos centramos en aquellos argumentos que se vinculan con los conceptos normativos presentados en la sección 1, y ellos son: razón pública, justicia impositiva y dentro de ella la equidad, redistribución de la riqueza, y justicia tributaria; autoposesión; cooperación social; el principio de beneficio; el principio de igual sacrificio y la desigualdad aceptable.

7.1 Razón pública

El primero de los conceptos relevantes para dar cuenta de cómo los parlamentarios entienden la mejor forma de establecer cargas y beneficios a los ciudadanos es el de razón pública. Este concepto no es en sí mismo un concepto estructurante de cómo se establecen las mencionadas cargas y beneficios pero su relevancia se encuentra en que regula el procedimiento por el cual se establecen tales regulaciones. Las decisiones que son públicas deben estar respaldadas por razones que puedan ser aceptables por quienes son afectados por tales decisiones. En este caso, el debate parlamentario puede vislumbrarse como un proceso de deliberación pública en el marco de una democracia representativa. Sin embargo desde los distintos partidos con representación parlamentaria se alude tanto a la falta de deliberación pública (Oposición) como a un proceso deliberativo exitoso que fortalece el proyecto de reforma tributaria (Oficialismo). En el ejemplo en cuestión notamos que la razón pública, o la falta de ella, se relaciona con la discusión interna del oficialismo, durante la cual la oposición considera que no hubo deliberación pública sobre el proyecto de ley de reforma tributaria.

Partido Nacional	"Este proyecto es hijo de la teoría de la confrontación que tiene el gobierno. El gobierno no dialoga- Es negativo." (Basanta, p. 393, Acta 3376 Cámara de Representantes)
Partido Colorado	"Esta reforma (...) el trámite extraordinariamente desordenado que tuvo el proyecto, fundamentalmente después de que transcurridos casi siete meses, sin conocimiento de las discusiones internas del Frente Amplio – ni por parte de los legisladores de la oposición ni de los funcionarios del Poder Legislativo." (Amorín Batlle, p. 237, Acta 3376 Cámara de Representantes)
Partido Independiente	"El Ministro Danilo Astori ha dado nulo respeto y consideración al parlamento de la República negándose a concurrir antes de la aprobación de este proyecto de Reforma Tributaria (...)" (Posada, p. 157, Acta 3376 Cámara de Representantes)
Frente Amplio	"Esta instancia de aprobación de la reforma tributaria ha tenido, además, la peculiaridad de haberse alimentado de un largo proceso de consulta pública que se inició hace ya un año. (...) Este proceso, entonces, se ha desarrollado con un intenso diálogo con la sociedad organizada y con las corporaciones organizadas (...)" (Conde, p. 229; Acta 3376 Cámara de Representantes) "Nos congratulamos especialmente por apoyar esta reforma tributaria, que no ha estado cerrada a la discusión, sino que es producto de lo que siempre hemos marcado los frente amplistas y además, se han incorporado sugerencias y aportes de ciudadanos, entidades y sectores políticos del país. (...) Esta reforma no ha sido cerrada ni se ha elaborado entre iluminados ... es todo un ejemplo de democracia y participación" (Longo Fonsalías, p. 360; Acta 3376 Cámara de Representantes)

Para procesar el análisis crítico del discurso (Fairclough, 1992; Van Dijk 1993; Wodak, 2008) se parte de la noción socio-semiótica del lenguaje (Halliday, 1978), y en función de ello se toma como objeto el discurso parlamentario, en tanto práctica discursiva y práctica social.

Desde la perspectiva metodológica del análisis del discurso utilizamos el sistema de valoración o evaluación (Martin & White, 2005) que nos permitió identificar los recursos léxico-gramaticales y discursivos utilizados para inscribir o evocar las posiciones del texto en relación con los eventos participantes y otros discursos (ej. modalidad, modo, función discursiva, discurso directo o indirecto, concesión, negación, comparación, presuposiciones, lexis evaluativa, modificación, cuantificación). De esta manera observamos qué valores se asignan en términos de normas sociales y morales (ej. moral/inmoral, legal/ilegal, aceptable/inaceptable, normal/anormal, encomiable/deplorable). Estos valores se realizan gramaticalmente como adverbios, atributos, nombres y verbos.

Por ejemplo;

1) Este proyecto es hijo de la teoría de la confrontación que tiene el gobierno. El gobierno no dialoga- Es negativo.

Claramente se valora negativamente al gobierno, a través del atributo (es negativo) y al proyecto de reforma. Este ejemplo muestra una evaluación del comportamiento del gobierno reprochable (el proyecto es hijo de la teoría de la confrontación que tiene el gobierno) e inaceptable (el gobierno no dialoga) atribuyendo directamente la responsabilidad al mismo. Se utiliza la voz activa para marcar un proceso que requiere de un papel semántico de agente y se atribuye responsabilidad por la falta de diálogo al gobierno.

2) (...) el trámite extraordinariamente desordenado que tuvo el proyecto, fundamentalmente después de que transcurridos casi siete meses, sin conocimiento de las discusiones internas del Frente Amplio – ni por parte de los legisladores de la oposición ni de los funcionarios del Poder Legislativo. (Amorín Batlle, p 237)

En el ejemplo 2) hay algunas diferencias aunque la evaluación sigue siendo negativa en términos de anormal (casi siete meses) y deplorable (extraordinariamente desordenado), en este último caso se usa la gradación para aumentar el tono de la evaluación a través del adverbio cuantificador. En este caso el actor representado es el sector político identificado con el nombre del partido (Frente Amplio) a diferencia del ejemplo 1) en el que la referencia es hacia el gobierno. En este caso la referencia es directamente hacia el partido/sector (FA) y no desde la función que desempeña en ese momento determinado (gobierno)

3) El Ministro Danilo Astori ha dado nulo respeto y consideración al parlamento de la República negándose a concurrir antes de la aprobación de este proyecto de Reforma Tributaria (...) (Posada, p. 157)

El ejemplo 3) muestra otro tipo de juicio más directo sobre la conducta de un actor social (el Ministro Danilo Astori) donde se marca lo condenable (nulo respeto y consideración al parlamento de la República) e inaceptable (negándose a concurrir) de la actuación Ministro.

4) Esta instancia de aprobación de la reforma tributaria ha tenido, además, la peculiaridad de haberse alimentado de un largo proceso de consulta pública que se inició hace ya un año. (...) Este proceso, entonces, se ha desarrollado con un intenso diálogo con la sociedad organizada y con las corporaciones organizadas (...)

El ejemplo 4) muestra la capacidad del gobierno evaluada a través de sus acciones con resultados modificados positivamente (largo proceso, intenso diálogo). Se usa también la gradación para subir el tono de las emociones a través del uso de adjetivos cuantificadores.

7.2 Justicia Impositiva

En el marco de esta reforma se plantea el factor decisivo de la justicia impositiva como el concepto que lleva consigo el cumplimiento de la equidad, la redistribución de la riqueza y la justicia tributaria. Claro está que el concepto de equidad aludido en la discusión parlamentaria varía de acuerdo a su interlocutor, es decir oficialismo – oposición. Sucede lo mismo con los conceptos referidos a redistribución de la riqueza y a la justicia tributaria sobre los cuales no todos los interlocutores posibles emitieron posición de acuerdo a nuestro relevamiento.

7.2.1 Equidad

Partido Nacional	Esta reforma consolida un esquema de injusticia social (...) No es equitativa; no se distribuyen los ingresos. Se trata en forma desigual al capital y al trabajo.
Partido Colorado	La reforma no es equitativa porque aumenta la presión tributaria en sectores de la sociedad que no pueden abonar más impuestos (Alfie)
Partido Independiente	Lejos de cumplir lo que pregona la reforma es profundamente inequitativa, pues no toman en cuenta la capacidad contributiva de las familias uruguayas (...) la consigna “que pague más quien tiene más” se sustituye por “que pague la clase media. (Posada, p. 155)
Frente Amplio	Esta reforma promueve la equidad la cual está dada por la justicia con la cual se encara la recaudación. Esta reforma promueve la equidad, justicia social, equidad efectiva

En este núcleo de argumentos, nuevamente la oposición identifica y clasifica a la reforma a través de la evaluación negativa, mientras que el oficialismo mantiene la postura planteada en los propios objetivos.

1) Esta reforma consolida un esquema de injusticia social (...) No es equitativa; no se distribuyen los ingresos. Se trata en forma desigual al capital y al trabajo.

2) La reforma no es equitativa porque aumenta la presión tributaria en sectores de la sociedad que no pueden abonar más impuestos

En 1) y 2) observamos cómo es evaluada la reforma fundamentalmente a través de atributos, en 1) se enfatiza lo injusto (injusticia social) y lo inaceptable (no es equitativa, no se distribuyen los ingresos).

3) Lejos de cumplir lo que pregona la reforma es profundamente inequitativa, pues no toman en cuenta la capacidad contributiva de las familias uruguayas (...) la consigna “que pague más quien tiene más” se sustituye por “que pague la clase media”. (Posada, 155)

Si bien en 3) observamos nuevamente cómo es evaluada la reforma a través de atributos aparece un término no usado por los parlamentarios anteriores (inequitativa) enfatizado por el adverbio cuantificador.

4) Esta reforma promueve la equidad la cual está dada por la justicia con la cual se encara la recaudación.

5) Esta reforma promueve la equidad, justicia social, equidad efectiva

Por último, la argumentación del oficialismo, a favor de la reforma la define según los ejemplos 4) y 5) como equitativa asociada al modo de recaudación de impuestos. Aparece asociado el término equidad con los términos justicia, efectividad y recaudación.

7.2.2 Redistribución de la riqueza

Partido Nacional	No creemos que la distribución de la riqueza se pueda hacer mediante impuestos
Partido Colorado	Esta reforma no distribuye la riqueza. El PC considera que esto debe hacerse mediante el gasto en educación, salud y seguridad pública.
Frente Amplio	En cuanto a la mayor equidad, creemos que está dada por la justicia con la cual se encara la recaudación. En este sentido insistimos mucho en la equidad vertical, porque sabemos que hay gente que tiene una renta muy importante y sin embargo hoy no aporta, pero también apuntamos a la equidad horizontal, porque no es posible que dos individuos que ganan igual realicen aportes diferentes. (...) pero mi eslogan es: que pague más el que tiene más y que pague más el que gana más. En una redistribución que yo quiero, también tengo que cobrar a los que tienen más y no sólo a los que ganan más (...) (Couriel, p. 284, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores)

Los argumentos tomados como ejemplos aquí, respecto a la redistribución de la riqueza, están muy vinculados a los vistos arriba respecto a la equidad que pretende conseguir esta reforma. Es interesante observar la forma en que nuevamente desde la oposición los recursos discursivos radican en calificar de manera negativa lo establecido por la reforma. De esta manera, queda implícita la idea de que, tanto oposición como oficialismo, están de acuerdo con la necesidad de

redistribuir la riqueza, la oposición argumenta —con algunos matices— que la reforma no es la manera.

6) No creemos que la distribución de la riqueza se pueda hacer mediante impuestos.

7) Esta reforma no distribuye la riqueza. El PC considera que esto debe hacerse mediante el gasto en educación, salud y seguridad pública.

Como vemos en los ejemplos 6) y 7) la oposición se posiciona a favor de la redistribución de la riqueza sosteniendo como negativos los procedimientos que se plantean desde el gobierno, ya que la reforma planteada no logrará de esta manera sus objetivos. En 6) el Partido Nacional hace énfasis en que la redistribución no se consigue de forma impositiva, y en 7) vemos cómo el Partido Colorado avanza un poco más en el argumento insistiendo en la forma de lograrlo: “gasto en educación, salud y seguridad pública.

8) En cuanto a la mayor equidad, creemos que está dada por la justicia con la cual se encara la recaudación. En este sentido insistimos mucho en la equidad vertical, porque sabemos que hay gente que tiene una renta muy importante y sin embargo hoy no aporta, pero también apuntamos a la equidad horizontal, porque no es posible que dos individuos que ganan igual realicen aportes diferentes.

9) (...) pero mi eslogan es: que pague más el que tiene más y que pague más el que gana más. En una redistribución que yo quiero, también tengo que cobrar a los que tienen más y no sólo a los que ganan más (...)

Por su parte, el oficialismo insiste en su argumento central: la *equidad*; relacionándola con el argumento a favor de la reforma como medio para la redistribución y asociando los términos *justicia*, *recaudación*, *equidad vertical* y *equidad horizontal* como vemos en 8). Por último, en 9) observamos otro *lugar común* sobre el que insisten los legisladores oficialistas defensores de la reforma: que pague más no solo el que cobra más, sino también el que tiene más; especialmente parece ser ésta la fórmula para la redistribución de la riqueza que logre los dos ejes de la equidad, vertical y horizontal.

7.2.3 Justicia Tributaria

Partido Nacional	No establece justicia tributaria sino que lo que hace es una distribución ideológica. (Casaretto p. 333, Acta 3376, Cámara de Representantes)
Frente Amplio	La mayor equidad está dada por la justicia con la cual se encara la recaudación. Se apunta a una equidad horizontal, porque no es posible que dos personas que ganen lo mismo aporten distinto.

Por último se consideran argumentos relativos a la *justicia tributaria*, en los que nuevamente puede percibirse la negación de la justicia asociada a lo negativo por parte de la oposición y su relación con un aspecto ideológico, como puede verse en 10); y por otro lado el énfasis y la importancia que adjudica la oposición a la recaudación para lograr conseguir los objetivos que se propone la reforma, como se indica en 11).

10) No establece justicia tributaria sino que lo que hace es una distribución ideológica.

En este caso se introduce la apreciación por parte del Partido Nacional de que la reforma incluye la *redistribución ideológica* de la riqueza, apostando a elaborar un argumento negativo. Se considera como malo, despreciativo, poco objetivo, que se trate de una *distribución ideológica* cuando es claro que, la discusión de fondo es una discusión ideológica y que claramente son las diferencias ideológicas entre los parlamentarios lo que los posiciona de uno u otro lado respecto a la reforma. Es también interesante observar que parecería entenderse que no debería tratarse de una *distribución ideológica* cuando, nuevamente decimos, la reforma es una reforma política y por lo tanto, inevitablemente ideológica. Sin embargo, este argumento no es rebatido por el oficialismo de esta manera.

11) La mayor equidad está dada por la justicia con la cual se encara la recaudación.

Se apunta a una equidad horizontal, porque no es posible que dos personas que ganen lo mismo aporten distinto.

El argumento del oficialismo reitera aspectos analizados más arriba, relacionando la equidad con términos como *justicia*, *recaudación* y nuevamente, *equidad horizontal*. De esta manera, se pretende profundizar en estos conceptos, especialmente en el de *equidad* ya que se entiende que éste está inevitablemente relacionado con los otros argumentos y términos ya vistos y que tiene por lo tanto múltiples niveles de análisis, de modo de “desmantelar” el argumento principal de la oposición que está en considerar de cierta manera “superficial” este asunto.

7.3 Autoposesión

Tal como se planteó anteriormente, la autoposesión se vuelve un obstáculo a la hora de establecer políticas impositivas cuyo principal objetivo es lograr la equidad. En la discusión en cuestión se plantea la posesión de las personas como principal motor de la reforma tributaria. Sin embargo, no se toma en cuenta la autoposesión en sí ya que se da por entendido el hecho de que aquello que el individuo ha logrado y ganado en su vida se ve interrumpido por el gobierno, en este caso mediante la implementación de Impuesto a la Renta de la Personas Física (IRPF). Cuando nos referimos a los argumentos, es notorio la forma en que se alude directamente a lo que las personas, en este caso contribuyentes, poseen haciendo una distinción entre quienes poseen más y quienes poseen menos. Ahora bien, en los argumentos relevados es notoria la falta de análisis sobre las circunstancias de los contribuyentes y la realidad de los mismos.

Partido Nacional	El slogan que tiene la campaña por la reforma es “que pague más el que tiene más y que pague menos el que tiene menos” no es instrumentable. Es una promesa fácil para atraer votantes, pero no es posible.” (Doti Genta p. 342, Acta 3376, Cámara de Representantes)
Partido Colorado	En el mundo este impuesto se aplica a los sectores de mayor ingreso. En Uruguay se aplica en primer lugar a trabajadores en relación de dependencia llevando a que pague más el que trabaja más.
Frente Amplio	Deben pagar más los que tienen más y pagar menos los que tienen menos.

Mientras que el argumento del oficialismo sigue apoyándose en que “deben pagar más los que tienen más” como vemos en 3) es en este ítem —autoposición— que vemos el intento de la oposición por recurrir a otras estrategias discursivas.

3) Deben pagar más los que tienen más y pagar menos los que tienen menos.

2) En el mundo este impuesto se aplica a los sectores de mayor ingreso. En Uruguay se aplica en primer lugar a trabajadores en relación de dependencia llevando a que pague más el que trabaja más.

Podemos observar como en 2) la referencia a lo que pasa “en el mundo” nos remite a cómo se plantea el texto construyendo posiciones en relación a otros discursos y legitimándose en otros discursos difusos y poco concretos, parece necesario referirse —aunque de forma muy vaga— a lo que pasa en otros lugares/ países distintos de éste, sobre el que se argumenta. Apoyándose en eso, la oposición sostiene que en el Uruguay no se hace lo que se *hace en el mundo* tomando como válido y positivo esto último y por ende negativo o erróneo lo que plantea la reforma.

1) El slogan que tiene la campaña por la reforma es “que pague más el que tiene más y que pague menos el que tiene menos” no es aplicable. Es una promesa fácil para atraer votantes, pero no es posible.

Por último, en 1) vemos cómo el aspecto negativo se basa en aspectos pragmáticos, ya que nuevamente no se explicita estar en contra del argumento central “que pague más el que tiene más y menos el que tiene menos” sino en su instrumentación.

7.4 Cooperación social

En cuanto a la cooperación social, dentro de la discusión parlamentaria se vislumbra el interés, tanto desde el oficialismo como la oposición, en que se establezca la noción de contribuyente dentro de la sociedad. Esta cooperación está dada por el aporte de los que tienen más para que se beneficie los que tienen menos. Los compromisos y obligaciones que un individuo posee con la sociedad están relacionados directamente con su carácter de contribuyente. En definitiva parte de esta cooperación social está dada por el aporte tributario de los individuos al Estado.

Partido Nacional	Esta reforma (...) es en general un proyecto positivo porque va a crear mentalidad de contribuyente, aunque tenga muchos aspectos negativos (Gandini)
Frente Amplio	(...) se apunta al cambio de cultura. Es decir, a que la gente comience a tomar conciencia de que hay que pagar impuestos.

En el sentido planteado arriba, encontramos dos argumentos que sostienen la necesidad de tal cooperación, tanto por parte del Partido Nacional como del Frente Amplio. El primero, afirma un aspecto positivo de la Reforma, que consistirá en “crear mentalidad de contribuyente” y el segundo, hace énfasis en que “se apunta al cambio de cultura” y a la toma de conciencia.

7.4.1 Principio de Beneficio

El principio de beneficio consiste en el beneficio que una persona recibe del gobierno a cambio de su cumplimiento tributario. En el marco de la discusión parlamentaria es notorio como se habla de los beneficiados como aquellas personas de bajos ingresos, objetivo principal de la reforma a la hora de establecer quienes se benefician de la misma desde el punto de vista del oficialismo. Desde la oposición, en cambio la lectura es distinta y se considera que los estratos altos de la sociedad serán los beneficiados, en tanto que la clase media y baja se ven perjudicados por la implementación de la misma.

Partido Nacional	Castiga a la familia y beneficia al soltero contrario a lo que sucede en los demás países que se aplica el impuesto. Castiga a la Familia
Partido Colorado	En los estratos más altos de la sociedad, la carga tributaria baja en vez de aumentar tal como lo promete la campaña oficial
Partido Independiente	"Beneficia a las grandes cadenas de supermercados y grandes importadores" (Posada, p. 155, Acta 3376, Cámara de Representantes)
Frente Amplio	"Esta reforma va de acuerdo con los principios históricos del FA, va a favorecer a los sectores más pobres" (Michellini, p. 230, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores) "Al unificar los aportes patronales de todos los sectores de la economía beneficia con una baja a quienes generan más ocupación de personal" (Astie, p. 336, Acta 3376, Cámara de Representantes)

El análisis de la evaluación permite explorar cómo se inscribe la posición de los autores con respecto a lo representado y también en relación a otros discursos sobre el tema. Nuestro análisis muestra que la mayoría de las evaluaciones de la oposición son juicios donde se atribuye un valor a la Reforma en términos de normas sociales y morales (ej. Moral/inmoral, legal/ilegal, aceptable/inaceptable). Estos valores se realizan gramaticalmente como verbos. Por ejemplo,

1. Asimismo, castiga fuertemente el ahorro, no permite la declaración por núcleo familiar (...) (Alfie)
2. Atenta contra la tenencia de hijos al no considerar a la familia.
3. Castiga a la clase media, porque es la clase que ahorra.
4. No reconoce a la familia y no alienta a que se tengan hijos porque el gobierno no los reconoce.
5. Mensaje de la reforma: En Uruguay hay que ser soltero y si te casas no tengas hijos (José Carlos Cardoso)
6. Paga más el que tiene una familia grande y se beneficia el soltero al revés de lo que sucede en los países en los que se aplica el impuesto (342)

Desde este análisis podemos observar que aparece como positivo el ahorro, matrimonio y los hijos que conforman de esa manera una familia tradicional y aceptada. La reforma aparece representada como algo negativo en contra de lo construido antes como positivo.

Los ejemplos 1 y 2 muestran una evaluación del comportamiento de la Reforma donde se marca lo inmoral e inaceptable (castiga fuertemente el ahorro; castiga a la clase media, atenta contra la tenencia de hijos) de la actuación del gobierno sin atribuir responsabilidades directamente. El ejemplo 3 muestra otro tipo de juicio más atenuado pero más explícito sobre el gobierno que aparece como sujeto (no reconoce a la familia, no alienta a que se tengan hijos porque el gobierno no los reconoce).

Los actores que no son evaluados negativamente como agentes son los que aparecen como “víctimas” o receptores de las acciones de los más poderosos y quienes experimentan las evaluaciones afectivas, castigo, (ej. Los trabajadores, la clase media, el sector agropecuario).

7.4.2 Principio de Igual Sacrificio

En este caso, el principio de igual sacrificio se ve claramente reflejado en la argumentación del Oficialismo, en tanto que desde la oposición no se considera este principio como válido si el objetivo es la redistribución de la riqueza. Si bien apuntamos aquí algunos ejemplos en la tabla, no son analizados particularmente por reiterar aspectos tratados arriba:

Partido Nacional	Esta reforma consolida un esquema de injusticia social
Partido Colorado	La reforma castiga a la clase media, al ahorrista y no considera al núcleo familiar.
Partido Independiente	“En esta reforma pierden las familias de asalariados cuando los ingresos individuales del núcleo familiar sean superiores a 15 mil pesos líquidos, Pierden los jubilados y pensionistas cuyos ingresos sean superiores a 12.000 pesos (...)” (Posada, p. 155, Acta 3376, Cámara de Representantes)
Frente Amplio	“Deben pagar más los que tienen más y pagar menos lo que tienen menos. (...) que paguen más los que reciben más de la vida y que paguen menos aquellos que (...) la vida le dio menos posibilidades” (Michellini, p. 230, Acta 3376, Cámara de Representantes)

Se reiteran como vemos, desde la oposición el énfasis en que esta reforma implica una injusticia social, en el castigo a la clase media y las familias, mientras que desde el oficialismo se reitera el argumento de que deben pagar más quienes tengan más y menos quienes tengan menos.

7.5 Desigualdad aceptable

En este caso, se vislumbra claramente como para el oficialismo es de suma importancia el esfuerzo y el éxito que posee una persona en su vida para alcanzar sus deseos y llevar una vida deseable, considerando que ante diferentes situaciones un individuo con un contexto más favorable tenga más posibilidades de ser *exitoso* que otro en un contexto claramente desfavorable. Desde la oposición, en cambio, se considera que es *castigado quien* más se esfuerza y trabaja, aludiendo a una carencia en el análisis de las circunstancias de los individuos y su situación económica.

Partido Nacional	No considera a las personas y sus circunstancias y la capacidad contributiva de las mismas.
Partido Colorado	El IRPF no fomenta la eficiencia económica, porque castiga fuertemente el ahorro y el éxito, es más, castiga el esfuerzo y compromete el consumo.
Frente Amplio	Aquel que es exitoso —muchas veces por una serie de particularidades, independientemente del esfuerzo que él o sus padres hicieron—, que es una persona educada y accedió a cierto nivel económico, seguramente en la vida le va a ir mucho mejor que a aquel que no tuvo acceso a la educación o que, por ejemplo, a los cinco o seis años no le arreglaron su dentadura. (...) no sólo debemos tener en cuenta el cambio cultural, sino también que por el tema del éxito —que se plantea como si sólo fuera un esfuerzo personal—, se generan muchas injusticias y sentimientos encontrados en la sociedad. (Michellini, p. 310, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores)

En este núcleo argumentativo la oposición se centra en la negación, en establecer qué cosas no hace o no logrará o no enfatiza la reforma, mientras que desde el oficialismo el argumento se centra en el *éxito* y el énfasis en la injusticia social que se pretende remover con esta reforma.

Los argumentos relevados en la discusión parlamentaria permiten arribar a dos conclusiones. La primera de ellas refiere a la calidad y densidad de la discusión parlamentaria, entendida como ejercicio de razón pública. El relevamiento de la discusión muestra una presencia casi nula de argumentos normativos para respaldar las posiciones que se defienden. Las razones ofrecidas suelen ser débiles o superficiales y esto caracteriza la falta de solidez del proceso justificatorio de la reforma.

La segunda conclusión es que todas las partes justifican sus posiciones a partir de una idea de equidad que tiende a tener muchos puntos de contacto, por lo que las críticas tienden a concentrarse en los efectos de la reforma. Lo cuestionable no es la reforma sino que no logrará mayor equidad, ni una mayor distribución de la riqueza. Este segundo aspecto refleja que la sociedad uruguaya tiende a autopercebirse como una sociedad igualitaria en la que una mayor igualdad social formaría parte de su horizonte de realizaciones.

SECCIÓN 8.

Comentarios finales

Este trabajo tiene como principal objetivo aportar algunos conceptos, justificaciones e informaciones relevantes para procesar una discusión pública sobre la distribución de la riqueza en Uruguay.

El trabajo fue realizado a partir de estos conceptos puede ser resumido en los siguientes puntos:

- a) En las sociedades contemporáneas se ha impuesto un sentido común que sostiene como idea principal que todo lo que alguien genera a partir del ejercicio de sus habilidades y capacidades le pertenece completamente. La otra idea que contribuye a reforzar este sentido común es que el resultado del mercado es justo.

Ambas ideas deben ser desmontadas debido a su carácter falaz ya que los argumentos que las sustentan ignoran el rol que tiene la cooperación social. Una vez que se reconoce el carácter irrebasable que tiene la cooperación social en las sociedades contemporáneas y la necesidad de reducir la desigualdad como forma de garantizar la estabilidad social, entonces la imposición encuentra una fuerte justificación normativa.

- b) La sociedad uruguaya parecería padecer de cierta esquizofrenia ya que por una parte se autopercebe como igualitaria y solidaria, pero por otra manifiesta un fuerte rechazo a la imposición justificándolo en términos de autoposesión.

Ello es consistente con los escasos esfuerzos realizados por generar información sistemática que permita analizar la distribución de la riqueza. Creemos que parte de los esfuerzos del sistema estadístico nacional se deben orientar a este

objetivo, para generar bases informacionales que permitan un mejor diseño de políticas.

El escaso rol redistributivo de la imposición a la riqueza y su progresivo abandono por parte de los países desarrollados no es necesariamente el camino a seguir en un contexto como el latinoamericano y el uruguayo en particular. El uso de la imposición al patrimonio debe ser discutido a la luz de la fuerte concentración de los activos productivos, observada, por ejemplo, en Uruguay en el caso de la tierra. Se requieren estudios que permitan, también, analizar la evasión en estos casos.

Creemos que la relevancia del tema justifica promover un diálogo nacional donde se establezcan acuerdos para generar información sistemática sobre la distribución de la riqueza en Uruguay y se discutan los niveles de redistribución deseables. La Universidad de la República podría lanzar este debate pero se requiere el involucramiento de los diversos actores públicos, privados y de la sociedad civil.

Referencias

- Acta Número 3376 de la Cámara de Representantes, Parlamento de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Lunes 30 de octubre de 2006; 54° Sesión Extraordinaria.
- Alesina A. y Angeletos G.M. (2005) "Fairness and Redistribution", *American Economic Review*, vol. 95(4), pp. 960-980.
- Alvaredo F. y Saez E. (2009) "Income and Wealth Concentration in Spain from a Historical and Fiscal Perspective" *Journal of the European Economic Association*, vol. 7(5), pp. 1140-1167.
- Arocena R. y Caetano G. (2011) "País de aprendizaje solidario: ¿un futuro posible para el Uruguay en el mundo del siglo XXI?", En Arocena R. y Caetano G.(eds.) *La aventura uruguaya. ¿Naidés más que naidés?* Random use Mondadori. Editorial Sudamericana. Montevideo.
- Atkinson A. y Piketty T. (2007) *Top Incomes Over the Twentieth Century: A Contrast Between Continental European and English-Speaking Countries*, Oxford University Press, Oxford.
- Atkinson A.B. (1986) *The Economics of Inequality*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Bardhan, P., Bowles, S. y Gintis, H.(2000) "Wealth inequality, credit constraints and economic performance", en Atkinson, A. and Bourguignon, F.(eds), *Handbook of Income Distribution*, Amsterdam, North- Holland.
- Becker G. y Tomes R. (1976) "Child Endowments and the Quantity and Quality of Children", *Journal of Political Economy*, vol. 84(4), pp. S143-62.
- Benhabib J. y Przeworsky A. (2006) "The political economy of redistribution under democracy", *Economic Theory*, vol. 29(2), pp. 271-290.
- Benhabib J., Bisin Z. y Zhu S. (2011), "The distribution of wealth and fiscal policy in economies with infinitely lived agents", *Econometrica*, vol.79(1), pp.123-57.
- Bird R. M. (1991) "The Taxation of Personal Wealth in International Perspective", *Canadian Public Policy*, vol. 17(3), pp. 322-334.
- Bohman J. (1996) *Public deliberation. Pluralism, Complexity, and Democracy*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Bover O. (2010) "Wealth Inequality And Household Structure: U.S. Vs. Spain", *Review of Income and Wealth*, vol. 56(2), pp. 259-290.
- Bover O. (2005) *Wealth effects on consumption: microeconomic estimates from the Spanish survey of household finances*, Banco de España Working Papers 0522, Banco de España.

- Bowles, S. y Gintins (1995) "Productivity-Enhancing Egalitarian Policies", *International*
- Caetano G. y Rilla J. (1994) *Historia Contemporánea Del Uruguay: de la Colonia Al MERCOSUR*. Editorial Fin de Siglo. Montevideo.
- Casacuberta C. y Gandelman N. (2006) *Déficit habitacional y capacidad de acceso a la vivienda en Uruguay*, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial. Montevideo.
- Cnossen S. (2002) *Tax Policy in the European Union*, CESifo Working Paper Series No. 758
- Cohen G. A. (1989) "On the Currency of Egalitarian Justice", *Ethics*, vol. 19, nº 4, 1989.
- Cremer M. y Pestieau P. (2010) *The economics of wealth transfer tax*, CORE Discussion Papers 2010030, Université catholique de Louvain, Center for Operations Research and Econometrics (CORE).
- Davies J. y Shorrocks A. (2000) "The distribution of wealth" en Atkinson A.B. y Bourguignon F. (ed.), *Handbook of Income Distribution*, edition 1, volume 1, chapter 11, Elsevier.
- Davies J., Sandström S., Shorrocks A. and Wolff E. (2011) "The Level and Distribution of Global Household Wealth", *Economic Journal*, vol. 121(551), pp. 223-254.
- Deininger K. y Squire L. (1998) "New Ways of Looking at Old Issues", *Journal of Development Economics*, vol 57, pp. 259-87.
- Deininger K. y Olinto P. (2000) *Asset Distribution, Inequality, and Growth*, Policy Research Working Paper 2375. World Bank, Washington, DC.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, República Oriental del Uruguay, Nº 132 – Tomo 438, Montevideo, 12 de diciembre de 2006.
- Durante J. y Puterman G. (2007) *Preferences For Redistribution and Perception of Fairness: An Experimental Study*, Working Papers 2007-13, Brown University, Department of Economics.
- Dworkin R. (2000) *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Ferrantis D., Perry G., Ferreira F. y Walton M. (2004) *Desigualdad en América Latina y el Caribe ¿ruptura con la historia?*, Washington, D. C., Banco Mundial.
- Fries G. y Kennickell A. (2007) "Survey of Consumer Finances: Data Overview", *Kauffman Symposium on Entrepreneurship and Innovation Data*, Berlín.
- García Repetto U. (2006) *La experiencia del sistema de imposición a la renta en el Uruguay de los sesenta*, DT 05/06, Documento de Trabajo del Instituto de Economía.
- Harbury G. y Hitchens F. (1979) *Inheritance and wealth inequality in Britain*, Allen y Unwin, Londres.
- Heckley C. (2004) "Wealth Tax in Europe: Why the Decline?", en Taly M. y Mestrallet G. (eds) *Estate Taxation: Ideas for Reform*. <http://www.institutentreprise.fr/fileadmin/>

- Docs_PDF/travaux_reflexions/Notes_de_Institut/ExecSummaryHeckly.pdf.
- Honneth A. (1997) *La lucha por el reconocimiento*, Barcelona, Crítica-Grijalbo-Mondadori.
- Honneth A. (2007) *Disrespect. The Normative Foundations of Critical Theory*, Polity Press, Cambridge.
- Íñigo-Mora I. (2007) Estrategias del discurso parlamentario. La Cámara de los Comunes y El Congreso de los Diputados. *Discurso & Sociedad*, Vol 1(3) pp. 400-438
- Jenkins S. y Jantti M. (2005) *Methods for summarizing and comparing wealth distributions*, ISER Working Paper Series 2005-05, Institute for Social and Economic Research.
- Kant I. (2002) *Sobre la paz perpetua*, Madrid, Alianza.
- Kessler D. y Pestieau P. (1991) "The Taxation of Wealth in the EEC: Facts and Trends", *Canadian Public Policy*, vol 17(3), pp.309-321.
- Klor F. y Sayo J. (2010) "Social identity and preferences over redistribution", *Journal of Public Economics*, vol. 94(3-4), pp. 269-278.
- Labour Review*, vol 134(4-5), pp. 559-583.
- Meade J. (1964) *Efficiency, Equality and the Ownership of Property*, George Allen
- Mendive C. y Fuentes C. (1996) "Diferencias en la captación del ingreso por fuente", en *Aspectos metodológicos sobre medición de la línea de pobreza: el caso uruguayo*. Instituto Nacional de Estadística – CEPAL, Montevideo.
- Mintz J. (1991) "The Role of Wealth Taxation in the Overall Tax System", *Canadian Public Policy*, vol. 17(3), pp. 237-247.
- Murphy L. y Nagel T. (2002) *The Myth of Ownership. Taxes and Justice*, Oxford, Oxford University Press.
- Ohlsson H. Jesper R. y Waldenstrom D. (2006) *Long-Run Changes in the Concentration of Wealth: An Overview of Recent Findings*, Working Papers RP2006/103, World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER).
- Piketty T. (2010) *On the long-run evolution of inheritance: France 1820-2050*, PSE Working Papers halshs-00564853, HAL.
- Piketty T., (1995) "Social Mobility and Redistributive Politics", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 110(3), pp. 551-84.
- Rawls J. (1979) *Teoría de la justicia*, México, FCE.
- Rawls J. (1996) *El liberalismo político*, Barcelona, Crítica.
- Roemer J. (1998) *Equality of Opportunity*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1998.
- Shorrocks A. (1988) "Wealth holdings and entrepreneurial activity", en Kessler D. y Mason A. (eds.) *Modelling the Accumulation of Income and Wealth*, Clarendon Press, Oxford.
- Sierminska E. Frick, J. y Grabka M. (2008) *Examining the Gender Wealth Gap in Germany*, IZA Discussion Papers 3573, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Sokoloff, K., y Engerman E. (2000) "History Lessons: Institutions,

- Factors Endowments, and Paths of Development in the New World" *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14 (3), pp. 217-32.
- Stolovich L., Rodríguez J.M. y Bértola L. (1987) *El poder económico en el Uruguay actual*. CUI Montevideo.
- Torche, F. y Spilerman, S. (2006), *Household Wealth in Latin America*, Research Paper No. 2006/114. UNU-WIDER.
- Trías V. (1971) *Imperialismo y rosca bancaria en el Uruguay*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Van Dijk T. A.(2001) "Texto y contexto de los debates parlamentarios", *Tonos Digital: Revista Electrónica de Estudios Filológicos*, 2.
- Van Dijk T.A. (1993) "Principles of critical discourse analysis" *Discourse & Society* 4 (2), 249-283.
- Van Dijk T.A. (2004) *Racism, discourse and textbooks. Paper for a symposium on Human Rights in Textbooks*, History Foundation, Estambul.
- Van Dijk T.A. (2006) "Discurso y manipulación: Discusión teórica y algunas aplicaciones", *Revista Signos*, 39(60) 49-74.
- Van Dijk, T. (2000a) "Parliamentary Discourse", en Wodak R. y Van Dijk T. (eds) *Racism at the Top. Parliamentary Discourses on Ethnic Issues in Six European States*. Klagenfurt, Austria: Drava Verlag, pp. 45-78.
- Van Dijk, T. (2000b) *On the analysis of parliamentary debates on immigration*, en M. Reisigl y R. Wodak (eds.), *The semiotics of racism. Approaches to critical discourse analysis*, Viena, Passagen Verlag.
- Walzer M. (1993) *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- White P. R. R.(2010) (s.f.), *The appraisal website*, Consultado en noviembre 2010, en <http://www.grammatics.com/appraisal/>.
- Wodak, R. (2008) "Discourse Studies - Important Concepts and Terms", en R. Wodak & M. Krzyzanowski (Eds.) (2008) *Qualitative Discourse Analysis for the Social Sciences* Basingstoke, Palgrave.
- Wodak, R. y Van Dijk, T. (eds.) (2000) *Racism at the Top. Parliamentary Discourses on Ethnic Issues in Six European States*, Klagenfurt, Viena, Drava Verlag.
- Wolff E. (1998) "Recent Trends in the Size Distribution of Household Wealth", *Journal of Economic Perspectives*, American Economic Association, vol. 12(3), pages 131-50, Summer.
- Wolff E. (1994) "Trends in Household Wealth in the United States, 1962-83 and 1983-89", *Review of Income and Wealth*, vol. 40(2), pp. 143-74.
- Wolff E. (1996) "International Comparisons of Wealth Inequality", *Review of Income and Wealth*, vol. 42(4), pp. 433-451.
- Wolff E. (2002) "Inheritances and Wealth Inequality, 1989-1998", *American Economic Review*, vol. 92(2), pp. 260-264.

Anexo

Cuadro A.1. Distribución de la recaudación tributaria por impuesto. 1982-2009

	Total	IVA	IMESI	IRAE	IRPF	IASS	IRIC	COFIS	Patrimonio Personas Jurídicas	Patrimonio Personas Físicas	Patrimonio Explotaciones Agropecuarias	Otros
1982	100,0	49,2	29,2	0,0	0,0	0,0	12,4	0,0	0,0	0,0	0,0	9,1
1983	100,0	44,0	31,4	0,0	0,0	0,0	14,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,6
1984	100,0	49,4	32,2	0,0	0,0	0,0	8,8	0,0	0,0	0,0	0,0	9,7
1985	100,0	47,3	31,3	0,0	0,0	0,0	6,5	0,0	0,0	0,0	0,0	15,0
1986	100,0	46,7	29,5	0,0	0,0	0,0	6,2	0,0	0,0	0,0	0,0	17,6
1987	100,0	45,9	29,6	0,0	0,0	0,0	7,1	0,0	0,0	0,0	0,0	17,3
1988	100,0	50,8	26,1	0,0	0,0	0,0	8,1	0,0	0,0	0,0	0,0	14,9
1989	100,0	51,4	27,3	0,0	0,0	0,0	7,1	0,0	0,0	0,0	0,0	14,1
1990	100,0	51,1	27,2	0,0	0,0	0,0	6,8	0,0	2,0	4,5	0,0	8,4
1991	100,0	52,9	26,8	0,0	0,0	0,0	6,2	0,0	2,3	2,1	0,0	9,6
1992	100,0	51,8	24,3	0,0	0,0	0,0	8,3	0,0	2,8	2,8	0,0	10,0
1993	100,0	51,6	22,9	0,0	0,0	0,0	10,5	0,0	2,7	1,9	0,0	10,4
1994	100,0	52,5	24,0	0,0	0,0	0,0	10,9	0,0	3,0	1,8	0,0	7,8
1995	100,0	54,8	21,5	0,0	0,0	0,0	11,4	0,0	3,1	1,4	0,0	7,8
1996	100,0	54,0	20,5	0,0	0,0	0,0	12,3	0,0	3,6	0,7	0,4	8,6
1997	100,0	53,5	20,7	0,0	0,0	0,0	11,2	0,0	4,9	0,5	0,5	8,6
1998	100,0	53,4	19,4	0,0	0,0	0,0	13,1	0,0	3,9	0,4	0,5	9,4
1999	100,0	54,7	18,8	0,0	0,0	0,0	13,7	0,0	3,8	0,4	0,4	8,3
2000	100,0	53,2	20,3	0,0	0,0	0,0	13,6	0,0	4,4	0,3	0,4	7,7
2001	100,0	52,4	20,1	0,0	0,0	0,0	12,2	2,4	3,7	0,4	0,1	8,8
2002	100,0	50,6	17,1	0,0	0,0	0,0	11,2	4,2	5,3	0,3	0,0	11,4
2003	100,0	51,9	15,0	0,0	0,0	0,0	8,8	4,7	6,2	0,3	0,0	13,1
2004	100,0	52,0	13,9	0,0	0,0	0,0	12,5	4,4	5,4	0,3	0,0	11,5
2005	100,0	52,5	13,6	0,0	0,0	0,0	13,9	3,9	5,8	0,4	0,0	9,9
2006	100,0	53,7	12,9	0,0	0,0	0,0	14,8	3,8	5,2	0,4	0,0	9,3
2007	100,0	56,7	11,9	0,7	4,8	0,0	11,0	1,8	4,8	0,3	0,0	7,9
2008	100,0	55,2	9,1	9,6	11,5	0,5	4,3	0,0	5,2	0,3	0,0	4,3
2009	100,0	53,5	9,6	12,3	10,4	1,5	1,8	0,0	6,0	0,3	0,0	4,6

Fuente: DGI

Este trabajo ha sido elaborado en el marco del programa Fondo Artículo 2 para la comprensión de temas de interés general de la Universidad de la República. El objetivo del programa es poner en discusión temáticas de importancia para la sociedad, buscando promover un debate informado. En este contexto, este trabajo busca aportar elementos para la discusión sobre la distribución de la riqueza en Uruguay pues se trata de un tema fuertemente debatido en el presente, aunque las bases normativas y empíricas de esta discusión son muy escasas.

El libro combina la perspectiva de economistas, filósofos y lingüistas. Se recaban los principales debates normativos sobre los fundamentos para la imposición así como las discusiones y prácticas a nivel internacional sobre imposición a la renta. A la vez se relevan las experiencias de países que han realizado esfuerzos sistemáticos de recolección de información en este aspecto. Finalmente, se analiza la escasa información existente en Uruguay sobre distribución de la riqueza, al tiempo que se releva la normativa tributaria y se realiza un análisis de discurso de la reciente discusión parlamentaria sobre la instauración del impuesto a la renta.

La importancia del tema justifica promover un diálogo nacional donde se establezcan acuerdos para generar información sistemática sobre la distribución de la riqueza en el país y se discutan los niveles de redistribución deseables.

La Ley Orgánica de la Universidad de la República define en su artículo 2, entre sus fines, el de “contribuir al estudio de los problemas de interés general y propender a su comprensión pública”. Apuntando a este cometido se ha creado el Fondo Universitario para Contribuir a la Comprensión Pública de Temas de Interés General, con el objetivo de financiar proyectos de difusión en torno a temas de relevancia nacional.

Se trata de un programa que busca promover el estudio de temas relevantes y polémicos, a través del financiamiento de proyectos realizados por grupos interdisciplinarios de profesionales universitarios, para su posterior publicación y presentación pública, poniendo a disposición de la ciudadanía toda la información generada sobre el tema de trabajo. La Colección Artículo 2, reúne los resultados obtenidos durante la primera edición del Programa.