El Proyecto de Impuesto Emergencia Sanitaria COVID-19 y la distribución del ingreso: elementos para el debate[1]

Mauricio De Rosa, Andrea Vigorito y Joan Vilá

03/04/2020

Resumen

- En este documento analizamos la ubicación en la distribución personal del ingreso de quienes aportarán al "Impuesto Emergencia Sanitaria COVID-19" (impuesto COVID en adelante), con especial foco en los trabajadores del sector público con salarios superiores al umbral contributivo estipulado en $120.000 nominales ($80.000 pesos líquidos).
- El ejercicio se realizó en base a información de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística de 2018 y de registros tributarios desidentificados, provenientes de la Dirección General Impositiva correspondientes a 2016 (actualizados a valores de febrero 2020 en ambos casos).
- En 2018, los asalariados públicos (excluyendo el sector salud) representaban el 13,9% del total de personas ocupadas y el 20% de los trabajadores formales. El grupo se ubica principalmente por encima de la mediana (deciles 6 a 10), tanto en el caso de la distribución de las remuneraciones laborales, como las totales (incluyendo, además, jubilaciones y rentas provenientes del capital).
- Los contribuyentes del impuesto COVID se encuentran dentro del 4% de perceptores mayores ingresos personales. Los asalariados del sector público constituyen aproximadamente el 30% del total del grupo, aun considerando escenarios extremadamente adversos de caída de las remuneraciones en el sector privado. Si bien estos contribuyentes se ubican en los grupos de mayores ingresos de la distribución de perceptores, al considerar la ubicación de sus hogares, se observa que éstos se encuentran presentes a lo largo de buena parte de la distribución del ingreso.
- Bajo el actual diseño, aproximadamente 75% del total de los perceptores de ingresos del 4% superior no sería objeto del impuesto COVID, a pesar de tener una capacidad contributiva significativa y equiparable a la población objetivo definida. Dentro del 1% superior, la abrumadora mayoría (85%) de los integrantes del grupo no se vería afectada por este impuesto.
- Este escenario genera fuertes problemas de equidad horizontal, pues potenciales contribuyentes iguales pagan impuestos notoriamente diferentes. A modo de ejemplo, un trabajador del sector público con un ingreso nominal mensual de $150.000 pagaría el 26% de su salario por concepto de impuesto a la renta (IRPF + impuesto COVID), mientras que, la tasa efectiva para un trabajador privado del mismo nivel de ingresos, sería del 12%. De esta manera, para pagar una tasa de 26%, un trabajador del sector privado debería percibir aproximadamente $500.000 mensuales.

[1] Agradecemos los valiosos comentarios y sugerencias de Verónica Amarante, Luis Bértola, Bibiana Lanzilotta, Martín Leites, Alina Machado, Gabriela Mordecki e Ivone Perazzo. Todos los errores son de nuestra exclusiva responsabilidad.

- Los problemas de diseño del impuesto COVID, en particular los relativos a la equidad horizontal y la vasta proporción de ingresos muy elevados no gravada, sugieren considerar diseños alternativos. En particular, sería conveniente recurrir al mecanismo ya montado del IRPF, pues cumple la condición de gravar progresivamente a los contribuyentes, incorporando automáticamente las variaciones de ingreso que surjan a partir de la crisis. Adicionalmente, si bien mantiene una estructura dual, logra gravar a todas las rentas, incluyendo las del capital.

1. Introducción[2]

El apoyo a los sectores más impactados por los efectos económicos de la pandemia de COVID-19 requiere generar en forma rápida los recursos para desplegar políticas de apoyo.[3] A esos efectos, el jueves 26 de marzo, el gobierno anunció la creación del Fondo Coronavirus. Una de las fuentes de financiamiento de este fondo consistirá en un impuesto transitorio que gravará los salarios de los trabajadores del sector público, excluyendo al personal de salud, y a las pasividades. En el proyecto de ley hecho público el 31 de marzo, se establecieron los tramos de ingresos laborales y pasividades a ser gravados por el impuesto, así como las tasas de aporte. [4]

Más allá de valoraciones sobre la pertinencia de utilizar un impuesto a la renta como una de las fuentes de financiamiento del Fondo Coronavirus, el exclusivo recurso a los salarios públicos y pasividades, requiere de un mayor examen desde el punto de vista distributivo e impositivo. En el caso de las pasividades no se distingue entre cajas, por lo que este documento se centrará principalmente en los trabajadores del sector público.

A tales efectos, se analiza la ubicación de los trabajadores del sector público en la distribución de las remuneraciones laborales y del ingreso en general (incluyendo, además, jubilaciones y rentas del capital), con énfasis en los sectores abarcados por el nuevo impuesto. Posteriormente, se plantean algunas consideraciones con respecto de la equidad vertical y horizontal de la medida propuesta, relevantes para el diseño de una política de esta naturaleza. El trabajo se basa en microdatos de las Encuestas Continuas de Hogares del Instituto Nacional de Estadística de 2018 y de registros tributarios desidentificados de la Dirección General Impositiva de 2016, actualizados con los índices correspondientes.

---

[2] Si bien a lo largo de este trabajo utilizamos el género masculino, esto no implica una intención de no reconocimiento o invisibilización de otros géneros o identidades, sino que constituye una decisión exclusivamente orientada a simplificar la lectura.

[3] No nos extendemos aquí sobre las medidas a tomar. Para una propuesta (no taxativa) en esta misma serie véase: http://www.fcea.edu.uy/images/dto_economia/Blog/Aportes_y_an%C3%A1lisis_en_tiempos_de_coronavirus._1.pdf (último acceso: 1/4/2020)

[4] El texto del proyecto de ley puede consultarse en https://es.scribd.com/document/454237492/Proyecto-Fondo-Covid-19#from_embed (último acceso: 1/4/2020)

Vale aclarar en este punto, que no es nuestro objetivo simular el nivel de recaudación alcanzado o evaluar su suficiencia, como tampoco lo es discutir la pertinencia de los umbrales de ingresos y tasas de aporte.[5] Tampoco abordamos las características del impuesto en términos de eficiencia.[6]

2. El punto de partida

La medida anunciada por el gobierno, "Impuesto Emergencia Sanitaria COVID-19" (impuesto COVID de aquí en adelante), consiste en un impuesto sobre los salarios públicos superiores a 120 mil pesos mensuales, excluyendo a quienes trabajan en servicios de salud. Los tramos salariales y las tasas a aplicar anunciados por el Poder Ejecutivo se presentan en el Cuadro 1.[7]

Cuadro 1. Tramos salariales y tasas de aporte. Impuesto COVID.

Tramo de ingreso nominal mensual	Tasa
0-120.000	0%
120.000-130.000	5%
130.000-150.000	10%
150.000-180.000	15%
Mas 180.000	20%

Fuente: Proyecto de Ley "Fondo Solidario COVID-19"

Como se señaló en la introducción, escapa a los objetivos de este trabajo analizar el diseño específico de las franjas de ingreso y tasas de aporte propuestas. Sin embargo, cabe mencionar que estas franjas no se corresponden con la estructura vigente del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) o del Impuesto a la Asistencia de la Seguridad Social (IASS). El mínimo imponible de $120.000 nominales seleccionado como umbral para el gravamen es cercano al umbral de la cuarta franja de IRPF (límite de $135.570), al tiempo que se encuentra dentro de la segunda franja de IASS (que grava los ingresos entre $67.785 y $225.950 nominales). A la vez, se basa tasas promedio, en lugar de las tasas progresivas que se aplican en la imposición a la renta.

En este ejercicio se utilizan las dos fuentes de datos comúnmente empleadas en los estudios distributivos en Uruguay: la Encuesta Continua de Hogares (ECH) de 2018 del Instituto Nacional de

[5] Para una discusión que abarca varios de estos aspectos, véase Grau C. (2020). *Si la única herramienta que posees es un martillo, todo problema te parecerá un clavo*. https://www.uypress.net/auc.aspx?103413 (último acceso: 1/4/2020)

[6] Un análisis de esta naturaleza requeriría contar con estimaciones de parámetro tales como la elasticidad de la oferta laboral y del ingreso reportado de corto plazo de los trabajadores del sector público. Una revisión bibliográfica sobre este tema, puede consultarse en Saez, E., Slemrod, J., y Giertz, S. H. (2012). The elasticity of taxable income with respect to marginal tax rates: A critical review. *Journal of Economic Literature*, 50(1), 3-50.

[7] Se anunció, adicionalmente, una tasa del 20% para los cargos designados por confianza política por encima de los $120.000 nominales.

Estadística (INE) y los registros tributarios desidentificados proporcionados por la Dirección General Impositiva (DGI) correspondientes a 2016. Aunque estos últimos no consideran las remuneraciones de no residentes (gravados mediante otro impuesto) y están sujetos a problemas de evasión y elusión, capturan mejor las rentas del capital y las remuneraciones más altas.[8] Por razones de espacio, no detallamos la metodología utilizada para la construcción de los ingresos y las correspondientes fuentes, sino que referimos a trabajos previos.[9]

En ambas fuentes de información es posible identificar salarios y remuneraciones laborales, jubilaciones, rentas del capital (intereses, alquileres, rentas de inmuebles, utilidades empresariales y otros), así como el sector de actividad económica en el que se desempeñan las personas económicamente activas. Por otra parte, la ECH cuenta con información precisa sobre el tipo de empleador o categoría ocupacional y el tipo de ocupación o tareas que la persona desempeña. Estas bases de datos permiten identificar a las personas ocupadas en el sector público y sus salarios, así como los ingresos que perciben por otras fuentes, tanto remuneraciones laborales de otras ocupaciones, como de rentas del capital. El chequeo de las estimaciones del número de funcionarios públicos de ambas fuentes de datos sugiere que la rama de actividad de DGI permite identificar este grupo razonablemente bien. En la ECH, el empleo público representa el 15% del total y cae al 13.9% al excluir al sector salud. Al restringir el universo a los trabajadores formales, la participación del grupo sube al 20% en ambas bases de datos, lo cual da cuenta de aproximadamente 265 mil trabajadores, excluyendo al sector salud.

Se identificó a quienes perciben ingresos superiores a $120.000, actualizando los datos en base al último dato disponible Índice Medio de Salarios (IMS) correspondiente (sector público, privado y promedio en el caso de pasividades). En los microdatos de DGI se identificó al personal de salud en base a los códigos de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme revisión 4, 8610 (actividades en hospitales), 8620 (actividades de médicos y odontólogos) y 8690 (otras actividades relacionadas con la salud humana). Si bien no es claro si estas dos últimas ramas serán abarcadas por la medida, su inclusión o exclusión no afecta significativamente los resultados, dado que la mayor parte del empleo corresponde al sector 8610.[10]

---

[8] Véase Atkinson, A. B., Piketty, T. y Saez, E. (2011). Top incomes in the long run of history. *Journal of Economic Literature*, 49(1):3–71.

[9] Veánse detalles sobre ambas fuentes de datos en www.ine.gub.uy y en Burdín, De Rosa, Vigorito y Vilá J. (2019). *Was falling inequality a data driven illusion in all Latin American countries? Income distribution and mobility patterns in Uruguay*. Documento de Trabajo 30/19. Serie Documentos de Trabajo del Instituto de Economía. FCEA. Udelar. disponible en: http://www.iecon.ccee.edu.uy/dt-30-19-was-falling-inequality-in-all-latin-american-countries-a-data-driven-illusion-income-distribution-and-mobility-patterns-in-uruguay-2009-2016/publicacion/718/es/ (último acceso: 30/03/2020).

[10] En base a la ECH es posible identificar el tipo de tareas que desempeñan los funcionarios públicos que trabajan en el sector salud. Allí se observa que el personal directamente involucrado en los servicios asistenciales (personal directivo, médicos, enfermeros, profesionales de tecnología médica, paramédicos) representa el 75%. El resto corresponde a funcionarios administrativos y personas de otras profesiones que realizan servicios de soporte. Cabe preguntarse si ellos también estarán exonerados del impuesto COVID.

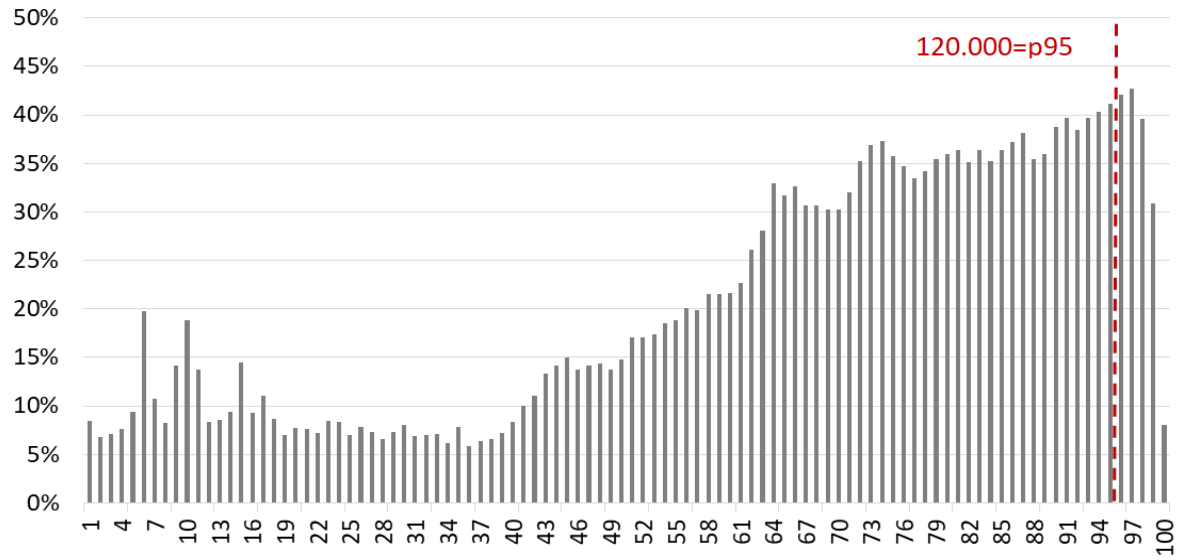
3. La ubicación de los trabajadores públicos en la distribución del ingreso personal

La información de la ECH permite trabajar a nivel de perceptores y reconstruir hogares, en tanto que, debido a la estructura del IRPF, los datos de DGI solo permiten la primera opción restringida al ingreso reportado. En primer lugar, se estudia la ubicación de los trabajadores del sector público en la distribución de las remuneraciones laborales y, posteriormente, se amplía el análisis a la totalidad del ingreso.

a. Los trabajadores del sector público y la distribución de remuneraciones laborales

Los registros de DGI permiten ubicar a los trabajadores del sector público en la distribución de las remuneraciones de los trabajadores formales. En el Gráfico 1 se ilustra la proporción de ocupados en el sector público en los correspondientes percentiles.[11] Aproximadamente 20.000 trabajadores del sector público, sin considerar al sector salud, superarían los $120.000 pesos mensuales nominales (8% del total de trabajadores públicos), y por lo tanto serían contribuyentes del gravamen propuesto. Estos montos corresponderían a los ingresos del 5% de mayores ingresos laborales. Si bien los ocupados en el sector público se ubican mayormente por encima de la mediana de la distribución (deciles 6 a 10), en ningún caso superan el 45% del total de los trabajadores de cada percentil.

Gráfico 1. Proporción de trabajadores del sector público (excluyendo salud) por percentil de ingreso laboral formal. 2016 (valores de febrero 2020)



Fuente: elaboración propia en base a datos desidentificados de DGI

[11] Para construir percentiles (deciles) se ordena de menor a mayor el agregado de ingreso de interés y luego se lo divide en cien (diez) grupos con igual número de personas u hogares. A modo de ejemplo, el percentil 100 refiere al 1% de la población de mayores ingresos, mientras que el decil 10 se refiere al 10% de mayores ingresos. Nótese que, por definición, el conjunto de los percentiles 91 a 100 equivale al decil 10. Los ingresos considerados pueden ser ingresos laborales, jubilaciones, de capital, o cualquier combinación de ellos. El ingreso de referencia se indicará en el texto en cada caso.
El gráfico análogo incluyendo funcionarios de la salud se presenta en el Gráfico A.1.

Así, únicamente un tercio del 5% de los trabajadores formales de mayores ingresos contribuiría al impuesto COVID, debido a la exclusión del sector privado de la medida. A la vez, en el percentil de mayores remuneraciones laborales (1% superior) la proporción de funcionarios públicos cae al 8%: de esta forma, el 92% de los perceptores de ingresos laborales en este estrato no contribuirían. Por otra parte, cabe destacar, que los trabajadores públicos de la salud excluidos del impuesto se encuentran particularmente sobre representados en los percentiles superiores y, muy en particular, en el 1% superior (ver Anexo, Gráfico A.2).

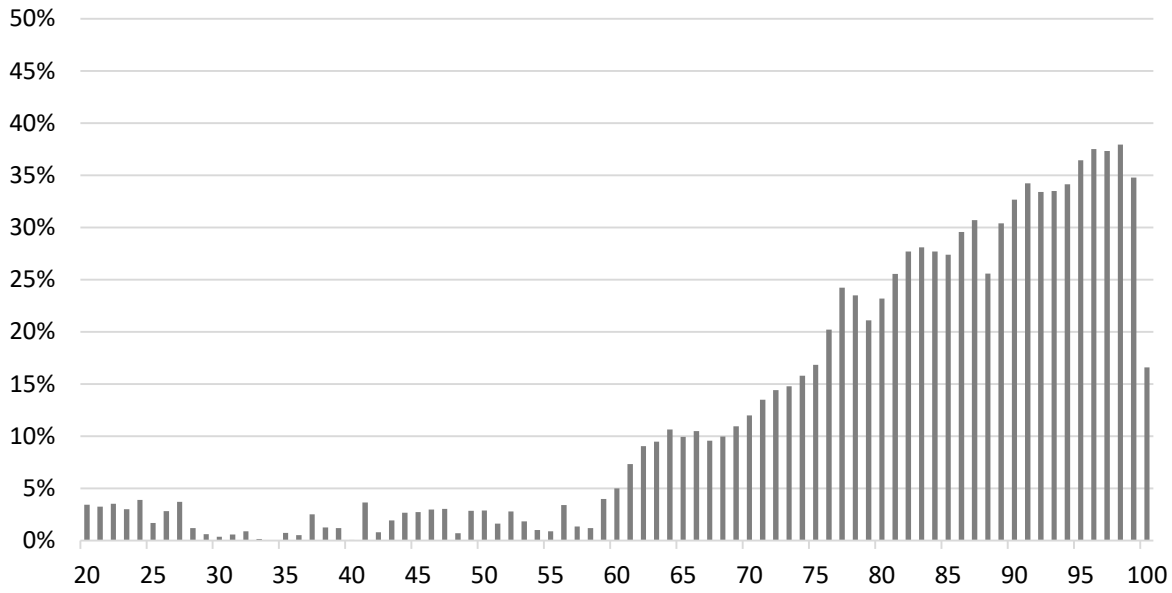
Una de las limitaciones del presente ejercicio radica en que se asume que, tras el shock económico de la pandemia, los niveles salariales y su distribución no se alteran con respecto al período previo. Podría suceder que la pérdida de ingresos en el sector privado, generase un reordenamiento de los funcionarios públicos en la distribución del ingreso, corriéndolos hacia la cola derecha. A efectos de analizar qué tan sensibles son los resultados anteriores ante movimientos en las remuneraciones relativas de los trabajadores privados con respecto a los públicos, se realizaron dos simulaciones sencillas. En la primera, el ingreso de todos los trabajadores privados cae un 10%. En la segunda, el 20% de trabajadores (seleccionados aleatoriamente a lo largo de toda la distribución), pierde el 50% de sus ingresos. Si bien se trata de dos escenarios que simulan una fuerte caída de ingresos en el sector privado, los resultados obtenidos indican que la distribución de trabajadores del sector público no se ve alterada sustantivamente. Esto indica que las conclusiones precedentes se mantendrían en un escenario económico como el actual, con reducción de ingresos de parte de los asalariados del sector privado (ver paneles a y b de la Gráfica A.3).

b. La ubicación de los funcionarios públicos en la distribución de ingresos totales

Una dificultad adicional para ordenar a los perceptores de ingreso a lo largo de la distribución radica en que éstos pueden percibir ingresos por diversas fuentes. Así, los funcionarios públicos podrían recibir ingresos laborales del sector privado (multiempleo), pero también rentas derivadas de la propiedad del capital (intereses, dividendos, alquileres), y, en menor medida, jubilaciones y pensiones.

Análogamente a lo realizado en la sección anterior, en el Gráfico 2 se ubica nuevamente a los asalariados públicos en la distribución del ingreso, pero en este caso se consideran todos sus ingresos. A su vez, se consideran percentiles de la distribución de ingresos totales, considerando remuneraciones laborales, jubilaciones y pensiones y rentas del capital. En esta nueva estimación, los trabajadores del sector público representan el 10% del total de perceptores de ingreso, con una mayor participación relativa en los deciles 8 y 9, al tiempo que constituyen el 17% del 1 % superior.

Gráfico 2. Proporción de trabajadores del sector público (excluyendo salud) en el total de perceptores de ingreso formal según percentil de ingreso total. 2016. (valores de febrero 2020)



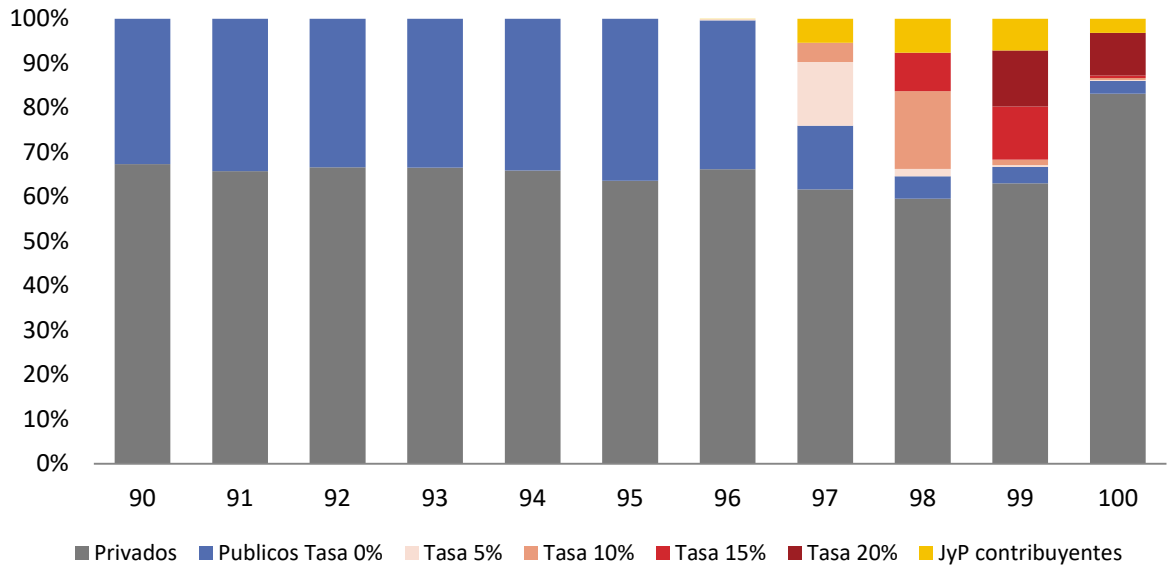
Fuente: elaboración propia en base a datos desidentificados de DGI

4. Los contribuyentes del impuesto COVID

En esta sección se pone foco en los perceptores de ingresos alcanzados por la medida anunciada, es decir quienes perciben ingresos laborales del sector público o jubilaciones y pensiones (JyP) superiores a $120.000 nominales. En el Gráfico 3 se representa la distribución de perceptores de remuneraciones en el último decil de ingresos totales, según su condición de contribuyentes al impuesto COVID. Para ello, se los clasifica de acuerdo a las franjas de aporte presentadas en el Cuadro 1.

Este análisis pone de relieve dos aspectos centrales. En primer lugar, al considerar la totalidad de la distribución de ingresos, se observa que la población objetivo se concentran en los últimos cuatro percentiles de la distribución de ingresos (4% superior). A la vez, el porcentaje de potenciales contribuyentes en el decil más alto y, en particular, dentro del 4% superior es minoritaria. Únicamente uno de cada tres perceptores de ingreso de este grupo estaría gravado por el impuesto. En particular dentro del 1% superior, la abrumadora mayoría (85%) de los integrantes del grupo no se verá afectada por este impuesto.

Gráfico 3. Porcentaje de contribuyentes al impuesto COVID en el total de perceptores de ingresos reportados a DGI en el decil 10, según nivel de gravamen. 2016



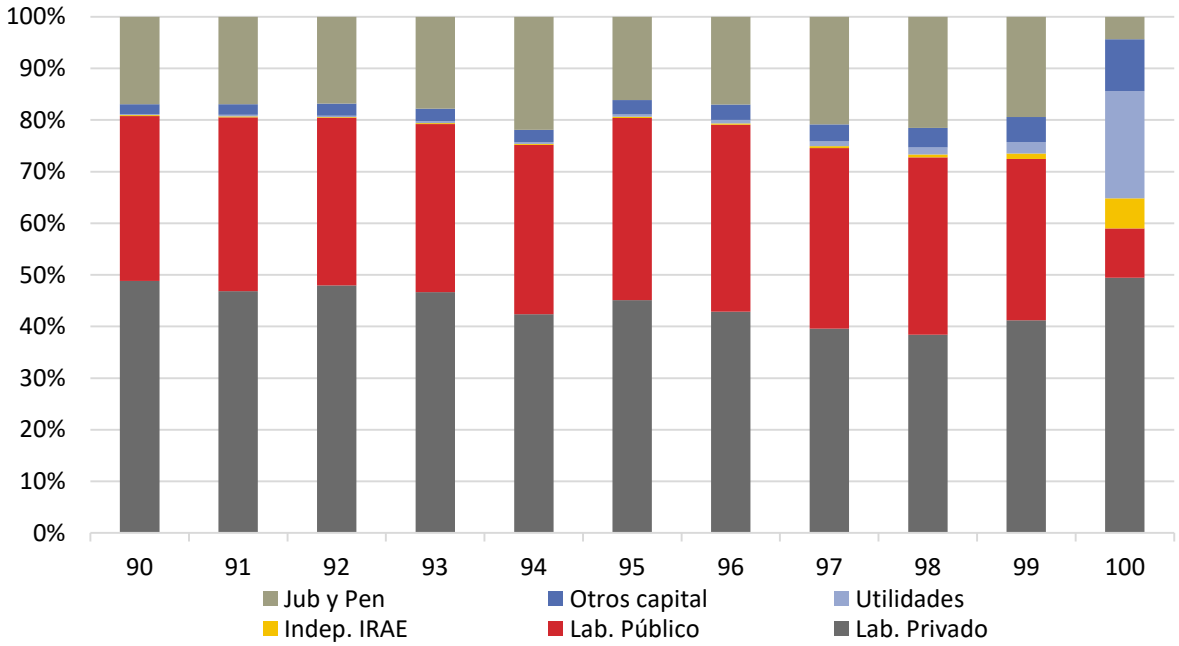
Fuente: elaboración propia en base a datos desidentificados de DGI

En el Gráfico 4 se restringe la información al decil superior y se desagrega la distribución de los diez percentiles más altos según fuente de ingreso.[12] Como se observa, la participación de los ingresos laborales públicos se ubica en torno al 30%, pero cae significativamente en el 1% de mayores ingresos. A su vez, las jubilaciones y pensiones también ven reducida drásticamente su participación en ese grupo.

En los estratos superiores, los ingresos laborales, en particular los de sector privado, siguen siendo mayoritarios pero cobran importancia otras fuentes de ingreso: los ingresos de capital, en particular las utilidades empresariales, y los ingresos de profesionales independientes que tributan el Impuesto a las Renta de las Actividades Económicas (IRAE).[13] Esta es otra forma de observar las inequidades generadas por esta propuesta. En este caso, éstas surgen a partir de las fuentes no gravadas, las cuales representan un porcentaje mayoritario en los estratos superiores.

[12] La composición de ingresos según deciles se presenta en el Gráfico A.4. del anexo.
[13] Este grupo está conformado por trabajadores independientes que perciben ingresos laborales por actividades de servicios personales, pero que optan por tributar por el IRAE en lugar de contribuir mediante el IRPF de las rentas laborales (IRPF cat. II).

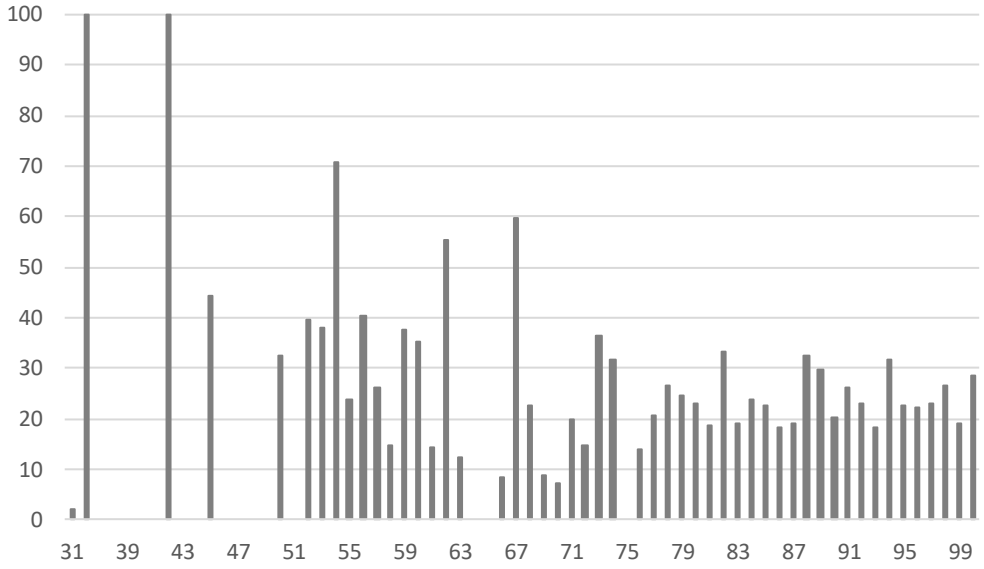
Gráfico 4. Composición de los ingresos por fuente según percentil en el 10% superior de ingresos totales. Perceptores de ingresos formales. 2016 (valores de febrero 2020).



Fuente: elaboración propia en base a datos desidentificados de DGI

Por otra parte, además de ubicarlas en la distribución de ingresos personales, la ECH permite identificar los ingresos de sus hogares. Esto es relevante en la medida en que, por ejemplo, las personas ubicadas en la parte alta de la distribución de salarios, podrían formar parte de un hogar con perceptores de ingresos más bajos o con adultos inactivos o menores a cargo, lo cual los ubicaría en posiciones más bajas en la distribución de los ingresos per cápita de los hogares. Si bien los trabajadores del sector público se encuentran sobrerrepresentados en los percentiles de ingresos salariales superiores, integran hogares dispersos a lo largo de toda la distribución del ingreso. Resulta interesante notar que, los funcionarios públicos con ingresos nominales superiores a los 120 mil pesos se encuentran distribuidos a lo largo del 70% superior de la distribución de ingresos, sin una participación particularmente alta (ni creciente) en los deciles y percentiles superiores de ingreso (Gráfico 5).

Gráfico 5. Participación de ocupados en el sector público (excluyendo salud) que aportarían al impuesto COVID en el total de perceptores que superan el umbral de 120mil pesos nominales, según percentil de ingreso per cápita del hogar con valor locativo. 2018. (valores de febrero 2020)



Fuente: elaboración propia en base a microdatos de las ECH del INE

5. Equidad horizontal y vertical

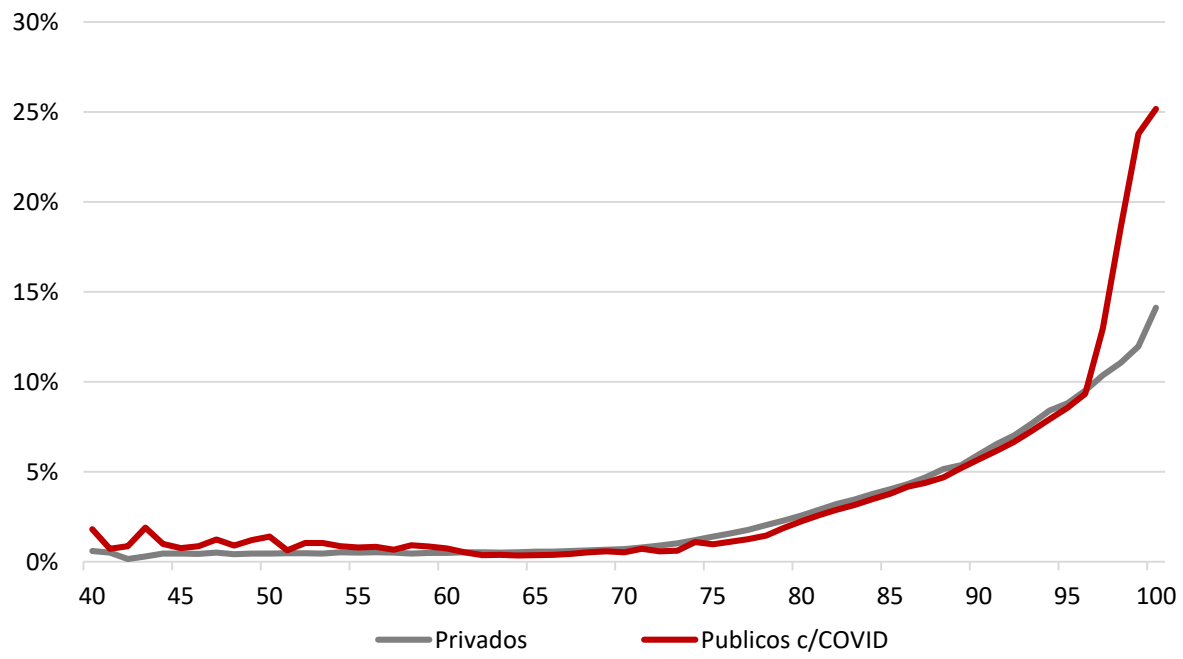
La propuesta asume que los trabajadores del sector público se encuentran resguardados de los efectos negativos de la crisis, en tanto la totalidad del sector privado, así como los perceptores de rentas del capital se encuentran expuestos a ellos. Ello justifica que los primeros contribuyan en beneficio de los segundos. Esta noción, que, de ser así, podría parecer a priori razonable, no toma en cuenta la heterogeneidad dentro de los trabajadores del sector privado y, más en general, no considera la variedad de situaciones entre los perceptores de ingreso por fuentes diversas. Estos aspectos requieren ser profundizados en un estudio específico.

Una forma alternativa de identificar la capacidad contributiva de los perceptores de ingreso consistiría en considerar la totalidad de sus ingresos, en lugar de basarse exclusivamente en el sector institucional de empleo. Para ello, pueden utilizarse los mecanismos ya montados mediante el IRPF en todas sus modalidades (rentas laborales y al capital). De esta forma, quienes efectivamente se vean afectados por la crisis, registrarán una reducción en sus ingresos y, por lo tanto, en su potencial aporte al impuesto COVID, mientras que quienes no se vean afectados negativamente o vean incrementados sus ingresos, automáticamente contribuirán en mayor medida. De esta forma, es posible basar el aporte al impuesto en una población objetivo más amplia e incorporar todas las fuentes de ingresos. Utilizar las herramientas disponibles a partir del IRPF conlleva estas ventajas. Sin embargo, como ha sido señalado en reiteradas oportunidades, se mantendría el tratamiento desigual a las rentas del trabajo y capital presente en la estructura dual del IRPF.

Para finalizar, se analiza brevemente la propuesta actual teniendo en cuenta algunos criterios que deberían respetarse en el diseño de sistemas de impuestos a la renta: equidad vertical ("mayor contribución a mayor ingreso") y equidad horizontal ("igual tratamiento entre iguales"). La contribución similar de los similares o equidad horizontal constituye un criterio mínimo de equidad del sistema tributario y ofrece una protección contra medidas discriminatorias o de esfuerzo desigual. En el caso de la equidad vertical, el grado de diferenciación entre desiguales depende en parte de las preferencias de la sociedad.[14] En base a estos dos conceptos es posible contribuir a diseñar posibles rutas de mejora a la propuesta actual. Por razones de espacio y de campo de investigación de los autores, en este trabajo no discutimos el esquema de tasas planteado.

Los problemas de equidad horizontal pueden apreciarse con claridad en el Gráfico 6. Mientras que un trabajador público ubicado en el percentil de mayores ingresos debe afrontar una tasa efectiva del 20%, quienes perciban iguales ingresos, pero estén insertos en el sector privado o reciban rentas del capital (por ejemplo, intereses de bonos, alquileres o dividendos) no aportarán al impuesto COVID.[15]

Gráfico 6. Tasas efectivas de impuesto COVID e IRPF según percentil de ingreso total. Perceptores formales. 2016 (valores de febrero 2020).



Fuente: elaboración propia en base a datos desidentificados de DGI

[14] Ver Musgrave, R. A. (1990). Horizontal equity, once more. *National Tax Journal*, 113-122., y Lambert, P. J. (2003). Income Taxation and Equity. *Baltic Journal of Economics*, *4*(1), 5-20.
[15] Dado que la línea de privados y públicos no contribuyentes al impuesto COVID se superponen, no incluimos esa última en la ilustración, pero está disponible solicitándola a los autores.

La constatación anterior genera una brecha en el pago de impuesto entre asalariados públicos y privados con niveles de ingreso similares. En el caso de los sectores de mayores ingresos (1% superior), los contribuyentes del sector público pagarán cerca de 25% de su ingreso en impuestos a la renta (IRPF + impuesto COVID). Esto implica que se ubicará 10 puntos por encima de la contribución de los perceptores de iguales niveles de ingreso ocupados en el sector privado al IRPF (25% vs 14% en promedio en el último percentil). Las tasas antes y después del impuesto por tramo de ingreso definido se muestran en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Tasas efectivas de aporte al IRPF e impuesto COVID según tipo de empleador

	Públicos s/impuesto COVID	Privados	Públicos c/impuesto COVID	Aumento COVID
0-120.000	4.2%	2.1%	4.2%	0.0%
120.000-130.000	10.6%	10.5%	15.2%	4.6%
130.000-150.000	11.1%	11.1%	20.3%	9.2%
150.000-180.000	11.9%	11.6%	25.7%	13.9%
Mas 180.000	13.0%	2.2%	31.4%	18.4%

Fuente: elaboración propia en base a microdatos desidentificados de DGI

Para ilustrar el punto anterior, pueden considerarse algunos ejemplos, creados a partir del simulador del sitio web de DGI. Un trabajador del sector público con un ingreso mensual nominal de $150.000 contribuiría con el 26% de sus ingresos (IRPF + impuesto COVID), mientras que un trabajador privado con similar remuneración, enfrentaría un impuesto equivalente a 12% de su ingreso. En el esquema actual, para que un trabajador privado alcance una tasa efectiva similar, debería percibir aproximadamente $500.000 nominales mensuales.[16]

6. Consideraciones finales

Apelar a un impuesto que grave a los ingresos elevados como forma de financiar políticas dirigidas a los sectores más afectados por la expansión de la pandemia y los grupos más vulnerables representa una política consistente con no incrementar los niveles de desigualdad preexistentes. Sin embargo, en esta nota hemos señalado algunas características del diseño del impuesto COVID que podrían resultar problemáticos, especialmente si se requiere mantener el aporte por un período mayor al inicialmente estipulado.

Como fue señalado, los trabajadores del sector público se ubican, en mayor medida, por encima de la mediana de ingresos, pero representan siempre una proporción minoritaria de los perceptores de cada decil y percentil. Aquellos trabajadores públicos que constituyen la población objetivo del nuevo impuesto se encuentran por su parte dentro del 4% de mayores ingresos, donde la proporción de

[16] Para este cálculo se utilizó el simulador para retenciones del IRPF. Cat. II (rentas laborales), disponible en la web: https://www.dgi.gub.uy/wdgi/page?2,principal,simuladores,O,es,0,

trabajadores del sector público alcanza al 30% del total. A su vez, los jubilados y pensionistas presentan una participación muy baja en los grupos de altos ingresos, lo que implica que un amplio conjunto de potenciales contribuyentes de altos ingresos no serán afectados por la medida.

Este número de contribuyentes no afectados no es despreciable, ni desde el punto de vista de su cantidad ni de su ingreso. Dentro de ese 4% de perceptores de mayores ingresos, se encuentran al menos 80.000 personas con ingresos similares a los empleados públicos, pero no serán afectados por la política. En cuanto a los niveles de ingreso, este grupo de población es también relevante en la medida en que concentra una proporción significativa del total de ingresos de la economía. Al respecto, cabe recordar que el 1% de mayores ingresos percibe el 15-16% de los ingresos totales, proporción similar a la acumulada por el 40 de menores ingresos.[17]

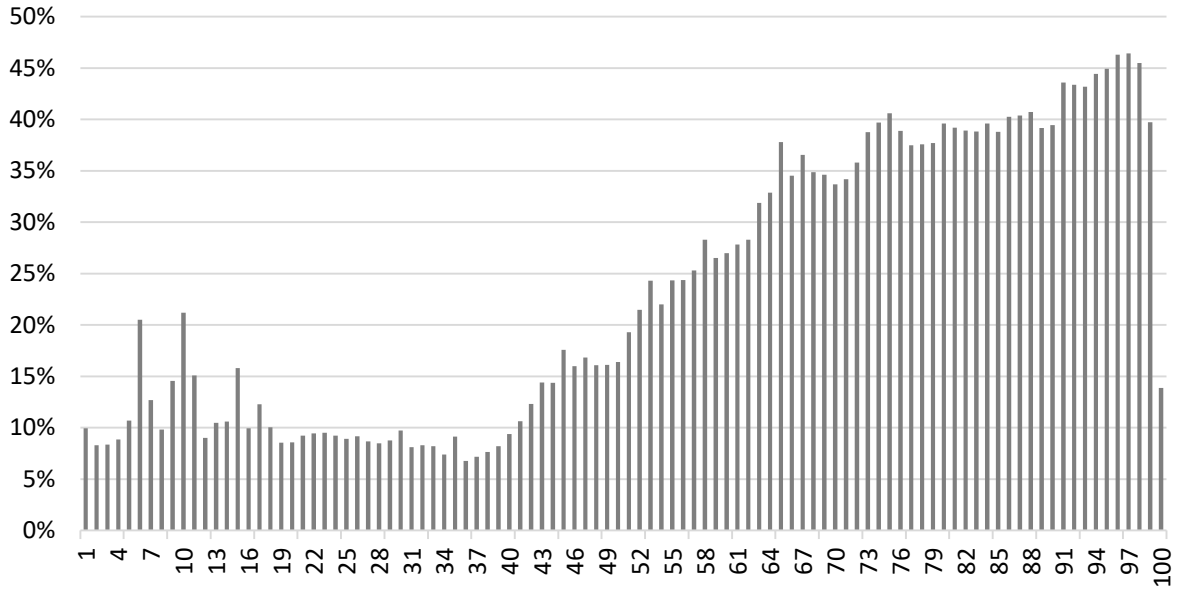
Gravar a las personas no incluidas en la propuesta pero que cuentan con capacidad contributiva, a partir de instrumentos ya existentes como el IRPF en sus diferentes variantes (ingresos del trabajo, del capital y el IASS en el caso de las jubilaciones) parece ser un camino a la vez efectivo y más sencillo. Permitiría, por ejemplo, realizar una rápida distinción entre personas afectadas y no afectadas por la crisis, identificable a partir de sus ingresos efectivamente generados, sin necesidad de establecer una distinción *a priori* entre sectores afectados y no afectados. Así, no solo se podrían evitarlos problemas ya señalados de equidad horizontal entre trabajadores del sector público y privado, sino además no agravar las inequidades ya existentes entre el tratamiento a las rentas del trabajo y las del capital.

Finalmente, sería necesario realizar un estudio detallado a efectos de identificar heterogeneidades del impacto negativo de la crisis dentro del sector privado y tipo de renta percibida. Un aspecto no considerado en la propuesta ni en el presente documento refiere a los niveles de patrimonio con los que cuentan las personas, que les permiten afrontar en menor o mayor medida el shock de ingresos de la crisis, más allá de su sector institucional de empleo.

[17] Ver Burdín, De Rosa, Vigorito y Vilá J. (2019), *op. cit.*

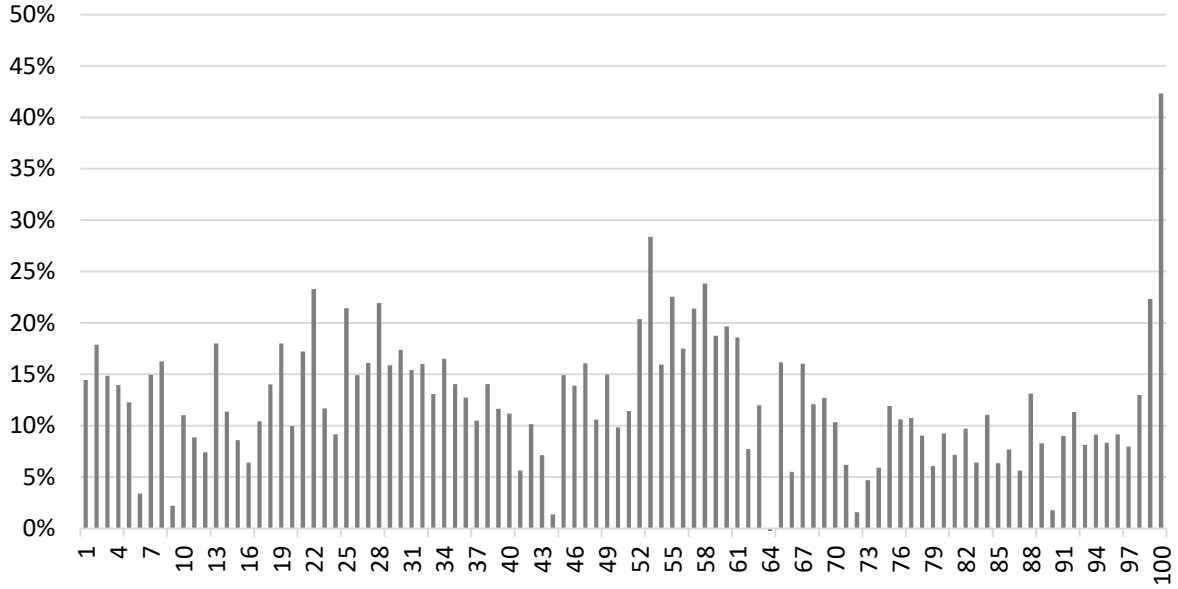
Anexo.

Gráfico A.1. Participación en % de trabajadores del sector público por percentil de ingreso laboral incluyendo a los trabajadores de la salud. 2016. (valores de febrero 2020)



Fuente: elaboración propia en base a microdatos desidentificados de DGI

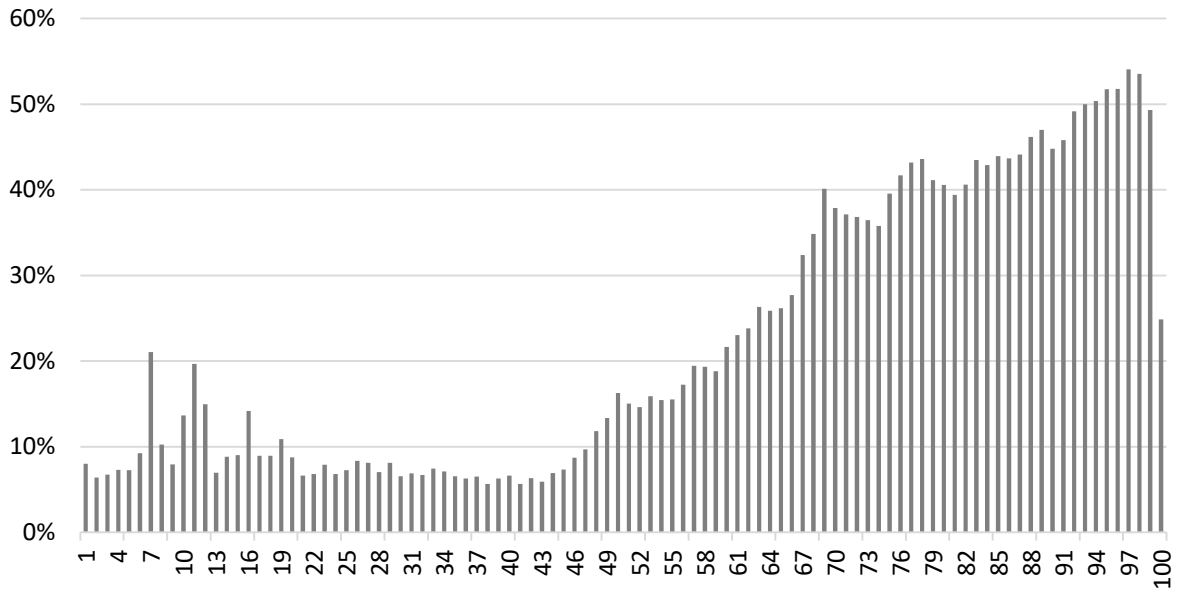
Gráfico A.2 Participación en % de trabajadores del sector salud en relación al total de trabajadores del sector público, percentiles de ingreso laboral. 2016. (valores de febrero 2020).



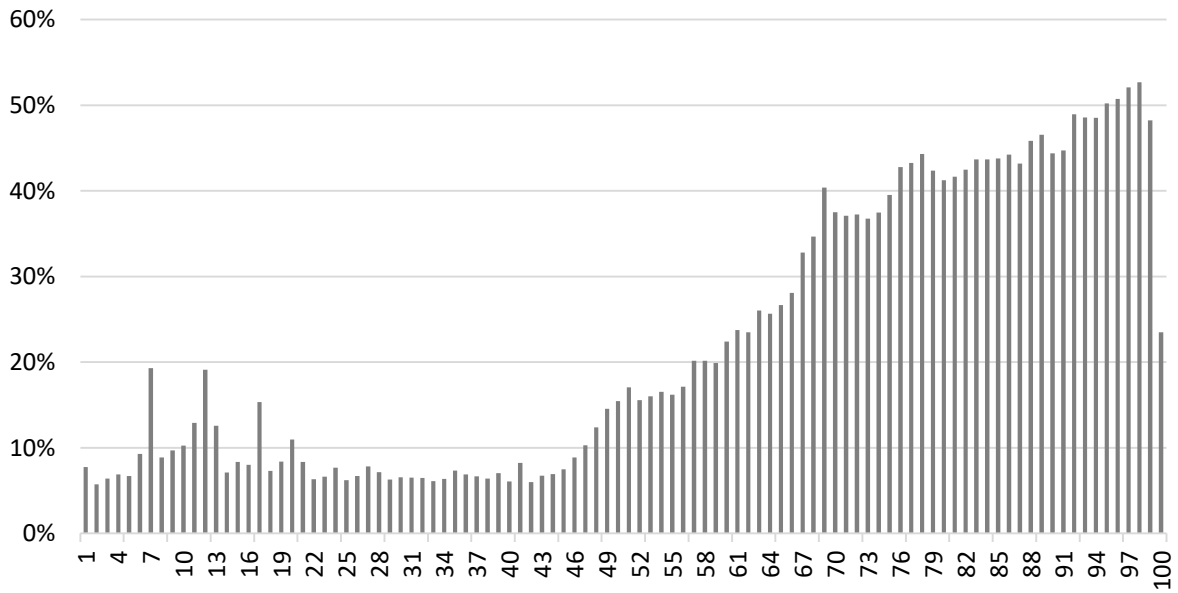
Fuente: elaboración propia en base a microdatos desidentificados de DGI

Gráfico A.3. Escenarios simulados de contracción de ingresos del sector privado. 2016. (valores de febrero 2020)

Panel a: caída del 10% del ingreso de la totalidad del sector privado

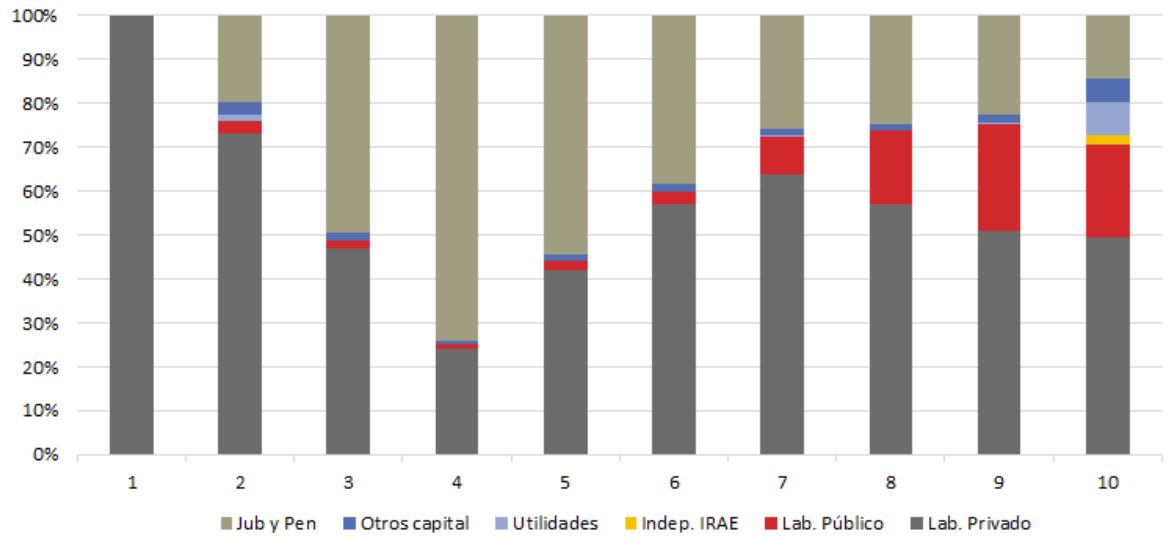


Panel b: caída del 50% del ingreso del 20% del sector privado (selección aleatoria)



Fuente: elaboración propia en base a microdatos desidentificados de DGI

Gráfico A.4. Composición de los ingresos por fuente según decil de ingresos totales. Perceptores de ingresos. 2016. (valores de febrero 2020)



Fuente: elaboración propia en base a microdatos desidentificados de DGI