2

análisis de una alternativa para el financiamiento de la seguridad social en méxico

roberto garcía

1. INTRODUCCION

El presente análisis tiene como finalidad explorar la problemática del financiamiento de la seguridad social en nuestro país. Un conjunto de estudios sobre la materia permiten concluir que la presente forma de financiar la seguridad social en nuestro país, por medio de impuestos a la nómina "payroll tax", debe de modificarse por un impuesto al consumo tipo valor agregado.[1] De acuerdo a estos estudios, el actual sistema afecta a las remuneraciones del factor trabajo y la propuesta de cambio implicaría que el financiamiento repercuta no sólo en las retribuciones al factor trabajo, sino también al factor capital, lo que haría más neutral y eficiente al sistema de financiamiento de la seguridad social.

En la primera parte de este trabajo, se considera la importancia y el dinamismo de la "carga fiscal" de las cuotas de seguridad social en nuestro país. En la segunda parte, se presentan los principales argumentos considerados para proponer un impuesto al consumo, en lugar de los actuales impuestos a la nómina, como forma de financiar la seguridad social. En tercer lugar se analizan los efectos que el sistema propuesto implicaría para la seguridad social en nues-

1 Este impuesto se aplica desde 1979 en Uruguay para financiar la Seguridad Social. Informativo *Newsletter.* CIAT ene/feb, 1980.

tro país y finalmente, se presenta un resumen y las conclusiones del estudio.

Conviene señalar que el presente documento no proporciona conclusiones definitivas, ya que existen limitaciones en el estudio, tales como: una falta de cuantificación de la elasticidad oferta de trabajo así como de la elasticidad sustitución entre factores de la producción en la economía. Por lo anterior, quedan abiertas las posibilidades para futuras exploraciones en la problemática del financiamiento de la seguridad social en nuestro país, que permitan obtener conclusiones más definitivas.

2. LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

Las instituciones de seguridad social más importantes en nuestro país son: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

El financiamiento de estas instituciones, en forma general, se realiza mediante cuotas y aportaciones obrero-patronales y en el caso del IMSS también con la contribución del gobierno, dado que es un sistema tripartito. La base para el pago de estas cuotas o aportaciones es la nómina de los salarios.

El Cuadro I muestra la importancia y dinamismo de las cuotas pagadas a las instituciones de seguridad social de 1970 a 1982. Mientras en 1970, el IMSS percibía un monto de 8.277 millones de pesos, en 1982 ese monto fue de 217.048 millones de pesos. Lo anterior significó un crecimiento promedio anual del 31%. Por otra parte, el INFONAVIT, creado en 1972, presentó un monto de aportaciones de 2.988 millones de pesos en 1973. Para 1982, dicho monto ascendió a 51.406 millones de pesos, lo que implicó un crecimiento anual del 45%. Finalmente aunque relativamente menos importante, el ISSSTE también fue dinámico en su crecimiento, ya que de un monto de cuotas de 597 millones de pesos en 1970 pasó a 29.129 millones de pesos en 1982. Esto implicó un crecimiento anual promedio del 38%.

Para tener una idea más clara de la importancia y de la dinámica de las cuotas de seguridad social, es común utilizar el concepto de "carga fiscal" que convencionalmente se considera en cualquier país (Cuadro II). Las cuotas de la seguridad social, como proporción del Producto Interno Bruto (carga fiscal de la seguridad social), pasan del 2.3% en 1973 al 3.2% en 1982. La importancia

CUADRO I
EVOLUCION DE LAS CUOTAS DE SEGURIDAD SOCIAL
1970 – 1982
(Millones de Pesos)

	Cuotas Totales	IMSS	ISSSTE*	INFONAVIT
1970	8.874	8.277	597	–
1971	9.653	9.019	634	–
1972	12.359	10.236	843	1.280
1973	15.833	11.841	1.004	2.988
1974	22.365	17.019	1.349	3.997
1975	29.095	21.836	2.143	5.116
1976	38.839	28.831	3.386	6.622
1977	51.120	37.687	4.215	9.218
1978	62.947	46.244	5.108	11.578
1979	81.281	59.572	6.843	14.866
1980	112.663	83.468	8.453	20.742
1981	181.572	136.053	18.577	26.942
1982	297.583	217.048	29.129	51.406

*Sólo incluye aportaciones de los obreros.

Fuente: IMSS.– Memoria 1979 y Estados de Ingresos y Gastos del IMSS, 1980-1982.
ISSSTE.– Contraloría General 1970-1978 y Anuario Estadístico del ISSSTE, 1980-1982.
INFONAVIT.– Indicadores Tributarios, 1981.
SHCP.– Planes de Labores y de Financiamiento, 1981-1982, del INFONAVIT.

de esta carga fiscal es tal que en 1982 supera a la carga tributaria del impuesto sobre la renta a las sociedades mercantiles (2.6%) y a la carga del impuesto a las personas físicas (2.4%).

El dinamismo que puede alcanzar la carga fiscal de la seguridad social, se refleja en los datos que muestran los países desarrollados. Así por ejemplo, tenemos que Alemania Federal tiene una carga de seguridad social del orden del 12.7%, Suecia del 14.3%, Holanda del 17.8%, Bélgica del 13.4%, Francia del 17.6%, Suiza del 9.8% y Estados Unidos del 8%.[2]

2 *Revenue Statistics of OECD Member Countries,* 1965-1979.

CUADRO II
CARGA FISCAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL
1970 – 1982
(Millones de Pesos y Porcentajes Respecto al PIB)

Años	PIB (1)	Cuotas[1] (2)	Carga Fiscal (2/1)
1970	444.271	8.874	2.00
1971	490.011	9.653	1.97
1972	564.727	12.359	2.19
1973	690.891	15.833	2.29
1974	899.707	22.365	2.49
1975	1.100.050	29.095	2.64
1976	1.370.968	38.839	2.83
1977	1.849.263	51.120	2.76
1978	2.347.454	62.281	2.65
1979	3.067.526	81.281	2.65
1980	4.276.490	112.663	2.63
1981	5.874.386	181.572	3.09
1982	9.255.753[P]	297.583	3.22

[1] Se refiere a las cuotas del IMSS, ISSSTE e INFONAVIT.

[P] Datos preliminares.

Fuente: PIB.– Sistema de Cuentas Nacionales S.P.P., 1970-1981.
PIB.– Sistema de Cuentas Nacionales S.P.P., 1982.
Estimación Preliminar.

Dada la relación que existe en la propuesta alternativa de financiamiento a la seguridad social con el empleo, conviene presentar datos sobre la cobertura de la seguridad social en nuestro país.

El Cuadro III muestra el número de asegurados totales en el IMSS de 1970 a 1982. Así tenemos que mientras en 1970 el número de asegurados era de 3.1 millones de trabajadores, en 1982 era de 7 millones de trabajadores. Esto implicó un crecimiento anual promedio del 7%. Este crecimiento también se

CUADRO III
COBERTURA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL
1970 – 1982
(Miles de Trabajadores)

Años	Total	Permanentes	Eventuales
1970	3.121	2.460	661
1971	3.233	2.541	692
1972	3.581	2.976	605
1973	3.900	3.273	627
1974	4.020	3.361	659
1975	4.305	3.642	663
1976	4.338	3.756	582
1977	4.553	3.868	685
1978	5.157	4.204	953
1979	5.499	4.662	837
1980	6.369	5.166	1.203
1981	7.112	5.825	1.287
1982	7.027	5.793	1.234

Fuente: Memoria Estadística, 1979, y Estados de Ingresos y Gastos, 1980-1982. IMSS.

manifiesta si sólo se considera a los asegurados permanentes, obteniéndose una tasa del 7.4% como crecimiento promedio anual para el periodo considerado.

El dinamismo también se refleja en términos de la población beneficiada del IMSS (asegurados y familiares). De acuerdo al Cuadro IV se tiene que en 1970 esta población era de 9.8 millones mientras que en 1982 pasó a 26.9 millones de personas, con un crecimiento promedio anual del 8.7%.

El Cuadro V también muestra el dinamismo para el caso del ISSSTE, durante el periodo considerado. Por otra parte, el INFONAVIT tenía 4 millones de trabajadores en 1974 y pasó a 5.7 millones en 1980, lo que implicó un crecimiento promedio anual del 6.1%.

La información presentada da idea de la magnitud y dinamismo que tienen los recursos que implica la carga fiscal de la seguridad social en nuestro país, y reafirma la necesidad de una mayor eficiencia en la asignación de esos recursos.

CUADRO IV
COBERTURA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL
–DERECHOHABIENTES–
1970 – 1982
(Miles de Personas)

Años	Personas
1970	9.772
1971	10.429
1972	11.592
1973	13.836
1974	14.306
1975	16.338
1976	16.552
1977	17.378
1978	19.789
1979	20.988
1980	24.125
1981	26.916
1982	26.867

Fuente: Memoria Estadística del IMSS, 1979-1982.

3. PROPUESTA ALTERNATIVA PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Los diferentes estudios que han analizado la problemática del financiamiento de la seguridad social mediante cuotas base salarios (impuestos a la nómina), en general coinciden en afirmar que el actual sistema desestimula al empleo.

También se ha afirmado que este sistema desestimula las exportaciones sobre todo en países con abundancia de mano de obra, como es el caso de México y demás naciones en vías de desarrollo.

Finalmente, otro argumento importante que se ha utilizado contra el sistema actual de financiamiento, es que la base "gravable" es reducida de manera tal

CUADRO V
COBERTURA DEL ISSSTE
1970 – 1982
(Miles de Trabajadores)

Años	Trabajadores
1970	473
1971	515
1972	581
1973	669
1974	910
1975	1.069
1976	1.144
1977	1.272
1978	1.438
1979	1.410
1980	1.563
1981	1.532
1982	1.584

Fuente: Anuarios Estadísticos del ISSSTE, 1978-1982.

que no promueve la generalización del sistema de seguridad social.

El nuevo esquema de financiamiento de la seguridad social que se ha propuesto, mediante un impuesto al consumo (como el impuesto al valor agregado), eliminaría el desestímulo al empleo y a las exportaciones, y permitiría la generalización del sistema de seguridad social.

Se argumenta que las economías en vías de desarrollo se caracterizan por poseer abundante mano de obra, principalmente no calificada, y por su escasez relativa de capital. En este contexto, los impuestos a la nómina o cuotas en base a salarios para el financiamiento de la seguridad social, han obstaculizado el uso más intensivo de la mano de obra.

El problema, en realción con los impuestos a la nómina de salarios, se agrava en el caso de los trabajadores que reciben el salario mínimo, debido a que toda la cuota (obrero-patronal) es cubierta por el empleador afectando su costo de

contratación. Esto es, dado que el salario mínimo fija el nivel inferior para el precio del trabajo, las cuotas de los obreros con ese salario van a aumentar el precio de la mano de obra. Si consideramos no sólo las cuotas del IMSS, sino también las del INFONAVIT y el impuesto federal y estatal sobre erogaciones, se tiene que el incremento del costo, por concepto de mano de obra, representa el 19.4% del salario mínimo del trabajador. Es importante destacar el hecho de que la fuerte progresividad de las tasas del ISR a las personas físicas, tiende a dificultar el esfuerzo productivo, desacelerando el aumento de la oferta de mano de obra calificada.

El problema del desempleo es menos grave entre los trabajadores que perciben un salario mayor al mínimo, pues en el salario a pagar se descontarán las cuotas por prestaciones.

La política de financiamiento de la seguridad social, además de tender a hacer más caro el factor trabajo en relación al capital, tiende a encarecer el uso de la mano de obra no calificada en relación a la calificada. Por lo anterior, podemos decir que los pagos por seguridad social, con el sistema actual de financiamiento, provocan un aumento significativo en el costo del trabajo no calificado por lo que el desempleo y el subempleo son crónicos entre los trabajadores de esa categoría.

A lo largo del proceso económico, el efecto resultante de la aplicación de esta política no consiste únicamente en encarecer el precio del trabajo, sino que por esta distorsión en los precios relativos del trabajo y el capital, se genera un conjunto de otros aspectos negativos. Los precios internos de los bienes producidos por las industrias con uso intensivo de trabajo se elevan más proporcionalmente y se abaratan, relativamente, los precios de aquellos bienes de consumo producidos por industrias con alta intensidad de uso de capital por unidad de mano de obra.

Por otra parte, los bienes comerciables en el mercado internacional también se ven afectados. Con el sistema de financiamiento actual, por medio de impuestos a la nómina, éstos disminuyen las ventajas comparativas que el país tiene como exportador de bienes con alta densidad de mano de obra, al tender a encarecer el precio del trabajo. Esta situación cobra importancia en México, en el contexto del "auge" petrolero que se inició en el país, ya que ahora, más que antes, se hace necesario fomentar la diversificación de las exportaciones, pues se corre el riesgo de convertir a la economía en monoexportadora.

Conviene señalar que se sostiene que la incidencia económica (y no la for-

mal) de los impuestos sobre la nómina recae en el factor trabajo. Por lo anterior, su base es limitada, ya que esta base es la masa salarial y no las remuneraciones de todos los factores de la producción.

El nuevo esquema de financiamiento de la seguridad social que no tendría la problemática del actual, consiste en la aplicación de una nueva base del gravamen, que sería el valor agregado tipo consumo, generado en la economía.

La nueva base valor agregado eliminaría el desestímulo al empleo mencionado, ya que la base no sólo serían los sueldos y salarios sino también las retribuciones de los demás factores de la producción. Un impuesto al valor agregado tendería a eliminar la distorsión en el precio relativo de los factores de la producción, además de los efectos negativos que se producen por los cambios en el precio relativo de los bienes y servicios producidos en la economía.

Por otra parte, se eliminaría el desestímulo a las exportaciones, pues el IVA tipo consumo deja libre de gravámenes a la exportación. Esto se puede presentar más claro en nuestro país, considerando que el IVA actual aplica la tasa cero a las exportaciones; esto es, además de no aplicar el impuesto al comprador se devuelven o acreditan los impuestos retenidos en los insumos que se utilizan en la producción para exportación.

Finalmente, se permitiría la generalización del sistema de seguridad social pues el nuevo impuesto al consumo tiene una base más amplia, ofreciendo, por lo tanto, mayores posibilidades recaudatorias con tasas más bajas en comparación con el sistema actual.

4. EVALUACION DE LA PROPUESTA DE FINANCIAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

Es importante señalar que se debe tener cuidado en no confundir la incidencia formal (legal) de un impuesto, con su incidencia económica.

Un impuesto al valor agregado tipo consumo, incide sobre la población en general, en proporción a su consumo de bienes gravados. Por su parte, de acuerdo a un modelo de consumo de ciclo vital en el que no existan transferencias intergeneracionales, un impulso al salario es, en efecto, equivalente a un impuesto al consumo.

Supongamos que el individuo espera vivir cierto número de años (T) a la edad (N) recibe salarios o sueldos (S_N) y consume (C_N).

Si suponemos que no existen decisiones intertemporales (herencias, legados y donaciones), entonces la restricción presupuestal del individuo será:

$$\sum_{N=1}^{T} \frac{S_N}{(1+r)N-1} = \sum_{N=1}^{T} \frac{C_N}{(1+r)\,N-1}$$

Esto es, el patrón de consumo del individuo debe ser tal que el valor actual de su consumo realizado es igual al valor actual de sus sueldos o salarios.

La anterior fórmula permite ver el efecto en la restricción presupuestal entre un impuesto proporcional (I) en sueldos y salarios y un impuesto proporcional (I') al consumo del individuo.

El efecto del impuesto proporcional a los salarios y sueldos implica que:

$$\sum_{N=1}^{T} \frac{S_N}{(1+r)N-1}\ (1-I) = \sum_{N=1}^{T} \frac{C_N}{(1+r)\,N-1}$$

Mientras el impuesto referente al consumo implica que:

$$\sum_{N=1}^{T} \frac{S_N}{(1+r)N-1} = \sum_{N=1}^{T} \frac{C_N}{(1+r)N-1}\ (1-I')$$

Comparando ambas ecuaciones, es claro que el efecto de la restricción presupuestal es idéntico donde:

$$(1-I) = \frac{1}{1+I'}$$

La ecuación es, de hecho, la fórmula para convertir la base incluyendo el impuesto normalmente usado para el impuesto al ingreso, y la base excluyendo el impuesto, usada normalmente para los impuestos indirectos. Así si existiera un impuesto a los salarios y sueldos (I) de 1/3 entonces el equivalente impuesto al consumo (I') será del 50%. Esto significa que aunque sean diferentes los impuestos, su efecto sobre la restricción presupuestal es equivalente.

A partir de las equivalencias anteriores se puede aseverar que un impuesto pro-

porcional al ingreso, exceptuando el ahorro, es equivalente a un impuesto proporcional al consumo. En este sentido, es indiferente para el individuo que se le permita deducir los ahorros del impuesto al ingreso gravable o se le excluyan los intereses de esos ahorros; esto es, si una persona ahorró 1 peso en un periodo, desahorra en el próximo, pospone su impuesto al consumo y el valor que pospone (Sn), es igual al valor del interés exento.

El impuesto a los sueldos y salarios o su equivalente impuesto al consumo, no afecta la decisión de consumir a los diferentes años para el individuo. Tiene sólo un "efecto riqueza"; esto es, el efecto sobre el ahorro (no consumo) es sólo una consecuencia del cambio uniforme dentro de la restricción presupuestaria. Lo anterior lleva a concluir que los individuos con iguales ingresos, son afectados en igual forma, independientemente del calendario de sus ingresos por sueldos y salarios. En el campo normativo de los sistemas impositivos, se establece el concepto de "equidad horizontal", esto es, que individuos "idénticos" sean tratados idénticamente. En este sentido, el impuesto al consumo, o su impuesto equivalente a los sueldos y salarios, presenta una equidad horizontal al comparar individuos con gastos y patrones diferentes de ingresos por sueldos y salarios.

Independientemente del efecto que tengan los impuestos progresivos, a diferencia de los impuestos proporcionales, conviene señalar que en el caso de los impuestos a la seguridad social éstos son, en realidad proporcionales, más que progresivos o regresivos, aún en el caso de las cuotas del Instituto Mexicano del Seguro Social que tienden formalmente a ser progresivas (Cuadro VI).

De acuerdo a lo anterior, es lo mismo gravar el consumo que el salario y, por lo tanto, el efecto de este impuesto sobre el empleo es el mismo que el del otro. Cualquiera de los dos impuestos incide así sobre la voluntad de trabajar de los individuos, puesto que en ambos casos se reduce la remuneración neta derivada del trabajo. Se infiere que desde el punto de vista de las distorsiones en el precio de los factores de la producción o de los precios de los bienes y servicios producidos, resulta lo mismo gravar el consumo que a los sueldos y salarios.

Las contribuciones de seguridad social, calculadas sobre los sueldos y salarios pagados por los aseguradores, son equivalentes a un impuesto al consumo realizado por los mismos asegurados. Si estas contribuciones se sustituyeran por un impuesto al valor agregado tipo consumo generalizado, se ampliaría la incidencia del impuesto, ya que se gravaría el consumo de toda la población y no sólo el de los asegurados. Obviamente que si el impuesto tiene mayor base, esto

CUADRO VI
CUOTAS SEMANALES DEL SEGURO SOCIAL POR GRUPO DE COTIZACION
1 9 8 0

Grupo	Salario Semanal	CUOTA SEMANAL / SALARIO SEMANAL		
		Patrón[1]	% Asegurado	Total[2]
M	280 – 350	10.5 – 8.4	4.2 – 3.4	14.8 – 11.8
N	350 – 490	11.2 – 8.0	4.5 – 3.2	15.7 – 11.2
O	490 – 560	10.0 – 8.8	4.0 – 3.5	14.0 – 12.3
P	560 – 700	10.5 – 8.4	4.2 – 3.4	14.8 – 11.8
R	700 – 910	10.8 – 8.3	4.3 – 3.3	15.1 – 11.6
S	910 – 1.190	10.8 – 8.3	4.3 – 3.3	15.1 – 11.6
T	1.190 – 1.540	10.7 – 8.3	4.3 – 3.3	15.0 – 11.6
U	1.540 – 1.960	10.7 – 8.4	4.3 – 3.3	15.0 – 11.7
W	1.960 – 36.610[3]	9.375 – 9.375	3.75 – 3.75	13.125 – 13.125

1 Ley del Seguro Social, 1980.

2 Seguros de enfermedades no profesionales y maternidad y de invalidez, vejez, cesantía y muerte.

3 10 veces el salario mínimo general en el D. F., 1983.

permitiría la misma recaudación mediante una tasa menor. Lo anterior podría considerarse como indicativo de una mejoría desde el punto de vista de la eficiencia del impuesto, puesto que, en general, causa menos distorsiones un impuesto de base amplia que otro que produce la misma recaudación con una base reducida.

Cabe aclarar a este respecto que cuando el asegurado cubre sus aportaciones de seguridad social, lo hace consciente de que tiene derecho a los beneficios de la seguridad social. Es decir, que en la medida en que el individuo correlacione las aportaciones de seguridad social con los beneficios que de estas recibe no se puede considerar que sus aportaciones constituyan un impuesto. Como las contribuciones de seguridad social se calculan en proporción al ingreso y algunos de los beneficios no son proporcionales al ingreso, como es el caso de todo lo relacionado con la asistencia médica, entonces es muy probable que las personas de menores ingresos (sueldos cercanos al salario mínimo) reciban beneficios mayores a su aportación, mientras que las personas de altos ingresos es posible que reciban menos beneficios que la aportación que realizan. Así pues, las contribuciones de seguridad social constituyen un impuesto sólo en la medida en que gravan los ingresos altos en proporción mayor al beneficio derivado y estos fondos se utilicen para beneficio de las personas con menores ingresos.

Lo señalado anteriormente indica que, desde el punto de vista normativo, puede ser poco conveniente sustituir las contribuciones de seguridad social, que inciden sobre el consumo de los asegurados, por un impuesto al valor agregado que incide sobre el consumo de toda la población del país, esté o no asegurada. La sustitución de un gravamen por otro será más cuestionable, en la medida en que sea mayor el beneficio directo que los asalariados obtienen de sus contribuciones. Desde el punto de vista de equidad distributiva, sólo se justificaría llevar a cabo la sustitución de un gravamen por otro si la seguridad social se extendiera a todos los habitantes del país, situación que se presenta como poco probable en el plazo inmediato. En 1982 el Seguro Social contaba con 26.9 millones de derechohabientes, lo que representa el 38% de la población total (si se consideran como derechohabientes únicamente a los asegurados permanentes, pensionados y a sus familiares, el coeficiente se reduce al 36%). Es decir, apenas un poco más de la tercera parte de la población recibe los beneficios de la seguridad social, lo que implicaría que de gravar el consumo global las dos terceras partes de la población verían incrementadas sus contribuciones fiscales sin recibir de éstas un beneficio directo o indirecto. De hecho equivaldría a sub-

sidiar a un tercio de la población con un impuesto al consumo de las dos terceras partes restantes, desgraciadamente este último grupo es el de menores ingresos.

Como se puede intuir de los argumentos expuestos antes, no es claro que el cambio de sistema dé como resultado una mayor acumulación de capital fijo. Por el contrario, en la medida en que los asalariados consideren las aportaciones de seguridad social como parte de su ingreso neto, en función de los beneficios reales que de ella derivan, el cambio de sistema implicaría un aumento en la carga fiscal efectiva, con resultados desfavorables en la asignación de recursos.

Por otra parte, el cambio de sistema no implica necesariamente un estímulo a las exportaciones. En primer término, porque en la medida en que las aportaciones actuales no sean un impuesto, es obvio que no inciden sobre la competitividad de las exportaciones mexicanas en el extranjero. En segundo lugar, no está claro si un impuesto sustitutivo de las cuotas de seguridad social sería impugnado o no, por lo menos en Estados Unidos. A este respecto, cabe señalar que Estados Unidos no permite que se hagan devoluciones en las exportaciones, por concepto de contribuciones de seguridad social, independientemente de cuál sea la forma en que se cobre. Por lo tanto, la sustitución de gravámenes podría seguir siendo motivo de derechos compensatorios.

Finalmente, con relación a la generalización de la seguridad social, es claro que sería deseable ampliar sus beeficios a toda la población y si este fuera el caso tal vez sería conveniente que el financiamiento de estos servicios se llevara a cabo mediante un impuesto al valor agregado tipo consumo. Sería más fácil cobrar el impuesto si se utilizara la misma base que tiene el impuesto al valor agregado que existe en la actualidad. Sin embargo, para justificar desde el punto de vista de la equidad el cambio de sistema, sería necesario que se generalizara primero la seguridad social y luego proceder al cambio del sistema de financiamiento y no seguir la secuencia inversa de generalizar primero el impuesto y luego la seguridad social. La estrategia podría consistir en ir extendiendo progresivamente la seguridad social, haciendo uso de recursos fiscales, y una vez que se hubiera alcanzado un nivel amplio de cobertura, hacer la sustitución del sistema.

5. RESUMEN Y CONCLUSIONES

En resumen, se puede decir que es necesario preocuparse por la asignación de los recursos que representan las cuotas de seguridad social, dada su importancia y dinámica. Existen muchos estudios que han propuesto el cambio del sistema de financiamiento actual de la seguridad social, basado en un impuesto sobre las nóminas de los salarios, por un impuesto al valor agregado tipo consumo.

Se sostiene que el sistema actual desincentiva el empleo y las exportaciones y, por otra parte, limita la generalización de la seguridad social. Sin embargo, analizando cada uno de estos argumentos, las conclusiones no son claras, al menos para el caso de nuestro país en este momento ■