

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION  
INSTITUTO DE FINANZAS

---

**C U A D E R N O   N º   4**

**PARAFISCALIDAD SOCIAL Y PROFESIONAL  
EN LA REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY**

POR

**HUGO A. DE MARCO**

Ayudante Técnico del Instituto

**MONTEVIDEO  
URUGUAY  
1954**

**El Instituto de Finanzas es un centro de investigación dependiente de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República.**

**Su biblioteca y sus archivos pueden ser consultados por todos aquellos investigadores, profesores, estudiantes y funcionarios que lo deseen en el local del mismo, calle Tristán Narvaja N° 1546.**

**El Instituto de Finanzas está en condiciones de evacuar consultas y prestar asesoramiento a todo organismo público o privado y a toda persona que lo solicite.**

**Se acepta el canje de publicaciones relativas a la materia de la especialización del Instituto.**

**Toda correspondencia debe dirigirse a:**

**Cr. JUAN EDUARDO AZZINI.**

**Instituto de Finanzas.  
Tristán Narvaja 1546.  
Montevideo, Uruguay.**

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION  
INSTITUTO DE FINANZAS

---

**C U A D E R N O   N º   4**

**PARAFISCALIDAD SOCIAL Y PROFESIONAL  
EN LA REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY**

**POR**

**HUGO A. DE MARCO**

Ayudante Técnico del Instituto

**MONTEVIDEO  
URUGUAY  
1954**

SUMARIO

INTRODUCCION

I GENERALIDADES.

II SEGUROS SOCIALES.

A) **Jubilaciones y Pensiones.**

1. Organismos.
2. Recursos.  
Contribución obrera.  
Contribución **patronal**.  
Contribución de la **colectividad**.
3. Pasividades  
Jubilaciones.  
Pensiones.  
Subsidios.  
Pensiones a la **vejez**.  
Beneficios **suplementarios**.
4. Sistema financiero.

B) **Asignaciones Familiares.**

1. Organismos.
2. Recursos.
3. Pasividades.
4. Sistema financiero.

C) **Compensaciones por desocupación.**

1. Organismos.
2. Recursos.
3. Pasividades.

D) **Asignaciones para la Lucha Antituberculosa.**

1. Organismos.
2. Recursos.
3. Servicios.  
Pensiones.  
Servicios de **previsión**.
4. Sistema financiero.

III) OTROS SERVICIOS EXTRAPRESUPUESTO

A) Fondos especiales.

1. Fondo de beneficio de cambio.
2. Tesoro de Vialidad.
3. Tesoro de Instrucción Pública.
4. Tesoro de Viviendas Económicas.
5. Fondo de Asistencia y Previsión Social.
6. Fondo de Abaratamiento del Precio de la Leche.

B) Actividad Industrial y Comercial del Estado.

C) Obras Públicas.

IV) CONCLUSIONES.

1. Importancia relativa de los gastos extrapresupuestales.
2. Importancia relativa de los tributos que no ingresan al  
Presupuesto General frente a la renta nacional.
3. Importancia relativa de la seguridad social y profesional.
4. Comentario final.

## INTRODUCCION

El trabajo se desarrollará siguiendo las aclaraciones contenidas en la nota explicativa, es decir se analizarán las cuentas y fondos que funcionan al margen del Presupuesto General. Ello no significa compartir un criterio determinado de "Parafiscalidad".

Debe hacerse notar que no es ese el único concepto que prima dentro de la noción moderna de "Parafiscalidad"; por el contrario, la teoría elaborada por el Prof. Morselli proporciona una noción diferente, integrándola por las instituciones no territoriales, de característica especial (social o económica), distinguiéndolas de las entidades fiscales, en atención a la función que desempeñan (gastos y servicios a que atienden), y propugnando por su descentralización financiera.

Se dará preferencia al estudio de las cuentas y fondos extra-presupuestales que atienden gastos y servicios de carácter social, haciendo una breve referencia a las demás. Igualmente, y considerando que el Estado organiza otros servicios sociales, que atiende con el Presupuesto General, se hará mención de ellos, pues, por su naturaleza, podrían haberse excluido del mismo.



## I) GENERALIDADES

En la República Oriental del Uruguay existe una gran variedad de recursos que no ingresan a "Rentas Generales" (rentas del Presupuesto), sino que constituyen fondos independientes y atienden servicios especiales. Estos ingresos están constituidos por tributos, cuya naturaleza financiera depende del destino que tengan los fondos; priman los impuestos.

Estos tributos, de acuerdo con los principios constitucionales, son establecidos por ley y tienen la misma fuerza coercitiva que los demás tributos de la Nación. En general son recaudados por las instituciones que administran los fondos, aunque existen muchos recaudados por la Administración Central. En este último caso se deduce un 4 o/o de la recaudación por concepto de gastos de la misma. En general las instituciones que recaudan sus propios fondos cuentan con organismos de fiscalización, razón por la cual no existe una mayor defraudación de estos tributos, en relación con los de Rentas Generales. Ha existido, en alguna época, para algunas instituciones, recaudaciones inferiores a las que realmente correspondían, pero se ha debido más a mala organización de las oficinas de recaudación y de información, que a intención de defraudar de los contribuyentes. Debe hacerse notar que para algunos organismos de seguridad social (Cajas de Jubilaciones y de Asignaciones Familiares), la ley establece garantías especiales, como ser, prohibición de transferencia de empresas, o de ciertos bienes, sin previa certificación de encontrarse al día con las obligaciones tributarias relacionadas con esas instituciones. El incumplimiento de este requisito apareja responsabilidad solidaria del comprador, vendedor e intermediarios (profesionales, funcionarios, agentes, etc).

Las instituciones extrapresupuestales son creadas por ley y su integración, funciones y atribuciones son también establecidas por ley. En general se organizan institutos de carácter público, sometidos a contralores previstos por la Constitución de la República. Existen algunos organismos de carácter semipúblico que son integrados con representación de los patronos, obreros y del Gobierno, sometidos también a contralor gubernamental.

Estos fondos atienden primordialmente servicios de carácter social, como ser jubilaciones, pensiones a los causahabientes, asignaciones familiares, pensiones a la vejez, pensiones por desocupación, seguro especial de tuberculosis, etc. Otro sector que tiene importancia es el económico, constituido por las empresas industriales y comerciales del Estado, y en materia de estímulo y ayuda a la industria, integrado, principalmente, por el Fondo de Diferencias de Cambio, que subsidia a la producción y al consumo. Las inversiones del Estado se encuentran también excluidas del Presupuesto, existen igualmente fondos especiales que atienden determinadas inversiones.

Debe mencionarse la existencia de servicios incluidos en el Presupuesto General, algunos de los cuales fueron antiguamente atendidos con fondos propios, que, por su naturaleza podrían integrar la parafiscalidad. Es el caso de las jubilaciones militares, asignaciones familiares a los funcionarios públicos, pensiones gratificables, asistencia médica y hospitalaria, enseñanza gratuita, etc.

## II) SEGUROS SOCIALES

La seguridad social reviste gran importancia en la República en virtud de su amplitud, del número de personas que reciben sus beneficios y del monto total de sus rentas y gastos.

El primer instituto de seguridad social se creó en el año 1868, amparando bajo el régimen jubilatorio a los funcionarios del Estado. A partir de entonces estos beneficios se fueron ampliando y generalizando hasta llegar a la época actual en que son cubiertos casi todos los riesgos sociales.

Fuera del Presupuesto General se encuentran organizados los siguientes beneficios:

1. Jubilaciones y Pensiones.
2. Asignaciones Familiares.
3. Compensaciones por Desocupación.
4. Asignaciones para la Lucha Antituberculosa.

El seguro de accidentes del trabajo no se organiza mediante fondos especiales, sino que la legislación establece la obligación de todo patrono de asegurar a sus obreros contra dicho riesgo, en el Banco de Seguros del Estado, que posee el monopolio de esa clase de seguros.

### A) Jubilaciones y Pensiones.

#### 1. Organismos.

El régimen jubilatorio ampara en general a todos los trabajadores. Sólo están excluidos los profesionales universitarios que actúan independientemente, con excepción de los escribanos, que poseen su propia Caja de Jubilaciones. En el presente año se elevó un proyecto de ley por el que se extiende el régimen a los profesionales universitarios.

Existen seis organismos independientes que otorgan los beneficios para las distintas actividades laborales, dos de ellos de carácter semipúblico y los demás de carácter público. Son semi-

públicos: la “Caja Bancaria de Jubilaciones y Pensiones” que ampara a todo el personal bancario, incluyendo los bancos oficiales, y la “Caja Notarial de Jubilaciones y Pensiones” que beneficia a los Escribanos Públicos y a los empleados de escribanías. Las demás Cajas de Jubilaciones son institutos públicos: “Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles y Escolares” para todos los empleados del Estado, con excepción de los bancarios y de los funcionarios militares; “Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Industria y del Comercio” para los empleados de la actividad privada, (excepto bancos); “Caja de Pensiones Militares” para los causahabientes de los funcionarios militares (las jubilaciones se atienden por el Presupuesto de la Nación); y “Caja de Jubilaciones y Pensiones de los Trabajadores Rurales y Servicio Doméstico y de Pensiones a la Vejez” que ampara a todo trabajador de la campaña, al personal doméstico, y a todos los ancianos indigentes.

## 2. Recursos.

Estos servicios se financian con aportes obreros, patronales y de la colectividad. Las contribuciones obreras y patronales son los recursos de mayor importancia en la financiación de los servicios jubilatorios.

**La contribución obrera** se regula en atención a los ingresos que percibe en la actividad asegurada. Hasta hace poco era general la aplicación de tasas proporcionales; en los últimos años ha tomado gran incremento la tasa progresiva que se gradúa en atención al monto de la remuneración. Tanto las tasas como las escalas varían para las distintas actividades laborales, pero en general, oscilan entre 8 y 11 o/o. Otras contribuciones obreras, también bastante generalizadas, la constituyen las diferencias de sueldo —en los casos de aumentar de remuneración— y los sueldos iniciales en los casos de ingresos.

**La contribución patronal** se regula en función del total de sueldos y salarios abonados a sus empleados y obreros. Por regla general la tasa es proporcional, aunque no igual para todas las actividades; la tasa progresiva constituye excepción. La contribución varía entre 10 y 15 o/o de acuerdo con las actividades. Existen para algunos gremios regímenes de excepción (las empresas periodísticas de los Departamentos del Interior de la República, abonan un impuesto sustitutivo sobre el precio de los avisos, etc.).

Debe aclararse que, en lo que respecta al aporte del Estado y demás organismos oficiales, esta contribución patronal figura

como un rubro presupuestal de gastos. En consecuencia, el aporte patronal del Estado se financia con los recursos del Presupuesto General, lo que significa que en realidad se trata de una contribución de la colectividad.

La contribución patronal no constituye recurso de la Caja Notarial en razón de amparar a profesionales universitarios que trabajan independientemente. Estas contribuciones —patronales y obreras— no financian el fondo de Pensiones a la Vejez en virtud de que las pensiones no se fundan en actividad anterior, sino que se otorgan a las personas de avanzada edad en estado de indigencia.

El régimen jubilatorio ampara también a los patronos: en este caso se desdobra su personalidad en trabajador y patrono, debiendo realizar ambos aportes.

La colectividad contribuye a la financiación de las Cajas por medio de impuestos que inciden sobre los actos, ventas o negocios de las actividades amparadas. Estos recursos son de menor importancia que los anteriores.

La Caja Notarial percibe el producido de un timbre que abonan los usuarios de los servicios de escribanos. Tributo semejante percibe la Caja de Pensiones Militares (por las gestiones que se realicen ante las dependencias del Ministerio de Defensa Nacional). La Caja Bancaria recibe un impuesto sobre las colocaciones bancarias, sustituido posteriormente por un impuesto sobre el presupuesto de sueldos.

La Caja de Industria y Comercio cuenta principalmente con un impuesto sobre las cifras de negocio de las actividades industriales y comerciales; cabe aclarar en este aspecto que existe un impuesto nacional sobre la cifra de negocio, pero parcial a ciertas actividades, y con tasa superior a la del impuesto destinado a la Caja; las empresas gravadas por ambos, sólo deben pagar el nacional, percibiendo la Caja una participación de este último; de esa manera se evita la doble imposición. Esta Caja tiene además otros recursos: impuesto adicional a la importación; impuesto a los gananciales, que se cobra en las disoluciones conyugales; y varios impuestos de menor importancia que se crearon en oportunidad de la inclusión de diversos gremios en el régimen jubilatorio, tales como impuestos a los consumos de artículos de perfumería y tocador, de hojillas de afeitar, etc., para la jubilación de los peluqueros; impuesto a la nafta, para el transporte, etc. Existe además una contribución anual del Presupuesto General.

La Caja de Trabajadores Rurales, de Servicio Doméstico y de Pensiones a la Vejez tiene como principal recurso el producido

de un impuesto sobre el conjunto de propiedades de una sola persona, con tasas progresivas que varían en atención al valor total del conjunto. Además para los trabajadores rurales existen impuestos sobre la propiedad inmueble rural y sobre las transacciones de la producción agropecuaria y de la propiedad inmueble rural. Para el servicio doméstico, impuesto a los arrendamientos de inmuebles, a cargo de los arrendatarios. Para las Pensiones a la Vejez, impuesto fijo que grava a las empresas por cada empleado y obrero que ocupe; impuesto a los predios rurales superiores a determinada area, varios impuestos internos al consumo que constituyen impuestos especiales o adicionales a los impuestos nacionales (impuestos a las bebidas alcohólicas, vinos finos, perfumes, naipes, etc.).

### 3. Pasividades.

En general las Cajas de Jubilaciones atienden las siguientes pasividades: jubilaciones a los trabajadores que hayan cesado en su capacidad productiva; pensiones a los causahabientes de los trabajadores y de los jubilados; y subsidios en casos especiales.

Cada Caja e incluso diversas actividades de una misma caja, tienen su régimen especial, pero se pueden dar los siguientes lineamientos generales:

Las jubilaciones se otorgan a los trabajadores que posean causal jubilatoria, la que se alcanza luego del cumplimiento de determinado número de años de servicio o de edad, o de la reunión de ambos a la vez; también puede alcanzarse por inhabilitación para el trabajo. Debe aclararse que existen casos especiales en que los términos generales son disminuídos, como ser para la jubilación de las madres, de empleados que realizan tareas de riesgo para la salud o la vida, etc. Igualmente existen jubilaciones anticipadas para los que, no alcanzando los límites generales, deban abandonar sus tareas por razones especiales.

El monto de la jubilación se regula en atención a los últimos sueldos recibidos por el empleado durante su actividad y a los años de servicio trabajados.

Las pensiones se otorgan a los familiares a cargo de los jubilados o de los trabajadores con derecho a jubilación, en casos de fallecimiento de éstos. En general la pensión es del 50 % del monto de la jubilación, pudiendo incrementarse en casos especiales (hijos menores de edad, etc.). La legislación determina las personas con derecho, el orden de preferencias y la subdivisión de la pensión.

**Los subsidios** son pagos únicos que se realizan a los trabajadores o jubilados, o a los causahabientes, de éstos por circunstancias especiales ( a los tsabajadores que se retiren luego de larga actuación; a los que deban abandonar el trabajo sin derecho a otros beneficios ;en casos de fallecimiento de trabajadores que no causen pensión; para compensar gastos de fallecimiento; etc. El monto del subsidio se regula generalmente en función del sueldo de actividad y de los años de servicio.

**Las pensiones a la vejez** se establecieron en el año 1919 en beneficio de toda persona de más de 60 años de edad, o inválida, en estado de indigencia. El monto de la pensión ha ido variando en el tiempo de acuerdo con el costo de vida. Han perdido importancia como consecuencia de las ampliaciones del régimen jubilatorio.

**Se otorga también beneficios suplementarios** en diversas Cajas, por ejemplo la legislación permite a la Caja de Industria y Comercio invertir parte de sus reservas en la construcción de inmuebles para vivienda, para ser entregadas en arriendo a los jubilados o afiliados.

#### 4. Sistema financiero.

No se puede sostener que se aplica el sistema de reparto anual, ni el de capitalización colectiva. No existen capitalizaciones individuales ni colectivas de los aportes de los obreros. La pasividad de retiro no guarda relación con los aportes realizados, sino que se otorga una jubilación que permita al jubilado mantener un standard de vida semejante al que llevaba en actividad. Debe hacerse notar que se han realizado varios aumentos generales a las pasividades tendientes a adecuarlas a la elevación del costo de la vida; estos aumentos han dado lugar a pasividades en muchos casos superiores a las asignaciones que el obrero percibía en actividad. La mayoría de las Cajas constituyen reservas con los excedentes anuales, las que se invierten generalmente en títulos de deuda pública; debe aclararse que no se tratan de reservas actuariales, sino más bien de reservas financieras. Estas reservas no existen para el Fondo de Pensiones a la Vejez, cuyo déficit transitorio es atendido por el Presupuesto General.

En lo que respecta con los fondos de las distintas actividades laborales hay una tendencia a su unificación dentro de cada Caja. Debe aclararse a este respecto que los beneficios jubilatorios para las distintas actividades se fueron creando en distinta época, constituyéndose en cada caso los fondos independientes. En la actualidad varias Cajas, especialmente la de Industria y Comercio, han unificado todos sus fondos.

## B) Asignaciones Familiares

### 1. Organismos

La legislación ampara con el beneficio de asignaciones familiares a los empleados del comercio, de la industria y de la banca en general, organizando institutos de carácter semi-públicos. Estos son: el Consejo Central, como autoridad suprema, y las Cajas de Compensación y Colectivas Gremiales.

### 2. Recursos

El servicio se atiende con un tributo único: aporte patronal mensual del 4 % sobre el monto de las remuneraciones de los trabajadores.

### 3. Pasividades

El beneficio principal que otorgan estas instituciones es el de la asignación familiar. La asignación mensual mínima es actualmente de \$ 10. por cada menor a cargo y se sirve hasta la edad de 14 años, pudiendo extenderse hasta los 16 o 18 años, en casos especiales (menor que cursa estudios; lisiado; incapaz para el trabajo; hijo de obreros fallecidos; etc.). Tienen derecho a percibir esta ayuda familiar los cónyuges cuyos ingresos no superen los \$ 300 mensuales.

Las cajas que tienen excedentes destinan los mismos a aumentar la asignación mínima o a cubrir otros servicios sociales, como ser mantenimiento de clínicas de asistencia médica y odontológica, primas de natalidad, asignaciones especiales por cantidad de hijos, subsidios por fallecimiento, etc.

### 4. Sistema financiero

Se constituyen diversos fondos, cada uno de los cuales es administrado por una Caja, que agrupa generalmente a empresas de un mismo giro comercial o industrial. Cada Caja recauda el tributo de las empresas a ellas afiliadas y sirve las pasividades al personal de esas empresas. En consideración a que la situación financiera de cada Caja es completamente distinta, se organiza un Fondo Nacional de Compensación, con una participación en la recaudación de cada Caja y con un porcentaje de los excedentes de las mismas. Este Fondo se destina principalmente a auxiliar las cajas en déficit, pudiendo con los excedentes ampliarse el

mínimo general de la asignación familiar ( cubrirse otros servicios sociales, también de carácter general.

Se aplica para este servicio social el sistema de reparto anual.

### C) **Compensaciones por Desocupación**

#### 1. **Organismos**

Actualmente sólo se otorgan compensaciones por desocupación para las industrias de zafra (temporales), es decir que la compensación ampara la desocupación temporal forzosa. Hay dos cajas de compensación, ambas de carácter público, una para la Industria Frigorífica y la otra para las Barracas de Lanas, Cueros y Afines. Se está estudiando un proyecto creando el beneficio para toda actividad laboral.

#### 2. **Recursos**

La financiación es tripartita. Contribución obrera sobre el monto de los jornales percibidos. Contribución patronal sobre el monto total de los salarios pagados por las industrias. Contribución de la colectividad por medio de impuestos que inciden sobre la exportación y sobre la comercialización interna de los productos de las industrias comprendidas en el régimen. Tanto la contribución obrera como la patronal son inferiores a las correspondientes a los fondos jubilatorios (la obrera es del 2 o/o y la patronal varía entre un 4 ½ % y un 7 ½ % de acuerdo con las industrias). En cuanto a los impuestos inciden, para la Industria Frigorífica, sobre la exportación de carnes y derivados y sobre la comercialización de ganados en tablada, y para las Barracas de Lanas, etc., sobre la exportación de lanas y sobre la comercialización de lanas destinada a las industrias locales.

#### 3. **Pasividades**

El seguro se otorga a los obreros cuyas posibilidades de trabajo dependen del ritmo de actividades de los establecimientos y garante un mínimo de 100 horas de trabajo mensual. El obrero que no alcance ese mínimo recibe la compensación por la diferencia, de acuerdo con el jornal promedio para las tareas habituales. Esta compensación puede ser objeto de reducciones para jornales que excedan límites establecidos y teniendo en cuenta la antigüedad del obrero en esas actividades.

La legislación establece bolsas de trabajo y regula las condiciones a que deben someterse los trabajadores y las deducciones a la compensación por los ingresos que se obtengan en otras actividades.

#### D) Asignaciones para la Lucha Antituberculosa

##### 1. Organismos

No existe en la República un seguro general de enfermedades. No obstante, debe aclararse que el Presupuesto General atiende la asistencia médica y hospitalaria gratuita para todos los enfermos de escasos recursos.

La lucha contra la tuberculosis surge de una colecta popular organizada en toda la República y auspiciada por el Ministerio de Salud Pública. La ley creó un organismo público para su administración —Comisión Honoraria para la Lucha contra la Tuberculosis— y la dotó de recursos permanentes.

##### 2. Recursos

Las compensaciones de tuberculosis se financian con los intereses del fondo permanente, constituido por la colecta y, principalmente, con el producido de varios impuestos.

Los impuestos gravan:

- a) las entradas a los espectáculos públicos (cines, teatros, deportes profesionales, etc., etc.,) a los bailes, etc.;
- b) los ingresos de casas de diversión (dancings, cabarets, boîtes, etc.);
- c) el juego (casinos, loterías, carreras, etc.);
- d) aparatos telefónicos así como adicionales generales y especiales, para determinados giros comerciales a la Patente de Giro.

##### 3. Servicios

Se sirven pensiones y se organizan servicios de previsión.

La pensión se otorga a las familias de los tuberculosos con escasos recursos, que abandonen su trabajo para hospitalizarse o asistirse. Esta pensión llena la siguiente finalidad: aislar al enfermo y darle los medios necesarios para su asistencia, a la vez de permitir el abandono de las tareas sin preocupaciones financieras, pues la familia recibe lo necesario para su subsistencia,

mientras el enfermo permanezca en inactividad. Se logra con ello amparo sanitario —tratamiento y evitar el contagio— y económico —pensión— para el enfermo y su familia.

La pensión se fija en atención al sueldo o jornal ganado por el enfermo y al núcleo familiar que tiene a su cargo; de no tratarse del jefe de familia se tiene en cuenta el monto de su ayuda financiera a la familia.

Los servicios de prevención antituberculosa consisten en exámenes pulmonares gratuitos a toda la población de la República, por medio de equipos móviles; vacunación gratuita; reparación de viviendas de tuberculosos; etc.

Asimismo se instalan talleres de readaptación, etc.

#### 4. Sistema financiero

Se constituye un fondo permanente con el producido de la colecta popular que se organizó en un principio, y con los excedentes del fondo de asistencia. Este fondo se invierte en títulos de deuda pública.

Se constituye asimismo un fondo de asistencia con el producido de los impuestos y con los intereses del fondo permanente. Se destina al pago de pensiones y a organización de servicios de prevención.



### III — DEMAS SERVICIOS EXTRAPRESUPUESTALES

Además de los seguros sociales, existen otros servicios que funcionan al margen del presupuesto, constituidos por:

- A) Fondos especiales;
- B) Dominio Industrial y Comercial del Estado;
- C) Obras Públicas.

De éstos solo se tratarán los primeros haciéndose una simple mención de los otros.

#### A) Fondos especiales

##### 1. Fondo de diferencias de cambio

Es el de mayor importancia de todos los fondos especiales extrapresupuestales. Se constituye con la diferencia entre los tipos comprador y vendedor de las divisas en el mercado dirigido. El régimen cambiario de la República es de cambios múltiples. En el mercado dirigido rige el tipo comprador de \$ 1.519 por dólar (paridad legal) y el tipo vendedor de \$ 1.90 por dólar. Los tipos cambiarios de las demás monedas se determinan en relación con el dólar. En la negociación de divisas, interviene el Banco de la República Oriental del Uruguay, quien a su vez administra el fondo. El producido de este fondo se destina principalmente a fomento de la producción, y abaratamiento de artículos de primera necesidad. También aunque en menor escala, atiende algunos gastos del Presupuesto General.

Los principales rubros subvencionados con este fondo son la carne, la leche y el trigo. El régimen en general, se basa en la fijación de precios remuneradores al productor agropecuario, que inciten a la producción, y la fijación de precios bajos para el consumo interno. Las diferencias son cubiertas por el Estado con cargo al Fondo de Beneficios de Cambio, quien también absorbe las diferencias para la colocación en el exterior de los saldos exportables de estos productos.

Este fondo se destina también para el abaratamiento de fofrajcs y fertilizantes, para la construcción de praderas artificiales, para otorgar primas de exportación para algunas industrias, etcétera.

## **2. Tesoro de vialidad**

Este fondo se constituye con el producido de impuestos al consumo de combustibles (nafta, gas-oil y diesel-oil) y a la cifra de negocios de empresas de transporte de pasajeros interdepartamentales, y con el producido de contribuciones de mejora que gravan las propiedades beneficiadas por las obras de vialidad nacional.

Estos recursos se destinan a atender los gastos de conservación y reparación de las carreteras nacionales y los servicios de interés y de amortización de las deudas públicas emitidas para su construcción.

Los excedentes se destinaron a la transformación de carreteras, y en los momentos actuales en que existe déficit se cubre con Rentas Generales.

## **3. Tesoro de Instrucción Pública**

Se integra con el producido de un impuesto que en Montevideo grava los arrendamientos de todas las fincas destinadas a habitación o a empresas comerciales o industriales, y en los demás Departamentos grava las propiedades inmuebles, con una tasa anual sobre el avalúo de las mismas, en forma de adicional a la contribución inmobiliaria.

Se destina para la construcción, conservación y reparación de edificios escolares (enseñanza primaria) y para atender el servicio de la deuda emitida para su construcción. Se atiende además, con su producido, la adquisición de muebles y útiles escolares, y la creación de bibliotecas, colonias granjas y parques escolares. Asimismo, de este fondo se destina una cantidad fija para el Presupuesto General.

## **4. Tesoro de Viviendas Económicas**

Este fondo, de gran importancia social, es administrado por el Instituto Nacional de Viviendas Económicas e integrado con el producido de un impuesto sobre el mayor valor de la propiedad inmobiliaria, recaudado en cada transferencia de dominio.

Se destina para la construcción de viviendas económicas que se dan en arriendo, a precios muy bajos, a las familias de trabajadores con ingresos reducidos.

#### **5. Fondo de Asistencia y Previsión Social**

Es este otro fondo de importancia social; se integra con el producto de impuestos a los consumos de bebidas alcohólicas y alcoholes vínicos con tasas diferenciales según sean nacionales o importados.

Los ingresos de este fondo se otorgan en proporciones determinadas a los siguientes organismos:

- a) Al Instituto Nacional de Alimentación para proporcionar alimentación gratuita a los habitantes del país que carezcan de recursos. El Instituto tiene organizados en el país comedores populares donde se otorga servicio de restaurant a precios sumamente bajos a todos los habitantes que concurren, para lo cual también destina parte de estos ingresos.
- b) Al Consejo del Niño para la creación y ampliación de casas maternas, y de comedores públicos para niños de edad pre-escolar.
- c) Al Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal para previsión y alimentación escolar y fomento y creación de escuelas granjas.

#### **6. Fondo especial de abaratamiento del precio de la leche**

Se constituye con impuestos internos al consumo de bebidas alcohólicas, y se destina a abaratar el precio de la leche para la población con escasos recursos. Este fondo, financieramente, tiene menor importancia que los anteriores.

Además de los expresados existen algunos otros fondos extra-presupuestales pero de muy escasa significación, por su monto, razón por la cual no se analizan.

#### **B) Dominio Industrial y Comercial del Estado**

Constituido por las empresas del Estado. Funcionan en carácter de Entes Autónomos o de Servicios Descentralizados (los primeros tienen mayor grado de autonomía)

Estos institutos son:

1. Entes Autónomos:

Banco de la República Oriental del Uruguay.

Banco de Seguros del Estado (Desempeña un papel de gran importancia en el seguro social obligatorio de accidentes del trabajo; el Banco cuenta con clínicas donde se presta completa asistencia al obrero accidentado).

Banco Hipotecario del Uruguay.

Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (A.N.C.A.P).

Administración General de las Usinas y Teléfonos del Estado (U.T.E.).

Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea (P. L. U. N. A.).

Administración de Ferrocarriles del Estado (A. F. E.).

Instituto Nacional de Colonización.

2. Servicios Descentralizados:

Administración Nacional de Puertos.

Servicio Oceanográfico y Pesca (S. O. Y. P.).

Administración de Obras Sanitarias del Estado (O. S. E.).

Existen asimismo organismos centralizados que realizan funciones de carácter comercial o industrial, incluidos parcialmente en el Presupuesto (el producto de esa actividad no se incluye, sino que se destina a gastos de comercialización). Los principales son:

Instituto de Química Industrial.

Imprenta Nacional.

Dirección del Diario Oficial.

Servicio Oficial de Distribución de Semillas.

Consejo Nacional de Subsistencias y Contralor de Precios.

Comisión Nacional de Turismo.

Servicio de Garantía de Alquileres.

Cantinas Militares.

Servicio Oficial de Difusión Radioeléctrica (S. O. D. R. E.).

Dirección General de Institutos Penales.

Además de estos institutos públicos existen otros dos semi-privados con características de cooperativas de productores:

Frigorífico Nacional.

Cooperativa Nacional de Productores de Leche (CONA-PROLE).

**C) Obras Públicas**

Las obras públicas no se incluyen en el Presupuesto General. Se autorizan por leyes especiales, planes de obras. Se financian con la emisión de títulos en Deuda Pública (Existen obras realizadas con impuestos: Tesoro de Instrucción Pública, Tesoro de Viviendas Económicas y, en los casos de transformación de carreteras, Tesoro de Vialidad).



#### IV CONCLUSIONES

##### 1. Importancia relativa de los gastos extrapresupuestales.

El cuadro I proporciona una visión panorámica del total de gastos de la República en el período de 1945-1950. No se incluyen los gastos de la actividad industrial y comercial del Estado, pues no son comparables con los demás. La estadística se detiene en 1950 en razón de que, dada la premura con que debió realizarse el trabajo, fué imposible conseguir datos de los años 1951 y 1952 de algunos servicios.

#### CUADRO I

##### Gastos totales

(En millones de pesos)

	1945		1946		1947		1948		1949		1950	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
Presupuesto Gral. . .	146.4	52.7	167.4	51.6	190.1	51.0	231.5	51.8	256.9	51.4	306.6	53.1
Presupuestos												
Municipales	24.3	8.8	31.4	9.7	33.0	8.8	36.5	8.2	42.3	8.5	50.5	8.7
Obras Públicas. . .	35.3	12.7	31.3	9.6	25.9	6.9	16.3	3.6	16.0	3.2	13.9	2.4
Seguros Sociales . .	59.2	21.3	67.8	20.9	83.5	22.4	106.4	23.8	113.2	22.7	125.6	21.8
Otros Fondos												
Extra-presupuestales	12.5	4.5	26.5	8.2	40.5	10.9	56.5	12.6	71.0	14.2	81.0	14.0
<b>TOTALES</b>	<b>277.7</b>	<b>100</b>	<b>324.4</b>	<b>100</b>	<b>373.0</b>	<b>100</b>	<b>447.2</b>	<b>100</b>	<b>499.4</b>	<b>100</b>	<b>577.6</b>	<b>100</b>

Puede observarse la escasa importancia de los presupuestos municipales y la importancia creciente de los seguros sociales y demás fondos extrapresupuestales. Entre los seguros sociales se destacan con nitidez las jubilaciones y pensiones que constituyen

un 88.6 o/o. De los demás fondos extrapresupuestales, cabe mencionar el aumento de los subsidios otorgados con cargo al Fondo de Beneficios de Cambio, que en 1950 representa el 75 o/o.

Los gastos corrientes extrapresupuestales, que en 1945 representaban cerca del 50 o/o de los gastos del presupuesto general, se han incrementado hasta llegar a un 70 o/o en 1948 y mantenerse alrededor de ese porcentaje en los años subsiguientes.

## 2. Importancia relativa de los tributos extrapresupuestales frente a la renta nacional.

No pudo lograrse una serie completa de recursos extrapresupuestales por carencia de tiempo y porque algunos organismos no tienen servicios estadísticos bien organizados.

Puede entonces estimarse que los ingresos extrapresupuestales representan actualmente un 90 o/o de los recursos del Presupuesto General.

### CUADRO II

#### Estimación de ingresos

	1945		1950	
	\$	%	\$	%
Seguros Sociales.	80:000.000	36.4	179:000.000	33.2
Otros fondos especiales . . . .	15:000.000	6.8	80:000.000	14.9
Ingresos extrapresupuestales.	95:000.000	43.2	259:000.000	48.1
Ingresos Presupuestales	125:000.000	56.8	280:000.000	51.9
<b>Totales</b>	<b>220:000.000</b>	<b>100.00</b>	<b>539:000.000</b>	<b>100.00</b>

Los principales ingresos de los Seguros Sociales son los de las jubilaciones y pensiones que en 1945 alcanzaron a pesos 78:500.000.00 estimándose para 1950 en \$ 160:000.000.00. El Fondo de Beneficios de Cambio alcanzó en 1945 a \$ 10:800.000 y en 1950 a \$ 57:300.000.00 siendo el principal de los demás recursos extrapresupuestales.

Estudios recientes cifran la renta nacional para 1950 en pesos 1.600:000.000.00. En consecuencia los ingresos tributarios absorben un 33.7 o/o de la renta nacional, correspondiendo a los ingresos extrapresupuestales un 16.2 o/o y a los presupuestales un 17.5 o/o.

### 3. Importancia relativa de la Seguridad Social y Profesional

El Presupuesto General atiende gastos de seguridad social, como ser, jubilaciones de militares, pensiones gratificables (causahabientes de ciudadanos que prestaron valiosos servicios a la patria), contribuciones a las Cajas de Jubilaciones, Asignaciones Familiares a los funcionarios públicos, enseñanza gratuita completa para toda la población, asistencia médica y hospitalaria, etc.

Por el cuadro III puede apreciarse la importancia de estos gastos.

CUADRO III

#### Gastos del Presupuesto General

(En millones de pesos)

	1945	1946	1947	1948	1949	1950
Jubilaciones y						
Pensiones . . . .	11:4	12:4	14:3	17:5	27:5	34:7
Enseñanza . . . .	18:0	21:5	25:9	33:3	36:9	48:3
Asistencia Médica y Hospitalaria . . . . .	14:5	16:7	18:0	27:6	28:2	31:4
	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	43:9	50:6	58:2	78:4	92:6	114:4
Demás gastos . .	102:5	116:8	131:9	153:1	164:3	192:2
	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>
Totales	146:4	167:4	190:1	231:5	256:9	306:6

En síntesis la seguridad social y profesional (presupuestada y extrapresupuestada) insumió en 1950 \$ 240:000.000.00 mientras que los demás gastos corrientes del presupuesto alcanzaron a pesos 192:200.000.00.

### 4. Comentario final

Los beneficios sociales están muy extendidos en la República comprendiendo casi todos los campos posibles de socorro. Cabe observar la falta de coordinación y unidad de los servicios, que incluso existe en un mismo beneficio. No existe criterio uniforme para otorgar las jubilaciones, ni se aplican iguales tasas para las contribuciones patronales y obreras. También es observable la or-

ganización de cajas independientes de asignaciones familiares, lo que apareja mayores gastos de administración y beneficios distintos para cada gremio.

Con anterioridad a 1934 existían gran cantidad de organismos que funcionaban fuera del presupuesto, asistencia pública, enseñanza, etc. Por imperio de la Constitución de 1934 se centralizaron muchos servicios. En la actualidad, y especialmente después de 1940, ha tomado nuevamente gran incremento la descentralización de fondos.

A P E N D I C E

**Aclaraciones y condiciones en la presentación  
de esta monografía. (1)**

**Nota Explicativa.**

I. Originalmente presentada en la forma de impuestos discretos, humanitarios y temporarios, la "parafiscalidad" se está transformando en la época actual, en una institución financiera híbrida, que se extiende, lo que es particularmente peligroso.

Comprende una enorme carga que representa, actualmente, cerca de la mitad del monto que se recauda por la imposición propiamente dicha —cerca de 800.000 millones de francos frente a 1.8 billones presupuestados para 1951 (en Francia).

Escapan más o menos completamente a los principios de la ley fiscal, particularmente en lo que respecta a las bases de la recaudación, las circunstancias en las cuales son creados, su liquidación, la extensión a quienes pueden ser demandados, el método para resolver disputas, etc.

Crea en el país una serie de dobles imposiciones internas que es difícil de justificar, desde que grava bienes que ya están gravados con impuestos, tales como vino, sidra, carne, azúcar de remolacha, carbón, artículos de cuero, etc.

Aparece en la forma de impuestos parásitos, creados por casualidad, sin tener en cuenta las necesidades de la política económica, o los deseos de paliar la caída de los ahorros, para crear capitales para re-equipamientos, para practicar autofinanciaciones, para fomentar aprendizajes y para financiar seguros sociales, asignaciones familiares, vacaciones pagas, accidentes industriales, la lucha contra el astro, etc.

Frecuentemente incluye impuestos que no alcanzan a llenar su finalidad original y deben ser abolidos, tales como aquellos que se establecen para fomentar la producción de semillas de aceite y de uva, etc.

Disminuye la capacidad impositiva del país; impide el incre-

---

(1) Traducción de la publicación de I. F. A. referente al «Mitchel B. Carrol Frie 1953».

mento de las tasas de los impuestos directos, al incidir en el ingreso nacional; compromete la recaudación de los impuestos propiamente dichos, etc.

Procura una vida fácil para una gran variedad de organizaciones de beneficencia mutua, que pierden progresivamente su carácter mutua y se transforman en administraciones burocráticas: fondos de beneficios y seguros sociales, la Oficina Nacional de Emigración (National Emigration Office) la Asociación Francesa de Standardización (Franch Standardization Association), el Fondo Nacional Literario (National Literary Fund), comités de coordinación de carreteras y red ferroviaria, etc., (en Francia).

Viola las reglas de la no afectación de impuestos, al ser creados para subsidiar organizaciones que escapan al contralor del presupuesto y tienen un carácter semipúblico, semiprivado.

Permite las más improbables y desatinadas extravagancias financieras: honorarios excesivos para la dirección y cuentas dispendiosas; exceso de personal, exceso de remuneración, instalaciones suntuosas, compras de castillos, creación de casas para convalescientes, preventorios, centros abiertos de salud, sanatorios, etc., donde los cuadros administrativos y médicos son más numerosos que los pacientes. Desarrolla el espíritu de resistencia al impuesto y del fraude (no pago de contribuciones, trampas para obtener beneficios al menos igual en valor a las contribuciones pagadas, etc.).

No busca balancear los gastos con los ingresos; reconoce estar siempre en desequilibrio y consecuentemente acude al presupuesto nacional para cubrir el déficit permanente y supuestamente normal que muestran estas organizaciones.

“Descubre su artillería pesada” y se considera a sí misma como un sistema impositivo nuevo y más altamente desarrollado, que viene a relevar y reforzar el sistema fiscal propiamente dicho, el que a sus ojos es anticuado y tímido; puede solicitar pagos suplementarios a los contribuyentes a quienes considera insuficientemente afectados por la imposición ordinaria.

Crea una oposición cuestionable entre el Ministerio de Finanzas y los Ministerios Técnicos, dando a los últimos excesiva independencia financiera; busca dotarlos de prerrogativas extraordinarias, con el derecho de registrar todos los usuarios de los servicios públicos, para instituir supervisión política con el pretexto de investigaciones, para tomar censos y relevar estadísticas, etc.

En resumen es deseable que la “parafiscalidad” sea reducida al mínimo, cuando su desaparición total pueda ser un objetivo imposible en el momento actual. Y también sería de desear que cuando se requiere autorización legislativa, para la creación de cualquier nuevo impuesto, y confirmación, para el mantenimiento de los antiguos, que los documentos se ajusten a la letra; sería de desear que se unificaran las bases y la recaudación de los impuestos.

tos parafiscales nuevos, así como de los que se mantienen; en lo que respecta al rendimiento de esos impuestos sería conveniente que se pagaran en su totalidad a la tesorería general; y sería de desear que el uso de tales sumas recaudadas fuera puesto bajo el control del Ministerio de Finanzas.

II. Munidos de esta información sobre la moderna noción de "parafiscalidad" los autores encararán el estudio con referencia a sus propios países: las varias formas de "parafiscalidad", profesional, económica, política y social, las distintas organizaciones para la cual provee fondos; los diversos métodos de imposición (imposiciones adicionales, deducciones en la fuente, contribuciones, impuestos de igualación y compensación, etc); la forma en que estos últimos se basan (adiciones o suplementos a los impuestos ordinarios, porcentajes sobre los precios de venta de ciertas mercaderías, impuestos adicionales a los precios de los asientos en los espectáculos públicos, porcentajes sobre los ingresos de negocios, etc.) etc.

Los autores harán también mención al método particular de cuentas presupuestales usadas para los impuestos "parafiscales"; los gastos a las cuales se destinan; sus bases, métodos de recaudación y reglamentación del contencioso, etc.

Tendrán que comentar también la legislación que ha instituido progresivamente los impuestos "parafiscales"; el monto de estos últimos por categoría, las controversias doctrinarias surgidas por la naturaleza y la tendencia de la "parafiscalidad", y la diferenciación entre ésta y el sistema impositivo propiamente dicho; la distinción entre impuestos "parafiscales" recaudados por las autoridades impositivas del Estado, y los recaudados por cuerpos públicos o semipúblicos; la parte que juega el parlamento en el establecimiento y supervisión de la "Parafiscalidad"; las dificultades para recaudar ciertas cargas sociales parafiscales; el predominio de los fraudes perpetrados en este tipo de contribuciones, etc.

Los autores deberán trazar un paralelo, que abarque varios períodos, entre el rendimiento de la "parafiscalidad" nacional y local, por un lado, y la renta nacional y el monto de la "parafiscalidad" por otro.

Finalmente, los autores deberán, cuando corresponda, criticar la "parafiscalidad" de su propio país e indicar las medidas tomadas, propuestas, o a ser tomadas, para mejorar, regular o reducir la "parafiscalidad": autorización legislativa, supervisión de los fondos nacionales y de las organizaciones de seguridad social, institución de cuentas especiales del Tesoro, transferencias a las autoridades impositivas, etc.

**Condiciones del certamen.**

No se imponen restricciones de nacionalidad, título, diploma o profesión a ningún candidato. Se excluyen solamente grupos, asociaciones o similares, que no pueden presentar una monografía personal e individual.

**Presentación de Monografías.**

Las monografías deben contener entre 3.000 y 5.000 palabras. Deben ser escritas en francés o en inglés. (Se agregan otros aspectos formales para la presentación de monografías, plazos de entrega, etc., de menor importancia para esta publicación).

# INDICE

	<u>Pág.</u>
SUMARIO .....	7
INTRODUCCION .....	9
I) GENERALIDADES .....	11
II) SEGUROS SOCIALES .....	13
A) Jubilaciones y Pensiones .....	13
B) Asignaciones Familiares .....	18
C) Compensaciones por Desocupación .....	19
D) Asignaciones para la Lucha Antituberculosa ..	20
III) DEMAS SERVICIOS EXTRAPRESUPUESTALES ..	23
A) Fondos Especiales .....	23
B) Dominio Industrial y Comercial del Estado ..	25
C) Obras Públicas .....	27
IV) CONCLUSIONES .....	29
APENDICE .....	33