

EL PROYECTO DE  
IMPUESTO EMERGENCIA  
SANITARIA COVID-19 Y LA  
DISTRIBUCIÓN DEL  
INGRESO: ELEMENTOS  
PARA EL DEBATE.

Mauricio De Rosa, Andrea Vigorito y  
Joan Vilá (FCEA, UdelaR)

Serie Documentos RISEP  
Nº 6

---

Abril de 2021



## SERIE DOCUMENTOS DE RISEP

La Red de investigación en ciencias sociales para enfrentar las secuelas de la pandemia (RISEP) es una iniciativa de la Academia Nacional de Ciencias del Uruguay (ANCIU), las distintas entidades de las Naciones Unidas que trabajan en el país, representadas por la Oficina de la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en Uruguay (OCR) y el Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (CONICYT) de Uruguay.

Su **objetivo** es promover la investigación y la elaboración de propuestas, apelando a las contribuciones de los diversos centros de investigación existentes y al fluido intercambio de información y análisis entre los mismos. Se persigue una mirada diversa y plural y un espacio para que estas distintas perspectivas dialoguen entre sí. Se busca igualmente promover la mayor articulación posible con las distintas esferas del Estado y los actores económicos y sociales, tanto para recibir y brindar información, como para intercambiar análisis y propuestas para contribuir a una mejor gestión pública y a una economía y organización social fortalecida y al servicio de todos los uruguayos. Si bien el énfasis está en lo económico-social y las políticas en este plano, es claro el vínculo con muchas otras áreas del saber. Se busca, igualmente, conectar con las redes internacionales de conocimiento y el aprendizaje sobre la experiencia internacional, canalizando especialmente, los aportes de la diáspora uruguaya.

La **Serie Documentos de RISEP** presenta versiones sintéticas de trabajos de investigación que se consideran valiosos para nuestros objetivos. Los documentos son seleccionados y evaluados por su pertinencia y por su calidad académica, bajo la responsabilidad de la Coordinación de RISEP. Las opiniones vertidas en los documentos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y en ningún caso comprometen las opiniones del colectivo de investigadores de las áreas de RISEP, ni a las tres organizaciones convocantes, ni la del conjunto de organizaciones que han adherido a la iniciativa.

# EL PROYECTO DE IMPUESTO EMERGENCIA SANITARIA COVID-19 Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: ELEMENTOS PARA EL DEBATE.<sup>1</sup>

Mauricio De Rosa, Andrea Vigorito y Joan Vilá (FCEA, UdeLaR)

## Resumen

Una de las fuentes de financiamiento del Fondo Corona Virus consistió en un impuesto transitorio que gravó los salarios de los trabajadores del sector público (excluyendo al personal de salud), y pasividades entre marzo y junio del 2020. Ante el empeoramiento de la situación sanitaria, en abril de 2021 se volvió a recurrir a este mecanismo de financiamiento, que estará vigente durante los meses de mayo y junio de 2021. Este documento 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 estratos económicos abarcados por el nuevo impuesto y plantea algunas consideraciones respecto de la equidad vertical y horizontal de la medida propuesta.

## 1. INTRODUCCIÓN<sup>2</sup>

El jueves 26 de marzo de 2020, dos semanas después de la detección de los primeros casos de COVID-19 en Uruguay, el gobierno anunció la creación del Fondo Coronavirus (Ley 19874). Una de las fuentes de financiamiento de este fondo consistió en un impuesto transitorio que gravó los salarios de los trabajadores del sector público (excluyendo al personal de salud), y pasividades entre marzo y junio del 2020. Ante el empeoramiento de la situación sanitaria, en abril de 2021 se volvió a recurrir a este mecanismo de financiamiento (Impuesto Covid de aquí en adelante), que estará vigente durante los meses de mayo y junio de 2021.

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. A tales efectos, en este documento 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 estratos económicos abarcados por el nuevo impuesto. Posteriormente, se plantean algunas consideraciones respecto de la equidad vertical y horizontal de la medida propuesta, relevantes para el diseño de una política de esta naturaleza.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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. Tampoco abordamos las características del impuesto en términos de eficiencia. Un análisis de esta naturaleza requeriría contar con estimaciones de parámetros tales como la elasticidad de la oferta laboral y del ingreso reportado de corto plazo de los trabajadores del

## 2. EL IMPUESTO COVID

Tanto en 2020 como en la versión 2021, el impuesto grava los salarios públicos superiores a 120 mil pesos mensuales, excluyendo a quienes trabajan en servicios de salud. Los correspondientes tramos salariales considerados y las tasas a aplicar se presentan en el Cuadro 1.<sup>4</sup>

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

Tramo ingreso laboral 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”

En este trabajo no se analiza el diseño específico de las franjas de ingreso y tasas de aporte propuestas. Sin embargo, cabe mencionar que éstas 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). De hecho, el mínimo imponible de \$120.000 nominales es cercano al umbral de la cuarta franja de IRPF (límite de \$135.570 para 2020), al tiempo que se encuentra dentro de la segunda franja de IASS (\$67.785 a \$225.950 nominales en 2020).

Otra de las características de este impuesto en el año 2020 fue la aplicación de tasas promedio en lugar de las tasas progresivas como las aplicadas en el IASS y en el IRPF que grava las rentas laborales. Este problema en el diseño, que podía provocar un reordenamiento de los individuos entre sus ingresos pre y post-impuestos fue modificada en 2021. En la nueva versión del impuesto Covid, se mantienen las tasas y tramos del Cuadro 1, pero aplicando dichas tasas de forma progresiva.

## 3. LA INFORMACIÓN UTILIZADA EN ESTE TRABAJO

En este documento 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 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, los estudios disponibles a nivel nacional e internacional indican que capturan mejor las rentas del capital y las

---

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

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

remuneraciones más altas.<sup>5</sup> Por razones de espacio, no detallamos la metodología utilizada para la construcción de los ingresos.<sup>6</sup>

Estas fuentes de datos permiten identificar a las personas ocupadas en el sector público y sus salarios, así como los ingresos que perciben por remuneraciones laborales de otras ocupaciones o rentas del capital. 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 fuentes de datos, lo cual totaliza 218 mil trabajadores, excluyendo al sector salud. A efectos del análisis, dentro de ese grupo, se identificó a quienes perciben ingresos superiores a \$120.000.

#### 4. PRINCIPALES RESULTADOS

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 del total de perceptores de ingresos (deciles 6 a 10), tanto en la distribución de las remuneraciones laborales, como en el total de ingresos (incluyendo jubilaciones y rentas del capital).

El análisis realizado indica que los contribuyentes del impuesto COVID se encuentran dentro del 4% de perceptores mayores ingresos personales. Sin embargo, los asalariados públicos representan aproximadamente el 30% del total de ese grupo, aun considerando escenarios extremadamente adversos de caída de las remuneraciones en el sector privado. A su vez, sus hogares no se acumulan en el 4% superior, sino que se encuentran presentes a lo largo de buena parte de la distribución del ingreso per cápita de los hogares (ver Gráfico 1).<sup>7</sup>

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. La Gráfica 2 representa la composición de los ingresos de los perceptores de rentas laborales que componen el decil más alto, según los datos de la DGI. Las barras representan los percentiles 90 a 100 y distinguen la proporción de personas que no pagarían el impuesto (en gris para asalariados privados y en azul para funcionarios públicos), así como las distintas tasas de aporte entre quienes son sujeto del presente gravamen. Obsérvese que, por ejemplo, dentro del 1% superior, la abrumadora mayoría (85%) de los integrantes del grupo no se vería afectada por este impuesto. A la vez, la proporción de contribuyentes es mayor en los percentiles 97 y 98, que en el 99 y 100, lo cual indica un potencial efecto regresivo. Esto se debe a que el impuesto no incluye a los trabajadores privados.

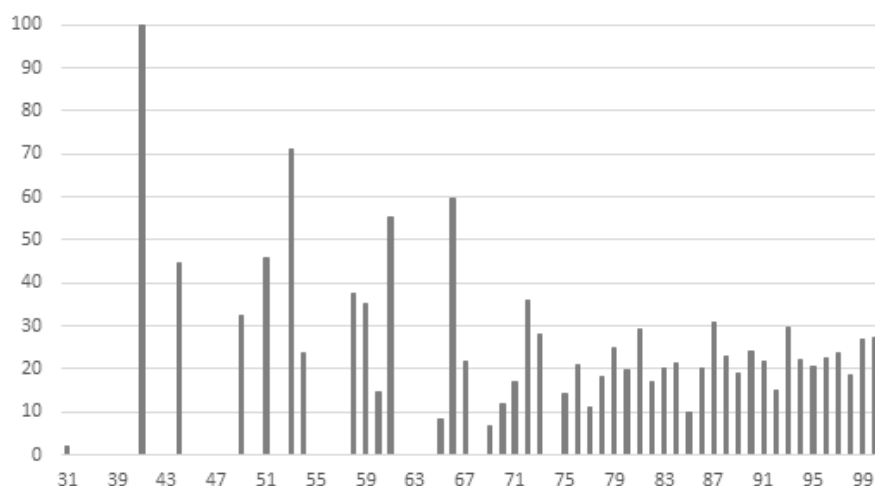
---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Veáanse detalles sobre ambas fuentes de datos en [www.ine.gub.uy](http://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).

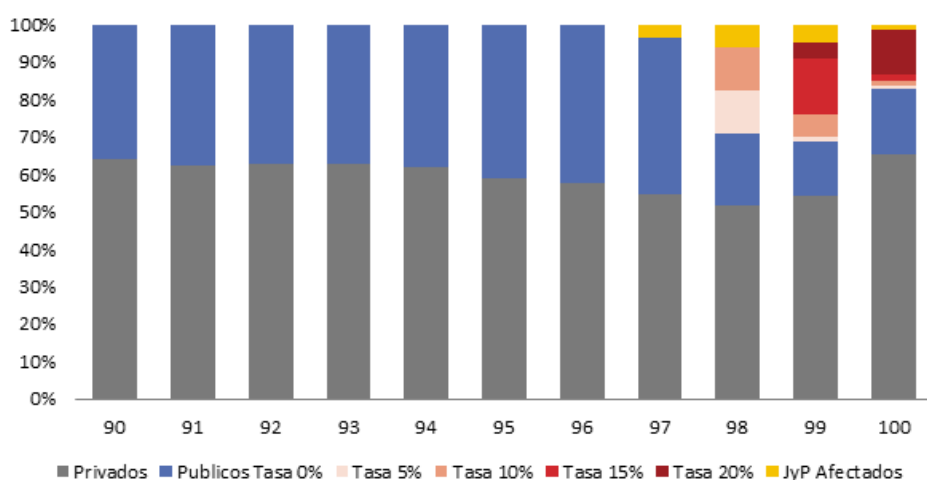
<sup>7</sup> La ubicación de los hogares en la distribución de los ingresos no depende solamente de los ingresos de las personas gravadas por el impuesto, sino que también se ve afectada por el número de integrantes del hogar y los ingresos percibidos por el resto de sus integrantes.

**Gráfico 1. Participación de los funcionarios públicos gravados por el impuesto Covid según percentiles de ingreso per cápita (ECH 2018)**



Fuente: elaboración propia en base a ECH 2018.

**Gráfico 2. Porcentaje de potenciales contribuyentes al Fondo Coronavirus en el total de perceptores de ingresos del decil 10, según nivel de gravamen. 2016**



Fuente: elaboración propia en base a datos desidentificados de DGI

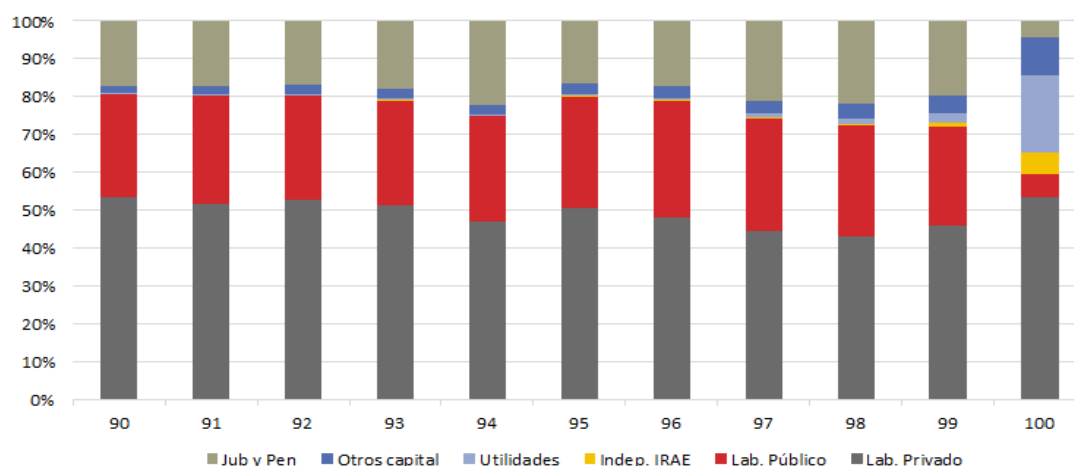
Este escenario genera fuertes problemas de equidad horizontal, pues potenciales contribuyentes iguales desde el punto de vista de sus ingresos, pagarían impuestos notoriamente diferentes. A modo de ejemplo, un trabajador del sector público con un ingreso nominal mensual de \$150.000 pagaría el 26% de 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, un trabajador del sector privado debería percibir aproximadamente \$500.000 mensuales para ser gravado a la misma tasa (26%) que un asalariado del sector público que percibe \$150.000.

A la inequidad horizontal generada entre asalariados públicos y privados, se incorpora la que genera la exclusión del gravamen de determinadas fuentes de ingreso, en particular de los ingresos por capital, que representan una proporción relevante del total de ingresos en

los percentiles superiores de la distribución de ingresos (Gráfico 3).

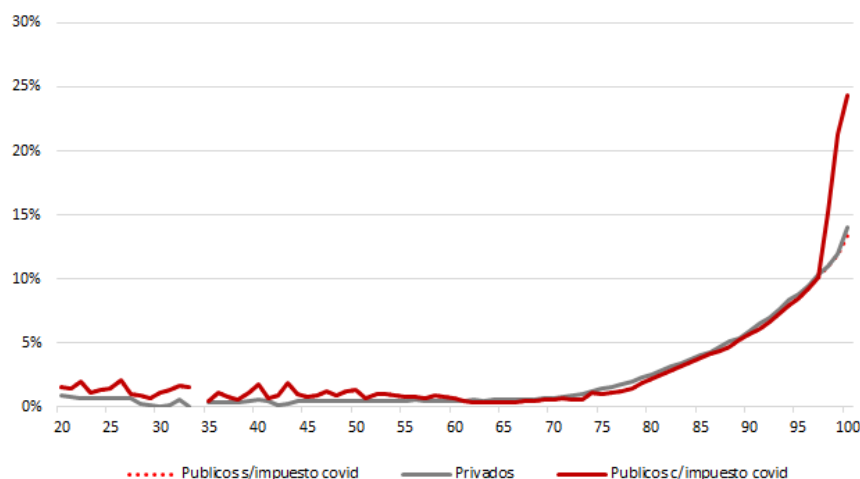
Los problemas de diseño del impuesto COVID, en particular los relativos a la equidad horizontal y a la vasta proporción de personas con ingresos muy elevados que no son gravadas, dan cuenta de la relevancia de considerar diseños alternativos. En particular, sería conveniente recurrir al mecanismo ya 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.

**Gráfico 3. Composición de los ingresos por fuente según percentil en el 10% superior de ingresos totales. Perceptores de ingresos. 2016**



Fuente: elaboración propia en base a datos desidentificados de DGI

**Gráfico 4. Tasas efectivas de impuesto COVID 2020 e IRPF) según percentil de ingreso. Perceptores. 2016**



Fuente: elaboración propia en base a datos desidentificados de DGI

## 5. 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 previos a 2020. Sin embargo, en este breve documento hemos señalado algunas características del diseño del impuesto COVID que podrían resultar problemáticos e incluso podrían aumentar los niveles de desigualdad de ingresos.

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 dentro del 4% de personas ocupadas de mayores ingresos donde la proporción de 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 se ven afectados por este gravamen.

El número de potenciales contribuyentes no alcanzados por el impuesto COVID 19 es significativo, tanto desde el punto de vista de su número, como de los ingresos que perciben. Dentro de ese 4% de perceptores de mayores ingresos, se encuentran al menos 80.000 personas con ingresos similares a los empleados públicos que no serán afectadas 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 la mitad de la población con menores ingresos.<sup>8</sup>

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. De esta forma, no solo se podrían evitar los problemas ya señalados de equidad horizontal entre trabajadores del sector público y privado, sino que evitaría agravar las inequidades ya existentes entre el tratamiento a las rentas del trabajo y las del capital. Obsérvese, además, que en los percentiles 99 y 100, la proporción de contribuyentes sería menor que en los dos estratos contiguos más bajos, lo cual podría aumentar los niveles de desigualdad a nivel general. Los estudios disponibles revelan que los indicadores de distribución del ingreso son fuertemente sensibles a los movimientos del 1% superior.

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, a efectos de contrastar la hipótesis subyacente al diseño del impuesto, que supone que la totalidad del sector privado enfrenta una caída de ingresos superior al deterioro del salario público en términos reales.

---

<sup>8</sup> Ver Burdín, De Rosa, Vigorito y Vilá J. (2019), *op. cit.*

Por último, cabe resaltar que un aspecto no considerado en el diseño del impuesto COVID 19 ni en el presente documento, refiere a los niveles de patrimonio con los que cuentan las personas. Más allá de los ingresos corrientes, el acceso a la riqueza en sus diversas formas (vivienda y bienes raíces, ahorros, propiedad de empresas, etc.) permite que las personas afronten de manera diferenciada la reducción de ingresos resultante de la crisis, más allá de su sector institucional de empleo, y que podrían ser, también, potenciales contribuyentes en un diseño de impuesto más equitativo

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 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.
- 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).
- 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)