UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

Tesis Licenciatura en Sociología

Análisis de las políticas tributarias en Uruguay 1985-2000 desde los discursos de los partidos políticos. ¿Dualidad entre discurso y acción?

Rossana Martínez

Tutor: Miguel Serna

2004

Introducción.

El tema del presente trabajo está en relación con los cambios producidos entre estado economía y sociedad a la luz de las transformaciones económicas surgidas a partir de la década del 70.

El proceso de modernización instalado en Uruguay en los últimos años del siglo XIX, junto con la consolidación del estado producida en las dos primeras décadas del XX, - asociada al primer batllismo- instalaron las precondiciones necesarias para el desarrollo del modo de producción capitalista en forma temprana si se compara con el resto de América Latina.

Esta consolidación del estado está asociada con un fuerte intervensionismo en lo económico a través de la creación de infraestructura física administrativa y financiera así como a nivel político e ideológico con la afirmación de la democracia representativa como régimen político y un discurso teñido de un fuerte acento igualitarista según señalan autores como De Sierra [1].

Ahora bien, son los partidos políticos, el partido colorado, partido de gobierno y el partido nacional co-gobernante multiclasistas en sus bases actores privilegiados en la generación de esas estructuras normativas de socialización y por ende en la generación de la ideologia de tipo igualitaria referida anteriormente.

A partir de la década del 70, en un nuevo escenario internacional, se comienzan a producir transformaciones económicas. Este contexto histórico puede entenderse de acuerdo a Offe[2] como un momento en el cual el principio organizativo de intercambio requiere de la subordinación en sentido negativo de los principios coercitivos políticos y normativos; es decir que se debe proteger la esfera de la economía de los aspectos políticos e ideológicos.

En la década del 80 y con el retorno democrático son los mismos partidos,- colorado y nacional- con algunos matices en este nuevo contexto histórico los portadores tímidos de un cambio ideológico que paulatinamente sustituyen aspectos de una ideologia que privilegian aspectos liberales sobre igualitarios, siendo estos últimos sostenidos ahora por el nuevo protagonista en el espectro político: el Frente Amplio.

---

[1] De Sierra Jerónimo. Consolidación y crisis del capitalismo democrático en Uruguay. FCU Ficha 26 pag 7, 8

[2] Offe Claus. Contradicciones en el Estado de Bienestar. Pag 58

Estos cambios ideológicos podría decirse que reflejan entonces como los partidos políticos procesan las transformaciones del sistema económico tratando de compatibilizarlas con las muevas pautas de integración.

La investigación se ha realizado a través del estudio del sistema tributario, uno de los polos junto con las políticas de gastos en que el estado incide sobre la redistribución de los ingresos. Cuando se hace referencia a política de gastos la misma es entendida como política social en el sentido que Offe[3] le da al mismo, es decir que el estado a través de su política de gastos trata de compatibilizar las demandas de los distintos sectores sociales con las exigencias provenientes del sector económico.

De ahí la relevancia desde el punto de vista social ; cuando se implementa determinada estructura tributaria, la misma lleva implícita una particular relación entre el estado y los distintos grupos sociales, beneficiándose unos, perjudicándose otros Como dicen algunos economistas la política fiscal de un país puede considerarse una declaración concreta de valores[4] de ahí que se pretenda extraer de los discursos de quienes tienen a su cargo la implementación de la misma cuales son los fundamentos ideológicos que los guían.

Desde el punto de vista académico, si bien se han realizado investigaciones sobre la temática tributaria[5] las mismas son abordadas desde una perspectiva económica manejando básicamente dos conceptos eficiencia y equidad. Ahora bien, la ausencia de acuerdo en la teoría económica acerca de su capacidad de dar cuenta de la equidad lleva a plantearse como interrogante el significado de la misma en los discursos emitidos desde los distintos partidos políticos. No se pretenderá establecer por lo tanto si la estructura tributaria se acerca más a la eficiencia o equidad, sino que se pretende encontrar la relevancia asignada a cada una de ellas así como el significado de equidad presente en los distintos discursos.

Uno de los ejes de la investigación profundiza acerca de los discursos legislativos en instancias específicas a lo largo del periodo 1985-2000; sus aspectos ideológicos y su relación con los partidos políticos, el otro eje se centra en el análisis de la capacidad de decisión del poder legislativo en relación al tema tributario.

---

[3] Ob. Cit. Pag 93

[4] Stiglitz J. La Economía del Sector Público. Pag 333

[5] Lagomarsino-Grau Perez. Estructura Tributaria Su impacto en la distribución del Ingreso de los Hogares

Hipótesis y Objetivos.

Un supuesto adoptado en este trabajo es que las transformaciones económicas se procesan y canalizan a través de transformaciones en el sistema político. Los partidos políticos tradicionales, actores fundamentales en la generación de una ideología de tipo igualitaria durante buena parte del siglo XX, a partir de la década del 80 y con el retorno democrático, son portadores de transformaciones ideológicas de tipo utilitaristas, en respuesta a la transformación del modo de acumulación

En este marco contextual las hipótesis principales que guían el trabajo son las siguientes:

- La reforma estructural del sistema tributario de la década del 70 inherente a transformaciones en el modelo de acumulación es acompañada de transformaciones ideológicas en los partidos políticos tradicionales.
- Los cuestionamientos al rol del Estado y su relación con el mercado son intentos de legitimación del sistema politico -fundamentalmente los partidos tradicionales- en respuesta a la crisis generada en el modelo de acumulación

El objetivo principal es identificar algunos de los cambios producidos en la relación entre estado, economía y sociedad a partir de las reformas económicas de la década del 70 analizando al sistema tributario, sus modificaciones así como los fundamentos que las guían.

La estructura tributaria está dividida en tres grandes grupos que corresponden a: Administración Central, Contribuciones a la Seguridad Social y los correspondientes a las Intendencias Municipales. Esta investigación se centró en el estudio del grupo correspondiente a la Administración Central por ser la principal fuente de recursos del Estado, en el período comprendido entre el primer gobierno democrático (1985) y el año 2000.

En el marco general de este objetivo ha sido de interés específico analizar:

En primer lugar que entienden por equidad cada uno de los partidos políticos. Como se desarrollará, el concepto equidad es muy amplio y tiene múltiples significados que se relacionan con conceptos como libertad e igualad. Se puede considerar " equidad" desde una perspectiva utilitarista como la maximización de utilidades individuales, pasando por distintos matices hasta considerar "equidad" desde una perspectiva igualitaria entendida como la maximización de utilidades del individuo peor situado. Es en este

sentido entonces que ha interesado averiguar desde los discursos partidos el significado de equidad para cada uno de ellos.

En segundo lugar analizar la relación entre los discursos partidarios relacionados a la temática económica, en este caso concreto tributaria, y las posiciones finalmente adoptadas. Interesa averiguar en este caso si las posiciones adoptadas por los legisladores son acordes a sus discursos, a lo que entiende más equitativo, o responden a otro tipo de determinaciones.

Aspectos metodológicos.

La técnica de relevamiento utilizada es el análisis de contenido, del cual se adjunta en anexos un modelo de la ficha, contando con una base de datos que reúne 149 registros.
Las discusiones parlamentarias seleccionadas corresponden a instancias de modificaciones tributarias implementadas en los distintos periodos de gobierno desde el primer período de gobierno democrático hasta el actual. En todas las instancias salvo la última, se aprobaron variaciones en la tasa del impuesto al valor agregado.
Corresponde hacer una aclaración con respecto a la técnica y refiere a que los registros obtenidos son de discursos por lo tanto corresponden solamente a los legisladores que se expresan en la discusión parlamentaria.

1- La política como articuladora entre economía y sociedad.

Desde una perspectiva sistémica[6] se puede considerar que el estado por intermedio del sistema político ha desarrollado un doble proceso de articulación con el sistema económico y con el sistema social. Sus políticas están dirigidas por un lado a posibilitar el proceso de acumulación capitalista allí donde el sistema económico por sí solo no puede lograrlo encontrando su límite con respecto al sistema económico justamente en la obstaculización del proceso de acumulación. E l otro proceso desarrollado está en relación con el sistema social, proceso que será el encargado de legitimar el sistema político por medio de distintos mecanismos que responden a demandas y pretensiones de distintos grupos sociales.

Ahora, como lo describe Offe, el problema del sistema político no es solamente desarrollar estos procesos por separado tratando de encontrar un equilibrio entre ambos, sino que el problema fundamental es que el intento de solucionar uno de los problemas no perjudique al otro, es decir que el intento de no obstaculizar el sistema de acumulación, a través de los recursos que proporciona el mismo no se transforme en un problema de deslegitimación posibilitando la generación de conflictos políticos.

Desde otras corrientes teóricas y a partir de la modernidad[7] se ha considerado a los fundamentos de la asociación política dentro de los requerimientos de la legitimidad racional moderna. Solo son legítimos aquellos principios que puedan ser racionalmente aceptados por todos los ciudadanos a quienes han de vincular quedando abierto a la discusión cuales son los principios que deban dar cuenta del concepto de razón: ligado al cálculo utilitarista –Bentham, Mill- , a la objetividad del derecho natural –Locke-, a la voluntad general –Rousseau-, o desde una pura instancia de la razón práctica –Kant-

Desde estas distintas corrientes de pensamiento sin embargo surge la necesidad de conciliación entre individuo y sociedad, privilegiando unas al individuo, otras a la sociedad.

En la actualidad existe consenso en tratar de buscar a través de la filosofía – filosofía pública- Bell, filosofía política (Rawls, Habermas, Sen) un fundamento de legitimidad en sociedades cada vez más plurales, centrándose el debate en la forma de lograr ese objetivo; en cada una de estas perspectivas están presentes conceptos como libertad,

---

[6] Ver Offe C. pag 62

[7] Vallespin en Debate sobre liberalismo Político pag 94

igualdad, justicia y equidad, dependiendo de las mismas el significado e importancia que le asignan a los mismos.

Libertad e igualdad.

Libertad e igualdad son valores supremos a los cuales ningún individuo debiera renunciar, sin embargo, para algunos autores[8], la búsqueda de uno de ellos si es absoluta puede socavar las bases del otro.

En el enfoque de Amartya Sen[9] por ejemplo se privilegia a la libertad como fundamento de legitimidad de una asociación política entendida en términos positivos –lo que una persona puede o no realizar consideradas todas las cosas, independientemente de los factores causales-, y en términos negativos –centrada en la ausencia del tipo de restricciones que una personal puede ejercer sobre otras- ya que ambos aspectos de la libertad para este autor están interrelacionados. Asociado al concepto de libertad, Sen define la noción de capacidades, las que deben considerarse como cometido social de tal modo que permita alcanzar a los individuos el bienestar a través de una libre elección.

El utilitarismo, a diferencia de Sen, privilegia la libertad en sus términos negativos, es decir la libertad relacionada a la ausencia de restricciones sobre los individuos.

Para Daniel Bell, la libertad se encuentra limitada por la igualdad, en tanto en que una sociedad que procure la búsqueda de igualdad entre los individuos, limitará la libertad de otros.

De las tres dimensiones de igualdad: de condiciones, de oportunidades y de resultados, es el intento de lograr ésta última el que cercenaría la libertad. Este autor sostienen que en sociedades en que no existen distinciones arbitrarias como privilegios de clase las diferencias de resultados son debidas fundamentalmente a diferencias de capacidades por lo tanto pretender lograr una igualdad de resultados implica la toma de determinadas medias administrativas que limitan la libertad.

Su propuesta[10] gira en torno a un principio normativo de justicia procurando un punto en que la pretensión de lograr la igualdad de resultados no limite la libertad. Las desigualdades son aceptadas como consecuencia de diferentes capacidades a diferencia de Sen quien considera como cometido social la extensión de las capacidades de modo de alcanzar el bienestar por medio de una elección libre.

---

[8] Bell Daniel en Contradicciones Culturales del Capitalismo. Cap. 6 El Hogar Público pag 248

[9] Sen A. Claeh No. 65-66 Pag 187

[10] Bell Daniel pag 248

Eficiencia y equidad.

Estos son conceptos utilizados fundamentalmente por la teoría económica para dar cuenta de la manera en que se realiza la distribución de bienes en una sociedad; los cuales sin embargo están en relación con conceptos más amplios como libertad e igualdad a los que se ha hecho referencia anteriormente.

Equidad.

Para Rawls[11] la búsqueda de la equidad en una asociación política deberá centrarse alrededor de lo que define como una situación hipotética, la posición original en la cual los representantes eligen principios en un estado de primordial igualdad, sin saber su propia posición en los estados sociales que resulten de ella e ignorando sus rasgos personales de cara a las posiciones sociales. En esta situación los principios que serían generalmente aceptados satisfarían el criterio de equidad siendo el resultado de un acuerdo sin intereses creados. En la posición original se habrían elegido los dos siguientes principios de justicia: toda persona que participe en una práctica, o sea que se vea afectada por ella tiene el derecho a la máxima libertad compatible con una libertad análoga para todos; y las desigualdades son arbitrarias a menos que las posiciones y puestos a los que van ligadas, o de los que emanan aquellas, estén abiertos a todos.

La justicia como equidad es concebida por Rawls como el desarrollo de una concepción política liberal de la justicia para un régimen democrático la cual se aplica a la estructura básica de la sociedad, o sea sus principales instituciones políticas, económicas y sociales y en como encajan entre sí como sistema unificado de cooperación social.

Desde el utilitarismo se ha definido el concepto de impersonalidad[12] relacionado con la equidad el cual sostienen que las decisiones de los individuos son tomadas en función de una equiprobabilidad del lugar que ocuparán, bajo el supuesto de comportamiento racional bajo riesgo, por lo tanto sus preferencias estarán basadas en lograr una maximización de la utilidad esperada, correspondiendo la maximización de la utilidad social con la sumatoria de las maximizaciones individuales. A través de este criterio se puede llegar a un estado en el cual habiéndose logrado una maximización de la utilidad

[11] Vellespin F. En Debate Sobre Liberalismo Politico pag 17
[12] Sen A. Ob. Cit pag 174

social, la distribución resulte no igualitaria, ya que los individuos racionales que pueden tomar decisiones bajo riesgo, pueden elegir una distribución no igualitaria si consideran que su utilidad se maximizará.

Por último, desde la teoría marxista, y como lo sostienen Marx,[13] aún en una primera etapa socialista en la cual la propiedad de los medios de producción fuese colectiva, la distribución de bienes de consumo sería igual, desde el momento que la unidad de medida para hacerlo es la misma --el tiempo de trabajo-, pero entre desiguales, dada las diferencias inherentes a cada individuo. Las relaciones jurídicas, el derecho igual, depende de las relaciones económicas, solo cuando estas relaciones cambien, en el comunismo, donde se haya podido desarrollar el individuo en todos sus aspectos al igual que las fuerzas productivas se podrá decir de cada cual según su capacidad; a cada cual según sus necesidades.

Eficiencia.

Este concepto alude al óptimo de Pareto[14], que es el principio por el que se rige la mayor parte de la economía de bienestar y se define como un punto tal que es imposible mejorar el bienestar de algunos individuos sin empeorar el bienestar de otros.

Ahora bien, como lo indica Pareto, los estados del sistema económico están contenidos en el sistema social, o sea que el equilibrio o eficiencia económica es un punto que dependerá de otros equilibrios sociales. Define la utilidad social como el punto al cual una colectividad tenderá a acercarse por considerarlo bueno para ella, algo así como su fin, o sea que de esta manera la eficiencia económica es uno de los estados a los cuales puede pretender llegar un sistema social, pero no el único; una colectividad puede por el contrario proponerse como fin tratar de lograr una mejor distribución de recursos entre los individuos. En este caso de acuerdo a Pareto,[15] la decisión no es algo que pueda tomarse a partir de la teoría económica, sino que la utilidad social se determinará siguiendo otros principios éticos. La comunidad puede decidir de acuerdo con el criterio de utilidad social sacrificar en algo el bienestar de los individuos mejor situados para mejorar en algo la situación de los individuos peor situados.

---

[13] Marx K. Críticas al Programa de Gotha. En Obras Escogidas Tomo II pag 17

[14] Pareto V. Forma y Equilibrios Sociales. Pag 99. La eficiencia económica coincide con los puntos que Pareto denomina P.

[15] Ob. Cit. Pag 100

Por lo tanto eficiencia económica y utilidad social coincidirán solo cuando una comunidad lo determine como fin.

Tratando de resumir las distintas posturas presentadas para algunos autores como Stiglitz o Pareto la búsqueda de un punto de equilibrio entre la eficiencia económica y la equidad social es una tarea a la que se enfrentan todos los estados. Para aumentar la equidad, debe sacrificarse parte de la eficiencia, ahora bien cuanta eficiencia debe sacrificarse en aras de la igualdad es una cuestión que remite a juicios de valor, una sociedad puede considerar que la desigualdad es el problema fundamental a evitar sin considerar el grado de eficiencia a sacrificar, mientras que otras pueden preocuparse fundamentalmente por el problema de la eficiencia subordinando entonces la equidad. Para esto autores entonces la disyuntiva entre eficiencia e equidad responde exclusivamente a una disyuntiva en la valorización de una sociedad.

Desde otra perspectiva, la disyuntiva entre eficiencia económica y equidad social como problemática central del estado de bienestar puede entenderse como la forma en que el mismo responde tratando de compatibilizar sus políticas de gastos e inversiones que en última instancia dependen del sistema económico, con las demandas crecientes de los distintos grupos sociales, es decir que responden a problemas de integración sistémica y de integración social, y las estrategias que desarrolla el estado son respuestas desde sus estructuras e instituciones para tratar de resolver dicho problema. Sus innovaciones deben considerarse como ajustes en un contexto determinado a este dilema; no son respuestas a necesidades o demandas de un grupo particular sino reacciones a problemas estructurales internos de la propia estructura estatal[16].

En la medida en que en las sociedades capitalistas se han desarrollado estructuras sociales necesarias que se rigen por principios organizativos no mercantiles –normativos y políticos-; las mismas crecen sistemáticamente y adquieren cada vez mayor importancia y autonomía como forma de solucionar los problemas generados en la esfera del intercambio, pero que a la vez dificulta el proceso de acumulación y ahí es donde encuentra su límite a la vez que su autonomía la política social del Estado.

El sistema tributario se encuentra atravesado por estas definiciones; por un lado, y esta es la postura sostenida principalmente por la teoría económica, obedecen fundamentalmente a juicios de valor, -libertad igualdad-, -eficiencia equidad-, por otro

[16] Offe C. Pag 94

lado, y desde una perspectiva sistémica las políticas tributarias obedecen a la relación entre integración sistémica e integración social.

Sin embargo, y más allá de la postura teórica adoptada el sistema tributario evidencia su centralidad como política de estado en función de su incidencia en relación del estado con los distintos grupos sociales y la trascendencia que de ello se deriva.

Principios de tributación.

En la teoría económica existe consenso en la definición de ciertas características básicas que debe reunir un sistema tributario[17]:

Eficiencia económica: no debe interferir en la asignación eficiente de los recursos.

Sencillez administrativa: debe ser fácil y relativamente barato de administrar

Flexibilidad: debe ser capaz de responder fácilmente (en algunos casos automáticamente) a los cambios de las circunstancias económicas

Sensibilidad política: debe diseñarse de tal forma que cada individuo pueda averiguar que está pagando para que el sistema político pueda reflejar con mayor precisión sus preferencias

Justicia: debe ser justo en su manera de tratar a los diferentes individuos

Con respecto a la última condición, justicia o equidad, existen dos conceptos distintos: equidad horizontal y equidad vertical. La equidad horizontal dice que si los individuos son iguales en todos los aspectos relevantes reciben el mismo trato lo cual lleva al planteamiento de dos interrogantes abordadas anteriormente: ¿qué significa que los individuos son iguales en sus aspectos relevantes?, y ¿qué significa igualdad en el trato?

Con respecto a la equidad vertical, la misma establece que algunos individuos se encuentran en mejores condiciones que otros para pagar impuestos y deben pagarlos, lo que enfrenta el problema de la determinación de la capacidad contributiva existiendo tres criterios: mayor capacidad de pago, mayor bienestar económico y el que reciba más prestaciones estatales. Este último criterio sostiene que las personas deben contribuir con el estado en proporción a las prestaciones sociales que reciben.

Ambos principios, equidad vertical y equidad horizontal se entiende que son criterios razonables para concebir un sistema fiscal justo, enfrentando sin embargo la dificultad de establecer que persona se encuentra en una situación mejor, igual o peor que otra.

[17] Stiglitz J. Pag 430

En cuanto a uno de los criterios utilizados para la clasificación de impuestos es sobre que recaen: son impuestos indirectos aquellos que recaen sobre bienes y servicios y por lo tanto afectan a los individuos indirectamente; son impuestos directos los que gravan directamente a las personas; rentas o patrimonio.

Desde el punto de vista de la eficiencia económica y partiendo de la identidad básica entre la renta nacional y la producción nacional puede decirse que un impuesto indirecto –impuesto al valor agregado- es equivalente a un impuesto sobre la renta en que estuvieran exentos de tributar los rendimientos del capital[18]; la equivalencia está dada entonces entre un impuesto al consumo y un impuesto a la renta del trabajo, ambos son impuestos eficientes en el sentido de Pareto.

Al considerar la equidad en el sentido asignado por la economía – problema de compatibilidad para Offe- se introducen los impuestos distorsionadores los cuales pueden tener efectos progresivos es decir que hagan recaer una parte mayor de la carga impositiva en los más ricos pero a costa de reducir la eficiencia económica. Por lo tanto el grado de eficiencia a sacrificar en aras de una mayor equidad depende del grado de desigualdad que esté dispuesta a aceptar una sociedad, o el límite impuesto por el sistema económico a las políticas sociales.

[18] Ob. Cita pag 485

2- Características del sistema tributario relevantes para el sistema político.

Para medir la participación legislativa en la temática tributaria se realizó un relevamiento de la discusión parlamentaria a través de los diarios de sesiones de ambas cámaras correspondientes a cinco instancias distintas: rendición de cuentas 1986, ley de Revaluación de Pasividades 1987, ajuste fiscal 1990, ajuste fiscal 1995 y presupuesto 2000.

Una de las categorías a medir es " opinión de los legisladores acerca de las características principales que debe reunir un sistema tributario" en función de la definición que se dio de las mismas como se recordará – eficiencia económica, sencillez administrativa, flexibilidad, sensibilidad política y equidad-. De la constatación empírica surgen como relevantes tres de ellas: eficiencia económica, equidad y sencillez administrativa.

La otra categoría definida es "opinión con respecto al impuesto al valor agregado" recabada en dos instancias 1987 y 1990.

Ajuste Fiscal 1990.

Con fecha 3.3.90 el Poder Ejecutivo remite al Parlamento un proyecto de ley titulado Régimen Tributario y Aportes al Banco de Previsión Social. Del mismo entre las modificaciones que contiene se destacan como más importantes incrementos en la tasa básica del impuesto al valor agregado –IVA- en un punto porcentual –de 21% a 22%- y en las tasas correspondientes al IRP a un 4.5% y 5.5% respectivamente.

El parlamento aprobó el incremento en la tasa del IVA, y del IRP con una modificación: hasta tres salarios mínimos mensuales la tasa será 3.5%, de tres a seis salarios mínimos nacionales mensuales la tasa será 6% y más de seis salarios mínimos 7.5%.

De los registros obtenidos se encuentra que equidad es la única característica que reviste importancia en las opiniones de los legisladores de todos los partidos políticos como se detalla en el cuadro No. 1.

Cuadro No. 1. Favorables a la equidad según pertenencia partidaria.

Equidad				
PC	PN	FA	NE	Total
4	5	6	4	19
21.05	21.31	31.57	21.05	100

Fuente :Elaboración propia con datos obtenidos diarios sesiones Tomo 644 d. 2100 C. Representantes y Tomo 328 C. Senadores.

Del total de las opiniones recabadas el 21.05% corresponde al PC, 21.31% al PN, 31.57% al FA y el 21.05% al NE.

Se debe aclarar que los discursos que manifiestan preocupación por la equidad incluyen tanto a quienes comparten el actual sistema tributario como a quienes se oponen al mismo, lo cual lleva a buscar el significado que se le asigna al concepto en cada uno de ellos.

Del análisis de los mismos se encuentran los siguientes hallazgos -debiendo recordar que para la teoría económica la equidad se define en dos dimensiones, horizontal y vertical, pero que a la vez necesita de la definición de un criterio para determinar la capacidad contributiva de las personas-.

En el Partido Nacional en su fracción mayoritaria se comparte el criterio que rige en el actual sistema tributario para determinar la capacidad contributiva de las personas desde la reforma tributaria del año 1972 basada fundamentalmente en el consumo. ... *"Las modificaciones que se proponen apuntan a sí mismo a distribuir la carga tributaria de la forma más equitativa posible....**El criterio de carga tributaria, esencialmente complejo, responde a un principio de distribución política que no es ajeno al total ordenamiento legal de un Estado ni a sus objetivos.** Tal como lo recoge una prestigiosa corriente del pensamiento tributario, es posible que muchas veces, la presión fiscal recaiga más pesadamente sobre ciertas categorías de contribuyentes que hacen uso mínimo de los servicios públicos, y se desgravará parcial o totalmente, a aquellos que lo utilizan en grado máximo. El principio de capacidad contributiva no surge de la estimación meramente objetiva de los montos de la renta, sino que está tejido de valoraciones políticas, muchas veces subordinadas a fines próximos o lejanos.*

De ahí que lo que pueda aparecer como arbitrario para una sociedad determinada pueda ser valorado como justo en otra sociedad o en otro tiempo".(Informe en mayoría Comisión de Hacienda del Senado. Tomo 328 pag 8)

Desde el partido colorado, en esta instancia, las opiniones expresadas fundamentalmente desde dos sectores, Cruzada 94 y Batllismo Unido señalan la necesidad de incluir la renta o riqueza de las personas como criterio de determinación de la capacidad contributiva lo cual es recabado de la siguiente manera:
"Cuando íbamos a votar en Comisión algunas de las disposiciones de este proyecto, decíamos que el impuesto al valor agregado era intrínsecamente injusto porque en muchos artículos...paga lo mismo de impuesto el que mucho posee que el que poco tiene" Dip. García Pintos. Tomo 644N pag 430

..."hoy es imprescindible –lamentablemente imprescindible-, votar impuestos que gravan al consumo y a las retribuciones personales porque el país no tiene otra salida. Un impuesto a la renta, al patrimonio u otras formas impositivas que vayan contra el capital son de recaudación necesariamente lenta...Es por esa razón coyuntural que el batllismo acompaña esta vez estos impuestos regresivos y socialmente injustos que, sin duda, van a castigar duramente a los sectores de ingresos fijos". Dip. Hierro López Tomo 644N 2100 Pag 463

Para el Frente Amplio, el sistema tributario es regresivo e injusto destacando que la opinión manifestada por los legisladores de este partido trasciende todas las instancias analizadas. *"Agrego que además de ser drástico, el ajuste está básicamente fundamentado en el incremento de impuestos que consideramos regresivo e injusto. Si uno suma los impuestos que van a pagar los trabajadores y los jubilados, se advierte que la cifra llega a los U$S75:000.000, mientras que los impuestos que van a abonar el capital y el empresariado –aceptando que no sean trasladables- nos da U$S46:000.000..."* Dip. Courile. Tomo 644 No. 2100 Pag 419.

El Nuevo Espacio al igual que el Frente Amplio no comparte el criterio de determinación de la capacidad contributiva del sistema tributario basado en el consumo proponiendo como criterio la utilización de la riqueza o renta de los individuos. *"...Muy*

especialmente con aquellos que aumentan la ya pesada carga sobre las retribuciones personales de trabajadores y pasivos y los impuestos indirectos que, a nuestro juicio, agravan el injusto sistema tributario del país....Lamentablemente, en el trámite de este proyecto para el que no se buscó un consenso nacional, el equipo económico de gobierno rechazó categóricamente otras alternativas destinadas a obtener ingresos de otras fuentes, especialmente de los sectores de muy altos ingresos. " Dip Lescano. Tomo 644 N. 2100 Pag 406

De las citas de los cuatro discursos recogidos se pueden realizar las siguientes apreciaciones:

- En el Partido Nacional en su sector mayoritario prevalece una opinión favorable en considerar el consumo como criterio de determinación de la capacidad contributiva asociado a las prestaciones sociales que reciben los distintos grupos sociales.
- Los otros tres partidos políticos en esta instancia coinciden en las críticas hacia el sistema tributario cuestionando fundamentalmente el criterio utilizado para determinar la capacidad contributiva de las personas --consumo- expresando en general una opinión favorable a la sustitución de este criterio por el que utiliza la renta o riqueza.

Ajuste Fiscal 1995.

Con fecha 31 de marzo de 1995, el Poder Ejecutivo envía al Parlamento Nacional un proyecto de ley para su aprobación que incluye modificaciones de normas tributarias, entre las cuales se destacan un aumento en las tasas del impuesto al valor agregado (IVA) que pasarán del 22% al 23% la tasa básica, del 12% al 14% la tasa mínima -aplicable sobre artículos considerados de primera necesidad-, y un monto imponible equivalente a tres salarios mínimos nacionales mensuales, 3% cuando el monto imponible supere los tres salarios mínimos nacionales y hasta el equivalente a seis salarios y 5% cuando el monto imponible supere el equivalente a seis salarios mínimos mensuales.

En el parlamento fue aprobado el incremento de las tasas del impuesto al valor agregado tal cual fuera enviado por el Poder Ejecutivo, introduciéndose modificaciones en las tasas del impuesto a las retribuciones personales las cuales fueron las siguientes: 1%, 3% y 6% entre las franjas salariales establecidas.

En esta instancia, las características del sistema tributario más importantes para el sistema político resultaron equidad, sencillez administrativa y eficiencia en las proporciones que se detallan en el cuadro No. 2.

Cuadro No. 2. Características relevantes del Sistema Tributario año 1995 en porcentajes.

Características del Sistema Tributario			
Senc. Adm.	Eficiencia	Equidad	Total
1	1	12	14
7.14	7.14	85.71	100

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos Ds. Ss. Tomo 366 C. Senadores y Tomo 697 No. 2480 C. Representantes.

De todos los partidos políticos los legisladores que más se manifiestan son los del Frente Amplio, con un cuestionamiento hacia el sistema tributario desde la equidad (ver cuadro 3)

Cuadro No. 3 Características del Sistema Tributario más importantes según pertenencia partidaria en porcentajes año 1995.

P. Políticos	Características del Sistema Tributario			
	S. Adm.	Eficiencia	Equidad	Total
PC	7.42			7.42
PN			7.42	7.42
FA			78.57	78.57
NE		7.42		7.42
Total	7.42	7.42	85.99	100.00

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos Ds.Ss. C. Representantes Tomo 697 No. 2480 y C. Senadores Tomo 366

Con respecto al Partido Colorado, titular del Ejecutivo en esta instancia, el principal objetivo perseguido con las medidas de ajuste fiscal es de carácter económico: " *El conjunto de disposiciones que se someten a la consideración de ese Cuerpo persiguen abatir el nivel de inflación de nuestra economía y disminuir el déficit de la cuenta correinte del balance de pagos".* Como contrapartida, se dirigen políticas compensatorias hacia los sectores de menores ingresos, en el entendido que serán los más afectados por este ajuste. *"Tales metas de carácter económico no están desprovistas de consideraciones de contenido social, destinadas a lograr que los sectores de menores ingresos, en un contexto desfavorable, no solo no se vean afectados sino que reciban mejoras relativas en sus ingresos."* Pte. Sanguinetti. Tomo 697 No. 2480 D.Ss. C. Representantes. Pag 99

Dentro del Partido Nacional, se encuentran fundamentalmente dos posiciones. El sector Herrerista comparte y apoya las medidas tributarias; privilegia los objetivos de carácter económico sobre los de carácter social: " *El gobierno nacionalista, dentro de lo que pudo, hizo bastante, pero debe continuarse el mismo esfuerzo de articular nuestra economía, nuestra estructura financiera presupuestal y tributaria, así como la Administración toda. De esta forma, la reforma social y el mejoramiento social vendrán por añadidura".* Senador Mallo Tomo 366 Pag 263.
La otra posición está representada por el Movimiento Nacional de Rocha, la cual no comparte, el proyecto de reforma de normas tributarias. *"....no estamos de acuerdo con el impuesto a los sueldos, tal como viene redactado. Creo que se puede evitar castigar injustamente a los uruguayos y uruguayas que perciben sueldos francamente insuficientes para dar satisfacción a las necesidades elementales de una familia....Tampoco podemos aceptar que se toque la tasa mínima del IVA....Entonces, por este proyecto de ley se propone lo siguiente: por un lado seguir castigando a los que menos ganan, y por otro castigar el mismo lomo -disculpen la expresión- pues a través de la proyectada elevación de la tasa mínima, se golpea dos veces el mismo sector"* Dip. A. García. Tomo 697 No. 2480 Pag 157.

El Frente Amplio, al igual que en la instancia anterior cuestiona el sistema tributario desde la equidad: *"En nuestra opinión, todas las medidas que se adopten deberían tener carácter transitorio hasta que se instrumente una reforma tributaria en*

profundidad que nos reconcilie con el país equitativo al que todos aspiramos". Dip. Rubio. Tomo 697 No. 2480 pag. 111.

El Nuevo Espacio, presenta un enfoque distinto en el debate sobre esta proyecto. Frente a la relación entre impuestos y gastos del Estado, privilegia objetivos que tienden a disminuir los gastos, no existiendo cuestionamiento sobre el peso de la equidad en el sistema tributario. *"Quiero ser bien claro y señalar que aquí no se trata de no votar impuestos, sino de considerar el contrato social que tenemos con los ciudadanos. Me refiero a que cuando se les pide un impuesto tengamos la evidencia de que hemos ahorrado y rebajado todos los gastos del Estado antes de pedirles un nuevo esfuerzo.* Senador Michelini Tomo 366 pag 269. Con respecto a la pobreza dice: *"Nosotros planteamos el tema en la campaña electoral haciendo referencia a la pobreza; insistimos en ella una y otra vez y lo seguiremos haciendo. Pero para combatirla hay que focalizar muy bien los escasos recursos que las sociedades le dedican"*Ibid Pag 272

En esta instancia a diferencia de la anterior, en la cual se enfrentaban las opiniones de los representantes del partido de gobierno por un lado con las opiniones de los representantes de los otros tres partidos, se presenta una mayor diversificación:

- Para el Partido Colorado y una fracción del Partido Nacional –herrerismo- las principales metas son de carácter económico –abatir inflación, etc.-, la equidad social no se presenta como objetivo, las consideraciones de carácter social o son del tipo de medidas de focalización de la pobreza –Partido Colorado-, o quedan subsumidas en los objetivos económicos –herrerismo-.
- Otro sector del Partido Nacional, el Movimiento Nacional de Rocha, por el contrario, está orientado a consideraciones de carácter social, explícitamente, no comparte las medidas propuestas, no obstante y como se desarrollará más adelante, las acompañará.
- El Frente Amplio en líneas generales mantiene su discurso en una crítica al sistema tributario cuestionándolo fundamentalmente desde la equidad.

- Para el Nuevo Espacio los impuestos en general son considerados un exceso de imposición del estado sobre los individuos sin discriminar la distribución de los impuestos entre los distintos sectores de la sociedad.

Presupuesto 2000.

Se trata de una instancia más compleja dada la variedad de items tratados en un Presupuesto Nacional, en la cual no se producen modificaciones en la tasa de IVA, base de selección de las instancias anteriores, se discuten otras modificaciones impositivas, distintos cometidos el Estado, así como su relación con la economía; desregulaciones vinculadas al Banco de Seguros del Estado, Ancap y Antel.
Con respecto al sistema tributario, las características que revisten mayor importancia para el sistema político son eficiencia económica y equidad social.
Equidad se encuentra sobrerepesentanda en el Frente Amplio, y eficiencia económica en los dos partidos tradicionales y el Nuevo Espacio. (Ver cuadro 4)

Cuadro No. 4. Características del Sistema Tributario más importantes según pertenencia partidaria. Presupuesto 2000-2004 en valores relativos y absolutos.

P. Políticos	Características del Sistema Tributario					
	Eficiencia		Equidad		Total	
PC	3	16.66	1	5.55	4	22.22
PN	3	16.66			3	16.66
FA			7	38.88	7	38.88
NE	3	16.66	1	5.55	4	22.22
Total	9	50.00	9	50.00	18	100.00

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos Ds. Ss. Tomo 405 Nos. 68,70,71 de Senadores y Nos. 2897,98 y 2899 ,2489 C. Representantes.

Con respecto al significado asignado en los discursos a la relación entre eficiencia y equidad se ha encontrado :
El Presidente de la República en el mensaje enviado al Parlamento con motivo del Presupuesto 2000-2004 dice: "*El objetivo de la presente propuesta de Presupuesto es potenciar el crecimiento mejorar los niveles de empleo y la calidad de vida de la*

población: Con esta propuesta el Poder Ejecutivo pretende dejar los espacios imprescindibles para que el sector privado invierta y se desarrolle. Para ello, propende a una mayor neutralidad tributaria[19] *y continúa con las líneas ya trazadas de desregulación de la actividad económica*" D.S: 2897 C. Representantes Pag 22.

Desde el Partido Nacional se encuentra: "*No somos desaforados, irresponsables ni pedimos que en quince días ni en seis meses el gobierno haga todo aquello a lo que aspiramos; somos conscientes de que hay US$ 900:000.000 de déficit y de la situación regional, pero aspiramos a que mejoren la economía y el Producto Bruto Interno para que los dividendos sean trasladados a los sectores que más lo necesitan*". Dip. González Alvárez. D. Sesión No. 2897. C. Representantes Pag 275

Para el Frente Amplio: "*En materia impositiva, el presente gobierno muestra como principales elementos el principio de neutralidad tributaria y el no incremento de la carga fiscal. En este aspecto, queremos realizar algunas puntualizaciones. El principio de neutralidad tributaria pregona que el sistema impositivo debe jugarse por no distorsionar los precios relativos y evitar estimular o desestimular actividades de cualquier tipo. La asunción de tal principio de l a mayor ortodoxia liberal por parte del gobierno implica que no es posible usar el sistema impositivo para objetivos tales como: crecimiento y desarrollo económico, distribución equitativa del ingreso, estímulo a la incorporación de tecnología por parte de los sectores productivos. En la mayor parte de los países desarrollados, se ha elegido el sistema impositivo, como uno de los instrumentos más eficaces para la consecución de algunos de los fines antes nombrados*". Dip D. Ibarra. D. Sesión No. 2897 Pag 96.

El Nuevo Espacio: *Nuestras propuestas responden a un diagnóstico propio. Priorizan la educación, llave del futuro para cualquier sociedad del siglo XX.....Nosotros propusimos un acuerdo para otorgar aumentos salariales a maestros y profesores atados al crecimiento del Producto Bruto Interno. Propusimos una opción para la enseñanza, una prioridad para la educación...*" Dip Mieres Pablo. D. Sesión Bo. 297 pag 287

---

[19] Neutralidad tributaria es uno de los objetivos perseguidos por la reforma tributaria del año 72 según destacan De Haedo-SApelli en Simplificación y Modernización del Sistema Tributario en Uruguay 1972-1986. pag 36

Del análisis de la tendencia en el período 1990-2000 y a modo de resumen se destacan dos apreciaciones:

- En primer lugar y con respecto a los criterios que prevalecen en los discursos partidarios provenientes de todos los partidos excepto el Partido Nacional en el año 1990 para la determinación de la capacidad contributiva se expresaron a favor de la implementación de impuestos progresivos; en el año 2000, sin embargo los discursos provenientes de todos los partidos excepto el Frente Amplio se expresan favorables a la adopción de medidas tendientes a mejorar el crecimiento económico, para después repartir el fruto del mismo.
- En segundo lugar se encontró en el inicio del periodo - año 1990- que para la mayoría de los discursos provenientes de todos los partidos políticos equidad era la preocupación fundamental con respecto al sistema tributario independientemente del criterio utilizado para definirla; en el año 2000 final del periodo analizado, en cambio surge desde los discursos de los partidos tradicionales la eficiencia económica como meta a lograr recordando que este es el punto en que no se puede mejorar el bienestar de ningún individuo sin empeorar el de otros, es decir se privilegia el crecimiento económico sobre la forma de distribución social

A continuación se presenta un cuadro que resume las medidas tendientes a lograr la equidad social de los discursos según pertenencia partidaria y periodo.

Cuadro No. 5 Medidas tendientes a la equidad-

Equidad		
Impuestos progresivos	Prestaciones sociales	Crecimiento económico
1990		
PC FA NE	PN	
1995		
PN FA	PC NE	PN
2000		
FA		PC PN NE

3- ¿Quién vota los impuestos?

Otro centro de interés fue conocer la opinión con respecto al impuesto al valor agregado en los distintos discursos por tratarse del impuesto a través del cual se recauda el 44.9% de los ingresos del gobierno central[20]. Los datos que se presentan corresponden a dos instancias; 1987 y 1990

Revaluación de Pasividades 1987.

En esta instancia el Poder Ejecutivo envía al Parlamento con fecha 1.10.87 un proyecto de ley "Revaluación de Pasividades servidas por el Banco de Previsión Social" el cual incluía para su financiación un incremento en la tasa de aportes patronales y obreros.
Esta ley, (15.900) fue aprobada en el parlamento con una financiación distinta a la sugerida por el Poder Ejecutivo, donde se sustituyó el incremento de los aportes patronales y obreros por un incremento en la tasa del impuesto al valor agregado.
Considerando la categoría " opinión con respecto al impuesto al valor agregado" resultó ampliamente mayoritaria la "opinión no favorable": del total de los registros obtenidos (19), el 10.52% emitió una opinión favorable siendo que el 89.47% restante manifestó una opinión no favorable.
De la relación entre opinión y partidos políticos surge los datos que se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro No.6 Opinión con respecto al IVA según pertenencia partidaria en valores relativos y absolutos. Año 1987.

	PC		PN		FA		UC		Total	
Fav.	2	10.52%							2	10.52%
No Fav.			11	57.89%	5	26.31%	1	5.26%	17	89.47%
Total	2	10.52%	11	57.89%	5	26.31%	1	5.26%	19	100%

Fuente: Elaboración propia con datos recogidos Tomo 310 Cámara de Senadores T tomo 631 Cámara de Representantes

[20] Grau-Perez Lagomarsino. Pag 20

De acuerdo con los datos recogidos se encontró solamente la opinión de dos legisladores del Partido Colorado a favor del incremento del impuesto, el resto de los legisladores expresaron una opinión no favorable.

En primer lugar es pertinente hacer una consideración de orden metodológico: los registros que se han obtenido corresponden a los legisladores que se han expresado en la discusión parlamentaria, no al total de los mismos, de los cuales si bien están presentes todos los partidos, la proporción no está en relación con la representación parlamentaria de cada partido político.

Ahora bien, una de las interrogantes que surge es ¿cómo es posible que se apruebe la modificación de la tasa de un impuesto a iniciativa del Poder Legislativo, contando con una opinión mayoritaria en contra del mismo?, ¿qué factores intervienen para que los legisladores a pesar de expresar una opinión contraria, finalmente lo aprueben?

Por ejemplo, el senador Rodriguez Camuso por el Frente Amplio se expresa de la siguiente manera: *"Aquí Sr. Presidente había una sola manera de contemplar, en grado importante, las necesidades que enfrenta el empobrecido sector de jubilados y pensionistas del país y era lograr un acuerdo global. Dicho acuerdo incluye cosas que no nos gustan y cosas que nos disgustan. Por ej. Nosotros también creemos que el IVA es un impuesto inadecuado.... Si hubiéramos tenido que gravar al conjunto de la población para beneficiar a cualquier otro sector, seguramente no lo hubiéramos hecho;* ***pero en Uruguay de 1987, cuando es necesario legislar para jubilados y pensionistas todo es excepcional****, es absolutamente distinto a cualquier otro sector social o económico de la vida del país.* 165 Rodriguez Camusso.

De la cita anterior surge la noción de " excepcionalidad", noción esta que se repetirá en instancias posteriores y en discursos de legisladores de todos los partidos políticos asociados a los tratamientos de los temas tributarios.

Ajuste Fiscal 1990

Nuevamente durante la discusión del ajuste fiscal del año 1990 la variable "opinión con respecto al IVA" tuvo un comportamiento muy similar.; del total de los registros

obtenidos (14) el 78.57% corresponden a opinión no favorable mientras que el 21.42% corresponden a opinión favorable.

Como se detalla en el siguiente cuadro la opinión favorable se reparte entre el Partido Colorado y el Partido Nacional .

Cuadro No.7 Opinión con respecto al IVA según pertenencia partidaria en porcentajes. 1990

Opinión con respecto al IVA					
	PC	PN	FA	NE	Total
Fav.	7.14	14.28			21.42
No Fav.	21.42	21.42	7.14	28.57	78.55
Total	28.56	35.7	7.14	28.57	100

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos diarios sesiones Tomo 328 C. De Senadores Y Tomo 644 C. De Representantes

Los legisladores del Frente Amplio y Nuevo Espacio en su totalidad están representados en "opinión no favorable", así como la mayoria de los legisladores de los Partidos Nacional y Colorado que se expresan.

De la comparación de los registros obtenidos en ambas instancias surge que la" opinión no favorable" aunque mayoritaria en ambas disminuye en 1990 incrementándose la "opinión favorable".

Cuadro No. 8 Opinión con respecto al IVA. Comparativo 1987-1990

	1987	1990
Fav	10.52%	21.42%
No fav.	89.47%	78.57%
Total	100%	100%

Fuente: elaboración propia en base a cuadros presentados en apartados Anteriores.

A continuación se presentaran algunas citas extraídas de discursos de legisladores de distintos partidos políticos y en distintas instancias como forma de complementar el análisis de las opiniones.

En la discusión de la ley de Revaluación de Pasividades –1987- el senador Aguirre por el Partido Nacional señala: "*También queremos manifestar que somos radicalmente contrarios al sistema de tributación indirecto basado principalmente en el IVA....El Partido Nacional ha propuesto el establecimiento o restablecimiento de distintos impuestos vigentes en el país como Impuesto a las transacciones inmobiliarias, herencia, renta personal, aumento de aranceles que gravan importaciones*".... Pag 168 Tomo 310.

Por el Frente Amplio en la discusión de la Rendición de Cuentas 1986 el senador Gargano dice: "*En materia de recursos tal como se ha señalado anteriormente, se sigue con la misma orientación. Más del 80% de los recursos que obtiene el Estado, es en producto de gravámenes que se aplican al consumo, y solo un 17% corresponde al monto de los impuestos directos. Se trata de una legislación y una orientación fiscal sustancialmente injusta*" Tomo 309 Pag. 286

En el Partido Colorado, por el contrario existen en esa instancia opiniones de aprobación al sistema tributario vigente, asi el senador Batlle dice: "*No creo que el IVA tenga el carácter regresivo que le asigna el señor senador Zumarán ya que es un impuesto al consumo, el que más consume –o sea el que más paga- es el que más tiene*". Pag 163 Tomo 310

Con la discusión del ajuste fiscal en 1990, el planteo adquiere mayor importancia; las propuestas están dirigidas fundamentalmente a modificar el criterio de determinación de la capacidad contributiva, del consumo a la renta o riqueza.
Según surge en citas de las fichas de análisis, de todos los registros obtenidos en la mencionada discusión parlamentaria (34), se constató en 17 de ellos una opinión favorable a la sustitución de los impuestos al consumo por el impuesto a la renta de las personas físicas estando representados en esta opinión legisladores de todos los partidos políticos. PC 5, PN 3, FA 7 PGP 2.

"Además quiero manifestar a título personal que estoy dispuesto a estudiar una reforma a fondo del sistema tributario uruguayo que incluya el impuesto a la renta de las empresas y las rentas personales. En esta materia comprometo mi posición.....soy un hombre político que tiene sensibilidad, que cree que el sistema tributario uruguayo – el de fondo, no el coyuntural que hoy estamos obligados a votar- encierra algunas injusticias....Alguien se podrá preguntar por qué el Dip. Hierro no hizo este planteo en la Legislatura anterior, mientras su partido era gobierno. No lo hice porque en ese momento también existía una economía de transición y circunstancias políticas de transición que impidieron plantear grandes temas a los que el país se ve enfrentado" Tomo 655 Pag 463-64

Ajuste Fiscal 1995 y Presupuesto 2000-2004

En la discusión del ajuste fiscal del año 1995, surge nuevamente el mismo planteo de reformas estructurales del sistema tributario..... *""nos debemos la reestructura del Estado para la mejora de gestión; nos debemos el análisis estructural del sistema tributario. ¡Cómo no! No tengo ningún inconveniente en hablar del impuesto a la renta personal en el análisis que el Sr. Ministro nos ha prometido en este presupuesto.....pero en una situación tan difícil no se puede negar una herramienta a quien la tiene que manejar.....Siento que hay que dar esta herramienta, cuyos impuestos no nos gustan, ninguno de ellos"*. Tomo 697 No. 2480 Pgs. 133-34. Dip Atchugarry.

Durante la discusión del Presupuesto 2000-2004 se reiteran los planteamientos; el diputado del Frente Amplio D. Ibarra dice: *"En materia impositiva el presente gobierno muestra como principales elementos el principio de neutralidad tributaria y el no incremento de la carga fiscal.....La asunción de tal principio de la mayor ortodoxia liberal implica que no es posible usar el sistema impositivo para objetivos tales como: Crecimiento y desarrollo económico, distribución equitativa del ingreso....Por otro lado la pregonada neutralidad tributaria, se aplica a partir de un sistema que es de por sí poco neutral, consolidándose un sistema regresivo" SD. SS. No. 2897 Pag 96*

Desde el Partido Colorado se plantea la siguiente opinión: *"Me parece que el tema relacionado con el sistema tributario, con muchos gastos está arriba de la mesa. Hay*

quien dice que este es un mal sistema tributario porque es procíclico, o está ligado al ciclo porque es básicamente recaudación indirecta. Es correcto...Todos los sistemas tributarios impactan cuando hay caídas. Es muy difícil mantener el nivel de presión tributaria global cuando caen las expectativas y cuando hay recesión....Pienso que no es tan malo, pero tenemos varios desafíos arriba de la mesa. No tengo miedo a discutir con quienes quieren imponer impuestos directos; estoy dispuesto a hacerlo" Tomo 405 Pag 1165 Sen. Atchugarry

Del análisis del comportamiento de la variable "opinión con respecto al IVA", conjuntamente con citas de algunos discursos legislativos corresponde destacar algunas consideraciones: en primer lugar la incapacidad del sistema político de implementar políticas de largo plazo en relación al sistema tributario lo que lleva a la segunda consideración, es decir lo que aparece como una dualidad entre el discurso y acción, y en tercer lugar la aparición de una nueva tendencia en la toma de decisiones económicas en el proceso político.

1985-2000. Una coyuntura de crisis.

Del análisis del período 1985-2000 se evidencia cierta incapacidad del sistema político de proponer políticas a largo plazo con relación al sistema tributario a pesar de la voluntad manifiesta en distintos discursos.

Entendiendo las modificaciones de las políticas estatales como producto de la racionalización interna de las instituciones estatales; es decir como el intento de compatibilizar las demandas sociales con la tolerancia del sistema económico al interior de sus estructuras en un contexto particular de correlaciones de fuerzas sociales, intento; que produce efectos externos sobre el nivel de riqueza y poder de grupos sociales. Esto permite suponer que en la medida en que el estado necesita incrementar sus recursos presupuestarios, para satisfacer determinadas demandas lo hace en cada coyuntura a través de medidas que tolere el sistema económico y que opongan menos resistencia en los grupos de mayor poder social.

Siguiendo con este razonamiento entonces se puede inferir que el incremento en la tasa del IVA opone menos resistencia en los grupos de mayor poder social que una modificación estructural del sistema tributario.

Considerando que el actual sistema tributario es regresivo ya que el IVA uno de sus principales impuestos lo es en la medida en que el peso del mismo es mayor en los cinco deciles más bajos que en los cinco deciles más altos[21] se puede deducir que los sectores de menores ingresos en el estado actual de correlación de fuerzas sociales tienen una menor capacidad de oponer resistencia a las políticas estatales, y en la medida que se mantenga este estado en la correlación de fuerzas sociales el estado podrá seguir implementando políticas de este tipo más allá de manifestaciones discursivas contrarias, lo cual lleva a la segunda consideración es decir la dualidad entre discurso y acción.

Dualidad entre discurso y acción.

Estas manifestaciones discursivas a favor de una modificación estructural del sistema tributario -especialmente de importancia en relación con los partidos tradicionales dado su calidad de partidos gobernantes- a lo largo de todo el período de investigación, y la acción contraria adoptada puede entenderse considerándolo como una nueva modalidad de toma de decisiones a nivel del sistema político en general, en donde se ha producido un traslado en el ámbito de toma de decisiones de carácter económico hacia el poder ejecutivo, el cual si bien constitucionalmente es quien tiene iniciativa privativa en materia económica, deja al parlamento simplemente como el ámbito de aprobación de dichos proyectos.

La primer instancia analizada, el primer gobierno del Dr. Sanguinetti, se ha caracterizado por ser una administración en que se ha producido una centralización en la toma de decisiones de carácter económico en el poder ejecutivo.[22]

Durante este período se ha recurrido a distintos mecanismos como vetos o amenazas de vetos por parte del ejecutivo ante determinadas decisiones adoptadas en el legislativo. Esta legislatura no obstante presentó una diferencia sustancial con respecto a las sucesivas; podría afirmarse como el intento del poder legislativo por ejercer sus funciones de legislación y control del ejecutivo lo cual derivó si en los vetos o amenazas de los mismos.

En las legislaturas posteriores por el contrario, y respondiendo al problema de "gobernabilidad" la coalición de gobierno entre los partidos tradicionales, no hizo necesario el desarrollo de mecanismos como los vetos, lo cual no se traduce en una

[21] Lagomarsino-Grau Perez pag 49

[22] De Sierra G. Longui A y otros. ¿Hacia donde va el Estado Uruguayo. Pag 21

mayor autonomía en la toma de decisiones, sino por el contrario esta coalición se remite a la aprobación casi sin modificaciones de los proyectos enviados por el ejecutivo.
En este sentido puede entenderse que la aprobación del incremento de un impuesto que encuentra una mayoría de legisladores que manifiestan una opinión contraria resulta de una pérdida de capacidad de decisión del poder legislativo, el cual y por medio de la coalición de gobierno se limita a la aprobación de decisiones tomadas en ámbitos distintos al parlamentario.

Tendencias en la toma de decisiones económicas en el proceso político.

Esta tendencia en la centralización de la toma de decisiones en el ejecutivo con la consiguiente pérdida en la capacidad de decisión del parlamento podría entenderse como un mecanismo utilizado por el gobierno frente al problema de gobernabilidad.
Offe da cuenta que ante la incapacidad de instituciones democráticas como parlamentos, partidos políticos etc. para contribuir a la resolución de conflictos políticos los gobiernos se apoyen en criterios y pautas de acción derivados de fuentes distintas del proceso democrático, sin por ello alterar la forma democrática parlamentaria.
En este sentido es de interés destacar la posible participación que pueden tener los expertos en economía tanto en la determinación de la agenda como en esta nueva forma de tomar decisiones.
De la lectura de los distintos proyectos de ley enviados por el ejecutivo se evidencia una notoria sensibilidad hacia los objetivos de carácter económico, -crecimiento económico, combate a la inflación, al déficit fiscal-. Hasta que punto estos objetivos son determinados por la participación de expertos en la elaboración de los mismos es algo que no se puede responder, lo que si se puede apreciar es que reduce el espacio de conflicto, ya que se tratarán solamente los temas presentes en esa agenda por ser los más pertinentes –lo han indicado los expertos- dejando fuera de discusión otros actores con perspectivas distintas.
A lo ya señalado por De Sierra y Longhi, en cuanto a la centralización de las decisiones económicas en tres organismos -Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Ministerio de Economía y Finanzas y Banco Central- se ha constatado en esta misma línea una menor participación de políticos no economistas en las discusiones de temas económicos así

como también la utilización de diferentes informes de distintos centros de investigación económica tanto como el llamado a la participación de investigadores vinculados al ámbito económico en calidad de asesoramiento a los legisladores con motivo de la discusión de una modificación tributaria[23]. Si bien puede argumentarse que dada la complejidad que adquiere la temática económica los políticos necesitan de los expertos en forma auxiliar, también puede argumentarse que los expertos contribuyen en la determinación de la agenda política así como a la resolución de conflictos generando mecanismos distintos a los tradicionales desarrollados por las instituciones democráticas.

Si la segunda argumentación fuera correcta pareciera existir algo así como una doble determinación entre el poder político y los expertos; los expertos adquieren capacidad de determinación en la agenda política, y a la vez achican el margen de discusión de las políticas económicas evitando escenarios de posibles conflicto como el parlamento el cual termina convalidando las decisiones adoptadas en instancias exteriores al mismo.

[23] Durante la discusión del Ajuste Fiscal 1990 se invitó a la Comisión de Hacienda y Presupuesto a investigadores del CIAEH, del Instituto de Economía de la Universidad de la República. Tambin se destaca la referencia a publicaciones de CIEDUR y otros justificando distintas posiciones en el debate

4- Bienestar Social - Relación Estado y Mercado.

Otro centro de interés lo constituye el averiguar la concepción de bienestar social de acuerdo a la pertenencia partidaria y la forma de abordar la relación estado y mercado utilizando para tal fin dos variables "formas de concebir el bienestar social" y "opinión con respecto a la intervención del Estado en la economía".

Con respecto a la primera se utilizaron los criterios definidos por Stiglitz[24] : el utilitarista que concibe el bienestar social como la suma de utilidades de todos los miembros de una sociedad y el igualitarista o Rawlsiano para el cual el bienestar social está representado por el bienestar de la persona peor situada, es decir que la sociedad estaría mejor por lo tanto si aumenta el bienestar de la persona peor situada.

Con respecto a la segunda variable "opinión con respecto a la intervención del Estado en la economía" pretende dar cuenta a grandes rasgos de la opinión con respecto a la relación entre estado y mercado. Recoge por lo tanto la distinción fundamental que existe con respecto a la misma; favorable a una mayor intervención del estado en la economía, favorable a una menor intervención del estado en la economía. Esta categoria no distingue las dimensiones del estado agente regulador y productor, por lo tanto ambas se recabaron juntas.

A continuación se presentan los cuadros con los datos recogidos de ambas variables en los periodos en que fue posible su cuantificación.

Antes de la lectura de los cuadros corresponde nuevamente hacer una aclaración de orden metodológico: por las características propias de la técnica utilizada, los registros obtenidos corresponden a los discursos de los que se expresan; un mayor número de registros por partido puede indicar simplemente una mayor preocupación por la temática en cuestión en ese contexto histórico particular

[24] Stiglitz J. Ob. Cit. pag 115

Cuadro No. 9-Bienestar Social de acuerdo a pertenencia partidaria 1990-1995-2000

P. Políticos	Bienestar Social			
	Utilitarista	Igualitarista	Ambigua	Total
1990				
PC	11.11	11.11		22.22
PN	22.22		7.40	29.62
FA		40.74		40.74
NE		7.40		7.40
Total	33.33	59.25	7.40	100
1995				
PC	21.05			21.05
PN	5.25			5.25
FA		63.15		63.15
NE		10.52		10.52
Total	26.3	73.67		100.00
2000				
PC	24			24
PN	8		4	12
FA		48		48
NE			16	16
Total	32	48	20	100

Fuente: Elaboración propia con datos recogidos ds.ss.Tomo 328 ,366,405 Nos. 68,70,71 C. Sen y Tomo 644 No. 2100, 697 No. 240 y ds.ss. 2897 al 2899 C. De Repre.

En todas las instancias las opiniones favorables hacia el criterio igualitarista superaron a las opiniones favorables al criterio utilitarista. La mayor distancia entre ambos se registró en 1995, instancia que no registró ninguna posición ambigua. La menor distancia entre ambos se registró en la instancia correspondiente al año 2000.

Por partido político:

- las opiniones de legisladores del Frente Amplio en todas las instancias han correspondido a la perspectiva igualitarista.

- Con respecto al Partido Colorado, ha presentando un comportamiento distinto dependiendo de la instancia: 1990, único periodo que ese partido no ocupó el gobierno nacional las opiniones de los legisladores estuvieron representadas por igual en ambas perspectivas correspondiendo la perspectiva igualitarista a uno de los sectores conservadores dentro del mismo; en las dos instancias posteriores, en que fue el partido de gobierno las opiniones correspondieron con la perspectiva utilitarista.
- Los legisladores del Partido Nacional han estado representados en la perspectiva utilitarista en todas las instancias existiendo un porcentaje bajo que corresponde con "opinión ambigua" en 1990 y 2000.
- El Nuevo Espacio, en el transcurso del periodo evidencia un cambio en el comportamiento de las opiniones; en las dos primeras instancias, junto con el Frente Amplio compartió en la totalidad de opiniones expresadas la perspectiva igualitarista; en el 2000 la totalidad de las opiniones fueron recabadas bajo "opinión ambigua", por encontrar en las mismas pautas que corresponden a las dos perspectivas.

Al comparar estos resultados con el trabajo realizado por Constancia Moreira se puede encontrar cierta coincidencia. La citada autora encuentra que entre las élites existen dos vertientes de la democracia: una más bien liberal que enfatiza los derechos individuales y la libertad de opinión, representada por los partidos tradicionales y el empresariado y otra más igualitataria con mayor énfasis en la igualdad de participación y oportunidades representada por la izquierda y el sindicalismo. Este mismo corte con respecto a los segmentos de élite se produce en relación con medidas de reducción de la desigualdad. Medidas de tipo redistributivas son apoyadas por sectores de izquierda y sindicalismo-igualitarismo-, mientras que medidas que apuntan a la eficiencia en las politicas públicas corresponden a partidos tradicionales y empresariado –liberalistas-.

La relación estado y mercado cuestionada desde el discurso político

Como ya fuera expresado la variable utilizada para dar cuenta de esta relación fue "opinión sobre la intervención del Estado en la economía.

Esta variable no pudo ser cuantificada en las dos primeras instancias: en 1987, en un contexto particular, retorno democrático, necesidad de superación de indices de

pobreza y desigualdad, etc, fue un escenario en el cual no estaba en cuestión una mayor o menor participación del Estado en la economía.

Durante el ajuste fiscal del 1990 , y dado que este período de gobierno estuvo signado por una mayor apertura comercial y por el intento de diversas privatizaciones, era de esperar que la discusión parlamentaria revelara un debate importante con respecto a la mayor o menor intervención del Estado en la economía. La constatación empírica sin embargo no evidenció ese debate, lo cual puede ser atribuido entre otros factores a la inmediatez de la instancia con la asunción del gobierno.

A continuación se presenta el cuadro que registra los datos obtenidos en las dos instancias –1995 y 2000- en que la variable pudo ser cuantificada.

Cuadro No. 10 . Opinión con respecto a la intervención del Estado en la economía de acuerdo a pertenencia partidaria.

	PC	PN	FA	Total
1995				
May. Intervención			6 54.55%	6 54.55%
Menor Interv.	4 36.36%	1 9.09%		5 45.45%
Total	4 36.36%	1 9.09%	6 54.55%	11 100%
20000				
May. Interv.			10 50%	10 50%
Men. Inter.	4 20%	6 30%		10 50%
Total	4 20%	6 30%	10 50%	20 100%

Fuente. Elaboración propia con datos recogidos Ds ss. Tomo 697 No. 2480, 2897 al 2899 C. Repr. Y T. 366 y 405 Nos. 68,70 y 71 C. De Sen.

En las dos instancias el comportamiento de la variable evidencia una polarización entre las opiniones de los legisladores de los partidos tradicionales y el Frente Amplio, hallazgos comparables a los obtenidos en el trabajo de Constanza Moreira debiendo aclarar que los datos manejados por la citada autora provienen de una encuesta realizada

en el período 1993-1994 no abarcando por lo tanto los dos últimos períodos de gobierno.

Con respecto a los partidos tradicionales, que son los que han ocupado el gobierno sostienen que el sobredimensionamiento del estado tanto en sus estructuras como en su funcionamiento --exceso de regulación, etc.- se tornan en un peso excesivo que impiden el desarrollo del sistema económico con un discurso caracterizado por la necesidad del retiro del estado en su función de regulador como condición para el crecimiento económico, lo cual a largo plazo redundará en una mayor bienestar.

Durante el primer período del gobierno democrático el objetivo central en política económica es la estabilización –equilibrio interno y externo- contando con dos características fundamentales: relevancia dada a la política fiscal fundamentalmente a través de la reducción del gasto, y concentración de poder y centralización política en el ejecutivo.[25]

Al final del ejercicio estas políticas de estabilización sin embargo no lograron disminuir el déficit agudizándose la crisis fiscal surgiendo una nueva forma de solución posible: la reforma del estado[26], la cual como proceso político necesita de un tipo de ideología particular para legitimarse, emergiendo una ideología de tipo más utilitarista intentando "culpabilizar" al propio estado el cual a través de sus estructuras y políticas actúa como freno al desarrollo del sistema económico y por ende redunda en el malestar social- desincentivo a la inversión, desempleo etc.-

Bienestar social sin estado de bienestar.

Si se relacionan los resultados obtenidos en los dos últimos apartados se encuentra una tendencia en la relación partido politico, perspectiva del bienestar social e intervención del estado en la economía.

En el ajuste fiscal 1995 y el Presupuesto 2000-2004, instancias en las que se pudo cuantificar las dos variables; las opiniones de todos los legisladores de los partidos colorado y nacional participaron de la perspectiva utilitarista al igual que se mostraron favorables a una menor intervención del Estado en la economía.

---

[25] Longhi A. Proceso Económico Proceso Político e Intervensionismo Estatal. Pag 72

[26] Ob. Cit. Pag 96

Para el Frente Amplio, las opiniones expresadas comparten la perspectiva igualitarista mostrándose favorables a una mayor intervención del Estado en la economia.

En particular interesa especialmente el análisis del corrimiento en los partidos políticos tradicionales –en tanto partidos de gobierno en el transcurso de los 15 años- en sus aspectos ideológicos sustituyendo un igualitarismo predominante a lo largo del siglo XX por aspectos liberales o utilitarios lo que podría entenderse como una nueva forma de legitimarse ante el sistema social , debido a las políticas adoptadas en respuesta a la crisis del sistema económico.

Como sostiene Longhi,[27] desde finales de la década del 50 en adelante, el intervensionismo estatal a adoptado formas distintas intentando dar respuesta a la crisis de acumulación bajo distintos regímenes políticos. A partir de 1985 y con el retorno democrático, esta intervención resulta en un intento de controlar y detener la expansión de la crisis emergiendo una nueva modalidad de respuesta, es decir se comienza a plantear como solución un redimensionamiento en el rol del estado.

Ahora bien, los partidos tradicionales en calidad de gobernantes enfrentados por un lado a los límites impuestos por el sistema económico de donde extrae sus recursos, y a la necesidad de legitimación ante el sistema social en virtud de cambios de políticas sociales –salud., educación, salarios, pasividades- comienzan a producir como ya fuera señalado un discurso ideológico-liberal, utilitarista- en que se deriva que el logro del bienestar social en general se producirá si el estado , tanto en calidad de productor como regulador, se retrae dejando el lugar al mercado como asignador eficiente de recursos.

Esto no implica sin embargo que el estado haya dejado de intervenir en la economía, como lo sostiene Couriel[28] , mientras el estado como productor , acumulador y orientador del proceso económico ha disminuido su intervención, la misma se ha visto incrementada en relación al ámbito financiero. Lo que implica sí es que se genera una intervención estatal de otro tipo que deriva en cambios en el relacionamiento con los distintos grupos generando la necesidad de un nuevo tipo de ideología para legitimarse.

La ideología igualitaria que acompañó los procesos de generación de una organización capitalista a partir de las primeras décadas del siglo XX con estructuras normativas que generaron mecanismos de integración de amplios sectores sociales como mecanismos de subordinación positiva, interfieren con el nuevo modelo de acumulación el cual a

[27] Ob Cita pag

[28] en Hacia donde va el Estado Uruguayo pag 114

través de mecanismos de subordinación negativa genera nuevas pautas normativas y una ideología que las legitime.

Este cambio ideológico entonces puede entenderse como un mecanismo de subordinación positiva del sistema político de modo de adecuar a los individuos a las nuevas normas requeridas por el sistema económico.

Conclusiones.

- El sistema tributario ha estado presente en los discursos políticos en todas las instancias analizadas a partir del año 1987, se ha criticado desde todos los partidos políticos, se lo ha considerado regresivo, se ha manifestado la necesidad de un cambio estructural pero sin embargo las únicas medidas efectivizadas son incrementos en tasas de impuestos vigentes adoptadas como medidas coyunturales. Este escenario sugiere que en primer lugar las únicas propuestas realmente tratadas en el parlamento son sugeridas por el poder ejecutivo, lo que produce un estrechamiento de la temática a tratar. Se tratan solamente modificaciones puntuales en situaciones coyunturales reduciendo de esta manera posibles conflictos que pueden derivarse ante una posible reforma estructural. En segundo lugar esto conlleva a una forma de decidir la temática tributaria en que el poder ejecutivo es quien determina las modificaciones a tratar y el poder legislativo ya sea ante amenazas de veto o por medio de la coalición de gobierno se remite a dar su aprobación.

- En cuanto a las críticas realizadas al sistema tributario, el cuestionamiento fundamental deriva del criterio utilizado para la determinación de la capacidad contributiva de los individuos específicamente relacionado con el principio de equidad vertical. Mientras que para el Frente Amplio y el Nuevo Espacio -este último a excepción de la última instancia- la equidad vertical deriva de la introducción de impuestos progresivos, lo que apunta a una distribución más equitativa de los ingresos, dentro de los partidos tradicionales se encontraron dos criterios no excluyentes: a. La equidad vertical debe considerar no solamente la capacidad contributiva de los individuos sino las prestaciones sociales recibidas y b- potenciar el crecimiento económico que por derrame producirá una mayor equidad social.

- En cuanto a los mensajes enviados por el Poder Ejecutivo al Parlamento en todas las instancias en que se trató un incremento impositivo se pone de relieve como principal motivo de preocupación el alcanzar determinados indicadores económicos, ya sea disminución del déficit fiscal, crecimiento económico, que

hacen a la integración sistémica, dejando en un segundo plano la manera en que estas modificaciones afectarán a los distintos grupos sociales, es decir a lo que hace a la integración social.

- Con respecto al bienestar social, se encontró una polarización entre los partidos que representan la izquierda y los partidos tradicionales, mientras la izquierda fundamentalmente representada por el Frente Amplio comparte un criterio igualitarista, los partidos tradicionales en general, aunque con algunas excepciones comparten el criterio utilitarista. Para quienes comparten el criterio utilitarista, el bienestar social es producto del crecimiento económico, el estado entonces no debe obstaculizar, -o debe reducir a la mínima expresión- la asignación eficiente de recursos que realiza el mercado. Del par libertad e igualdad se favorece la libertad en el entendido que el bienestar social equivale a la suma de utilidades individuales no considerando como se realiza la distribución de las mismas. Entre quienes sostienen el criterio igualitarista, se bien se toma el crecimiento económico como meta a alcanzar, es condición necesaria una distribución más equitativa de los recursos. Del par libertad igualdad, esta posición está dispuesta a sacrificar en algo la libertad de algunos "los mejores situados" para tratar de lograr la igualdad de otros "los peor situados"

- Con respecto a la relación entre estado y mercado, la posición que representa una opinión favorable a una mayor intervención del estado en la economía ha resultado levemente mayoritaria y representada por los partidos de izquierda fundamentalmente el Frente Amplio frente a la posición que representa una opinión favorable a una menor intervención representada por los partidos tradicionales. Esta tendencia en los discursos de legisladores de los partidos tradicionales con respecto a la intervención del estado en la economía, junto con la tendencia a su concepción del bienestar social, sugieren un corrimiento ideológico de los mismos desde una ideología igualitarista que los caracterizó durante la mitad del siglo XX hacia una ideología más de tipo utilitarista como

necesidad de legitimarse ante el sistema social en función de las exigencias del sistema económico.

- Por último, se ha encontrado una diferencia en la relación entre el Poder Legislativo y Poder Ejecutivo en el transcurso de las instancias analizadas. Durante el primer gobierno del Dr. Sanguinetti, se encontró un Poder Legislativo actuando como espacio de intercambio de distintas posiciones y con capacidad de decisión como lo evidencia el tratamiento dado al Proyecto de Ley de Revaluación de Pasividades remitido por el Poder Ejecutivo al Parlamento Nacional, funcionamiento que ha provocado amenazas de vetos. A partir del gobierno del Dr. Lacalle y hasta la actualidad -coalisión mediante- se ha encontrado en el Poder Legislativo un espacio de discusión meramente formal donde en general se aprueban los mensajes enviados por el Poder Ejecutivo-por lo menos en lo referente a la temática tributaria-, aún en contra de la voluntad manifiesta en sus discursos por los propios legisladores. Esta coalición entre los partidos tradicionales entonces puede entenderse como forma de refuerzo en el proceso de la centralización en la toma de decisiones en el poder ejecutivo.

Bibliografía.

Bell Daniel. "Las Contradicciones Culturales del Capitalismo. Cap 6. El Hogar Público. Alianza Editorial SA. Madrid 1989.

De Haedo Javier-Sapelli Claudio. "Simplificación del Sistema Tributario en Uruguay 1972-1986. Serie Temas Económicos Sociales. Ceres Noviembre 1988.

De Sierra Jerónimo. Consolidación y Crisis del Capitalismo Democrático en Uruguay. FCU Ficha 226

De Sierra Jerónimo- Longhi A y otros. ¿Hacia donde va el Estado Uruguayo? FCU Diciembre 1987.

Habermas J. Rawls John. "Debate sobre el Liberalismo Político. Introducción F. Vallespin. Cap I. Ediciones Paidos Barcelona 1998

Korzeniak José. "Primer Curso de Derecho Público. Derecho Constitucional. Fundación de Cultura Universitaria. Febrero 2003.

Longhi Augusto. "proceso Económico, Proceso Político e Intervensionismo Estatal. Un Análisis de sus Interrelaciones a través de la Política Fiscal (1959-1990) Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Depto. De Sociología. Documento de Trabajo No. 3 Mayo 1992.

Marx K. "Crítica del Programa de Gotha" Tomo II Obras escogidas de Marx y Engels

Moreira Constanza. "Democracia y Desarrollo en Uruguay" Una reflexión desde la Cultura Política. Ediciones Trilce Montevideo. 1997

●ffe Claus. Contradicciones en el Estado de Bienestar. Alianza Editorial SA Madrid 1990.

Pareto Vilfredo. Forma y Equilibrios Sociales. Alianza Editorial S A Madrid 1980

Sen Amartya. "Elección Colectiva y Bienestar Social" Alianza Editorial. Madrid 1976
Sen Amartya. Cuadernos del Ciaeh Nos. 65-66

Stiglitz Joseph. La Economía del Sector Público. ·da. Edición Diciembre 1995. Antonio Bosch editor Barcelona.