

SALARIO MÍNIMO EN URUGUAY Y LA CREACIÓN DE LA BASE DE PRESTACIONES Y CONTRIBUCIONES EN 2004

Graciela Mazzuchi¹

ORIGEN, OBJETIVO Y REAJUSTES DEL SALARIO MÍNIMO NACIONAL

El Salario Mínimo Nacional (SMN) fue introducido en Uruguay a través del Decreto 1534/969 del 28 de noviembre de 1969, que lo definía como el “piso por debajo del cual no puede estar ninguna remuneración”. El alcance de esa norma se extendía a todo el territorio nacional y su cobertura abarcaba a los trabajadores asalariados privados mayores de dieciocho años, excluyendo a los trabajadores rurales y los domésticos, no amparados por dicha normativa. Su objetivo era garantizar un ingreso mínimo para cualquier tarea que se realizara, especialmente para aquellas que requirieran menor nivel de calificaciones.

A lo largo de su vigencia, los reajustes del SMN han sido discrecionales. En 1986 por ley se determinó que los ajustes salariales, también el SMN, se harían en función de la variación del Índice de Precios al Consumo (IPC) y las disponibilidades del Tesoro Nacional. Mientras la ley estuvo vigente hasta 1997 los ajustes se fijaron cuatrimestralmente. En 1997 por otra ley se fijó que la periodicidad sería no menor a 6 meses y no mayor a 12 meses si el IPC anual anterior al ajuste era de 10%, entre 4 y 6 meses si el IPC estaba entre el 10 y el 23% y entre 3 y 4 meses si era mayor a 23%.

SALARIO MÍNIMO NACIONAL COMO INDEXADOR DE VARIABLES FISCALES Y OTRAS

CUADRO 1. Gravámenes cuyo monto se fija en función del Salario Mínimo Nacional

Norma	Año	Aporte o impuesto	Objeto y montos
Decreto Ley 14342	1975	Sueldos fictos patronales	Sueldo fijado a efectos de aportes en función de SMN.
Decreto 208/80	1980	Sueldos fictos patronales	Fija una serie de salarios para aportes jubilatorios en función de SMN (turf, taxímetros, artistas, servicio doméstico).
Decreto Ley 15294	1982	Crea Impuesto a Retribuciones Personales	Crea un impuesto que grava retribuciones nominales, jubilaciones y pensiones en un tasa de 1% hasta 3 SMN y 2% para mayores
Ley 15852	1986	Contribución rural	Fija contribución y aportes a la seguridad social como porcentaje del SMN en función del número de hectáreas.
Ley 16107	1990	Ajuste fiscal	Aumenta tasas IRP y fija una nueva franja también en función del SMN.
Decreto Ley 1743/2002	2002	Crea adicional al IRP	Crea un adicional al IRP para salarios mayores a 20 y 30 SMN con tasas en función del SMN.

¹ Economista, investigadora del Instituto de Relaciones Laborales de la Universidad Católica del Uruguay y Directora General de Secretaría del Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay. Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de la autora y no necesariamente representan el pensamiento de la Institución.

Con el correr de los años, el SMN fue tomado como referencia para determinar el monto de múltiples beneficios y prestaciones brindadas por el Estado, así como para recaudación de impuestos, tal como se muestra en los cuadros 1 y 2. Por otra parte, también fue utilizado como referencia para el ajuste y la determinación de numerosas variables en el sector privado: primas por antigüedad en convenios salariales, boletos subsidiados para quienes recibieran ingresos inferiores a 1 SMN, cuota mutual subsidiada en el mismo caso, recaudación del fondo de solidaridad para pagar becas a estudiantes en función del SMN, etc.

En lo que hace a los impuestos, una evolución descendente del salario mínimo implicaba que a

medida que el SMN era menor más salarios quedaban por encima de las franjas impositivas más altas, lo que llevaba a más personas a aportar más, con lo cual aumentaba la recaudación.

Por el lado de los gastos del Estado, cuanto menor era el SMN menos gastaba el estado en las prestaciones ligadas al salario mínimo y menor cantidad de personas las cobraban (ya que correspondía a hogares con ingresos menores a SMN, que eran cada vez menos). Por otro lado, dado que el SMN se utilizaba como tope para jubilaciones y para los seguros de desempleo o enfermedad, también implicaba erogaciones menores.

CUADRO 2. Prestaciones condicionadas tanto en otorgamiento como en monto en función del Salario Mínimo Nacional

Norma	Año	Beneficio	Objeto y montos
Ley 13835	1975	Prima por hogar constituido	Beneficio a funcionarios con familiares a cargo que reciban menos de 70% SMN
Decreto Ley 14407	1975	Seguro social por enfermedad	Fija como tope del seguro 3 SMN
Decreto 674/79	1979	Reglamenta asistencia jurídica	Las defensorías de oficio asisten a personas que reciban menos de 2 SMN
Decreto Ley 15084	1980	Establece prestaciones de Dirección de AFAM	Asignación familiar prestación establecida en 1943. En 1980 se crea Dirección que pagará prestación a trabajadores privados con hijos menores a cargo en un monto no menor al 8% SMN
Decreto Ley 312/81	1981	Tope pasividades	Eleva el tope de las pasividades a 7 SMN
Decreto Ley 15180	1981	Prestaciones para desempleo	Monto del subsidio 50% por seis meses, no inferior al 50% del SMN
Decreto 194/983	1983	Asistencia gratuita salud pública	Carné de asistencia gratuita en salud pública para los que tienen ingresos menores a 1.1 SMN
Decreto Ley 15605	1984	Crea INAC y fija monto por junta	Se fija como ingreso para los miembros de la junta 1 SMN
Decreto Ley 15728	1985	Prima por hogar constituido	Fija el beneficio para los funcionarios públicos en 20%, 16% y 8% del SMN en función de los ingresos
Ley 15809	1986	Prima por antigüedad	Fija beneficio por antigüedad a funcionarios públicos en 1% de SMN por año luego del tercero y hasta 30
Ley 15903	1987	Modifica monto hogar constituido	Ingreso menos 1 SMN prestación 40% SMN por franjas hasta ingreso más 2.2 SMN prestación 24%
Decreto 329/1988	1988	Fija reintegro a hogares que reciben niños	Fija reintegros a los hogares privados que mantienen convenios con el Consejo del Niño para cuidado de menores según edad en porcentaje del SMN
Ley 16074	1989	Fija seguro por trabajo	Fija seguro de accidentes de trabajo y asistencia médica para obreros y empleados, aportes en función del SMN
Ley 16065	1989	Crea INIA y fija monto por junta	Fija monto por junta en función del SMN
Ley 16670	1990	Retribuciones básicas a cuidadores del INAME	Fija retribuciones básicas a cuidadores del INAME en 120% de SMN por niño a cargo
Decreto 67/993	1993	Reglamenta seg. enfermedad	Establece beneficio de asistencia médica de seguros sociales por enfermedad a trabajadoras de servicio doméstico y a domicilio si genera 1,25 SMN
Decreto 500/993	1993	Modifica régimen de pasividades	El monto máximo de jubilación de los afiliados al BPS se elevará un SMN por año hasta 15 SMN
Decreto 271/994	1994	Crea comisión informática y paga dieta a miembros	Se crea comisión de informática que asesora al Poder Ejecutivo en informática y paga una dieta a miembros como porcentaje del SMN
Decreto 309/95	1995	Extiende beneficios de sanidad policial	Los usuarios que tengan padres a su cargo con ingreso menor a un SMN
Numerosos decretos	1995-2001	Leyes de presupuesto con primas a funcionarios públicos	Leyes de presupuesto fijan primas por antigüedad y otras como porcentaje de SMN en PLUNA, CORREOS, BCU, OSE, ANCAP, UTE, BSE, AFE, ANP, INAC Y BPS
Ley 17139	1999	Extiende beneficio de AFAM reglamente en dec 316/99	Extiende la AFAM establecida en ley 15084 a todos los hogares de menores ingresos fijada en menos de 3 SMN y establece prestación en 16%
Decreto 231/003	2003	Dicta normas relativas a creación de programas de empleo	Crea programa de empleo directo en actividades comunitarias en tareas y obras implementadas por el Estado con un plazo máximo de 5 meses y una remuneración de hasta 1.5 SMN
Ley 17139	2004	Extiende AFAM	Extiende prestación de AFAM a todos los hogares con ingresos menores a 3 SMN que no estuvieran comprendidos en 15084 y 17139 y monto sigue en 16% y para menores incapaces 32%

Este hecho, unido a que en la década de los 90 los sucesivos gobiernos proponían la no intervención del Estado en general y en la política salarial en particular, implicó que el SMN se utilizara más como instrumento de política fiscal que como regulador del mercado de trabajo y, por lo tanto, su valor se redujo de forma radical. Entre 1971 y 2004 el salario mínimo en términos reales se redujo en un 80% y dejó de ser representativo en el mercado de trabajo, al punto de que en 2004 sólo el 3% de los asalariados cobraban menos de un SMN.

LA CREACIÓN DE LA BASE DE PRESTACIONES Y CONTRIBUCIONES PARA SUSTITUIR AL SMN EN EL ORDEN JURÍDICO

En diciembre de 2004 se creó por ley una nueva unidad de medida para sustituir al SMN como referencia de distintos ajustes. La ley 17.856, que crea la Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC), es muy simple y tiene sólo dos artículos: el primero establece la unidad e indica en qué casos se utilizará, mientras que el segundo determina la forma de ajuste.

Al momento de su creación, la Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC) era equivalente al valor del SMN y sustituyó todas las referencias al SMN en el ordenamiento jurídico vigente como base de aportación a la seguridad social, como monto mínimo o máximo de prestaciones sociales o como unidad de cuenta o indexación.

Para su ajuste se establece que el monto de la BPC se actualizará en función de la situación financiera del Estado, y a opción del Poder Ejecutivo, en el momento en que se ajusten los salarios de la Administración Central, en un porcentaje equivalente a la variación del Índice de Precios al Consumo (IPC) en el período entre ajustes o la variación del Índice Medio de Salarios (IMS) en período entre ajustes desfasado un mes. Cualquiera fuera la opción, el Poder Ejecutivo podrá modificar en defecto o en exceso en 20% el índice elegido, lo cual agrega un margen de acción adicional.

Cuando se analiza lo sucedido en su aplicación desde el 2004, los ajustes no siguieron una pauta fija. En el cuadro 3 se observa que el aumento de la BPC en julio 2005 fue 2.5%, mientras que el IPC del período anterior había variado un 3.4% y el Índice Medio de Salarios un 5.1%. De hecho, el valor del ajuste fue un 20% menor al IMS. Por otra parte, el ajuste de enero 2007 fue igual a la variación del IMS del período anterior y el de enero de 2010 igual al IPC. Es decir, que dependiendo de la coyuntura económica, en algunos casos se ajustó la BPC pri-

vilegiando la política social mejorando el valor de las prestaciones y en otros más como instrumento de política fiscal ciñéndola al IPC. Por otro lado, se observa en el mismo cuadro, que una vez que se crea la BPC la evolución del SMN se separó totalmente de la misma, permitiendo una rápida recuperación real de su poder adquisitivo.

CUADRO 3. Variaciones en porcentajes

	SMN	BPC	IPC	IMS
	(período anterior)			
01/05	56.5			
07/05	22.0	2.5	3.4	5.1
01/06	4.7	8.7	4.9	9.65
07/06	14.6			
01/07	2.5	10.4	6.4	10.4
07/07	5.5			
01/08	5.3	8.5	8.5	12.9
07/08	21.5			
01/09	7.0	9.5	9.2	13.9
01/10	8.0	6.0	5.9	11.9
01/11	25.0	8.0	6.9	10.6

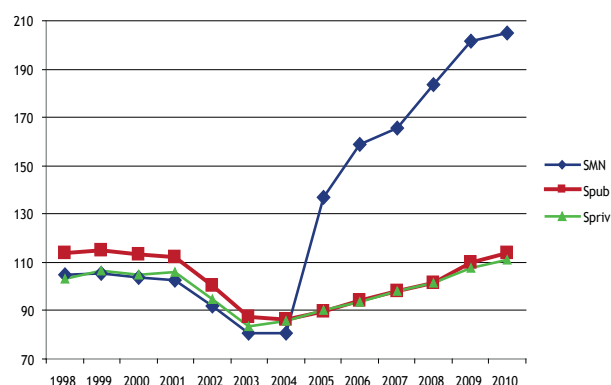
Fuente: Elaboración propia con base en el INE.

CONSECUENCIAS DEL CAMBIO

Se puede afirmar, entonces, que en Uruguay hubo la decisión política de recuperar al SMN como regulador en el mercado de trabajo, y por lo tanto su valor, para lo cual se creó una nueva unidad de cuenta que pasó a ocupar el lugar del SMN como referencia para fijar el monto de prestaciones o como unidad de cuenta e indexación.

A partir de esa decisión, el SMN aumentó de manera muy importante, pasando de 45 dólares en 2004 a 302 dólares en 2011, como se detalla en el cuadro 4. En términos reales, entre diciembre de 2004 y julio de 2011 el SMN aumentó un 190%, es decir, que casi se triplicó.

GRÁFICO 1. Evolución de los salarios reales



Los aumentos de esa magnitud en el salario mínimo fueron posibles porque se partía de niveles muy bajos. Los salarios medios reales del sector público y del sector privado también crecieron como consecuencia de la negociación colectiva desarrollada a partir de 2005, cuando el nuevo gobierno reinstaló los consejos de salarios (gráfico 1).

Esta evolución provocó que la relación entre el salario medio de la economía y el salario mínimo se fuera reduciendo. Mientras que en 2004 el salario medio era cuatro veces mayor al salario mínimo, en el primer semestre de 2011 era 1.6 veces mayor.

CUADRO 4. Salario medio y mínimo en dólares (U\$S)

	Salario medio	Salario mínimo	Smedio/Smin
2004	196	45	4.3
2005	237	93	2.5
06/05	304	117	2.6
06/05	356	137	2.6
06/05	413	181	2.3
06/05	382	197	1.9
07/05	449	239	1.9
07/05	484	302	1.6

Fuente: Elaboración propia con base en el INE.

Por otra parte, a medida que el monto del SMN aumentó, fue recuperando el rol de referencia dentro del mercado de trabajo y en 2010 el número de asalariados privados que cobraban menos de un SMN aumentó y pasó a ser 13.3%. Del total de quienes ganaban por debajo del SMN, 31% eran trabajadores formales y 69% informales. A su vez, entre los asalariados formales, los que ganan menos del SMN representan sólo 5.37%, mientras que entre los informales son el 38.56%.

Algunos enfoques teóricos señalan que grandes aumentos del salario mínimo pueden provocar un alto costo de trabajo formal y la principal alternativa no es tanto la sustitución de trabajo por capital, generando desempleo, sino el tránsito a la informalidad. Sin embargo, esto no ocurrió en Uruguay ya que el número de cotizantes al Sistema de Seguridad Social aumentó un 57% entre 2004 y 2010.

CUADRO 5. SMN, formalidad empleo y desempleo

Años	Variación SMR porcentaje	Cotizantes Seg.Soc	Tasa empleo	Tasa desempleo
2005	70.1	866,554.00	51.5	11.7
2006	16.1	923,756.00	54.1	10.9
2007	4.1	993,767.00	56.7	9.2
2008	10.8	1,084,253.00	57.7	7.7
2009	9.9	1,102,919.00	58.5	7.3
2010	2.0	1,179,239.00	58.4	6.8

Fuente: Elaboración propia e INE y BPS.

Como se observa en el cuadro 5, tampoco aumentó el desempleo y la tasa de empleo aumentó al mismo tiempo que los salarios. Es decir, que la medida adoptada no tuvo ningún impacto negativo en el mercado laboral.

Por otro lado, varios trabajos señalan que el importante aumento del SMN tuvo impactos positivos en la reducción de la indigencia y la pobreza. En ambos casos el porcentaje se redujo a menos de la mitad entre 2006 y 2009 (ver cuadro 6).

CUADRO 6. Evolución de la pobreza y la indigencia (en porcentajes)

Años	Hogares indigentes	Personas indigentes	Hogares pobres	Personas pobres
2006	1.5	2.7	25.7	34.4
2007	1.8	3.2	21.9	30.5
2008	1.1	2	16.9	22.4
2009	0.8	1.6	14.7	20.9
2010	0.6	1.1	10.6	18.6

Fuente: INE.

Es importante tener en cuenta que todo esto ocurrió en un contexto de fuerte crecimiento de la economía. El nivel de actividad económica medido por el PIB tuvo un crecimiento ininterrumpido entre 2005 y 2010, acumulando un 44%.

CONCLUSIÓN

Hasta el año 2005, los reajustes del SMN estaban limitados por el impacto que los mismos tenían sobre la situación fiscal, tanto por el incremento en las erogaciones como por limitar la recaudación fiscal. A lo largo de los años, esto llevó a que el salario mínimo acumulara una caída real del orden del 80%, perdiendo relevancia como elemento regulador de los salarios del mercado. A partir de la creación de la BPC para reemplazar el salario mínimo como indexador, este último se liberó de ese peso recuperando su rol como piso efectivo de la escala salarial. La creación de la BPC como nueva unidad a ser utilizada en lugar del SMN en el ordenamiento jurídico permitió que éste aumentara de manera significativa y fuera recuperando su rol regulador en el mercado de trabajo sin generar impactos negativos. Mientras que el SMN aumentó en un 200% entre 2004 y mediados del 2011, el salario real medio creció 31%, la tasa de empleo aumentó 6 puntos porcentuales, el desempleo cayó de 13 a 6.8%, y aumentó la formalización de trabajadores con un crecimiento del 57% de los cotizantes al BPS.