Juan Olano y Agustín Reyes

**La filosofía política sobre tributación y redistribución en Uruguay**

### **Introducción**

El presente informe se enmarca en el proyecto Tributación y redistribución en Uruguay: fundamentación normativa, evidencia empírica y discurso en el marco del debate público (CSIC, Udelar). El trabajo se organiza en cuatro secciones:

1. Funciones de los impuestos,
2. Debate público sesgado,
3. Libertarismo cotidiano: concepción preinstitucional de la propiedad, y
4. Concepción institucional de la propiedad y la tributación.

### **1. Funciones de los impuestos**

El sistema tributario es fundamental para el funcionamiento de los Estados y para la relación entre estos y los ciudadanos. Los gobiernos utilizan los impuestos para financiar bienes y servicios públicos, redistribuir recursos (directa o indirectamente) y orientar el comportamiento de las personas: incentivan actividades consideradas positivas —como las donaciones benéficas o la inversión en tecnología— mediante beneficios fiscales, y desalientan otras —como el consumo de alcohol o tabaco— con impuestos específicos (llamados “impuestos pigouvianos” o “impuestos al pecado”).

Dado el papel central de los impuestos en las funciones básicas del Estado, su análisis conceptual y ético debería ser prioritario en la filosofía política. El diseño del sistema tributario es, inevitablemente, un tema que implica valores normativos y está directamente vinculado a cuestiones de justicia social. De hecho, cuando reflexionamos sobre la justicia social en la práctica, no podemos evitar hablar también de impuestos.

### **2. Debate público sesgado**

En el debate público en Uruguay, la discusión acerca de los impuestos está centrada principalmente en los derechos de propiedad. Esto se observa en la utilización de cierta terminología como ***carga impositiva*, *presión fiscal*, *gasto fiscal*, *peso tributario***, etc.; y, aún más claramente, en expresiones comunes como que los impuestos “sacan” recursos a las personas.

Aunque esta discusión tiene un componente normativo, relacionado con el tipo de sociedad ideal que se desea construir y con las injusticias que se pretende superar, suele darse en términos meramente económicos, lo que muchas veces oculta los fundamentos filosóficos implicados.

Las funciones de los impuestos son diversas. Si nos centramos en su función redistributiva, se parte de la idea de que los ingresos y la riqueza pertenecen inicialmente a las personas y que los impuestos se imponen sobre ellos, como si se tratara de una sustracción. Esto no tendría mayores implicancias si fuera simplemente una cuestión temporal. El problema aparece cuando **se asume que hay una diferencia moralmente relevante entre los ingresos o la riqueza “antes” y “después” de impuestos**: que los ingresos y la riqueza sin impuestos son del individuo, y que el Estado los quita.

Un segundo sesgo relevante está en la forma en que se entiende la redistribución (Holmes y Sunstein, 2011). Esta suele visualizarse únicamente como transferencia de ingresos: el Estado toma recursos de algunos ciudadanos y los entrega a otros, en general a los sectores más pobres.

Sin embargo, el Estado también brinda bienes y servicios públicos que no siempre benefician directamente a estos sectores ni se concretan en forma de transferencias monetarias. Un análisis serio de la redistribución debería tener esto en cuenta.

En el caso de Uruguay, según los últimos datos disponibles ([CERES, 2024](https://ceres.uy/admin/uploads/slides/archivo_1720117129.pdf)):

* El 29,0 % del gasto público se destinó a servicios públicos generales.
* El 20,9 % a salud.
* El 20,0 % a la seguridad social.
* El 15,4 % a educación.
* El 6,0 % a orden público y seguridad.

Estos datos muestran que el Estado redistribuye una parte sustancial de su presupuesto, y que esa redistribución no se limita a transferencias de ingresos.

**Reducir el debate impositivo a una lógica de “quitar y dar” ingresos implica asumir una concepción específica de la propiedad e invisibilizar otras formas de distribución.**

**3. Libertarismo cotidiano: concepción preinstitucional de la propiedad**

El libertarismo cotidiano está relacionado con el sesgo en el debate público. El sesgo en la discusión sobre los impuestos que venimos analizando puede interpretarse como una expresión de libertarismo cotidiano (Murphy y Nagel, 2002).

El libertarismo es una teoría de la justicia que parte de la idea de que existen derechos básicos que no pueden ser vulnerados ni por otras personas ni por el Estado (Nozick, 1974). En sus formulaciones filosóficas más precisas, este punto de partida se conoce como **autopropiedad**: el derecho de cada persona sobre su cuerpo, su mente y lo que produce con su esfuerzo (Cohen, 1995; Otsuka, 2003). Aunque se trata de una concepción compleja, en términos cotidianos se traduce en la idea común de que los impuestos implican la extracción de algo que ya se posee legítimamente.

Los teóricos libertarios del siglo XX reivindican su linaje intelectual en Locke (1990), considerado el padre del liberalismo moderno. El núcleo de su postura es la afirmación de que existen **derechos naturales**, o **preinstitucionales**, que no dependen de ninguna estructura social ni autoridad establecida. Una **institución** se define, en contraste, como un sistema de reglas creado por los seres humanos que regula la interacción social mediante **normas exigibles**. La idea de derechos naturales ha sido una herramienta poderosa para cuestionar tanto el autoritarismo estatal como el colectivismo.

En pocas palabras, el **libertarismo cotidiano** es la creencia de que existe un derecho natural sobre los ingresos obtenidos en el mercado antes de impuestos, y que, por tanto, cualquier forma de redistribución constituye una expropiación. Los impuestos se perciben como una intromisión en acuerdos voluntarios entre adultos (Nozick, 1974). En el caso de los impuestos sobre los salarios, por ejemplo, se interpretan como una interferencia entre empleador y empleado, comprador y vendedor, arrendador e inquilino.

Este libertarismo cotidiano reposa sobre tres ideas fundamentales que rara vez se someten a discusión crítica:

1. **La idea de que existen derechos preinstitucionales**, anteriores y superiores a cualquier norma o estructura social deliberadamente creada.
2. **La idea de que el mercado no constituye una institución**, sino que es el resultado espontáneo del respeto a derechos naturales como la propiedad y la libertad contractual.
3. **La idea de que estos derechos implican un derecho absoluto sobre la propiedad**, incluyendo todo lo obtenido mediante intercambios consentidos, independientemente de las condiciones sociales, económicas o culturales que hacen posible ese consentimiento.

Esta última idea descansa, además, en dos supuestos rara vez cuestionados: que **la naturaleza** y **la cooperación social** no limitan ese derecho. Se asume que los bienes pueden adquirirse e intercambiar legítimamente sin considerar su base natural o colectiva. Sin embargo, todo objeto intercambiado contiene componentes naturales y sociales: recursos naturales compartidos, cooperación intergeneracional, conocimientos acumulados, infraestructura pública, lenguaje y formas de reconocimiento y solidaridad (como soporte familiar, etc.). Como Kant observa, la apropiación legítima de un objeto externo requiere una voluntad común que pueda obligar a todos. Es decir, la exclusión de los demás no puede ser válida sin su aceptación o posibilidad de aceptación por parte de ellos (Kant, 1994, p. 60).

### **4. Concepción institucional de la propiedad y la tributación**

### Para los promotores de esta perspectiva (John Rawls en primer lugar), los derechos de propiedad no son límites preinstitucionales que restringen el funcionamiento de las instituciones políticas y económicas, sino que son creaciones de la “estructura básica” de la sociedad, es decir, de “las principales instituciones políticas y sociales y cómo se articulan como un sistema de cooperación” (Rawls, 2001, pp. 8–9). En su visión, las normas del sistema tributario, al igual que cualquier otro conjunto de reglas públicas que regulen la distribución de beneficios y cargas materiales en la sociedad, son simplemente aspectos de esa estructura básica.

En esta perspectiva ampliamente rawlsiana, la idea de “ingreso antes de impuestos” simplemente no tiene peso normativo (Murphy y Nagel). No es que tengamos algún derecho primitivo a nuestras tenencias de mercado con las cuales el Estado luego interfiere; más bien, nuestros derechos de propiedad son simplemente lo que resulta del funcionamiento de las reglas de propiedad en conjunto, de las cuales las reglas fiscales son solo una parte. El ingreso antes de impuestos es solo una identidad contable convencional, que denota una cantidad útil pero imaginaria sin significado normativo.

**Debemos concebir la propiedad como algo creado por el sistema tributario, en lugar de algo que este sistema perturba o invade.** Los derechos de propiedad son los derechos que las personas tienen sobre los recursos que se les permite controlar después de impuestos, no antes. Esto no significa que no podamos hablar de tomar dinero a través de impuestos de los ricos para dárselo a los pobres, por ejemplo. Pero lo que significa no es que estemos tomando de algunas personas lo que ya es suyo, sino que el sistema tributario les asigna menos que se considera suyo que lo que tendrían bajo un sistema menos redistributivo, en el cual los ricos se quedarían con más dinero bajo su control privado, es decir, con más que sería suyo.

### Para Rawls, un sistema fiscal es justo cuando opera como parte de un sistema más amplio de normas e instituciones —incluyendo todas las que regulan la propiedad— que, en conjunto, cumplen con los principios de justicia. La evaluación de la justicia, desde esta perspectiva, es socialmente holística, y el sistema tributario es solo una pieza de ese todo. Así, mientras que para Nozick la justicia o legitimidad de los impuestos depende de si el Estado puede interferir con ciertos derechos de propiedad prepolíticos, para Rawls la justicia fiscal es solo un aspecto de preguntas más amplias sobre justicia social.

En una sociedad justa, las instituciones de trasfondo deben hacer que la propiedad y la riqueza se mantengan lo suficientemente igual repartidas a lo largo del tiempo como para preservar el valor equitativo de las libertades políticas y la igualdad equitativa de oportunidades a través de las generaciones. Esto lo hacen mediante leyes que regulan la transmisión patrimonial y la herencia, y mediante otros mecanismos tales como los impuestos, usados para prevenir las concentraciones excesivas de poder privado.

### 

### 

### 

### **Conclusión**

La fundamentación normativa de la tributación en Uruguay debe comenzar por reconocer las diversas funciones que cumplen los impuestos. Esta reflexión nos obliga a preguntarnos **para qué tributamos**. En filosofía política existe un amplio consenso en que uno de los criterios fundamentales para evaluar si una sociedad es justa es el grado de justicia social que logra. Por tanto, esta noción debe ocupar un lugar central en el diseño del sistema tributario.

Sin embargo, en el debate público esta cuestión rara vez se plantea en estos términos. La discusión gira habitualmente en torno a los aspectos económicos, sin abordar el marco normativo que debería orientar la estructura fiscal. Más aún, la propia formulación del debate suele estar **sesgada por un libertarismo cotidiano** que asume, sin discusión explícita, que los impuestos “sacan” recursos que ya pertenecen legítimamente a los individuos.

Este marco implícito invisibiliza una cuestión crucial: **la propiedad no es anterior ni exterior al sistema tributario**, sino que **depende de un entramado institucional que incluye normas fiscales**. La propiedad privada no es una realidad natural ni autoevidente, sino una **construcción jurídica respaldada por el poder público**, que establece y hace cumplir quién y en qué grado puede usar, disponer y excluir a otros del uso de ciertos bienes.

Reconocer esto no implica rechazar la propiedad privada, sino entenderla en su verdadera dimensión: como parte de un **sistema normativo colectivo** que también debe responder a principios de justicia. En este marco, los impuestos no son una interferencia arbitraria, sino una **condición de posibilidad** para el reconocimiento legítimo de derechos, incluyendo el derecho a la propiedad.

Discutir la justicia del sistema tributario exige, entonces, cuestionar los supuestos normativos que estructuran el debate actual.

Primero, reconocer que la discusión sobre los impuestos es, ante todo, una cuestión de justicia.

Segundo, abrirse a una posibilidad habitualmente excluida: no hay propiedad sin impuestos.

El cambio hacia una concepción de la propiedad como una convención social es contraintuitivo. Los impuestos son percibidos naturalmente por la mayoría de las personas como expropiaciones: se les quita algo que es originalmente suyo y se utiliza para diversos fines determinados por el gobierno. Modificar este hábito de pensamiento requeriría una especie de cambio de perspectiva, y puede que no sea realista esperar que un cambio así de percepción pueda volverse general.

Como sostiene Hacker (2011, p. 36), quizás un camino sea cambiar el foco desde la redistribución a la predistribución. En lugar de pensar en impuestos y transferencias gubernamentales que quitan a algunos y dan a otros, quizás debamos pensar en cambios en regulaciones del mercado y la propiedad para que las recompensas se distribuyan distinto desde el principio. Una dependencia excesiva en la redistribución genera reacción negativa, haciendo que los impuestos se perciban con más peso y alimentando la crítica conservadora de que el gobierno simplemente interfiere con las recompensas ‘naturales’ del mercado.

### 

### 

### **Referencias**

CERES. (2024). *Distribución del gasto público en Uruguay*. Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social.

Cohen, G. A. (1995). *Self-Ownership, Freedom, and Equality*. Cambridge University Press.

Kant, I. (1994). *La metafísica de las costumbres* (M. García Morente, Trad.). Tecnos. (Obra original publicada en 1797)

Hacker, J. S. (2011). The institutional foundations of middle-class democracy. En *Priorities for a New Political Economy: Memos to the Left* (pp. 33–38). Policy Network.

Holmes, S., & Sunstein, C. R. (2011). *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos.* Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Locke, J. (1990). *El segundo tratado sobre el gobierno civil* (M. Z. de Diego, Trad.). Alianza Editorial. (Obra original publicada en 1689)

Murphy, L., & Nagel, T. (2002). *The Myth of Ownership: Taxes and Justice*. Oxford University Press.

Nozick, R. (1974). *Anarchy, State, and Utopia*. Basic Books.

Otsuka, M. (2003). *Libertarianism Without Inequality*. Oxford University Press.

Rawls, J. (2001). *Justice as Fairness: A Restatement* (E. Kelly, Ed.). Harvard University Press.