

Andrés Blanco 

TRIBUTOS Y SEGURIDAD SOCIAL.

Primeros apuntes para caracterizar al sistema actual

TAXES AND SOCIAL SECURITY.

First notes to characterize the current system

IMPOSTOS E SEGURANÇA SOCIAL.

Primeiras notas para caracterizar o sistema atual

 Catedrático de Derecho Financiero de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5824-6773>.

 andres.blanco@fder.edu.uy

Resumen: *El artículo examina algunas cuestiones generales acerca de los ingresos públicos vinculados a la seguridad social. En forma introductoria, se aclara que no sólo la solución de un problema, sino también su propia existencia, dependen del paradigma teórico desde el cual se aborde un determinado fenómeno. A partir de ello, se propone que la “sustentabilidad” de la seguridad social es un problema desde el punto de vista de una concepción neoclásica de las finanzas públicas, pero no –por ejemplo– en una perspectiva poskeynesiana. Fuera de ello, el problema de la “sustentabilidad” sólo es propio del “sistema contributivo”, no de otras estructuras que relacionan egresos e ingresos públicos de la seguridad social. Por ese motivo, seguidamente se examinan críticamente los fundamentos del “sistema contributivo” de la seguridad social, conjuntamente con explicaciones teóricas del mismo. Luego, se propone que el efecto real del sistema contributivo debe tomar en cuenta no sólo las transferencias sino también los tributos que recaen sobre los trabajadores, tanto en forma directa como indirectamente a través de la traslación, aplicando el concepto de “salario social neto”, análisis que permite concluir que el peso de los tributos aminora considerablemente los beneficios que reciben los trabajadores.*

Palabras clave: *financiación de la seguridad social, sistema contributivo, contribuciones de seguridad social, traslación de tributos, salario social neto*

Abstract: *The article focuses on some general matters on the public revenues relating to the Social Security. As an introduction, it is pointed out that not even the solution of a problem, but its own existence, depends on the affiliation to a certain theoretical paradigm. On such basis, the “sustainability” of the social security is a problem within a neoclassical conception of public finance, but not –for instance– form a postkeynesian viewpoint. Additionally, the problem of “sustainability” only appears in the “contributive system”, but not in other structures of relationship between spending and revenues of social security. For those reasons, the rationale of the “contributive system” are examined critically, and at the same time other theoretical explanations of such system are exposed. Then, I propose the material effect of the contributive system must consider not only the payments to beneficiaries, but the burden of taxes on wages, directly or indirectly through the tax shifting, on the basis of the “net social wage” concept. That analysis allows to conclude that the tax burden on wages reduces significantly the workers’ benefits.*

Keywords: *financing social security, contributive system, payroll taxes, tax shifting, social net wage*

Resumo: *O artigo analisa algumas questões gerais com relação ás receitas públicas vinculadas coas Seguridade Social. Na introdução, clafifica-se que não so a solução de un problema, senão tambien a sua mesma existência, dependen do paradigma teórico desde o qual um fenómeno é abordado. Á partir disso, se propõe que a “sustentabilidade” da seguridade social é um problema desde o ponto de vista de uma conceição neoclássica das finanças públicas, mas não –por exemplo– desde uns perspectiva poskeynesiana. Além disso o problema da “sustentabilidade” só e próprio do “sistema contributivo”, não de outras estruturas que relacionam receitas e pagamentos da seguridade social. Por essa razão, seguidamente os fundamentos do “sistema contributivo” são analisados críticamente, amais de outras explicações teóricas. Logo se propõe que o efeto material do sistema contributivo deve considerar não só os pagamentos aos seus beneficiários, senão tambien os tributos suportados pelos trabalhadores, direta ou indiretamente a consequda traslação, aplicando o conceito de “salário social neto”. Esse análise permite concluir que o peso dos tributos reduz consideravelmente os beneficios que recebem os trabalhadores.*

Palavras-chave: *finaciación da seguridade social, sistema contributivo, contribuições da seguridade social, traslação do tributo, salário social neto*

Recibido: 30/06/2021

Aceptado: 05/11/2021

1. Introducción y plan del artículo

En un sentido muy general, este trabajo pretende estudiar algunos aspectos de la relación entre los ingresos tributarios y las prestaciones de la Seguridad Social, en general y en particular en relación con Uruguay.

La mayoría de los sistemas de seguridad social vigentes en el mundo, inclusive Uruguay, tienen, desde el punto de vista de las finanzas públicas, una estructura semejante: de un lado, un conjunto de transferencias en dinero, y del otro un conjunto correlativo de tributos, algunos que nominalmente recaen sobre los trabajadores y los patronos (que en Uruguay llamamos “Contribuciones Especiales de Seguridad Social”), y otros que son impuestos generales, a veces con una “afectación” específica de parte de su recaudación. En el caso de Uruguay, entre estos últimos se cuenta la afectación preceptiva al Banco de Previsión Social (BPS) de una porción de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), además de las “transferencias” del Presupuesto Nacional hacia dicho organismo que, nominalmente, provienen de la recaudación tributaria general.

Esta estructura suele ser llamada *contributiva*, bajo el supuesto de que conforma una suerte de *sistema circular*: los beneficiarios de las transferencias, y los patronos, que de alguna forma reciben un beneficio indirecto de las transferencias (Valdés Costa 1996, 217-220), serían, en esta concepción, los que a la vez soportan el “costo” de esos beneficios, a través del pago de tributos cuya recaudación se destina a pagar dichos beneficios (Stiglitz 2003, 389; García Repetto 2011, 9). También es usual en la literatura en idioma inglés llamar a este sistema PAYG (acrónimo de *pay as you go*, algo así como “pagar sobre la marcha”), dado que –se cree– los destinatarios de las transferencias del sistema van pagando mientras se genera el beneficio (Modigliani *et al.* 1999, 12-19). De aquí en más me referiré a este modelo como “sistema contributivo”.

Una discusión permanente sobre estos sistemas, y que en Uruguay se ha retomado con fuerza en la perspectiva de una reforma del mismo, es el de su “sostenibilidad” o “sustentabilidad”. A partir de la premisa de que el sistema contributivo es el preferible para estructurar la seguridad social, se agrega que la recaudación de los

tributos contributivos debe ser pareja con el total de transferencias, con lo cual la existencia de una diferencia –generalmente creciente– entre ambas cifras se convierte en un problema. Un primer objetivo de este artículo consiste en cuestionar la existencia misma del problema, para lo cual se examinarán críticamente los supuestos en los cuales se asienta el sistema contributivo como tal.

El segundo objetivo del trabajo consiste en aproximarnos a una estimación de los efectos del sistema contributivo vigente, pero no desde el marco teórico en el que se apoya dicho sistema, sino desde el concepto de *salario social neto*, que corresponde a otro paradigma teórico y tiene por lo tanto consecuencias distintas.

En cuanto al desarrollo del trabajo, en primer lugar deben introducirse brevemente algunas consideraciones epistemológicas, ya que los abordajes de este trabajo se apartan considerablemente de los que son usuales en la materia. Por ese motivo, es preciso ante todo precisar las características de los *paradigmas* como continentes que determinan no sólo las conclusiones de una investigación, sino incluso los problemas que merecen investigarse y el tipo de abordaje que debe realizarse.

Hecho lo anterior, se expondrán y se analizarán críticamente algunas justificaciones normativas del sistema de seguridad social, así como también las teorías explicativas explícitamente asociadas a las mismas o subyacentes. De esa forma se examinará la justificación de la seguridad social como un sistema de “solidaridad intergeneracional”, y la idea de que el sistema es una reproducción, a gran escala y con la administración del Estado, de los contratos privados de seguros, en el que las contribuciones a cargo de los beneficiarios constituyen un sucedáneo de la prima. Estas concepciones serán contrastadas con la hipótesis del *salario neto social*, construida por fuera de los paradigmas en los que se asientan las otras propuestas. Esto será expuesto en el capítulo 3.

En tercer lugar, se analizará en particular el problema de la sostenibilidad en relación con su base teórica subyacente, que es el principio o regla de la *restricción presupuestal* de la teoría económica neoclásica, sometiendo esta concepción a crítica desde un paradigma teórico rival cual es el poskeynesiano. Estos aspectos serán considerados en el capítulo 4.

En cuarto lugar, se estudiará cuál es el efecto material que tiene el sistema contributivo en la distribución del ingreso desde el punto de vista del concepto de *salario neto social*, enunciándose luego algunas conclusiones derivadas de dicho análisis.

2. Los paradigmas como marcos que condicionan todas las fases de una investigación

En los capítulos 3, 4 y 5 del artículo se expondrán crítica y comparativamente diversas “explicaciones” del sistema contributivo. Lo primero que debe señalarse es que los fenómenos, sean naturales o humanos, simplemente suceden, están ahí. Las explicaciones siempre son construcciones intelectuales que vienen luego, y son introducidas desde fuera de los fenómenos mismos por parte de quien los estudia. Ellas consisten en relaciones de diverso tipo (causalidad, funcionalidad, simbólicas, etc.) entre uno o más fenómenos y otros hechos supuestos por el investigador, por lo cual toda explicación tiene algo de artificial (Wittgenstein 1997: 144-147).

Hecha esa salvedad, y admitiendo que en nuestra cultura es importante explicar un fenómeno, debemos consignar algunos elementos generales acerca de cómo se desenvuelve una “explicación” en las disciplinas científicas, para comprender el modo en que se analizarán las relaciones entre los tributos y las prestaciones de la Seguridad Social. En concreto, es preciso introducir la idea de *paradigma* como condicionante absoluto de toda investigación, sea cual fuere la disciplina en la que se trabaje.

El introductor de la noción de paradigma fue Kuhn, quien observó que la labor científica no se desarrolla meramente como una acumulación de hipótesis y observaciones que se retroalimentan, sino que todo el trabajo científico está predeterminado por un marco teórico que condiciona la práctica del científico. En efecto, los científicos asumen un conjunto de enunciados teóricos que explican el sector de la realidad sobre el que trabajan, así como una “taxonomía” (esto es, un conjunto de categorías conceptuales), y un lenguaje específico, y es en ese marco en el que desarrollan su tarea (Kuhn 2007: 144 y ss.). A esas ideas pueden agregarse, con Lakatos (que trabajó con una idea que a mi juicio es próxima a la de Kuhn, cual es la de *programa de investigación*), que ese marco conceptual también le proporciona al investigador una *heurística*: un método de investigación, y además una predeterminación de qué investigar y qué no (Lakatos 2007: 65 y ss.). Mientras que en las llamadas “ciencias duras” lo normal es que los paradigmas se sucedan en el tiempo, siendo sólo uno (o unos pocos) los dominantes en cada época, en la teoría económica, lo mismo que en el resto de las ciencias sociales, coexisten paradigmas rivales e incompatibles, cada uno con sus propias explicaciones, categorías conceptuales y problemas (Drakopoulos, S. A. & Karayiannis, A. D. 2005; Blanco 2020).

Estas reflexiones vienen a cuento porque la relación entre los tributos y las prestaciones de la seguridad social no escapa en absoluto al abordaje según paradigmas: no sólo no hay respuestas universales a los problemas de los tributos y la seguridad social, sino que ni siquiera los problemas son universales, sino que su propia existencia depende del paradigma dentro del cual se trabaje. Veamos un ejemplo. La relación entre el dinero que se extrae a un trabajador por concepto de tributos y las transferencias en dinero que la persona recibe de la seguridad social ha sido tratada comparando las contribuciones de seguridad social exigidas a cada trabajador con los beneficios que esa persona recibirá, todo ello bajo ciertos supuestos de salario, edad de retiro y años de vida luego del retiro (Burkhauser y Warlick 1981; CINVE 2020). Este enfoque es consistente con el *individualismo metodológico*, que es un elemento central en la heurística de la teoría económica neoclásica y que, más profundamente, se basa una concepción sociológica: la creencia de que la sociedad es una suma de individuos, no de grupos sociales como –por ejemplo– clases (Weber 1987: 167; Popper 2002: 91 y ss.). Sin embargo, un análisis de ese tipo no tendría lugar en un marco teórico en el que la sociedad es un conjunto de grupos sociales, como en el marxismo con las clases sociales, o estructuras funcionales, como en la teoría de Luhmann de la sociedad como un sistema que se descompone en múltiples subsistemas.

Es por eso que cuando en este trabajo se aborde la “sustentabilidad” del sistema contributivo, no se argumentará que dicho sistema es o no sustentable en Uruguay, sino que se pondrá en tela de juicio el concepto mismo de sustentabilidad, ya que no se compartirá la idea de una paridad entre ingresos y egresos estatales por concepto de prestaciones de Seguridad Social, e incluso se discutirá en general que el equilibrio presupuestal deba ser un objetivo de la política fiscal. Por supuesto que el debate sigue siendo posible, pero se tratará en todo caso de una discusión entre paradigmas, a resolverse en función de las respectivas fuerzas explicativas de cada uno.

3. Sustentabilidad del sistema contributivo y déficit público: análisis general

La discusión sobre los ingresos tributarios y las prestaciones de los sistemas de seguridad social suelen tener como eje el problema de la “sustentabilidad” (o “sostenibilidad”). Este es un concepto tan asentado que suele exponerse sin agregar ninguna descripción ni justificación (por ejemplo CESS 2021: 19, 52). En este capítulo, sin embargo, se lo analizará críticamente.

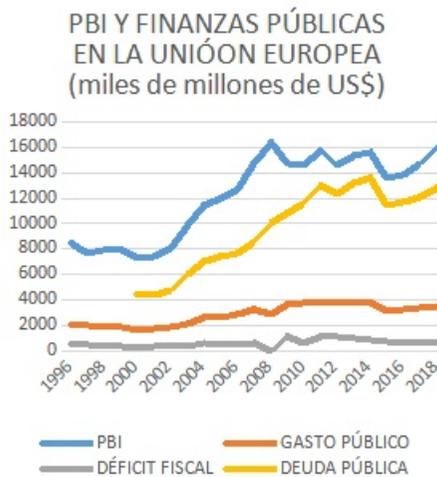
En términos simples, podemos decir que la “sustentabilidad” significa que el gasto público en transferencias de la seguridad social no debe exceder, al menos no significativamente o no en forma creciente, los ingresos derivados de los tributos de tipo “contributivo”, es decir, las “contribuciones especiales de seguridad social” si hablamos de Uruguay. De manera que la existencia, y todavía más, la tendencia creciente de una disparidad entre las transferencias de la Seguridad Social y la recaudación de los tributos contributivos, es vista como un problema. La sustentabilidad suele plantearse también como un problema de desequilibrio en la distribución de beneficios y costos “entre generaciones”, lo cual se asocia con la idea de que el sistema contributivo es de “solidaridad intergeneracional”. Esta última forma de plantear la relación entre recaudación contributiva y prestaciones de la seguridad social será considerada más abajo, al revisar a la “solidaridad intergeneracional” como un fundamento y/o explicación del sistema contributivo. Por el momento, indagaré en los fundamentos de la “sustentabilidad” en una teoría general de las finanzas públicas.

La idea de que el gasto en Seguridad Social no debe exceder (al menos no demasiado) los ingresos contributivos presupone la adhesión a una concepción de las finanzas públicas en la cual el nivel del gasto público en general depende del nivel de ingresos públicos, o lo que es lo mismo, que el Estado puede gastar sólo lo que recauda, y si el saldo de esta relación es negativo (es decir, si se produce un déficit fiscal), el mismo debe cubrirse con endeudamiento. Esto es lo que se suele llamar regla o principio de la “restricción presupuestal” (Stiglitz 2003, 78-80), que forma parte de un paradigma más vasto que es la *teoría económica neoclásica*. Si el gasto público funciona de esa forma, si es cierto que el Estado sólo puede gastar el dinero que detrae de la economía privada, tiene sentido hablar de un sistema de “financiación de la seguridad social”, y además tiene sentido exigir que los ingresos públicos no sean inferiores a los egresos.

Esa concepción suena obvia y hasta pueril si el conjunto de las finanzas públicas se observa en forma intuitiva, y ello es perfectamente explicable: en su vida diaria cualquier persona sabe que si gasta más de lo que le ingresa, la diferencia debe cubrirla endeudándose, y que además esta situación no puede extenderse indefinidamente, ya que o cancela sus deudas, o el endeudamiento tendrá niveles que le llevarán a la ruina. Sin embargo, si se observan los gastos e ingresos del Estado advertiremos claros indicios de que las cosas no funcionan de la misma forma que en una economía individual privada.

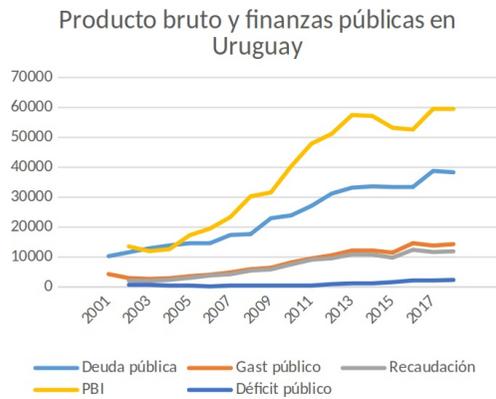
Empezando con las relaciones entre el déficit fiscal y el endeudamiento, es habitual escuchar que la gran dificultad para aumentar el gasto público es que, de no mediar una mayor recaudación tributaria, ello requiere un mayor endeudamiento, y éste es peligroso porque implica que gran parte de los ingresos públicos tiene que destinarse a pagar los intereses y la devolución del capital de la deuda pública. Eso implicaría, a su vez, una retracción de antemano de la inversión, el crecimiento económico y el empleo, pues los empresarios interpretarían el endeudamiento como la antesala de incrementos en los tributos, y desistirían de invertir por ese mayor costo futuro. Y, en caso de aumentarse los tributos, eso impactaría directa y negativamente en la inversión (Barro 1981: 1081 y ss.).

Que el incremento de la deuda pública genera un flujo de dinero desde el Estado hacia sus tenedores es algo indudable; que la deuda pública sea una consecuencia del exceso de gasto público no lo es en absoluto. Observemos la siguiente gráfica de la Unión Europea, que compara en las últimas décadas la deuda pública, el gasto público, el déficit fiscal, y el producto bruto interno, en una región donde el déficit fiscal está limitado por una norma comunitaria (el “Pacto de Estabilidad y Crecimiento”):



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial, disponibles en <https://datos.bancomundial.org/indicador/>

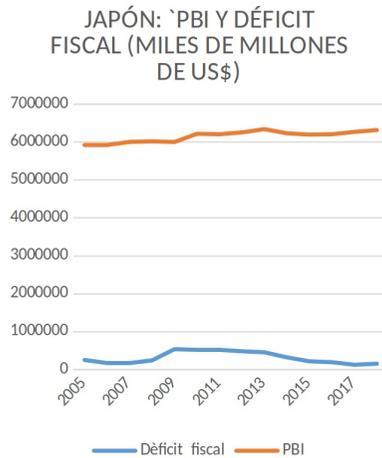
Veamos ahora la información de Uruguay, donde no existió formalmente una regla fiscal que restrinja de antemano el incremento del gasto público y el déficit fiscal:



Fuente: Banco Mundial, disponible en <https://datos.bancomundial.org/indicador/>

La gráfica referida a la Unión Europea muestra que, en un contexto de déficit fiscal prácticamente nulo, el volumen bruto de la deuda pública se triplicó, lo cual indica que ésta no se origina en dicho déficit fiscal. En Uruguay, por su parte, recién a mitad de la década de 2010 se observa un incremento visible del déficit fiscal, y sin embargo la deuda pública crecía ininterrumpidamente desde mucho antes. Coincidentemente con la información de Europa, también se corrobora en nuestro país que el alto endeudamiento del Estado no tiene su origen en el déficit fiscal. Si la deuda pública no se origina en necesidades de “financiación”, quiere decir, por ejemplo, que si un país está sobreendeudado ello plausiblemente no deriva de un exceso de gasto público. Además, tanto la información de Europa como la de Uruguay indican que el aumento del endeudamiento no se resuelve más tarde o más temprano con incrementos tributarios. En su lugar, el hecho de que la deuda aumente sin que se incremente la recaudación sugiere que una parte del endeudamiento nuevo se destina a cancelar deuda pública anterior, con lo cual la deuda pública es, por así decirlo, un fenómeno autónomo del resto de las finanzas públicas y en buena medida autorreferente.

Claro que todavía podría pensarse que, aun cuando la deuda pública sea independiente del déficit fiscal, si este último persiste indefinidamente causará graves problemas a un país. Veamos al respecto un ejemplo arbitrario, como Japón, y comparemos la evolución de su producto bruto con su déficit fiscal en varios años de este siglo:



Fuentes: Banco Mundial para el PBI disponible en <https://datos.bancomundial.org/indicador/>, y OECD, disponible en <https://data.oecd.org/japan.htm>, para el déficit fiscal.

La gráfica muestra que el déficit fiscal es un fenómeno constante, no accidental, y que no determina la bancarrota de un Estado: en lo que va de este siglo el Estado en Japón no quebró, a pesar de mantener e incrementar su déficit en algunos años. Es más: vemos que en dicho país momentos de alto déficit coincidieron con períodos de crecimiento económico. Si antes teníamos evidencias de que el endeudamiento del Estado no se vincula necesariamente con el déficit, aquí tenemos evidencias de que los déficits fiscales no necesariamente tienen efectos negativos en el crecimiento de un país.

Pues bien, hay otras concepciones de las finanzas públicas además de la neoclásica, y concretamente en una de ellas, cual es el poskeynesianismo, en las cuales el gasto público, la deuda pública y los tributos no son vistos del modo tradicional. Particularmente en la llamada “teoría del circuito monetario”, se sostiene que el Estado, mientras tenga la potestad de emitir dinero, puede fijar el gasto público en el nivel que desee, ya que dicho gasto se materializa, precisamente, en dinero. Los tributos no tienen la función de proveer de fondos al Estado para gastar, sino retirar de circulación dinero que previamente se lanzó a la economía a través del gasto público. Los tributos no están, pues, al inicio, sino al final, del circuito de las finanzas públicas. Y como el gasto público forma parte de la demanda, la que a su vez es el único impulso de la producción de bienes y servicios del sector privado, el déficit público no es un problema, sino una situación, en principio, deseable, ya que implica que el Estado genera más demanda de la que se elimina (Bell 2001, 155; Parguez 2001).

Pero incluso sin llegar a proponer una teoría especial del dinero, en el resto de la tradición poskeynesiana el déficit público no es un factor de riesgo, sino positivo, en la dinámica económica. Así, por ejemplo, Kalecki sostuvo que el déficit tiene un efecto análogo al saldo positivo en la balanza comercial de un país, ya que implica que el Estado crea más demanda de la que destruye (Kalecki 1984: 25 y ss.).

En esta concepción el “principio de la restricción presupuestal”, pues, desaparece como un valor primordial de las finanzas públicas. Ello no significa que el volumen de la recaudación tributaria sea totalmente indiferente, ya que hemos visto que, como mínimo, ella es la herramienta de control de la masa monetaria. Pero como la recaudación deja de ser el presupuesto del volumen del gasto público, las decisiones sobre la cuantía y la calidad de este último dejan estar bajo la presión de no poder superar el horizonte de la recaudación.

Ya se vislumbran los efectos de esta controversia para el análisis de los ingresos vinculados a la Seguridad Social. Si la teoría del circuito monetario es correcta, dado que no existe un principio de restricción presupuestal, el exceso del gasto en Seguridad Social por sobre la recaudación de los tributos contributivos no es la antesala de un quiebre del sistema, ni de un cataclismo económico. En efecto, si en general el déficit no es un problema, menos todavía lo será respecto de sólo un sector del gasto público (el de la Seguridad Social) y una parte específica de la recaudación. En otras palabras: lo que no es un problema para el todo, tampoco es un problema para una parte de ese todo.

Esa conclusión tiene como efecto inmediato poner en tela de juicio el “problema de la sustentabilidad”. Por lo que se expresó en este capítulo, ese “problema” sólo existe si se acepta el principio de la restricción presupuestal derivado de la teoría neoclásica. Si, en cambio, descartamos la versión dura del principio de la restricción presupuestal, como ocurre con la teoría del circuito monetario, el problema de la sustentabilidad desaparece como tal. En efecto, si el volumen del gasto público no está precondicionado por el volumen de ingresos, no hay un problema de sustentabilidad, sin perjuicio de que puedan existir otros debates en torno a los ingresos tributarios que se asocian a la seguridad social.

El único argumento que quedaría para que proponer la “sustentabilidad” como un requisito específico del sistema de seguridad social, sería pues que existiera algún fundamento especial para que en este sector del gasto público en particular exista un equilibrio entre gasto e ingresos. En otras palabras, si uno despeja en general al déficit fiscal como un problema *a priori*, la sustentabilidad pasa a ser un corolario de la justificación del sistema contributivo. El siguiente capítulo se dedicará a un análisis crítico de dicha justificación.

4. El sistema contributivo

4.1 Las justificaciones y explicaciones del “sistema contributivo” de beneficios y tributos

No consideraremos las explicaciones y justificaciones de la Seguridad Social en general, sino específicamente a las que refieren al sistema contributivo. Dentro de ellas podemos encontrar tanto explicaciones que van unidas a justificaciones, como explicaciones no valorativas o incluso críticas. Si bien en esta exposición se expondrán separadamente diferentes posturas, es frecuente que ellas aparezcan superpuestas o mezcladas en los trabajos académicos dedicados al tema. Tanto la tesis del “seguro social” como la de la “solidaridad intergeneracional” y la del “ahorro”, responden a un mismo patrón, ya que suponen que la decisión política de adoptar una estructura de transferencias/ingresos del sector público obedece a la asunción por el Estado de necesidades individuales. Se trata pues de verdaderas justificaciones normativas de una solución política, unidas a un paradigma teórico que, otra vez, es el neoclásico, según lo desarrollaremos más adelante. La hipótesis de la “socialización del costo de la fuerza de trabajo” que se verá más abajo, en cambio, es sólo descriptiva ya que implica una explicación funcional, en la que un fenómeno político se relaciona de forma objetiva con otras piezas del entramado social (Grossekketter 2004, 326).

Un primer fundamento del sistema contributivo pasa por sostener que el mismo es un seguro. Esta concepción supone que la desocupación, la enfermedad, la disminución de la capacidad de trabajo como consecuencia de la vejez, etc., son “riesgos”, y como tal se satisfacen con un servicio de cobertura a cambio de un precio. El “mercado” tiene un servicio que satisface esa necesidad, que son los contratos de seguros. Sin embargo, las dificultades de acceso a seguros privados por gran parte de las personas que tienen esos riesgos implican una “falla del mercado”. Por lo tanto, el Estado interviene creando un seguro obligatorio, en el cual los tributos serían la prima por la cobertura, y las transferencias las indemnizaciones (Beveridge 1942, 11-14; Burkhauser y Warlick 1981: 402-403; Atkinson 1991).

Es evidente que esta concepción está, hasta terminológicamente, íntimamente emparentada con la teoría neoclásica: de allí la suposición de que la seguridad social es una versión de algo que ya existe en el mercado de bienes y servicios, que los tributos que se pagan son una prima por la asunción de riesgos por el Estado, y que la intervención pública obedece a una “falla del mercado”. También podemos ver que esta concepción de la seguridad social como un seguro es perfectamente consistente con la restricción presupuestal y la idea de que la recaudación de los tributos que se consideran la contrapartida de las transferencias, debe ser igual, o no muy inferior, al monto total de éstas. En efecto, si las transferencias equivalen a una mercancía, y los tributos a cargo de los trabajadores son su precio, si estos últimos no igualan, siquiera tendencialmente, a las primeras, el precio del servicio será inferior a los costos, lo cual es –para los neoclásicos- sinónimo de “ineficiencia”, ya que un precio sólo es “racional” en la medida en que tienda al “equilibrio” con los costos, lo que “naturalmente” –para esta teoría- también equilibra la oferta y las necesidades de un servicio (Arrow 1974: 4-6). Es decir, el concepto de la seguridad social como un “seguro social” es también un fundamento adicional, además del criterio general de la restricción presupuestal de la teoría neoclásica, para la “sustentabilidad” del sistema de seguridad social.

La crítica fundamental al concepto de la seguridad social como seguro es tanto descriptiva como normativa. Como lo indicó Atkinson, en el plano descriptivo debe decirse que nunca hubo un mercado privado de seguros que estuviera dispuesto a cubrir todos los “riesgos” derivados del trabajo dependiente, por lo que la seguridad social no es simplemente un sucedáneo de un servicio privado que no se brinda por una “falla del mercado”. Dando por buenas las hipótesis centrales de la teoría neoclásica como el “mercado de competencia perfecta” y sus “fallas” como “problemas de falta de información”, nos encontraremos con que, contando con toda la informa-

ción posible, tampoco se lograría contratar un seguro de cobertura de todos los riesgos laborales. Parece más razonable por lo tanto suprimir toda analogía con una transacción entre particulares, y atribuir el surgimiento de la seguridad social a la instalación de una creencia política y social profunda en la mayoría de la sociedad, que determinó una decisión política de llevar a cabo una actividad (Atkinson 1991 115 y ss.).

Pero se puede ir más allá, y cuestionar la noción misma de “eficiencia” que subyace a la forma en que la teoría neoclásica concibe a los intercambios y que se traslada al sistema de seguridad social. En el terreno descriptivo, hace tiempo que se ha criticado que la “racionalidad” como búsqueda del máximo rendimiento sea el motor excluyente de la conducta económica: los motivos para actuar económicamente incluyen, entre otros, el comportamiento de “agencia”, esto es, la determinación de la conducta por la creencia de que ella es debida, aun a conciencia de que no genera ningún rendimiento económico (Sen 2004: 28 y ss.). Pero sea cual fuere la motivación efectiva de la conducta económica de los particulares, de ello no se extrae ninguna consecuencia normativa, especialmente respecto del Estado: no hay ningún motivo para suponer que este último también tenga que, por ejemplo, desarrollar una actividad con ingresos que superen los costos. Dicho de otro modo: se suponga o no que los agentes privados son portadores y vendedores de mercancías, no hay por qué trasladar esa suposición al Estado, y menos todavía en términos de un deber ser. Por tanto, las decisiones del Estado no tienen que estar regidas por criterios, descriptivos o normativos, supuestos o reales, de los agentes privados.

La consecuencia de esa conclusión es que el sistema de seguridad social no tiene por qué organizarse financieramente de la misma manera que la prestación de un seguro, porque no es un seguro. Al seno del Estado se puede valorar como necesario que exista una cobertura de ciertas necesidades de personas que se satisfacen con transferencias de dinero, pero ello no tiene por qué concebirse como un servicio que merece una contrapartida: puede entenderse que, simplemente, esas personas merecen esa cobertura. Y, por añadidura, también desde el punto de vista valorativo desde el Estado puede decidirse, por ejemplo, que no existan ingresos públicos exigidos a los beneficiarios como contrapartida por las prestaciones.

Otra explicación y fundamentación pasa por proponer que el sistema contributivo es una forma de “solidaridad intergeneracional”. Esta concepción se funda en que, en el sistema contributivo, aparentemente los que hoy trabajan son quienes pagan los tributos que sostienen las transferencias a quienes trabajaron en el pasado y se retiraron (jubilados y pensionistas). De este modo, parece que las personas menos

viejas, al pagar hoy los tributos contributivos, transfieren una parte de sus ingresos a las personas más viejas, que reciben esa parte de los ingresos bajo forma de transferencias de dinero (Asimakopulos 1989: 655-656; Conde-Ruiz & Profeta 2007), lo que se interpreta como un “pacto entre generaciones” (CESS 2021, 18-19, 22-23). Esta concepción ha tenido una recepción tan amplia que incluso la dogmática jurídica suele citarla como un “principio” de la seguridad social (Ermida Uriarte 1991, 42-43). La descripción del sistema contributivo como un caso de “solidaridad intergeneracional” es una aplicación del modelo neoclásico que propone Barro respecto de la deuda pública (Barro 1974, 1098 y ss.): los pagos que se realizan hoy por concepto de tributos son la contrapartida de gasto público que se hizo en el pasado financiándose con deuda. Si bien en el esquema de Barro las supuestas “transferencias intergeneracionales” responden a gastos futuros, y no a gastos simultáneos a la recaudación, como se sostiene respecto de la seguridad social, su concepción responde a la misma idea general de que los “más jóvenes” pagan tributos para sostener gastos que benefician (o beneficiaron) a los “más viejos”.

Una variante de esta idea es la de que el sistema contributivo implica una suerte de ahorro. Las contribuciones de seguridad social que en el presente pagan los trabajadores son interpretadas como disminuciones del ahorro y/o el consumo actual, que financia el consumo de trabajadores ya retirados, y genera la expectativa de que los que hoy sacrifican su ahorro se aseguren un consumo futuro en tiempos de retiro.

En primer lugar, esta tesis parte de una premisa que se compartirá en este trabajo: que los tributos de tipo contributivo son soportados económicamente por los trabajadores en su totalidad, incluso los que jurídicamente tienen como contribuyentes a los patronos (Asimakopulos 1989: 657). Pero fuera de eso, la tesis merece varias objeciones.

La primera objeción que se puede realizar a esta idea es que la categoría social relevante en el sistema contributivo sea la “generación”, entendida como personas que están dentro de ciertos límites etarios. En efecto, si observamos las condiciones de acceso a las transferencias públicas del sistema de seguridad social, la propiedad común requerida para todas ellas es la condición de *trabajador*, no la de alcanzar determinada edad. Este último extremo es relevante para las jubilaciones y pensiones, que representan por lejos la parte cuantitativamente más importante de las transferencias (BPS 2020, 53, 221)¹, pero no lo es para las transferencias a personas que permanecen trabajando. Pero si nos trasladamos al campo de los tributos que completan el sistema, la interpretación generacional decididamente carece de sustento. Dado que una parte importante de la incidencia de los impuestos nacionales

que se asocian a la seguridad social, y quizás incluso de las Contribuciones Especiales de Seguridad Social, se produce en las jubilaciones y pensiones tanto como en los salarios, a través de la traslación a precios de la carga tributaria por parte de las empresas, la suposición de una “solidaridad intergeneracional” se desvanece. Los beneficiarios de las transferencias de la seguridad social, inclusive los jubilados y pensionistas, también soportan la carga económica de los tributos vinculados al sistema.

Por tanto, podríamos decir que trabajadores, jubilados y pensionistas, o trabajadores a secas en sentido amplio (ya que los jubilados son en definitiva trabajadores retirados), son quienes experimentan la mayor parte de la incidencia de los tributos que integran el sistema circular de la seguridad social. En otras palabras: la propiedad relevante para determinar sobre quiénes inciden los tributos involucrados en el sistema no es la edad, por lo que no estamos frente a una cuestión de generaciones.

En realidad, la hipótesis de la “solidaridad intergeneracional”, así como su variante del “ahorro”, tiene características explicativas *sólo luego de haberse aceptado el sistema contributivo: el sistema en sí mismo, en cambio, tiene nada más que una justificación normativa*. En efecto, la separación entre “trabajadores activos que pagan” y “trabajadores retirados que cobran” es posterior a la elección de los trabajadores *en su conjunto* como el grupo de personas que, en forma excluyente o prevalente, deben soportar las cargas tributarias que son la contrapartida de los beneficios que se otorgan a los mismos trabajadores. Lo importante es entonces determinar por qué los trabajadores deberían ser los que soportaran la carga del sistema de transferencias que los tiene como destinatarios.

Un primer argumento en tal sentido podría ser que, asumiendo que las finanzas públicas como conjunto deben ser “equilibradas”, el establecimiento de transferencias en favor de trabajadores activos y retirados no debe generar o aumentar dicho desequilibrio, por lo cual una forma de controlar el gasto público en transferencias de seguridad social es mantenerlo en términos de total equilibrio con ingresos tributarios específicos. En este caso el argumento se reduce a la restricción presupuestal que ya observamos en el capítulo 3, por lo que me remito a lo expresado allí.

Un segundo argumento para justificar que la seguridad social tenga una estructura en la que los trabajadores reciben dinero pero son quienes pagan por ello, es el expresado por Beveridge: es recomendable que las personas que reciban las transferencias entiendan que los beneficios que reciben no pueden aumentar indefinidamente, por lo tanto una forma de contener un exceso de pretensiones en ese sentido

es fijar la creencia de que toda mejora en los beneficios tiene un costo asociado (Beveridge 1942: 851). Este razonamiento puede merecer una lectura en términos de restricción presupuestal, en cuyo caso otra vez me remito a lo expresado en el capítulo 3. Puede merecer también una lectura de “disciplina social”: hay que dejar claro a las personas que trabajan que no pueden reducir a cero sus riesgos económicos. Esta segunda lectura “disciplinaria” sería puramente valorativa, ya que supone que la vida social se puede expresar en forma de distribución de riesgos, y que el Estado puede intervenir sólo hasta cierto punto en dicho esquema. Si, por el contrario, viéramos al conjunto de la vida social como un sistema de satisfacción (o insatisfacción) de necesidades, entre otras económicas, el argumento no puede mantenerse, ya que las necesidades que merecen atenderse no pueden determinarse de antemano ni en forma apriorísticamente cuantitativa, sino que son variables junto con la evolución de la vida social.

En cualquier caso, las tesis del “seguro social”, la “solidaridad intergeneracional” y el “ahorro” siempre toman como premisa el individualismo metodológico, es decir la suposición de que la unidad de análisis social es el individuo, no el grupo. En los casos del seguro social y el ahorro esa premisa es transparente: el sistema de prestaciones de seguridad social constituye, para ellas, la suma de seguros o ahorros individuales que se vuelven compulsivos por una decisión pública que, además, también se considera el fruto de una suma de “utilidades individuales”. En el trabajo de Conde-Ruiz y Profeta referido más arriba esta concepción política es explícita². El cuestionamiento de una premisa epistemológica central de un paradigma, como lo es el individualismo metodológico de la teoría neoclásica, sólo puede realizarse si se muestra un paradigma distinto, con supuestos epistemológicos opuestos, que proporcione una explicación sólida que rivalice con la otra. Eso es lo que pondré seguidamente con la concepción del sistema contributivo como un modo de socialización del costo de la fuerza de trabajo.

En efecto, otra explicación del sistema contributivo se origina en el marxismo, y es de carácter funcional. Para desarrollarla es necesario repasar algunos conceptos previos de la explicación marxiana de la economía. Pasando por alto otros aspectos de su teoría, recordemos que para Marx en la economía capitalista la fuerza de trabajo es una mercancía (en rigor, la mercancía por excelencia), cuyos propietarios (los trabajadores) la venden a cambio de un precio, que son los salarios. Desde el punto de vista del capital, el trabajo (es decir, la actividad que resulta del despliegue de la fuerza de trabajo) aparece como una forma –valga la redundancia– de capital, que Marx llama *capital variable*, y los salarios como el costo de dicho capital. Más

exactamente: el costo del capital variable es igual al total de desembolsos que deben hacerse para que la fuerza de trabajo se aplique a la producción (Marx 1995, 242).

A partir de ese concepto general, varios autores marxistas interpretan a las transferencias del Estado a los trabajadores, tanto activos como retirados, como costos del capital variable, o lo que es lo mismo, como salarios, en la medida en que cumplen exactamente la misma función que los desembolsos que realiza el empleador: es dinero que se recibe a cambio de poner a disposición del empleador la fuerza de trabajo. La diferencia es que ese costo está “socializado”, ya que escapa a la relación bilateral entre el patrono y el trabajador: en su pago, porque lo asume el Estado como una suerte de “metaempleador”, y en su contrapartida, porque está asociado a un conjunto de tributos también recaudados por el Estado (O’Connor 2002, 101 y ss.; Mandel 1976, 482-483; Wright 1983, 150). Esta concepción está ligada al papel funcional del Estado en las sociedades donde la diferenciación social se profundiza: el Estado es, además de otras cosas, un campo hacia el cual se desplaza y donde se dirime el conflicto social, no sólo en términos de decisión sino también instrumental. En concreto, el Estado absorbe el reclamo de los trabajadores de mejoras salariales y lo soluciona a través de algo que sustancialmente es un salario, pero que aparenta no serlo porque no lo pagan los patronos.

Ahora bien, si el “salario social” constituido por las transferencias de Seguridad Social tiene como contrapartida un conjunto de tributos que también recaen sobre los trabajadores, que es lo que sucede con el sistema contributivo, no estamos frente a un aumento neto del salario total que reciben los trabajadores sino a una redistribución del salario entre los mismos trabajadores. En ese sentido asumamos, tal como se expresará en el capítulo siguiente, que las contribuciones de seguridad social, inclusive las patronales, inciden económicamente en los salarios: si esa tesis es correcta, los tributos de tipo contributivo son detracciones del salario que son el correlato de sumas que también son salario, a otros o los mismos trabajadores. Esta interpretación se robustece si, como también observaremos en el capítulo siguiente, el resto de los tributos nacionales distintos de las contribuciones de seguridad social también inciden mayoritariamente en los salarios. La conclusión sería, entonces, que si el sistema de prestaciones de seguridad social es una forma de socialización del salario, el sistema contributivo implica que esa socialización se produce entre los trabajadores y no con otros grupos sociales. En otras palabras: el sistema contributivo, o incluso un sistema no contributivo con tributos que se trasladan a los salarios, no implica una redistribución del ingreso ni un aumento de las remuneraciones que, como conjunto, reciben los trabajadores, sumando el salario en sentido estricto y todas las transferencias que

constituyen el salario social. Esto es lo que, en forma más extendida, desarrolla la hipótesis del *salario social neto* que se expondrá más abajo.

El aspecto más interesante de la explicación anterior radica, a mi entender, en que integra a la explicación dos elementos que no están presentes en las otras: a) las relaciones sociales sobre las que opera el sistema de seguridad social, cuáles son las relaciones de trabajo; y b) el efecto de los tributos que están asociados al sistema es apreciado para toda la sociedad y para el conjunto de la recaudación, en vez del análisis individual, en sus diversas vertientes, que nos proponen las otras explicaciones que, en mayor o menor grado, se vinculan con la teoría neoclásica.

A las justificaciones anteriores, podríamos sumar dos que podríamos llamar “estratégicas”, y que pueden convivir con cualquiera de las ya mencionadas. Estas justificaciones estratégicas tienen como punto de partida una valoración positiva del sistema de transferencias de la Seguridad Social. Son estratégicas porque, desde esa valoración positiva asumida de antemano, entienden que el sistema circular ayuda a conservar el conjunto de transferencias. Así, Piketty indica que, aunque el sistema tributario en su conjunto debería estructurarse con tres impuestos fuertemente progresivos (a la renta, al patrimonio y a las herencias), es conveniente mantener los tributos de tipo contributivo asociados a los beneficios de seguridad social puesto que su permanencia, como “caja separada”, ayuda a no disminuir el alcance de las transferencias existentes (Piketty 2020, 1185).

El otro argumento estratégico consiste en afirmar que la existencia de un sistema de tributos que actúan como condición para el acceso a las transferencias de la Seguridad Social es un estímulo a la formalización de los trabajadores activos, lo cual a su vez amplía la cantidad de trabajadores que reciben el resto de las transferencias. Este argumento ha sido desarrollado en Uruguay por Bérgholo y Cruces, con importantes evidencias derivadas de información local (Bérgholo & Cruces 2016).

4.2 Contingencia del sistema contributivo

Si una conclusión puede extraerse del desarrollo anterior es que organizar la seguridad social como un sistema contributivo, es algo absolutamente contingente. En efecto, todos los argumentos que tratan de asociar las prestaciones de seguridad social a un conjunto de tributos soportados por los mismos beneficiarios son esencialmente normativos, puesto que no hay ningún motivo “natural” para que las cosas sucedan de esa forma. En otras palabras, no hay ningún motivo fuerte para preferir

el sistema contributivo a un sistema en el que las transferencias de seguridad social no estén asociadas a ningún tributo en particular, sino al sistema tributario general.

Un primer corolario de esta conclusión es que el problema de la sustentabilidad desaparece como tal si abandonamos el sistema contributivo. En tal caso, todo se reducirá al debate general en torno al déficit público y la aceptación o rechazo de la regla de la restricción presupuestal (según se analizó en el capítulo 2), pero no tiene lugar una discusión específica sobre el tema en materia de seguridad social. Pero incluso si se mantiene en forma general el principio de restricción presupuestal, no hay por qué mantener una suerte de versión estricta del mismo para la Seguridad Social, que es en definitiva lo que se nos propone cuando se afirma a la “sustentabilidad” como un problema a resolver. En todo caso, se podría desplazar la discusión hacia la suficiencia general del sistema tributario, pero deja de ser imprescindible el emparejamiento de ingresos y egresos en el ámbito concreto de la Seguridad Social.

Por otro lado, queda en evidencia el error que se cometió en la reforma constitucional de 1989 en Uruguay, a partir de la cual el artículo 67 de la Constitución adopta el sistema contributivo, dado que se trata de un modelo contingente. Esta conclusión se reforzará cuando se examinen los efectos netos del sistema contributivo, en el capítulo 5.

5. ¿En quiénes recaen los ingresos públicos de un sistema circular o contributivo? Análisis desde el concepto de “salario social neto”

5.1 Definiciones generales

Determinar quiénes son, en el conjunto de la sociedad, los que pierden o ganan ingresos como consecuencia de la aplicación de tributos destinados a la seguridad social tiene una doble relevancia. En primer lugar, nos dice cuál es el efecto material del sistema en la distribución del ingreso del país. En segundo lugar, las conclusiones acerca de dicho efecto en la distribución del ingreso permiten evaluar el sistema contributivo de seguridad social.

De entrada, creo que el análisis *no debe recaer exclusivamente en los efectos de los tributos, sino que lo importante es determinar, desde el punto de vista de los trabajadores, el efecto neto que tienen las transferencias que reciben y los tributos que soportan*, directa o indirectamente. Este abordaje ha sido ensayado en la teoría económica marxista bajo la denominación de “salario social neto” (*net social wage*), dentro de la cual se explica porque, a la par de calificar a las transferencias de la se-

guridad social como una forma de salario, los tributos son, dentro de ese paradigma, formas de apropiación de la plusvalía generada por los trabajadores. En efecto, si el valor total generado en la economía es la consecuencia del trabajo, y el salario – en cualquiera de sus formas – es la parte de ese valor total de la que se apropian los trabajadores, todo lo que no sea salario es, por definición, plusvalía, de la cual se apropian otros sujetos, entre ellos el Estado a través de la recaudación de tributos (Marx 1995: 436; Yaffe 1973: 218; Blanco 2019: 6-10). Por ese motivo, lo relevante es el efecto neto entre el mayor salario constituido por los subsidios, pensiones y jubilaciones, y la extracción de plusvalía que se hace a través de todos los tributos (Freeman 1991; Akram-Lodhi 1996; Maniatis & Passas 2019³).

Sin perjuicio de lo anterior, la evaluación del efecto neto de gasto público y tributos desde el punto de vista de un grupo de personas también puede proponerse, y de hecho se ha propuesto, dentro del paradigma neoclásico. Stiglitz, por ejemplo, propone que el gasto público que recibe una persona, a través de transferencias, bienes y servicios, debe compararse con los tributos que paga, concibiendo a estos últimos como el precio de los primeros, si bien, como es constante en la teoría neoclásica, esa comparación no se hace a los fines de determinar los cambios en la distribución del ingreso sino una relación entre la utilidad estrictamente individual por los beneficios que se reciben del sector público (por ejemplo, un subsidio o jubilación) y su precio (los tributos que se pagan) (Stiglitz 2003, 165-170).

En lo que respecta a la determinación del efecto de los tributos sobre los salarios, el primer punto que debe quedar en claro es que el elenco de contribuyentes (en sentido jurídico) de un tributo, frecuentemente no coincide con quienes soportan su carga económica. En efecto, todas las corrientes teóricas coinciden en que el efecto económico material del tributo (que se suele llamar “incidencia”) es la consecuencia de que se produzca o no, en todo o en parte, la *traslación* de la carga tributaria, que simplifícadamente podemos definir como una o más modificaciones de precios con las que se reacciona para contrarrestar la carga económica del tributo. Si hay traslación ella comienza normalmente con el contribuyente en sentido jurídico, que aumenta los precios y desplaza la carga del tributo a otro sujeto, que a su vez puede hacer lo propio, y así sucesivamente. El punto en que esa secuencia de modificaciones de precios se detiene es el que nos indica la incidencia, ya que esas personas que ya no pueden alterar sus precios (es decir, sus ingresos) para evitar la detracción de dinero, son quienes realmente sufren esta última (Blanco 2012, 16).

5.2 Los tributos que recaen sobre los salarios de los trabajadores

Pasemos ahora a delimitar el conjunto de tributos que incluiremos en el análisis. Desde luego que las Contribuciones Especiales de Seguridad Social (que llamaré de aquí en más “contribuciones” a secas a fin de facilitar la exposición) deben estar incluidas, puesto que son los tributos que formalmente se presentan como la contrapartida de las transferencias de la seguridad social⁴. Pero también deben incluirse los impuestos nacionales, dado que, más allá de las divisiones en su personalidad jurídica, el Estado es uno, y lo que nos interesa conocer es el modo en que la intervención del Estado en los ingresos de los trabajadores, dándoles y quitándoles dinero, modifica la posición neta de los mismos en la distribución nacional del ingreso. La delimitación de la parte de estos otros impuestos que debe incluirse en el cálculo del salario social neto será discutida más adelante.

Comenzando con las contribuciones, el enfoque tradicional sostiene que tanto las que formalmente están a cargo de los trabajadores (“personales”, en el lenguaje común en Uruguay), como las patronales, recaen sobre los salarios. El argumento es que, desde el punto de vista de la empresa, el costo laboral se fija en forma global y equivale a todos los desembolsos que el patrono está dispuesto a realizar para utilizar una cierta cantidad de trabajadores por una cierta cantidad de tiempo. Bajo ese supuesto, es indiferente la desagregación de ese costo laboral, de modo tal que cualquier aumento en las contribuciones, en tanto están vinculados con el número de trabajadores y las horas trabajadas, tiene como contrapartida un descenso de los salarios efectivamente pagados (Brittain 1971, 110, 114, 116-117). Sin embargo, esta tesis puede tener significativas excepciones, dada la multiplicidad de factores que inciden en la fijación de los salarios, los que pueden redirigir la traslación en otras direcciones (Brittain 1971, 111; Feldstein 1972; Gruber 1997, 73).

Por ejemplo, estudios empíricos respecto de Colombia indicaron que los aumentos en las contribuciones personales en parte se trasladaron a los trabajadores, determinando una disminución de salarios, y en parte derivaron en un aumento de la informalidad (Kugler & Kugler 2008). En Chile, por su parte, la privatización de la seguridad social establecida por la dictadura militar en 1980 significó, por un lado, una reducción drástica de las contribuciones patronales, y un aumento obligatorio de los salarios, cuya combinación determinó una mejora neta en estos últimos (Gruber 1997). Estas evidencias sugieren que si bien la tendencia normal sería la traslación hacia los trabajadores de todas las contribuciones, patronales y personales, pueden existir factores que contrarresten esa tendencia como, por ejemplo, la acción

del Estado determinando aumentos salariales compulsivos, o –como lo indicara Kalecki– la acción sostenida de sindicatos fuertes que logren mejoras salariales duraderas (Kalecki 1984, 177 y ss.).

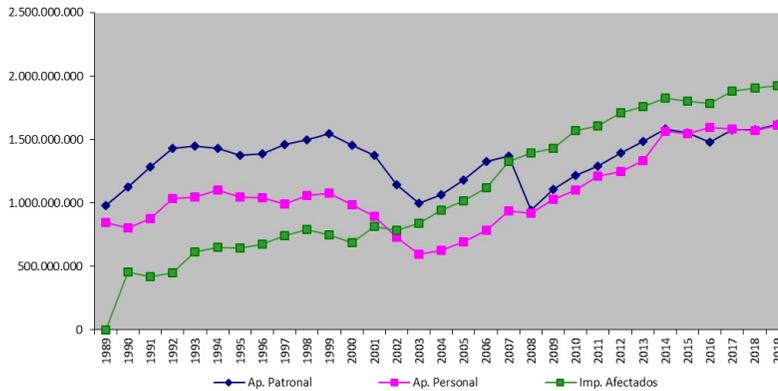
Más genéricamente podemos sostener, y esto es relevante para los impuestos que se considerarán seguidamente, que la traslación y la incidencia de los tributos son una función del poder social de ciertos grupos, que en materia económica se manifiesta en lo que Kalecki denominó *grado de monopolio*: la capacidad de reaccionar aumentando los precios de las mercancías (lo cual incluye a la fuerza de trabajo, que es la mercancía en poder de los trabajadores) cuando aumentan los costos de su venta (Kalecki 1984, 66; Blanco 2012, 16-18).

Ahora bien, el hecho de que, en ciertas ocasiones, las contribuciones no incidan directamente en los salarios no implica necesariamente que incidan en las utilidades de los empresarios. Las empresas pueden, dependiendo de su propio grado de monopolio en la fijación de precios, trasladarlos a estos últimos, en cuyo caso indirectamente también podrían terminar impactando en los salarios a través de la disminución de su poder de compra (Kalecki 1984, 181-182; Brittain 1971, 115, 121-122).

Debemos agregar otro factor que hace todavía más complejo el análisis de la traslación de las contribuciones tanto patronales como personales: el ciclo económico. En el caso de empresas con bajo grado de monopolio y que por lo tanto venden a precios determinados mayormente por la demanda, así como también para los trabajadores en lo que respecta a su fuerza negociadora de mejoras salariales, una fase ascendente del ciclo económico es mucho más propicia para trasladar o evitar la traslación (respectivamente) de un costo tributario adicional, mientras que en una fase de recesión o estancamiento esas posibilidades disminuyen (Laramie & Mair 2001, 46 y ss.).

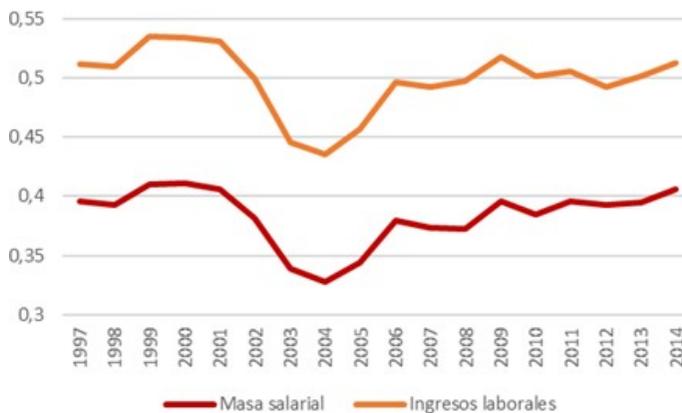
La información estadística de Uruguay confirma la incertidumbre sobre este punto. Por ejemplo, comparemos la evolución de la recaudación de las contribuciones patronales y personales que resulta de la información del BPS, con la evolución de la masa salarial uruguaya recogida por De Rosa *et al.* en su estudio al respecto.

Expresado en Valores Constantes - U\$S Promedio año 2019



Fuente: Banco de Previsión Social – BPS (2020): 23.

Participación de los salarios e ingresos laborales en el PIB



Fuente: De Rosa et al. (2019): 6.

En el año 2007, como consecuencia de la ley No. 18.083, se produjo una variación en las contribuciones patronales: si bien se eliminó la exoneración de la que gozaba la industria manufacturera, la tasa general quedó fijada en un 7,5%, descendiendo significativamente desde el 12,5% que regía previamente. Como se observa en la primera gráfica, el descenso en la recaudación de las contribuciones patronales alrededor de 2008 puede explicarse por la reducción de su tasa. Los salarios, medidos como porcentaje de PIB, previamente mostraban una tendencia ascendente como consecuencia de la fase también ascendente del ciclo económico y el aumento de la negociación salarial entre empresas y sindicatos, tendencia que no tuvo una in-

flexión en el momento de reducción de las contribuciones patronales. Plausiblemente eso significa que, a diferencia de lo sucedido en Chile en 1980, la reducción de las contribuciones patronales equilibró los aumentos salariales, lo cual sería acorde con la “hipótesis estándar” que menciona Brittain (citado más arriba) de que el costo laboral se fija en forma global, indiferentemente de su desagregación. Si bien esta conclusión es, en general, consistente con la hipótesis de incidencia de todas las contribuciones en los salarios, no es concluyente puesto que no hay evidencias del caso directo de una elevación de las contribuciones patronales o personales acompañada de un descenso de la masa salarial.

Para seguir adelante con el análisis, y con todas las reservas expresadas, de todos modos asumiremos la hipótesis general de la incidencia total en los salarios de ambos tipos de contribuciones.

Anotemos al pasar que las contribuciones personales en Uruguay tienen una estructura gruesamente regresiva, ya que la ley No 16.713 divide los salarios en tres “franjas” en función de la asignación de la recaudación de las llamadas contribuciones o aportes “jubilatorios” (“montepíos” en las denominaciones más antiguas), liberando totalmente de dichas contribución a la parte de los salarios que se ubican en la tercera franja. Quiere decir que para los salarios que alcanzan la tercera franja la carga directa por contribuciones de seguridad social empieza a disminuir, y tanto menor será en términos porcentuales cuanto mayor sea el salario.

En cuanto a los impuestos nacionales, es preciso restar del salario social neto la parte de los mismos que, directamente o a través de la traslación, incide en los salarios. No se asumirá el supuesto simplista de la traslación total del IVA y la no traslación de los impuestos a las rentas. En efecto, todas las corrientes del pensamiento económico coinciden en que el diseño jurídico de un impuesto (a las ventas, a la renta o al patrimonio) tiene una influencia muy menor en su traslación e incidencia, y que otros son los factores que determinan estos últimos fenómenos. En la teoría neoclásica es normal vincular la traslación a la elasticidad de la oferta y la demanda de bienes y/o factores productivos (Stiglitz 2003, 552 y ss., extensamente). En este trabajo se ha asumido –según se indicó más arriba– una teoría de la traslación e incidencia vinculada la explicación de Kalecki acerca de la formación de precios: en general la traslación deriva del poder social del sujeto en quien recae, directa o indirectamente, una carga tributaria, manifestada como un grado de monopolio en la fijación de precios, incluyendo en éstos a los salarios. A pesar de la diferencia en el marco teórico, ambos puntos de vista coinciden en que la traslación de un impuesto

no depende de su estructura jurídica, sino de la situación del sujeto que nominalmente es su “contribuyente” en las relaciones sociales que determinan la fijación de precios. En otras palabras: un impuesto directo (como el IRAE o el Impuesto al Patrimonio) puede perfectamente trasladarse, y un impuesto indirecto (como el IVA) puede perfectamente no trasladarse.

Sobre esa base, podemos dividir a los impuestos en dos grandes grupos, en función del lugar que tienen sus contribuyentes jurídicos (que plausiblemente están en el primer lugar en la secuencia de traslación) en la formación de precios. El primer grupo es el de todos los impuestos sobre las empresas, que son los grandes centros de formación de precios, y el segundo grupo es el de los “impuestos personales”, que son aquellos que afectan a las personas fuera del circuito empresarial, sea como trabajadores o como personas físicas al margen de su relación con una empresa.

En cuanto a la categoría “Impuestos personales”, y como el propósito de este artículo es determinar el impacto de los impuestos en los trabajadores, a fin de estimar el salario social neto (ya que sólo los trabajadores, actuales o pasados, y sus familias, reciben las transferencias de Seguridad Social), sólo tendremos en cuenta para el análisis a los impuestos personales que recaen sobre los mismos: el IRPF Categoría II y el Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS). Los restantes impuestos (IRNR, IRPF Categoría I, etc.) fueron excluidos del análisis.

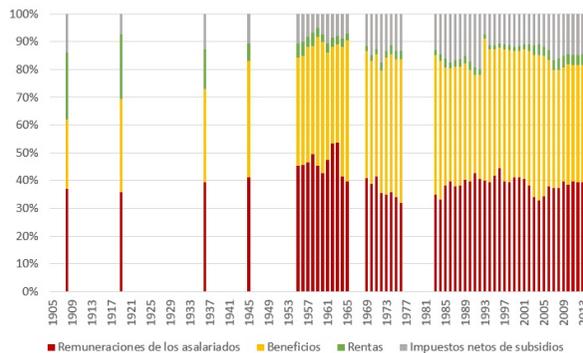
Respecto de los “Impuestos a las empresas” supondremos que: a) el grado de monopolio, que es el factor determinante de la traslación, es proporcional al porte de la empresa (Kalecki 1984: 64-65), y que por lo tanto la traslación es independiente del tipo de impuesto. Esta es una diferencia importante con algunos abordajes usuales del salario social neto, ya que ellos suelen excluir totalmente el impuesto a la renta empresarial (y a veces a los impuestos indirectos) de aquellos cuya carga se traslada a los trabajadores (por ejemplo Tonak 1987: 55): b) Para simplificar el análisis, supondremos que las empresas de gran porte trasladan totalmente los impuestos que recaen sobre ellas, y las micro, pequeñas y medianas empresas no trasladan en absoluto su carga tributaria. c) De acuerdo con la información hecha pública recientemente por la Presidencia de la República, las micro, pequeñas y medianas empresas generaban en 2012 el 40% del Producto Bruto Interno (PBI) de Uruguay (Presidencia de la República 2021), por lo que supondremos que las empresas de gran porte generan el 60% del PBI, porcentajes que extenderemos a la recaudación total de los impuestos a las empresas. d) Sin perjuicio, y por su estructura jurídica, supondremos que el IMESI corresponde totalmente a grandes empresas y

se traslada en su totalidad, y que el IVA mínimo corresponde totalmente a pequeñas y micro empresas, y no se traslada en absoluto.

El supuesto b) del párrafo anterior seguramente tiene excepciones significativas. Por ejemplo, una empresa de gran porte en un país latinoamericano, como Uruguay, puede obtener la mayoría de sus ingresos de exportaciones cuyos precios están determinados totalmente por la demanda, en cuyo caso la traslación de los impuestos a precios es nula. Del otro lado, una empresa mediana que sea la única proveedora de un bien puede tener un alto grado de monopolio. De todos modos, se asume el supuesto absoluto de traslación para las grandes empresas y no traslación para las restantes, ya que puede ser una aproximación realista al comportamiento frente a los impuestos a la luz de la evolución de los salarios y la recaudación tributaria como porcentajes del producto total de Uruguay.

Según De Rosa *et al.* (2017), la distribución del producto bruto total entre utilidades, rentas, tributos y salarios fue la siguiente:

Gráfica 1. Composición del PIB a precios de mercado (1908-2014)



Dado que se trata de porcentajes del producto bruto, ese gráfico no nos dice si los salarios y la recaudación crecieron o disminuyeron en términos absolutos, pero sí nos da una idea de las relaciones entre los mismos. El gráfico es un indicio de que la determinación quién gana y quién pierde en esa relación tributos/salarios depende del poder social: hay dos momentos de alza de la participación de los salarios asociada a la negociación colectiva (1985-1989 y 2005 en adelante), en un caso con aumento porcentual concomitante de la recaudación y disminución de las utilidades, y en el segundo sin aumento de la recaudación. En la década de 1990 también aumenta la participación de los salarios, pero sin negociación colectiva, lo que permite asociar más claramente dicho aumento con el descenso porcentual de la recaudación (además de

que aumenta mucho más la participación de los beneficiarios). Podría decirse, pues, que en general el aumento de la recaudación incide sobre los salarios, y que éstos últimos “resisten” esa incidencia en períodos de negociación colectiva intensa.

En un escenario como el de Uruguay, en que la enorme mayoría de la recaudación tributaria corresponde a impuestos a las empresas sumados –a partir de 2008– a impuestos sobre los salarios, puede darse por bueno que, tendencialmente, la mayor parte de los impuestos inciden sobre los salarios. En particular podemos dar por buena el supuesto de que el 60% de la recaudación de los impuestos empresariales se traslada, lo cual se suma –como observamos– a la totalidad de las contribuciones de seguridad social y los impuestos directos a los salarios.

Ahora bien, nos resta determinar qué parte de esos impuestos a las empresas trasladados recae sobre los trabajadores. Para eso asumiremos que la traslación se prolonga hasta el consumo final, hasta incidir en la población total del país. De modo que la parte de esos impuestos que incide en los trabajadores será igual al porcentaje que éstos (y las personas a su cargo) representen respecto de la población total del país.

El porcentaje de trabajadores respecto del total la población se extrajo de los datos de la Encuesta de Hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE) que se menciona en el Anexo. Esa información se utiliza con las siguientes especificaciones: a) se supone que todos los “asalariados” constituyen “trabajadores”, si bien esto no coincide con quienes se llaman de esa forma en la literatura marxista (Maniatis & Passas 2028, 232), que utiliza el concepto en el sentido más estricto de “trabajador que participa en la producción de mercancías”; el apartamiento responde, en primer lugar, a la dificultad para discernir dentro de los asalariados en general quienes tienen tal condición, y además para no ingresar a la discusión teórica en sí acerca de la condición de los trabajadores en actividades productivas y no productivas. Con ese supuesto, los trabajadores representan el 72,7% de la población activa. b) Se supone que todos los trabajadores carecen de capacidad de traslación, por lo que la totalidad de los impuestos que recaen sobre ellos también inciden en sus ingresos, si bien ya hemos observado que esta situación puede no tener lugar en escenarios de fuerte negociación colectiva que provoquen una contracción de los beneficios de los beneficios de las empresas. c) El porcentaje de trabajadores respecto de la población activa se proyecta también a los no ocupados (jubilados, pensionistas, mayores a cargo de otras personas, etc.) y a los menores de 14 años.

En virtud de lo anterior, sumemos los tributos que, directamente o a través de la traslación, inciden sobre los trabajadores, jubilados y pensionistas, en dólares estadounidenses y a valores de 2019. Los volúmenes brutos de recaudación de ambos grupos de impuestos se extrajeron de la información de recaudación anual de DGI que se menciona en el Anexo. Todas las cifras están expresadas en dólares estadounidenses para ser comparable con la información de los organismos internacionales (en primer lugar el Banco Mundial), y para facilitar la comprensión por los lectores.

a. Contribuciones especiales: 3.587.722.228

b. Impuestos a los trabajadores y jubilaciones: 1.971.496.638

c. Impuestos a las empresas vía traslación (IMESI+60% de los impuestos a las empresas excluido el IVA mínimo): $1.050.533.950 + (7.269.923.860 \times 0,6) = 5.412.488.266$

d. Ponderación por porcentaje de trabajadores sobre el total de activos: $5.412.488.266 \times 0.727 = 3.934.878.969$

e. Total de tributos que inciden en los salarios (US\$): $3.587.722.228 + 1.971.496.638 + 3.934.878.969 = 9.494.097.835$

5.3 Estimación del salario neto social en Uruguay

Por otro lado, podemos suponer que, en su conjunto, los que hemos considerado “trabajadores” a los efectos tributarios (trabajadores activos, jubilados, desocupados, y sus personas a cargo, básicamente) son los beneficiarios actuales o potenciales de las transferencias del BPS. Por lo cual, el primer paso para estimar el salario neto social es restar, al total de estas transferencias, el total de tributos que, con los criterios expresados en 4.2, inciden sobre esas personas. El resultado es, siguiendo la información de prestaciones que proporciona el mismo BPS para 2019 (BPS 2020), que es de $\text{US\$ } 6.616.359.618$:

i) $6.616.359.618 - 9.494.097.835 = \text{US\$ } -2.877.738.217$

Ahora bien, hemos indicado en el apartado 5.2 que, si bien es un supuesto normalmente no aceptado en la literatura marxiana sobre salario neto social, hemos incluido entre los trabajadores a los asalariados públicos. Esto nos lleva a un punto

extremadamente discutible: ¿cómo calificar, a los efectos del salario neto social, a los salarios de los empleados estatales que están fuera de la producción de mercancías (básicamente los empleados de entidades no comerciales ni industriales del Estado)? Una discusión profunda de ese punto nos desviaría considerablemente del objeto de este trabajo, por lo cual adoptemos una solución que, siendo discutible, es –por decirlo así– la más generosa en el cálculo del salario neto social, cual es la suposición de que los salarios de los empleados estatales del sector no productivo tienen un efecto igual a las transferencias de la Seguridad Social. La inclusión de los salarios públicos en el lado positivo del salario social neto tiene sentido, además, porque las contribuciones de seguridad social aplicadas a los salarios públicos están incluidas en el monto que por tal concepto sumamos en el “lado negativo” del cálculo, y porque los empleados del Estado están incluidos entre las “personas activas”, y dentro de ellas entre los “trabajadores”, que hemos considerado a fin de medir la incidencia de los impuestos nacionales.

Sin perjuicio, para determinar el monto de los salarios públicos hay una diferencia importante entre la información del Banco Mundial (utilizada para el cálculo incluido aquí) y la del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Mientras el primero reporta que los salarios representan más del 25% del gasto público uruguayo, el MEF informa un porcentaje inferior al 20% (MEF 2021). Por razones de consistencia cronológica y con las fuentes de información, se opta por la información del Banco Mundial. Sin perjuicio de ello, se advierte desde ya que el uso de dicha información arroja el resultado más favorable en cuanto al cálculo del salario social neto, en el escenario ya de por sí favorable que implica incluir a las remuneraciones del sector público como un beneficio.

En fin, la suma final de transferencias de seguridad social más salarios públicos sería, en dólares estadounidenses (según la información del Anexo i):

$$\text{ii) } -2.877.738.217 + 4.512.884.983 = 1.635.146.766$$

Una estimación integral del salario neto social, no obstante, debe completarse con el porcentaje del gasto público en otros conceptos, como vivienda, educación, salud, recreación, etc., que va a parar a manos de los trabajadores. En el caso de Uruguay esa estimación no es imposible, pero requiere un trabajo mucho más minucioso que el que es factible para este artículo. En todo caso, dadas las cifras de gasto público en los conceptos diferentes de las transferencias monetarias, podríamos concluir primariamente que el salario neto social en Uruguay es de signo positivo

con mayor amplitud que considerando sólo las transferencias en dinero y asumiendo el supuesto amplio de que los salarios públicos se suman como un componente positivo del mismo, junto con las transferencias de seguridad social. Por lo tanto, el resultado probablemente fuera negativo si sólo se consideraran como “trabajadores” a las personas generadoras de plusvalía en términos marxistas estrictos. De la misma manera, el resultado positivo disminuiría si se adoptara el porcentaje de salarios públicos sobre el total del gasto público que informa el MEF, en vez del informado por el Banco Mundial, como se indicó más arriba.

6. Algunas conclusiones

En forma preliminar, y con las salvedades y prevenciones realizadas, se pueden proponer las siguientes conclusiones preliminares.

El primer punto es que el problema de la “sustentabilidad”, en los términos en los que normalmente se lo plantea, sólo existe si se acepta el criterio o regla de la restricción presupuestal. Si este criterio deja de aceptarse, el problema no se resuelve, sino que se disuelve, o al menos deja de ser un problema perentorio. Es más: aceptando o no el criterio de la restricción presupuestal, el problema de la sustentabilidad sólo tiene sentido si se parte del supuesto de que la Seguridad Social sólo puede adoptar el sistema contributivo; si este último deja de aceptarse como el único posible, el problema de la sustentabilidad también se disuelve, o se atenúa considerablemente.

El segundo punto es que una estimación razonable de los efectos del sistema contributivo debe medir el efecto neto de las transferencias menos los tributos que recaen sobre los salarios, incluyendo en ellos a los impuestos nacionales que inciden sobre los salarios y no sólo las contribuciones especiales de Seguridad Social. Ese es el aporte más importante del concepto de “salario social neto”. Los supuestos que hemos adoptado para el cálculo son los más favorables para un resultado positivo del salario social neto, y podrían variar si todos o algunos de ellos se sustituyeran por otros más adversos. Lo que queda en claro, de todos modos, es que la posición neta de los trabajadores frente al Estado es bastante menos favorable que la que resulta de considerar sólo a las transferencias por subsidios, jubilaciones y pensiones, ya que incluso con los supuestos más favorables la mayor parte de la carga tributaria del país recae, directa o indirectamente, sobre los salarios.

Una tercera conclusión es que el sistema contributivo no es en sí mismo redistributivo, y que incluso si se complementa con parte de la recaudación de impuestos

nacionales el efecto redistributivo se ve sumamente atenuado como consecuencia de la traslación, particularmente en un sistema tributario en el que la mayor parte de la recaudación corresponde a impuestos a los salarios (sustancialmente iguales a las contribuciones de seguridad social) e impuestos a las empresas. Ese es un rasgo consubstancial al sistema: la idea de que los trabajadores deben financiarse a sí mismos implica que los trabajadores disminuyen su salario actual para recibir, en algún momento, una o más transferencias.

En cuanto a la idea de “solidaridad intergeneracional”, el concepto de “salario social neto” permite sumar otras objeciones a las que se realizaron en el capítulo 4. Dejando de lado el hecho de que los trabajadores de hoy tienen cargas tributarias y también reciben transferencias, los jubilados y pensionistas soportan una parte importante de la incidencia tributaria, sea directa (el IASS) o –principalmente– indirecta de los grandes impuestos nacionales a través de la traslación, que menguan el monto neto de las jubilaciones y pensiones.

Las conclusiones anteriores ponen de manifiesto el grave error en que se incurrió en la reforma de la Constitución de 1989 en cuanto al diseño institucional de la Seguridad Social desde el punto de vista de las finanzas públicas. En efecto, y más allá de que sea discutible del efecto normativo real de esa clase de disposiciones constitucionales, el hecho de que el artículo 67 de la Constitución mencione expresamente a las “contribuciones” como la primera fuente necesaria de “financiación” de la seguridad social constituye una consolidación del sistema contributivo, que como vimos no es, por esencia, redistributivo, cuando no existe ninguna razón de fondo para descartar cualquier otro esquema de relación entre las transferencias de la seguridad social y los ingresos públicos.

La alternativa al sistema contributivo podría ser uno en el que las contribuciones tengan una importancia nula, o mucho menor que la actual, entre los ingresos públicos que se asocian a la seguridad social, posición que ha sido sostenida en Uruguay por Raso (Raso 1991, 123-124), y de un modo muy atemperado también por Beveridge (Beveridge 1942, 107-109). De cualquier manera, si el sistema tributario en su conjunto es, desde el punto de vista de la distribución del ingreso, regresivo, tal como sucede hoy en Uruguay según se observó, dicho cambio carece de sentido, ya que reiteraría los defectos del sistema actual. Por lo tanto, la eliminación del sistema contributivo sólo implicaría un cambio en la distribución del ingreso si el sistema tributario en su conjunto se reorientara en forma total hacia los impuestos personales progresivos. En tal caso, el único motivo relevante para mantener, al menos en

forma complementaria, tributos de tipo contributivo, sería el estímulo que ellos significan para la formalización, de lo cual hay evidencias importantes. Sin llegar tan lejos, por lo pronto la estructura de las contribuciones personales podría perder el carácter marcadamente regresivo que hoy tienen en aplicación de la estructura de franjas.

Referencias bibliográficas

- Akram-Lodhi, A. H. (1996): “The Public Finances of the United Kingdom: a re-interpretation”. *International Review of Applied Economics*, 10 (2). DOI: 10.1080/02692179600000014
- Arrow, K.J. (1974): *General economic equilibrium: purpose, analytic techniques, collective choice*. Project on efficiency in economic systems – Harvard University, Cambridge (Massachusetts). Disponible en <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/AD0757100.pdf>
- Asimakopulos, A. (1989): “Financing Social Security-Who pays?”. *Journal of Post Keynesian Economics*, 11 (4).
- Atkinson, A. B. (1991): “Social Insurance”. *The Geneva Papers on Risk and Insurance Theory*, 16 (2). Disponible en <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/BF02386300.pdf>
- Banco de Previsión Social – BPS (2020): *Boletín Estadístico 2020*. Disponible en <https://www.bps.gub.uy/bps/file/17414/1/boletin-estadistico-2020.pdf>
- Barro, R. J. (1974): “Are Government Bonds Net Wealth?”. *Journal of Political Economy*, 82 (6). Disponible en <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:3451399>
- Barro, R. J. (1981). “Output effects of government purchases”. *Journal of Political Economy*, 89(6), 1086-1121. <https://doi.org/10.1086/261024>
- Bell, S. (2001): “The Role of the State and the Hierarchy of Money”. *Cambridge Journal of Economics*, vol. 25. DOI: 10.1093/cje/25.2.149
- Bérgolo, M. y Cruces, G. (2016). “The anatomy of behavioral responses to social assistance when informal employment is high”. Serie Documentos de Trabajo, IECON, Facultad de Ciencias Económicas y Administración – UDELAR, Montevideo. Disponible en <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/8365/1/dt-05-16.pdf>

- Beveridge, W. (1942): *Social Insurance and Allied Services*, The Macmillan Company, Nueva York.
- Blanco, A. (2012): “Los efectos de los tributos”. *Revista Tributaria*, 226.
- Blanco, A. (2019): “Marx, marxismos y finanzas públicas”. *Anuario del Área Socio-Jurídica de la Facultad de Derecho*, 11 (1).
- Blanco, A. (2020): “Los paradigmas de la economía y el déficit público”. *Revista de Economía del Caribe*, No. 25, Universidad del Norte (Barranquilla).
- Brittain, J. A. (1971): “The Incidence of Social Security Payroll Taxes”. *The American Economic Review*, 61 (1).
- Burkhauser, R.V. y Warlick, J.L. (1981): “Disentangling the annuity from the redistributive aspects of Social Security in the United States”. *Review of Income and Wealth* 27 (4), Disponible en <http://www.roiw.org/1981/401.pdf>
- CINVE (2021): “Desigualdades intra-generacionales en la Seguridad Social en Uruguay”, documento de la Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS). Disponible en https://cess.gub.uy/sites/default/files/2021-06/Desigualdades%20intrageneracionales%20en%20el%20Sistema%20de%20Seguridad%20Social%20en%20Uruguay_Caporale%20y%20Zunino.pdf
- Comisión de Expertos en Seguridad Social – CESS (2021): *Diagnóstico del Sistema Previsional Uruguayo*. Disponible en <https://cess.gub.uy/sites/default/files/informes/Informe%20de%20Diagno%CC%81stico%20del%20Sistema%20Previsional%20Uruguayo.pdf>
- Conde-Ruiz, J. I. y Profeta, P. (2007): “The Redistributive Design of Social Security Systems”. *The Economic Journal*, 117. DOI: 10.1111/j.1468-0297.2007.02046.x
- De Rosa, M.; Siniscalchi, S.; Vigorito, A.; Vilá, J.; Willebald, H. (2017): “Distribución funcional y desigualdad personal del ingreso en Uruguay” CEF - PNUD – FCEA, disponible en www.dgi.gub.uy/wdgi/afiledownload

- De Rosa, M.; Vigorito, A.; Vilá, J. (2019): “Salarios, rentas del capital y crecimiento económico. Grado de rent-sharing en Uruguay: primeros resultados”, Instituto de Economía – Facultad de Ciencias Económicas y Administración – UDELAR. Disponible en <https://www.dgi.gub.uy/wdgi/afiledownload?2,4,381,O,S,0,35365%3BS%3B1%3B126>
- Dirección General Impositiva – DGI (2020): “Recaudación anual.” Disponible en <https://www.dgi.gub.uy/wdgi/page?2,principal,dgi--datos-y-series-estadisticas--serie-de-datos--recaudacion-anual-y-mensual-por-impuesto,O,es,0>,
- Drakopoulos, S. A. & Karayiannis, A. D. (2005). A review of kuhnian and lakatosian ‘explanations’ in economics. *History of Economic Ideas*, 13(2), 51-73
- Ermida Uriarte, O. (1991): “Los principios de la seguridad social”, en AA.VV.: *La Seguridad Social en el Uruguay*, FCU, Montevideo.
- Feldstein, M. S. (1972): “The Incidence of Social Security Payroll Tax: Comment”. *The American Economic Review*, 62 (4).
- Feldstein, M.S. (1974): “Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation”. *The Journal of Political Economy*, 82 (5).
- Freeman, A. (1991): “National accounts in value terms: The social wage and profit rate in Britain, 1950–1986”. En Dunne, Paul (editor): *Quantitative Marxism*, Wiley & Sons, Londres.
- García Repetto, U. (2011): “El financiamiento de la seguridad social en el Uruguay (1896-2008): una aproximación a su análisis a largo plazo”. Serie “Documentos de Trabajo”. Instituto de Economía – Facultad de Ciencias Económicas y Administración – UDELAR. Disponible en <http://fcea.edu.uy/publicaciones-iecon/documentos-trabajo-iecon/3875-dt-09-11-el-financiamiento-de-la-seguridad-social-en-el-uruguay-1896-2008-una-aproximacion-a-su-analisis-en-el-largo-plazo.html>
- Grossekettler, H. (2004): “Social Insurance”. Backhaus, Jürgen; Wagner, Richard et al.: *Handbook of Public Finance*, Kluwer Academic Publishers, Boston.

- Gruber, J. (1997): “The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile”. *Journal of Labor Economics*, 15 (3).
- Instituto Nacional de Estadística – INE (2020): Encuesta permanente de hogares. Disponible en https://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=590504fd-5f0d-42ff-a94c-fba714fb3f65&groupId=10181
- Kalecki, M. (1984). *Ensayos escogidos sobre dinámica de la economía capitalista*, FCE, México.
- Kugler, A. & Kugler, M. (2008). “Labor Market Effects of Payroll Taxes in Developing Countries. Evidence from Colombia”. National Bureau for Economic Research (NBER) Working Paper No. 13855. Disponible en https://www.nber.org/system/files/working_papers/w13855/w13855.pdf. DOI: 10.1086/592839
- Kuhn, Thomas (2000): *La estructura de las revoluciones científicas*, FCE, México.
- Lakatos, Imre (2007). *Escritos filosóficos. Vol. 1: La metodología de los programas de investigación científica*. Alianza, Madrid.
- Laramie, A. y Mair, D. (2001): *A Dynamic Theory of Taxation. Integrating Kalecki into Modern Public Finance*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Mandel, E. (1976): *Late Capitalism*, NLB, Londres.
- Maniatis, Th. y Passas, C. (2019): “The social net wage in different welfare regimes”. En *Capital and Class*, 43 (2). DOI:10.1177/0309816818759232
- Marx, K. (1995): *El capital*, tomo I, FCE, México.
- Ministerio de Economía y Finanzas – MEF (2021): “Resultados del sector público 2020”. Disponible en <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/datos-y-estadisticas/datos>
- Modigliani, F.; Ceprini, M.; Muralidhar, A. S. (1999): “A Solution to the Social Security Crisis from an MIT Team”, Sloan Working Paper 4051, Massachusetts Institute of Technology (MIT). Disponible en <https://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/2740/swp-4051-42747675.pdf?sequence=1>

- O'Connor, J. (2002): *The Fiscal Crisis of the State*, Transaction Publishers, New Brunswick.
- Parguez, Alain (2000): "A monetary theory of Public Finance", en <http://www.neties.com/presentation%20ap.html>
- Piketty, Th. (2020): *Capital e ideología*, Paidós, Buenos Aires.
- Popper, Karl R. (2002): *La miseria del historicismo*, Alianza, Madrid.
- Presidencia de la República (2012): "Autoridades de Industria presentaron la encuesta nacional de mipymes 2012" Disponible en <tps://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/encuesta-nacional-mipymes-2012>
- Raso Delgue, J. (1991): "La financiación de la Seguridad Social", AA.VV.: *La Seguridad Social en el Uruguay*, FCU, Montevideo.
- Sen, Amartya (2004). *Sobre ética y economía*, Alianza, Madrid.
- Stiglitz, J. (2003): *La economía del sector público*, Antoni Bosch, Barcelona.
- Tonak, E. A. (1987): "The U.S. Welfare State and the Working Class. 1952-1980". *Review of Radical Political Economics*, 19 (1).
DOI: 10.1177/048661348701900103
- Valdés Costa, R. (1996). *Curso de derecho tributario*, Depalma-Temis-Marcial Pons, Bogotá.
- Weber, Max (1987): *Ensayo sobre metodología sociológica*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Wittgenstein, Ludwig (1997): "Observaciones sobre *La rama dorada* de Frazer". *Ocasiones filosóficas*, Cátedra, Madrid.
- Wright, E. O. (1983): *Crisis, clase y Estado*, Siglo XXI, México.
- Yaffe, D. (1973): "The Marxian theory of crisis, capital and the State." *Economy and Society*, vol. II, no. 2

Notas

¹ Según la información estadística referida, las transferencias expresadas en dólares constantes en el año 2019 se distribuyeron así: US\$ 5.163.391.947 (83,8%) en prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivencia, y US\$ 997.460.908 (16,2%) en transferencias a trabajadores activos.

² La visión de las decisiones del Estado como sumas de utilidades individuales forma parte de un capítulo de la teoría neoclásica usualmente llamado “teoría de la elección pública” (public choice), que no puede desarrollarse aquí sin desviarnos considerablemente del objeto del trabajo.

³ La literatura sobre este concepto es abundante, limitándome aquí a citar algunos trabajos seleccionados por su exhaustividad y precisión.

⁴ Contrapartida de las transferencias de la seguridad social.

⁵ Si bien el documento figura en la página Web señalada como de autoría de CINVE, la descripción del sitio de descarga indica como autores a Caporale y Zunino. Mantengo la referencia de la página Web por fidelidad con la fuente.

ANEXO: Información estadística utilizada desagregada

1) Recaudación de DGI por impuestos (año 2019)

Fuente: Recaudación anual. Disponible en <https://www.dgi.gub.uy/wdgi/page?2,principal,dgi-datos-y-series-estadisticas--serie-de-datos--recaudacion-anual-y-mensual-por-impuesto,O,es,0>

IMPUESTOS A LAS EMPRESAS (Pesos constantes)

IRAE: 58.070.979.486

IVA: 188.300.058.855

IVA MÍNIMO: 1.038.870.314

IMPUESTO AL PATRIMONIO EMPRESAS: 19.010.262.014

IMPUESTO A PATRIMONIO AGROPECUARIO: 749.898.194

IMPUESTO AL PATRIMONIO SOBRETASA AGROPECUARIA: 471.011.301

IMESI: 39.184.916.356

IMEBA: 2.000.153.320

IMEBA ADICIONAL MEVIR: 271.613.939

IMEBA ADICIONAL INIA: 726.226.562

ICOSA: 563.758.858

IICS: 1.004.197.445

TOTAL: 271.168.159.974 (menos IVA mínimo e IMESI)

US\$ 7.269.923.860

IMESI (US\$): 1.050.533.950

IMPUESTOS DIRECTOS A TRABAJADORES (Pesos constantes)

IRPF II 61.200.794.579

IASS: 12.336.030.030

En el IRPF categoría II se excluyó la recaudación de las rentas del trabajo independiente. El cálculo tomó como base la información del Boletín Estadístico de DGI correspondiente a 2019, según el cual las rentas del trabajo independiente corresponden al 0,3 del Producto Bruto Interno (PBI), y las rentas del trabajo dependiente corresponden al 3,1 del PBI. Por consiguiente, el porcentaje de recaudación de la categoría que corresponde al trabajo dependiente se calcula como sigue:

$$\frac{3,1 \times 100}{34,} = 0,91$$

TOTAL: 73.536.824.609

US\$ 1.971.496.638

En todos los casos, la conversión a dólares estadounidenses de la recaudación se realizó a tipo de cambio interbancario comprador de 31.12.2019 (\$ 37,3 = US\$ 1).

2) Recaudación y prestaciones del BPS

Fuente: BPS 2020 (Citado en Referencias bibliográficas).

Recaudación total de Contribuciones especiales: US\$ 3.587.722.228

Transferencias por todo concepto (activos y pasivos): US\$ 6.616.359.618

3) Distribución de la población por actividad

Fuente: INE (2020): Encuesta permanente de hogares. Disponible en https://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=590504fd-5f0d-42ff-a94c-fba714fb3f65&groupId=10181

Distribución de la población por actividad (% del total de la población nacional):

Total	Total activos	Ocupados	Desocupados	Inactivos	Menores de 14 años
100,0	50,8	46,3	4,5	30,9	18,3

Distribución por actividad dentro de los ocupados (%):

Trabajadores privados: 56

Trabajadores públicos: 15,4

Patrones: 3,7

Otros: 1,2

Cuenta propia 23,7

Trabajadores: 72,7%

Patronos y cuenta propia: 27,3%

4) Salarios públicos en 2019 (en dólares a precios actuales)

Gasto público total: 17.475.000.000

Salarios públicos (según porcentaje del gasto estimado por el Banco Mundial)

$17.475.000.000 \times 0,25824 = 4.512.884.983$

Fuente: Banco Mundial. Datos. Disponible en <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?locations=UY>