

## BAJA RELACIÓN ACTIVO-PASIVO

## Situación de Caja Bancaria se inscribe dentro de la problemática general de la Previsión social

Finalizado el Plenario Nacional de Jubilados del viernes 10 de junio de 2005 se dio inicio, en el Teatro de Aebu, a un ciclo de charlas sobre temas relacionados a la seguridad social y la situación de Caja Bancaria, promovido por este CDA.

El primer disertante fue el economista Gabriel Lagomarsino, actual asesor de la presidencia del BPS. En la *Revista CDA* de Jubilados y Pensionistas de Aebu del mes de julio, les brindamos –por obvias razones de espacio– la versión editada. A pedido de los participantes del plenario, les ofrecemos la versión completa.

El segundo disertante –del viernes 17 de junio– fue Juan José Ramos, presidente del Sector Banca Privada de Aebu, e igualmente se encuentra la versión completa de su disertación en esta página.

### Ec. Gabriel Lagomarsino

Nuestra inquietud por los temas tributarios surge desde el costado, desde el ángulo de la seguridad social. Integro desde 1992 el equipo de representación de los trabajadores en el Banco de Previsión Social (BPS), cuando Ernesto Murro era el representante. Ahora trabajo como asesor de Murro, actual presidente del BPS. O sea, yo provengo de la seguridad social.

En el BPS, la mitad del presupuesto se financia con impuestos y la otra mitad con contribuciones de los afiliados. Mientras que las contribuciones que hoy reciben ustedes, exclusivamente, en la Caja Bancaria: patronales, de los bancarios activos y de los propios jubilados –como medida paliativa mientras se vaya resolviendo la situación de dificultades financieras que tiene la Caja Bancaria–, nos despertó la inquietud y resolvimos hacer una investigación sobre el sistema tributario uruguayo, trabajo que hicimos en el año 2000 con un colega, Carlos Grau, y que es básicamente lo que voy a presentar acá. Es decir, **vamos a analizar la estructura tributaria del Uruguay, su evolución reciente y su comparación internacional.**

Hagamos una definición muy breve de **tributos**. Tributos es como el género, y después hay distintas especies. En los tributos están: **las contribuciones** a la seguridad social (SS), que es una de las familias de los tributos, **los impuestos** que son más generales, el gobierno recauda impuestos sin fin específico, para

destinarlos luego a distintas áreas del Estado, a salud, educación, a seguridad, etc. Las contribuciones a la SS tienen un fin específico: el más importante, o el que pesa más financieramente, es el de financiar las pasividades, si es un régimen solidario como era, exclusivamente, en este país hasta el año 1996.

Financiar las pasividades presentes y además, en un régimen solidario intergeneracional, el activo que está contribuyendo hoy va a ser financiado por los activos de mañana, por nuestros hijos o nuestros nietos, cuando nosotros estemos jubilados. Ese es el sistema de **solidaridad intergeneracional**, aunque ustedes saben que en 1996 hubo una ruptura en este sistema, cuando se desguzó una parte con la creación del **régimen de cuenta de ahorro individual** que administran las AFAP, en una cuenta individual. Capitaliza ahí para su propia cuenta y según tenga más o menos suerte –lo que pase en el mercado de valores, una serie de riesgos y de incertidumbres–, obtendrá una renta vitalicia cuando llegue la edad de la jubilación.

Varios factores han incidido en esta situación financiera del BPS. En 1990, de cada \$100 que gasta el BPS, \$20 eran por impuestos, pero hoy en día es la que dije: 50 y 50. ¿Qué ha sucedido? Hay una cuestión demográfica, que pasa en el Uruguay y pasa en todas partes el mundo, que es el envejecimiento de la población, una tendencia poblacional, una ley de la población. Y en el Uruguay tenemos además algo que distorsiona la ecuación demográfica: la lamentable emigración de los últimos años por razones económicas, que afecta en términos generales a la SS, pero tenemos además un factor que tiene que ver con lo que ha sido la consecuencia de la política económica y sus repercusiones nefastas en el mercado laboral. Todos sabemos que la del 90 fue una década en la que la precarización del trabajo creció en forma importantísima. Y no sólo la precarización en su forma más, digamos... absoluta, ya que más que precarización es falta de empleo.

Todos sabemos que Uruguay, desde 1995, aun con crecimiento económico, tiene dos dígitos de desempleo. Más del 10 por ciento de desempleo, pero además todas las formas distintas del informalismo. La Dirección de Estadísticas da cuenta de que en el último año –2004– el 50% de los que estaban trabajando en el Uruguay lo hacían en negro. Eso obviamente ya no es un factor demográfico, sino de consecuencias de la política económica. Todavía queda por discutir si la precarización del mercado laboral es **una consecuencia** de la política económica o fue **una premisa** de la política económica. Yo me inclino por esta segunda opción, creo que se pensó que precarizando el mercado laboral –no llamando más a consejos de salarios, no habiendo instituciones– se lograba abaratar el trabajo y, por lo tanto, iba a crecer la productividad y luego nos insertábamos en la productividad del mundo... la realidad, pruebas al canto, ha demostrado que resultó todo lo contrario.

Esa precarización del mercado trajo graves problemas de inserción laboral, seguido de otras políticas que tenían que conformar un modelo que hoy sabemos que hay que desterrar definitivamente del país. El planteo que nos hicimos fue el siguiente: por un lado tenemos que la seguridad social, (estoy hablando del BPS, pero esto puede llegar a ser generalizable, aunque la seguridad social del BPS es la seguridad social del grueso del país), si se financia por impuestos generales... los impuestos generales no son por deducciones –

como ser el aporte obrero o patronal– lo paga todo el mundo, ya que cuando va a comprar cualquier cosa al almacén está pagando IVA o IMESI, pero todas esas personas (que además están en negro o están sin trabajo), no van a tener derecho a jubilarse ni a las prestaciones actuales de actividad, como seguro de desempleo. (Hasta hace poco tampoco la Asignación Familiar. Nosotros promovimos algunas leyes para que ésta se diera independientemente de la pertenencia o no al mercado formal de trabajo). Sin embargo todos somos contribuyentes a la seguridad social, porque ese 50% de asistencia por impuestos generales lo financia todo el mundo, aun aquellos que no tienen derecho a los beneficios de la seguridad social.

Acá tenemos un grave problema de equidad y máxime como fue la reforma del 96, en que las exigencias ahora son de 35 años registrados. Acabamos de hacer una investigación, que terminamos en diciembre de 2004, donde se demuestra claramente que **a una enorme proporción de trabajadores les va a ser imposible llegar a tener 35 años de trabajo registrados**. Imposible dado la densidad de cotización, es decir la proporción de trabajo que tiene registrada el que cotizó, en el período de la vida laboral. Estamos hablando sobre todo de los trabajadores de menores y medianos ingresos, que son –obviamente, si esto continúa como está– los que van a tener ese problema.

Estamos ante una situación en la que creo que la inclusión de la CB debe hacerse en el marco más general de la seguridad social, porque nos consta que la CB tiene problemas. Sí los tiene, ustedes bien lo saben; ahí estaba leyendo en un boletín que hay 12 mil activos y 16 mil pasividades. Sí los tiene, pero no es sólo la CB que tiene problemas, es la seguridad social de todo el país. Y los que tiene hoy la CB no se deben a problemas de gestión. Con la participación de los trabajadores y de los jubilados, la administración de la Caja Bancaria siempre fue un ejemplo; inclusive nosotros los trabajadores que recién pudimos ingresar –los trabajadores en general, aunque no seamos bancarios– que recién en el 92 pudimos ingresar en el BPS, siempre poníamos como ejemplo la gestión y la claridad que daba la participación de los involucrados en la gestión de la CB y otras cajas paraestatales. O sea, no fue por eso. Acá lo que pasa es que hubo un problema, que todos sabemos cuál fue.

Me parece que esto es una primera cuestión. **La Caja Bancaria ¿va a ser autónoma? Puede ser lo más deseable, no lo sé. Yo no soy especialista en el tema de la Caja Bancaria pero me parece que – independientemente de reivindicar que sea autónoma y que siga teniendo la composición actual–, tenemos que ver de insertarla en el conjunto de la seguridad social. Es como si nosotros, en el BPS, no nos preocupáramos de lo que está pasando en la CB. No sólo sería egoísmo sino que sería torpeza intelectual (es una reflexión que yo quería dejarles).**

Es una opción que ustedes van a discutir para la CB. Recién uno de los oradores en la asamblea hablaba de la posibilidad de un impuesto a las transacciones financieras como fuente de financiamiento adicional para la CB. Esto me parece es un primer orden de reflexión... como los trabajadores... cuando hablo de los trabajadores lo hago en general, a los jubilados los considero como trabajadores, ahí en ese grupo, porque me parece que tenemos que tener la visión del total y esa visión nos ha llevado a comprometernos con otras

cosas, como siempre lo ha hecho el movimiento sindical uruguayo. Y ahora también movimiento sindical tanto de trabajadores activos como de trabajadores pasivos... o mal llamados “pasivos”, en el sentido de que nos tenemos que comprometer no sólo con nuestra realidad sino con un marco más amplio.

Por ejemplo, si vamos a pensar en una financiación tripartita para la Caja Bancaria, tenemos que pensar con qué tipo de impuestos va a colaborar el Estado en general, y no olvidar, además, que cuando hablamos del Estado... el Estado son impuestos que paga la gente... siempre. No es una abstracción... **Porque no es que en el BPS el 50% de la plata para pagar las jubilaciones, pensiones, asignaciones familiares, seguros de paro, etc, la ponga el Estado. No, no es *el Estado*, es la gente cuando paga los impuestos.** El Estado recauda y después lo tiene que pasar al BPS. Y ahora le tiene que pasar mucho más al BPS porque, entre otras cosas, cuando se creó el sistema de las AFAP el BPS perdió 200 millones de dólares por año. De plata que entraba al BPS antes y que ahora va a las AFAP. Y el Estado se endeuda con las AFAP, y después le tiene que devolver al BPS la plata que le sacó la ley de la reforma de la SS de las AFAP... una calesita en la que, en el medio, hay que pagar comisiones, etc. Un circuito en el que no se sabe quién ganó. Alguien ganó. El país no me parece que haya ganado. Los trabajadores es seguro que no van a ganar con sus futuras jubilaciones, o la gran mayoría de los trabajadores no van a ganar con sus futuras jubilaciones en este círculo vicioso que ha generado el nuevo sistema en el Uruguay.

¿Qué está pasando entonces?, desde el punto de vista de la seguridad social tenemos en Uruguay una situación con muchas dificultades de tipo estructural. Que van a ir cambiando, a nuestro entender, con mejoras y modificaciones sustantivas en la normativa de la seguridad social, pero que esto solo no alcanza, sino que tiene que ir cambiando, obviamente, con otro modelo económico y social de país, donde empiece a generar más trabajo, un modelo productivo; y al decir más trabajo que no sea en negro, como el poco que se creó en los últimos años, en esta reactivación económica que es insuficiente, que es con más pobreza y más indignancia. En 2004 más que en 2003. Cuando en 2004 crecimos más de un diez por ciento... es vital cómo todos los subsistemas económicos y sociales de una economía se organizan de una manera y con una orientación diferente... porque todos interactúan.

Nosotros podemos buscar la mejor solución para la CB... buscar las mejores normas para el BPS, para la Caja de Profesionales, para la Militar, la Policial, la que se nos ocurra... pero si se mantiene el 50% de trabajo en negro, si acá sigue habiendo más del 10% de desempleo, si en la creación de nuevos empleos más del 80% es en el informalismo... no hay ninguna varita mágica que nos resuelva el problema de los sistemas previsionales en el país.

Y uno de los subsistemas que interactúa en forma fundamental en esto es el sistema tributario. ¿Qué es lo que vimos en este trabajo del sistema tributario uruguayo? Voy a dar pocos números, porque cansan (y después les voy a pasar un resumen de la investigación, para que ustedes tengan a disposición). En el mundo existen, más allá de particularidades, grandes “cuerpos” o “familias” de impuestos. **Los impuestos directos y los impuestos indirectos.** Básicamente, los directos tienen la condición de que el que paga es

sobre quien recae ese impuesto. **Se confunde el que hace el aporte, con sobre quien recae el impuesto.** Básicamente –para tipificarlos– son los impuestos a la renta; que puede ser a las empresas (o sea de las ganancias de las empresas. Acá en el Uruguay eso se llama IRIC, por ahora...) y el Impuesto a la Renta de las personas físicas. **En Uruguay el impuesto a las personas físicas, en rigor, no existe. Existe una especie de impuesto a las personas físicas –mutilado, amputado– que sólo grava las rentas salariales y las de jubilaciones, que es el impuesto a las retribuciones personales.** (Es una de las familias. Vamos a quedarnos en las generalidades, para después ver el caso uruguayo). **Y la otra gran familia son los impuestos indirectos que, fundamentalmente, el que los termina pagando no es el agente de retención que lo vuelca al Estado. Son los impuestos al consumo.** En el Uruguay hay dos grandes, y otros “impuestitos” al consumo: el IVA, el IMESI, y los impuestos específicos a determinados bienes... como todos estamos pensando. **Estas dos grandes familias actúan en todos los sistemas tributarios el mundo. En todos. En lo que difieren es en el peso específico que tienen en un sistema tributario y en otro.** ¿Qué es lo que sucede?, desde varios puntos de vista, hay razones de eficiencia para analizar un sistema tributario, pero también hay razones de equidad. Si un sistema tributario descansa, sobre todo, en impuestos al consumo, por razones de lógica matemática al fin de cuentas, ese sistema tributario muy probablemente sea **regresivo.**

¿Qué es regresivo?, significa que hacen un esfuerzo contributivo mayor las personas de menores ingresos. Es decir que la persona más pobre en una sociedad vuelca un porcentaje mayor de sus ingresos al erario público, que las personas de mayores ingresos, que vuelcan un porcentaje menor. Y bueno, en el Uruguay, la estructura de impuestos al gobierno fiscal es: de cada \$100 que recauda el Estado \$63 corresponden a impuestos al consumo; 20% son impuestos a la renta (estoy hablando del año 2000 cuando hicimos la investigación. La realidad no ha cambiado. La estructura tributaria sigue siendo básicamente idéntica hoy en 2005 que en el 2000). O sea, 63% impuestos al consumo, 20% impuestos a la renta. Y ese 20% se dividía en 9% al IRP (más que Renta eran impuestos a trabajadores y jubilados), y el otro 11% eran impuestos a la Renta de las empresas –el IRIC–, y dentro de este IRIC pesan mucho las empresas públicas, ya que aportan alta proporción del IRIC. Las empresas públicas no aportaban IRIC, comenzaron a hacerlo en 1990.

**El comercio exterior.** De cada \$100 que recauda el Estado, \$4 (4%) lo hace del comercio exterior, sobre todo por la vía de las exportaciones (que están prácticamente desgravadas) y de otros impuestos. Para no atorarlos con números que si no nos vamos a perder, veamos cómo ha evolucionado esta estructura tributaria. Nosotros hicimos el análisis en los 90. Esta estructura tributaria ha sido absolutamente estable. O sea, estas proporciones que les acabo de contar –desde el 90 al 2000, que son los años que estudiamos–, se han mantenido básicamente iguales. Estos son los rasgos. ¿Cómo caracterizamos al sistema tributario uruguayo? Es un sistema que tiene muchos impuestos al consumo y pocos impuestos a la Renta. Pero para eso tendríamos que ver esa presunción, o todo lo que *sabemos* que realmente pasa, hacer un análisis y compararlo con otras realidades. En nuestra investigación analizamos un conjunto de 70 países, que representaban el 90% del producto bruto mundial. Países de todas las regiones. Más ricos. Más pobres. Teníamos una muestra que representaba todo lo que se produce en un año.

Y nos encontramos con una diferencia abismal con los países desarrollados. ¡Abismal! Porque allí la ecuación se invierte. En el promedio de los países desarrollados, el 60% es impuesto a la Renta y el 30% son impuestos al consumo. Pero en el impuesto a la Renta, además, la mayoría lo es a la Renta de las personas físicas, es decir que grava las jubilaciones... y a partir de determinado nivel. Es una renta la jubilación. Los salarios también, pero también las otras rentas, las de intereses, de capital, inmobiliarias. El conjunto de fuentes por las que una persona puede recibir ingresos. No como en Uruguay donde la fuente que se grava a la renta personal es solamente salarios y jubilaciones.

En Estados Unidos casi todo es impuesto a las personas físicas, existe muy poco impuesto a otra cosa, y esa realidad, esa comparación internacional, pone el caso de Uruguay sesgado a los impuestos al consumo, con la media de América Latina –que es la región con más impuestos indirectos–, pero también con Africa, con Medio Oriente y con cualquier realidad del mundo, Uruguay se ubica en el ranking mundial con un desorbitado peso de los impuestos al consumo respecto a los demás impuestos. (Esta comparación la hicimos con datos del propio FMI en un anuario donde planteaba la estructura tributaria de los 150 países que hay en el mundo). Esto plantea un sistema tributario desbalanceado y evidencia una enorme dispersión de impuestos. La DGI administra 24 impuestos, de los cuales 20 (no recuerdo ahora el porcentaje) no cubre ni el 2% de toda la recaudación de la DGI. **Eso es ineficiencia:** para controlar tantos impuestos tiene que tener muchos métodos distintos. Y cuando vino la época de crisis se inventó el COFIS (que es más o menos como un IVA disfrazado). Ya teníamos un IVA del 23% –que es el récord mundial–, y si se le sumaba un 3% se iba al 26%... entonces se inventó el COFIS... que actúa como un IVA. Esta es la estructura tributaria del Uruguay: absolutamente desbalanceada. Y es ineficiente por ese conjunto de impuestos.

**Fijémonos en que tenemos, desde la perspectiva de seguridad social, un doble problema. Mucha gente –lamentablemente una enorme proporción de trabajadores– no va a llegar a los derechos jubilatorios, dadas las condiciones legales actuales que existen en el país.** Nosotros conocemos de esto. Hicimos un análisis comparativo de la base de datos de la Asociación Internacional de Seguridad Social, y **en ninguna parte del mundo, lo podemos asegurar con toda certeza, exigen 35 años de trabajo registrado para jubilarse. Uruguay es récord en tal sentido.** Entonces tenemos que por un lado la situación del mercado laboral, con más del 40% de trabajo en negro, con el 50% de la Población Económicamente Activa que no cotiza, no tiene los derechos de seguridad social, pero contribuye a la seguridad social. Insisto: contribuyen con una carga tributaria mayor los de menores ingresos, porque la gente que está afuera de la seguridad social coincide con que son los trabajadores informales, empleados, etc. **Y esa gente no va a tener derechos, pero está contribuyendo en un sistema impositivo que además es regresivo.**

Esto está planteando una seria dificultad en orden de los principios de la seguridad social. De la solidaridad intergeneracional por un lado, la del más rico con el más pobre, del enfermo con el sano, del empleado con el desempleado, todas son solidaridades inherentes a los principios básicos de la seguridad social. Sabemos que el nuevo gobierno se apresta a formar una comisión para el análisis de la reforma

tributaria, que va a querer discutir en el Parlamento el año próximo. Seguramente muchas de estas cosas van a estar presentes en la hora en que esta comisión se instale (según estoy informado será muy en breve, prácticamente ya).

Creo que la perspectiva de la seguridad social es una discusión que nos debe importar como ciudadanos, en principio, pero en la perspectiva de la SS en la necesaria e imprescindible reforma de la Caja Bancaria, la reforma tributaria es una... y también la posible y necesaria reforma de la normativa de la SS de las prestaciones que brinda el BPS, es también una discusión que debe importarnos como militantes de la seguridad social, porque el financiamiento es parte de un sistema. El que nosotros defendemos tiene los principios que ha preservado siempre: la solidaridad, la universalidad, la participación. Por eso es imprescindible –y me imagino que ustedes defenderán a capa y espada la vigencia de la participación de los trabajadores activos y jubilados dentro de la CB–, pero también me parece que nos tenemos que preparar para esa discusión con una visión amplia del problema. Y vuelvo a la idea del principio. La defensa de la autonomía de la CB no se contradice, sino al contrario, con una visión amplia, de insertar las vicisitudes de la CB con las vicisitudes de la seguridad social en general, así como nosotros en el BPS haríamos mal si nos preocupáramos de analizar las reformas del BPS olvidándonos (es cierto que somos un poquito más grandes que los demás) de lo conceptual, que es lo importante.

El sistema tributario me parece que está necesariamente en esta discusión que se viene. Los compañeros bancarios han tenido una propuesta, nosotros hemos tenido bastantes reuniones el año pasado, cuando al final el gobierno saliente decidió lavarse las manos con el tema y que se encargara el nuevo gobierno. Porque fue así. Ellos desde el principio del mandato nos hablaban de reformas importantísimas, una era la del BPS sobre la que dimos ardua batalla haciendo lo que estuvo a nuestro alcance para evitarla. Pero hay reformas estructurales de muchos tipos a encarar en el país. La reforma del Estado, las reformas productivas, la reforma que tenga que ver con el sistema tributario, la que tenga que ver con un país productivo, distributivo, armónico.

Me parece que los elementos que nos podamos seguir dando, en tanto la comprensión de estos temas, hay dos que están muy vinculados: uno es el mercado laboral y el otro es el sistema tributario. Cuando analicemos las SS, estos dos temas tienen que estar juntos porque trasvasan a la seguridad social por distintos lados, están totalmente emparentados. Los podemos distinguir en el detalle siempre y cuando sepamos que tienen una íntima relación entre ellos.

Y por último una reflexión. Tiene que ver con que a veces se han hecho falsas oposiciones en el país. La idea del país productivo no va en contra de la bancarización porque acá también importa el sentido que se le da a las palabras. Una cosa es decir Uruguay plaza financiera. Acá no se hará ningún control. Hacemos el secreto bancario. El secreto tributario. No cobramos ningún impuesto. Así acuden los capitales acá. No digo que Uruguay no tenga una presencia fuerte en asuntos financieros. Una bancarización que es la expansión correcta del sistema financiero junto al país productivo es una necesidad. La expansión genuina

del sistema financiero acompañando al desarrollo del país productivo. Y eso va a tener una repercusión positiva al respecto de la Caja Bancaria.

Este de la bancarización es un ejemplo de cómo los subsistemas deben interactuar. El objetivo específico es tener un mejor sistema de seguridad social en el Uruguay. El objetivo específico en el caso de ustedes es fortalecer la hoy muy debilitada Caja Bancaria. Pero eso tiene que ver con otros objetivos que se tienen que ir desplegando juntos, tiene que ver con otros desarrollos que están planteados como puntos estratégicos para el país, en estos primeros cinco años en que hay que empezar a torcer fuertemente el rumbo descabezado que nos llevaba al final del barranco.

Muchas gracias.