

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



CEPAL/MEX/77/8
Febrero de 1977

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

EFECTOS DE LA INFLACION SOBRE EL PRESUPUESTO

Documento elaborado por el Sr. Federico Julio Herschel, Experto Regional en Financiamiento del Desarrollo de la Oficina de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas, adscrito a la Subsección de la CEPAL en México. El autor agradece los comentarios y sugerencias recibidos del Sr. Jorge Pachet, así como la colaboración que le prestara el Sr. Eugenio Sánchez en las tareas de estimación.

Este informe no ha sido aprobado oficialmente por la Oficina de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas, la que no comparte necesariamente las opiniones aquí expresadas.

INDICE

	<u>Página</u>
I. El papel del presupuesto en las teorías fundamentales sobre la inflación	1
II. La situación relativa del sector público frente a un proceso inflacionario en marcha	6
1. Método de análisis utilizado	6
2. La medición de los gastos públicos en términos constantes	9
3. Las consecuencias inmediatas en países desarrollados	10
4. La aplicación del esquema en los países latinoamericanos	12
III. Los efectos inflacionarios resultantes de la evolución económica a partir de la crisis 1973-1974	43
IV. Los efectos posteriores del impacto inflacionario sobre el déficit fiscal	50
V. Conclusiones y recomendaciones	53

SECRET

1. The following information is being furnished to you for your information and use only. It is not to be disseminated outside your organization without the express written approval of the source of this information.

2. This information is being furnished to you under the authority of the following source:

3. The information is being furnished to you under the authority of the following source:

4. The information is being furnished to you under the authority of the following source:

5. The information is being furnished to you under the authority of the following source:

6. The information is being furnished to you under the authority of the following source:

7. The information is being furnished to you under the authority of the following source:

8. The information is being furnished to you under the authority of the following source:

9. The information is being furnished to you under the authority of the following source:

10. The information is being furnished to you under the authority of the following source:

I. EL PAPEL DEL PRESUPUESTO EN LAS TEORIAS FUNDAMENTALES
 SOBRE LA INFLACION ^{1/}

Las teorías predominantes en materia inflacionaria, por lo menos hasta fines de la década de los años 50, ya sea la hipótesis cuantitativa o la keynesiana, concentraron su atención en el posible efecto inflacionario de un déficit fiscal sobre la economía. Keynes agregó, como condición necesaria para ello, la existencia de la ocupación plena y sólo en este caso, por lo tanto, el déficit fiscal era una de las formas de llegar a un exceso de demanda, lo que en su momento significó una verdadera revolución. Posteriormente, nuevos enfoques como la tesis estructuralista, exposiciones sobre la inflación de costos y la interpretación del proceso inflacionario considerado como resultado de una lucha entre grupos sociales, confieren menor peso a la intervención del mencionado déficit como determinante del proceso inflacionario y llegan incluso a ocuparse de la transmisión de ese proceso hacia los rubros que componen el presupuesto, pero ninguna de las distintas escuelas de pensamiento concentran su atención fundamental en una relación de causa y efecto --inflación a déficit-- que es precisamente la opuesta del monetarismo y del caso del exceso de demanda en el análisis keynesiano.

Aun cuando en este trabajo el objetivo consiste en examinar los efectos de la inflación sobre el presupuesto, conviene recordar brevemente todos los enfoques mencionados. No se cree que este breve resumen carezca de importancia, porque aun partiendo de los efectos de la inflación sobre el presupuesto, sus implicaciones y consecuencias posteriores deben tenerse en cuenta especialmente para la elección de las posibles medidas de ajuste. Una evaluación de estas derivaciones del supuesto inicial depende precisamente, en buena medida, del enfoque que se adopte con respecto a la inflación en general.

^{1/} Cuando aquí se habla de presupuesto, idealmente tenemos en cuenta su consolidación en el sentido más amplio, incluyendo todos los niveles de gobierno y también las empresas públicas no financieras. Véase al respecto IMF A Manual on Government Finance Statistics, Junio 1974, Págs. 84-108.

Sin embargo, en la práctica, en la mayoría de los casos sólo se cuenta con información relativa al gobierno central.

Empezando con el enfoque monetarista habría que precisar que el déficit fiscal sólo es inflacionario en la medida que se traduzca en una emisión de dinero. Por otra parte, con esta óptica el déficit fiscal no sería el único factor inflacionario ya que habría que considerar también las otras fuentes de creación de medios de pago.

Conviene subrayar que hasta aquí hemos utilizado el déficit fiscal como resultado y a la vez expresión más sintética de los efectos del presupuesto. Un examen más riguroso debería distinguir los distintos rubros que lo determinan. Para la escuela monetarista el déficit sería esencialmente el resultado aritmético de la resta de los tributos del total de gastos, lo que no implica que para muchos integrantes de esta escuela la significación del gobierno o del sector público carezca de importancia sino que, muy por el contrario, muchos de sus expositores más destacados preferirían, en términos generales, reducir los gastos y no aumentar la tributación, para que el Estado tome a su cargo sólo los casos más evidentes de bienes públicos.^{2/}

Para el enfoque keynesiano, fundamentalmente a partir del teorema de Haavelmo el análisis ha entrado en una etapa de creciente refinamiento, comenzándose por distinguir, por un lado, el gasto público que consista en la compra de bienes y servicios y, por otra parte, los impuestos y pagos de transferencia. El efecto expansionista del primer grupo de instrumentos es mayor que la reducción de los segundos, con lo cual se llegó a la conclusión conocida del efecto expansionista de un presupuesto equilibrado. Puede agregarse aquí que es posible distinguir entre grupos de ingresos porque las propensiones a consumir o aún a gastar (lo que incluiría también la propensión a invertir) suelen ser diferentes para cada una de las categorías indicadas y a su vez, los impuestos afectan en forma distinta a cada uno de dichos grupos. Si se supone que un grupo que llamaremos A tenga una alta propensión a consumir y otro grupo B, tenga una menor y si, además, partimos de la hipótesis de que la inversión privada está dada (por ejemplo, porque no se relaciona directamente con el ingreso), un pago a favor del grupo A tendrá mayor

^{2/} Cf. Ved Gandhi, Trends in Public Consumption and Investment, trabajo presentado al 32o. Congreso del International Institute of Public Finance, Edimburgo, septiembre 1976, Pág. 6.

efecto expansionista que el que se lleva a cabo en beneficio del grupo B. A esta altura conviene poner de relieve que entre las filtraciones que determinan la magnitud del efecto multiplicador resultante se encuentran las importaciones, factor que tiene una importancia considerable para los países en proceso de desarrollo.

La teoría de la inflación de costos --llamada inicialmente Nueva Teoría de la Inflación-- concentra su atención en otras variables que las propiamente fiscales si bien estas pueden verse afectadas como consecuencia del proceso inflacionario. En efecto, si suponemos que se ha producido un alza autónoma de salarios, es fácil imaginarse que este movimiento se expandiría al sector público. Por supuesto algo similar podría suceder como resultado de un incremento de otros elementos del costo o de la tasa de ganancias en lo que respecta a las adquisiciones del gobierno. Se producirá, en consecuencia, un alza nominal de los gastos públicos que no necesariamente estará acompañada por un crecimiento paralelo de los ingresos fiscales, pudiendo producirse un déficit como efecto y no como causa de la inflación.^{3/}

Interpretación totalmente diferente es la elaborada principalmente por el economista francés Henri Aujac,^{4/} según la cual la inflación se produce esencialmente como resultado del conflicto entre grupos sociales. Aquí las presiones pueden repercutir sobre el Estado y, más particularmente sobre la magnitud y composición de los gastos e ingresos; por supuesto, este proceso no necesariamente conducirá a un equilibrio entre gastos e ingresos o una constancia del déficit si se parte del mismo como se explicará posteriormente.^{5/}

De acuerdo con la explicación estructuralista del fenómeno inflacionario, existen rigideces en el sistema productivo que constituyen la causa básica de la inflación. Se hace referencia, por ejemplo, a la baja elasticidad de la oferta agropecuaria, insuficiente para generar los ingresos de

3/ Cf. Federico J. Herschel, Ensayos sobre política fiscal, EDESA, Madrid, 1975, pág. 634.

4/ "Inflation as a Monetary Consequence of the Behaviour of Social Groups. A Working Hypothesis", International Economic Papers, No. 4, 1954.

5/ Véase al respecto Larry Sawers and Howard M. Wachtel, "Theory of the State, Government Tax and Purchasing Power", The Review of Income and Wealth, Serie 21, No. 1, mayo 1975.

divisas requeridos por el crecimiento de la economía o de abastecer de bienes indispensables a los asalariados. También puede resultar que la causa básica se atribuya a un desequilibrio externo provocado, a su vez, por la inelasticidad de la demanda externa para los productos de los países de América Latina, frente a una demanda con elasticidad elevada para los productos a importar. El desequilibrio externo provocará luego una devaluación del tipo de cambio para restablecer el equilibrio, pero esta modificación del tipo de cambio repercutirá sobre otros sectores; por ejemplo, los asalariados, que no admitirán una reducción de su nivel de vida. Naturalmente, cabe preguntarse cuál es el papel que habrá de jugar el déficit fiscal en la teoría estructuralista.

La existencia de un déficit fiscal no basta lógicamente para calificarlo de "estructural". Evidentemente, un desequilibrio presupuestario puede darse cuando el Gobierno, en forma "deliberada", resuelva aumentar el gasto real o poner en vigencia una reducción de las tasas tributarias efectivas que conduzca a un descenso real de las recaudaciones.

La posibilidad de que pueda resultar un déficit presupuestario en forma no intencionada, ha sido contemplada ya por el mismo Keynes al señalar que el consumo puede exceder el ingreso no sólo en el caso de personas e instituciones, sino también en el del Gobierno que en forma "intencionada o no" (willingly or unwillingly) puede incurrir en un déficit presupuestario.^{6/}

En la hipótesis de una inelasticidad a la baja, los precios de un grupo determinado de bienes o servicios pueden subir sin que descienda el de los demás bienes. Si, por alguna circunstancia, el Estado adquiere una proporción importante de aquéllos, no existirá ninguna razón para que haya un aumento paralelo de sus ingresos.

Hasta aquí podrá explicarse la situación empleando la teoría de la inflación de costos. Se agrega ahora, sin embargo, una condición esencial: la inelasticidad de los precios a la baja; pero debe existir una causa más profunda que explique la rigidez del gasto, ya que el Estado podría disminuir la compra o el uso de los bienes y/o servicios que han experimentado un alza de precios.

^{6/} John Maynard Keynes, The General Theory of Employment, Interest and Money, Macmillan, Londres, p. 98'

Como ejemplo típico de una rigidez estructural, dentro de los gastos públicos, puede mencionarse la desocupación disfrazada en el sector público, que no es sino el reflejo de la deficiencia estructural de la economía en su conjunto que no permite ofrecer una ocupación productiva en otro sector al personal "excedente". Si para mantenerse en la hipótesis anterior se ocasionó un alza de salarios, podría pensarse en una reducción de la ocupación en el sector público, respondiendo así al clamor de muchos en contra de la burocracia excesiva. Sin embargo, reflexionando sobre los posibles efectos de una medida de esta índole, es fácil imaginar que las consecuencias de orden social podrían ser graves, a menos que se subsidiasen los desocupados, por lo cual sólo se cambiaría la forma del gasto público, pero no necesariamente su monto, aparte de otros efectos desfavorables de la desocupación.

Por otra parte, pasando al reverso de la moneda, ¿por qué no pueden subirse en forma deliberada, o por qué no crecen automáticamente los ingresos fiscales? La inflexibilidad del sistema tributario, debida a las fallas del mismo sistema, la ineficiencia o insuficiencia del aparato administrador, la evasión legal (acción de los grupos o factores de poder) o ilegal, son ejemplos ya clásicos del aspecto tributario de los estrangulamientos o rigideces susceptibles de acentuar un proceso inflacionario en los países en proceso de desarrollo.

Merece ponerse de relieve que aquí ya contamos con elementos fundamentales que representan una primera etapa de un examen en el cual los rubros del presupuesto son determinados por el proceso inflacionario y no determinantes del mismo, si bien su finalidad no ha sido tanto concentrarse en el propósito de este trabajo como explicar el carácter acumulativo del proceso inflacionario.

II. LA SITUACION RELATIVA DEL SECTOR PUBLICO FRENTE A UN PROCESO INFLACIONARIO EN MARCHA

1. Método de análisis utilizado

Desde el punto de vista analítico una primera aproximación partiría del supuesto de que el gobierno se enfrenta a un proceso inflacionario y desea mantener su situación real, excluyendo una emisión intencional de dinero. Esto implica que si se partiera de un déficit de cero, el gobierno se pondría a mantenerlo y en caso de haber tenido un déficit de 10% de sus gastos brutos en términos reales lo debería mantener a ese mismo nivel. En esta forma se seguiría una hipótesis parecida a la que se suele aplicar a los grupos sociales. En efecto, para los asalariados el problema crucial consiste en determinar si han mantenido su salario real.

En el caso del gobierno la hipótesis adoptada de mantener, fundamentalmente, el gasto, se justifica porque, en cierto modo, el impuesto es básicamente un medio para transferir recursos, en el presupuesto de asignación al Estado, y de un grupo de la población a otro en el presupuesto de distribución,^{1/} excluyendo de este modo variaciones intencionales en el presupuesto de estabilización. Sin embargo, como en primer lugar el propósito de este trabajo es examinar las variaciones en términos reales tanto de gastos como también de impuestos del sector público, a fin de aclarar supuestos alternativos los hemos indicado en el cuadro 1: Una primera hipótesis se basaría en la constancia del déficit en términos nominales lo que haría necesario reducir los gastos o aumentar la tributación en términos reales (caso A). Otra posibilidad consistiría en la constancia de la relación porcentual del déficit con respecto al producto bruto. Este último resultado puede lograrse ya sea no cambiando el gasto en términos reales, pero modificando la carga tributaria o conservando esta última, pero variando los gastos en términos reales. Esta última hipótesis específica tendría la ventaja de que en principio se trataría de examinar una situación en que no se alterara la distribución del ingreso de los demás grupos sociales.

^{1/} Cf. Richard A. Musgrave, "A Study in Public Economy", The Theory of Public Finance. McGraw Hill, Nueva York, 1959, págs. 16 a 18.

Cuadro 1

ALTERNATIVAS PARA CONSIDERAR FIJO EL DEFICIT FISCAL

	Supuesto A		Supuesto B		Supuesto C	
	Año 0	Año 1	Año 0	Año 1	Año 1	
Gastos públicos	20	44 ^{a/} 38	20	120 44 ^{a/} 40	44 ^{a/}	
Impuestos	18	42 36	18	40 36	39.6	
Déficit	2	2 2	2	4 4	4.4	
Aumento de precios implícitos del gasto público (%)		120		120	120	
Aumento de precios implícitos del producto interno bruto		100		100	100	
Producto interno bruto en términos corrientes	100	200	100	200	200	
Déficit como porcentaje del producto interno bruto	2	1 1	2	2 2	2.2	
Déficit como porcentaje del gasto público	10	4.5 5.26	10	9.1 10		

a/ Sólo en estos casos se mantiene el gasto en términos reales.

/Sin embargo,

Sin embargo, debe insistirse en que lo que nos interesa aquí por ahora en este esquema simplificado es mantener el gasto público en términos reales, pero también su financiamiento, es decir, los impuestos. De ahí que nos parece más adecuado el supuesto C, o sea mantener en términos reales el déficit. Conviene destacar que toda diferencia entre la Alternativa B y C sólo surge cuando las variaciones en los precios implícitos del gasto público no coinciden con las del índice más general de precios, que en nuestro ejemplo es el índice implícito del producto interno bruto. Aquí hemos indicado como ejemplo un aumento de los precios implícitos del gasto público mayor que el índice de precios implícito en el producto interno bruto. Evidentemente también es posible que ocurra una situación opuesta, lo que equivaldría a una mejoría de los términos de intercambio, ya que sin modificar sus ingresos reales expresados en precios implícitos pudieran aumentar los gastos en términos reales. Ahora se observa claramente que la diferencia entre la hipótesis B y C consiste en la distinta forma de calcular en términos constantes los impuestos: utilizar como deflactor el índice general de precios o el que resulta de los gastos públicos. Hecha esta aclaración resulta evidentemente inaceptable la hipótesis A, porque para mantener el mismo gasto real, los impuestos tendrían que aumentar más que ambos índices. Para concluir reiteramos que la hipótesis C parece la más lógica, por la misma razón que el salario se tiende a deflacionar por un índice que más se acerque a la clase de bienes que se adquieren con dicho salario.

De acuerdo con la hipótesis aceptada, se excluye del análisis que sigue el posible beneficio que pudiera resultar de la emisión misma. Este procedimiento nos parece plenamente justificado desde el punto de vista que tiene como mira el efecto de la inflación sobre el presupuesto, porque a esta altura confundiría el razonamiento examinar conjuntamente dicho efecto y al mismo tiempo una variación en la emisión que, de una manera u otra, nuevamente nos volvería al punto de partida al incluir en el examen una financiación con una eventual incidencia inflacionaria. Ello no implica que en la realidad frecuentemente estos fenómenos no ocurran al mismo tiempo o, por lo menos, de modo tal que no resulta fácil distinguir la secuencia de causa y efecto. Pero por ahora veamos las consecuencias en el caso más simple mencionado.

2. La medición de los gastos públicos en términos constantes

Un primer problema que se presenta es la manera más adecuada para determinar el aumento de precios que se ha producido en el sector público. Conforme a la clasificación efectuada por Paul Studenski^{2/} existen los siguientes métodos para determinar el producto en términos constantes:

- a) La deflación por un índice general de precios;
- b) Deflación de los valores corrientes por diferentes índices según categoría o clases de componentes del gasto total;
- c) Evaluación del producto físico en precios del año base.

En términos generales, es el último procedimiento que se considera el más confiable, lo que no implica que no pueden surgir complicaciones como la posibilidad de cambios de calidad en productos físicos en principio iguales.

Es evidente que para el objetivo de este trabajo, el primer procedimiento sólo sería de poca utilidad. Para nuestra finalidad interesa, como es obvio, aislar los movimientos de precios resultantes de la demanda del sector público. Aunque tratáramos fundamentalmente sólo este enfoque, no debe dejarse de señalar que la producción pública^{3/} o sea la oferta proporcionada por el sector, incluyendo las empresas, también tiene una considerable importancia no sólo por los efectos generales sobre la economía, sino también para nuestro enfoque más reducido, ya que un aumento de los precios de los insumos o de los productos a vender de una empresa tiende a repercutir también sobre el presupuesto del gobierno, propiamente dicho, al requerir subsidios o poder transferirle sus utilidades. Aun cuando no exista una información detallada sobre cada uno de los precios de los bienes que compra el sector público, contando con una suficiente clasificación de los bienes que adquiere, se puede tratar de encontrar un precio promedio de un grupo de bienes similares a los que se venden al gobierno. Si se sabe, por ejemplo, la proporción de los gastos totales representados por compra de uniformes y ropa y se conoce el aumento de precios del

2/ The Income of Nations, Theory, Measurement and Analysis: Past and Present, New York, University Press, 1958, p. 218 y 219.

3/ Para un examen de estos dos enfoques al sector público véase Richard A. Musgrave y Peggy B. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, McGraw Hill, Nueva York 1973, pp. 8-10, y Ricardo Cibotti y Enrique Sierra, El Sector Público en la Planificación del Desarrollo, Textos del ILPES, México 1970, Cap. I.

vestuario, es posible aplicarlo a la parte indicada y deflacionar los gastos respectivos en esta forma.^{4/}

El otro procedimiento resulta difícil de emplear en la práctica para todos los rubros que componen el gasto público porque normalmente falta una información suficiente, salvo en casos muy particulares cuando se trata de bienes o servicios fácilmente medibles, tal es el caso de la construcción de carreteras debidamente clasificadas por tipo.

En la práctica se suelen combinar ambos procedimientos, especialmente en el caso de los pocos países de América Latina que tratan de determinar el incremento de precios de los distintos componentes de la demanda final y muy particularmente del gasto público.

3. Las consecuencias inmediatas en países desarrollados

Aunque hasta aquí hemos mencionado sólo flujos, una de las consecuencias más importantes de una inflación en su etapa inicial es reducir el valor real de la deuda interna del gobierno, mecanismo parecido al que se da entre deudores y acreedores en el sector privado.^{5/} Por supuesto, este beneficio no puede aprovecharse durante mucho tiempo como una forma de financiar anualmente los gastos públicos. A medida que el proceso inflacionario se acelera, disminuirá la demanda del público por esta clase de valores y fácilmente se llegará a un momento en que los inversores se desprenderán de los valores que poseían. Por supuesto, el gobierno podrá adoptar medidas para contrarrestar estos efectos, pero esta clase de acciones ya pertenecen a otro capítulo que se verá posteriormente.

El segundo factor que normalmente se indica como beneficio en términos reales a favor del gobierno se explica por la influencia de la inflación sobre los ingresos tributarios en términos reales. Siguiendo a Laidler y Parkin^{5/} las disposiciones vigentes en los países desarrollados determinan cambios a favor del gobierno en los impuestos a la renta personal, a las ganancias de capital y a las ganancias de las sociedades. En el impuesto a la renta las

^{4/} Cf. David Graytak, Richard Gustely y Robert J. Dinkelmeyer, The Effects of Inflation on Local Government Expenditures, National Tax Journal, diciembre de 1974.

^{5/} Cf. D.E.W. Laidler y J. M. Parkin, "Inflation. A Survey", The Economic Journal, diciembre 1975, págs. 790 y siguientes.

deducciones personales o conceptos similares se fijan en términos nominales y, lo que es más importante aún, las tasas marginales de tipo progresivo se fijan con base en el ingreso nominal y, no, el real. Las ganancias de capital se determinan en términos nominales y en cuanto al impuesto sobre sociedades (básicamente de tipo proporcional) se insiste en el mayor valor nominal de los inventarios que frecuentemente se considera como utilidad normal. Aun cuando este modelo ya no sigue teniendo validez plena en todos los países desarrollados, todavía rige en buena medida en varios de ellos que recién a partir de la crisis 1973-1974 prestan mayor atención a esta clase de problemas. Merece destacarse el hecho de que esta característica del sistema tributario determina un aumento de los ingresos en momentos inflacionarios e idealmente una caída en periodos de depresión. Es por tales razones que la "flexibilidad automática" se convertía en una de las herramientas fundamentales del instrumental de la política económica para lograr la estabilidad.

Es importante subrayar que en esta clase de análisis se excluían prácticamente los gastos públicos y aún hoy son muy escasas no sólo las investigaciones empíricas, sino inclusive las consideraciones teóricas acerca del impacto de la inflación sobre los gastos públicos. Entre el reducido número de estudios se destaca sobre todo el excelente trabajo verdaderamente pionero de David R. Morgan ^{6/} y un estudio del efecto de la inflación sobre los gastos de los gobiernos locales. ^{7/}

En uno de los primeros trabajos realizados en un país desarrollado en base a razonamientos a priori se llegó a la conclusión de que la elasticidad de los gastos públicos tendía a ser inferior a la de los ingresos públicos, ya que parte de dichos gastos no estaba sujeta a un aumento y si esto ocurriera sólo llegaría a producirse después de un considerable retardo. Tal es el caso del pago de intereses. Por otra parte se indicó la posibilidad de que se practicase una política de ingresos basada muy particularmente en la

6/ FMI "The impact of Inflation on Government Expenditure". Trabajo sin publicar.

7/ Cf. The Effects of Inflation on Local Government Expenditures, op. cit.

restricción de incrementos de sueldos y salarios en el sector público.^{8/}

A pesar de estos razonamientos, las evidencias empíricas para 16 países desarrollados demostró una elasticidad del deflactor de los gastos públicos, mayor que uno, con una sola excepción, lo que implica en otros términos que los precios de los gastos públicos han subido más rápidamente que los del sector privado, alza que ha sido particularmente acelerada en el rubro de los gastos de consumo.^{9/}

Estas evidencias limitan la magnitud del impacto de la flexibilidad automática pero según algunos trabajos realizados siguió siendo válida --por lo menos hasta ahora-- una tendencia hacia el superávit del gobierno.^{10/}

4. La aplicación del esquema en los países latinoamericanos

La flexibilidad automática de los impuestos --mayor que la de los gastos públicos-- durante mucho tiempo fue considerada uno de los elementos básicos de una política antiinflacionaria, de modo tal que al freno (drag) fiscal se atribuyeron "virtudes" deflacionarias. Por supuesto, esta óptica se basa en una visión keynesiana o menetarista y no considera sus implicaciones para una inflación de costos, pero como el déficit aún para la escuela estructuralista es un factor de propagación, tiene importancia fundamental tratar de determinar las consecuencias de un proceso inflacionario ya iniciado sobre ingresos y gastos públicos. Dejamos para un subcapítulo posterior un tratamiento algo más detenido de la inflación importada tan característica de la evolución reciente.

Un elemento crucial que debe examinarse de acuerdo con el esquema anterior es la elasticidad del sistema tributario. Para ello se han indicado los valores relativos en el cuadro 2. Debe destacarse que estas elasticidades fueron determinadas en base a valores en términos corrientes^{11/} por lo que cabe suponer que son apreciables en principio, para el caso de un alza de precios.

8/ Cf. A. R. Prest, "Inflation and the Public Finances", The Three Banks Review, No. 97, marzo de 1973, pp. 10 y 11.

9/ The Impact of Inflation on Government Expenditures, op. cit., pág. 36.

10/ Cf. B. M. Biechman, Edward M. Gramlich y Robert W. Hartman "Setting National Priorities", The 1975 Budget, Brookings Institution, Washington, D. C. 1974 págs. 251 y 252, e Inflation and the Public Finances, op. cit.

11/ Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina, 1976, E/CEPAL/1021, 18 de noviembre de 1976.

Cuadro 2
ELASTICIDAD PRODUCTO DEL SISTEMA TRIBUTARIO
(Porcentajes)

Pais	1960- 1970	1971	1972	1973
Argentina	1.09	0.86	0.86	0.99
Barbados	...	...	...	...
Bolivia	1.16	0.89	0.91	...
Brasil	1.14	0.99	1.08	1.02
Colombia	1.22	1.00	0.94	...
Costa Rica	1.15	0.99	1.01	1.07
Cuba	...	...	...	...
Chile	1.12	1.01	0.90	...
Ecuador	1.08	1.17	1.03	...
El Salvador	0.94	1.01	1.02	1.08
Guatemala	0.97	1.01	0.99	0.95
Guyana	...	...	...	...
Haití	0.77	1.00	0.98	...
Honduras	1.12	0.96	0.96	1.05
Jamaica	...	...	...	...
México	1.17	1.02	1.03	1.03
Nicaragua	0.94	1.03	0.98	1.17
Panamá	1.22	1.01	0.97	0.99
Paraguay	1.21	0.90	0.88	...
Perú	1.18	0.97	0.99	0.98
República Dominicana	0.90	1.01	0.93	0.93
Trinidad y Tabago	...	...	...	...
Uruguay	1.13	1.01	0.87	...
Venezuela	0.98	1.21	0.96	1.12
<u>América Latina a/</u>	<u>1.10</u>	<u>1.00</u>	<u>1.01</u>	<u>1.04</u>

Fuente: CEPAL, Indicadores del Desarrollo Económico y Social en América Latina, 1976 (E/CEPAL/IC21) p. 76.

a/ Excluye Cuba y países de habla inglesa del Caribe.

/Como puede

Como puede apreciarse en el cuadro indicado, la elasticidad media para América Latina es sólo levemente superior a 1 en el período 1960-1970 y posteriormente se iguala a la unidad o la supera apenas.

Si bien un examen más profundo exigiría una investigación particular como la realizada en Argentina que se describirá posteriormente, las siguientes observaciones generales pueden formularse a partir del cuadro mencionado:

a) La elasticidad no sólo es baja, sino que en varios países tiende a declinar en los primeros tres años de la década de los setenta con respecto al promedio de la anterior (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Panamá, Paraguay, Uruguay).

b) Parte de la explicación está dada por la baja proporción de los impuestos directos en el total (véase el cuadro 3).

c) En algunos casos las variaciones de la elasticidad global están asociados a una caída de la proporción de los impuestos dependientes del comercio exterior (por ejemplo Costa Rica, Chile, Honduras, México, Panamá, Paraguay). Explicaciones posibles serían las siguientes:

i) Al avanzar el proceso de sustitución de importaciones caen los ingresos provenientes de impuestos sobre bienes que antes se importaban, factor que puede ser especialmente relevante en países que pasan por un proceso de integración, hasta que se haya logrado construir una nueva estructura tributaria con mayor ponderación de impuestos internos.

ii) En países fuertemente dependientes de la exportación de un número reducido de productos, la caída proporcional se debe a una caída en términos absolutos como consecuencia de menores ingresos provenientes de dichas exportaciones (Chile 1960-1970). (Véase el cuadro 4).

La determinación de las cifras comentadas corresponde a la elasticidad ex post, es decir, puede incluir aumentos que son el resultado de cambios en las tasas de los gravámenes o de otras modificaciones de los mismos. Esta clase de elasticidad (buoyancy) no carece de importancia porque es una indicación del potencial tributario que puede obtenerse en general sin cambios drásticos en toda la estructura tributaria. Sin embargo, esta noción no corresponde al concepto de elasticidad ex ante que sería el más adecuado si quisiéramos utilizar el esquema explicado anteriormente para los países

Cuadro 3

IMPUESTOS DIRECTOS

(Porcentajes de la recaudación tributaria total)

Pafs	1960	1970	1971	1972	1973
Argentina	23.3	22.0	18.1	16.4	18.7
Barbados	...	...	...	...	...
Bolivia	12.7	14.5	21.7	19.0	...
Brasil	20.0	24.4	27.8	31.9	31.9
Colombia	31.4	47.5	45.8	45.5	...
Costa Rica	16.0	23.2	23.9	25.5	...
Cuba	...	...	...	...	...
Chile	38.6	35.1	32.7	29.8	...
Ecuador	14.7	20.9	29.0	28.6	...
El Salvador	12.5	24.6	24.9	24.8	25.6
Guatemala	9.2	17.6	18.3	19.3	...
Guyana	...	...	...	...	...
Haití	8.8	11.7	10.7	11.9	...
Honduras	17.3	28.5	27.9	25.9	...
Jamaica	...	...	...	...	...
México	34.3	45.8	44.9	46.8	45.2
Nicaragua	12.2	19.4	19.5	20.6	15.5
Panamá	32.6	48.1	48.5	44.8	47.5
Paraguay	17.2	17.5	19.3	20.1	...
Perú	38.1	36.0	30.0	35.3	...
República Dominicana	23.7	30.1	30.2	31.2	31.8
Trinidad y Tabago	...	...	...	...	...
Uruguay	21.4	15.0	13.8	...	...
Venezuela	55.5	70.4	76.1	76.1	81.0
<u>América Latina a/</u>	<u>29.6</u>	<u>37.6</u>	<u>34.7</u>	<u>36.2</u>	...

Fuente: CEPAL, Indicadores del Desarrollo Económico y Social en América Latina, 1976 (E/CEPAL/1021)

p. 76.

a/ Excluye Cuba y países de habla inglesa del Caribe.

Cuadro 4

IMPUESTOS PROVENIENTES DEL COMERCIO EXTERIOR 1960-1973

(Porcentajes de la recaudación tributaria total)

Pais	1960	1970	1971	1972	1973
Argentina	23.5	12.1	14.4	18.2	17.5
Barbados	...	...	...	...	...
Bolivia	38.8	57.1	44.6	43.8	...
Brasil	4.4	3.1	3.2	3.3	3.4
Colombia	25.8	21.2	20.9	19.5	...
Costa Rica	63.5	34.2	31.3	23.6	...
Cuba	...	...	...	...	...
Chile	20.0	11.9	10.1	9.7	...
Ecuador	47.1	49.7	39.1	38.4	...
El Salvador	62.1	43.0	38.0	38.9	40.5
Guatemala	45.8	29.1	28.6	26.9	...
Guyana	...	...	...	...	...
Haití	64.4	55.3	56.2	52.6	...
Honduras	51.6	29.8	31.5	32.0	...
Jamaica	...	...	...	...	...
México	22.3	10.8	9.3	8.7	9.3
Nicaragua	56.8	30.0	27.4	26.5	38.8
Panamá	49.3	29.1	28.9	27.6	26.0
Paraguay	65.5	46.3	44.7	39.2	...
Perú	22.8	24.6	25.2	21.0	...
República Dominicana	38.1	48.0	48.7	48.2	50.5
Trinidad y Tabago	...	...	...	...	...
Uruguay	27.4	12.1	11.6	...	...
Venezuela	26.6	10.7	8.6	8.2	6.2
<u>América Latina a/</u>	<u>21.1</u>	<u>12.8</u>	<u>12.3</u>	<u>12.5</u>	...

Fuente: CEPAL, Indicadores del Desarrollo Económico y Social en América Latina, 1976, (E/CEPAL/1021) p. 76.

a/ Excluye Cuba y países de habla inglesa del Caribe.

desarrollados en los cuales se confía, hasta cierto punto en un aumento automático de los ingresos tributarios. En este sentido es evidente que la baja proporción de los impuestos directos mencionados en el apartado anterior determinarían también una baja elasticidad ex ante. Otras explicaciones adicionales de tipo general serían las siguientes:

1) La existencia de impuestos al patrimonio, por ejemplo el territorial, que se basan en valores patrimoniales obtenidos varios años antes del momento del pago, lo que significa en otros términos que el impuesto se aplica a valores devaluados con respecto a la evolución del proceso inflacionario;

2) Impuestos específicos que frecuentemente tampoco se ajustan al cambio de precios (p.ej. x pesos o cruzeiros por paquete de cigarros);

3) Impuestos indirectos de tipo regresivo, lo que implica normalmente una baja elasticidad ingreso;

4) Retardos significativos entre la generación del hecho imponible y el pago del gravamen.

Antes de comentar la investigación específica ya mencionada conviene aclarar que:

La flexibilidad de la recaudación tributaria depende de dos elementos: de la flexibilidad de la base del impuesto (materia imponible) y de la estructura tributaria existente.

Un impuesto a la renta con tasas progresivas contiene un importante elemento de elasticidad --a menos que surjan factores de distorsión-- a medida que crece el ingreso monetario. Evidentemente, para que un impuesto al consumo sea elástico es condición necesaria que la base imponible esté constituida por productos con alta elasticidad-ingreso.

Los siguientes conceptos, explicaciones y conclusiones sintetizan un estudio especial realizado en la Argentina.^{12/}

Se estima conveniente, antes de entrar a considerar los factores que determinan la evolución en el tiempo de los principales impuestos, hacer una síntesis de los conceptos y definiciones utilizados en el desarrollo de este último punto.

^{12/} Cf. F. Herschel, Ensayos sobre Política Fiscal, p. 235 y siguientes.

El hecho de haber empleado una metodología analítica que no es común encontrar en este tipo de trabajo, obliga a aclarar el significado de los términos usados y las relaciones que existen entre los diversos conceptos, para facilitar la claridad en la exposición de los temas que se tocarán más adelante. Muchas de ellas no son expresiones o definiciones convencionales, sino que derivan de la terminología habitual en las estadísticas oficiales (especialmente la distinción entre lo "devengado" y lo "recaudado", deuda pendiente, etc.). Otras denominaciones han sido introducidas por nosotros para diferenciar magnitudes que consideramos de importancia para el análisis (tal es el caso de devengado, "teórico" y "real", recaudación "potencial" y "efectiva", etc.).

Se pasa revista a continuación a los puntos que se consideran esenciales dentro de lo adelantado en el párrafo precedente:

1) Los tributos estudiados en el capítulo son, exclusivamente, los que corresponden al Gobierno nacional. En algunos gravámenes, (réditos, ventas, internos), parte de la recaudación de los mismos se transfiere a las provincias o municipios (por ejemplo, en virtud de convenios de coparticipación), sin embargo, en estos casos, se ha considerado el total del gravamen, sin distinguir su destino jurisdiccional. En este capítulo no se han estudiado los ingresos tributarios propios de provincias y municipios, debido a que representan una proporción relativamente pequeña de la recaudación.

2) Las estimaciones comprenden los siguientes gravámenes: réditos, ventas, internos (tabaco), recargos sobre importaciones, retención sobre exportaciones, aportes jubilatorios^{13/} y otros tributos. Estos últimos constituyen una consolidación de los impuestos de menor producido, cada uno de los cuales, individualmente considerado, no representa más del 5 por 100 de la recaudación impositiva total del Gobierno nacional. El impuesto a los réditos figura desagregado en cuatro componentes: réditos personales, réditos de sociedades de capital, retenciones sobre rentas del trabajo y retenciones sobre dividendos y otras fuentes de ingreso.

^{13/} Dentro de "aportes jubilatorios" se incluye tanto a los aportes de afiliados como a las contribuciones de empleadores.

3) El impuesto "devengado teórico" es el que surge de proyecciones en que se vinculan las variables tributarias con factores independientes que las determinan. Así, por ejemplo, en la proyección del impuesto a los réditos personales, los valores del año base se vincularon con el incremento en el ingreso real, el nivel de precios y el crecimiento demográfico (variables independientes).

Las relaciones funcionales consideradas no toman en cuenta la totalidad de los factores que influyen en la tributación ya que varios de ellos no pudieron ser analizados por falta total de información estadística o por ser ésta insuficiente. En el ejemplo previamente indicado no fueron tenidos en cuenta los incrementos de evasión y las deducciones por inversión. Estos dos últimos factores, tal como se verá posteriormente, explican la mayor parte de la diferencia entre el devengado teórico y el devengado real en el impuesto a los réditos.

Un supuesto básico en estas estimaciones es que, para el período proyectado, se mantienen las relaciones observadas en el año base.

4) El impuesto "realmente devengado" es el que resulta de las declaraciones juradas presentadas por los contribuyentes al fisco.

Las series estadísticas discriminadas de la Dirección General Impositiva se basan en el concepto de "devengado real"; sin embargo, resulta evidente que para el manejo de las finanzas públicas tiene importancia fundamental el impuesto efectivamente ingresado^{14/}, que sólo se contabiliza en forma global. De ello surge la necesidad de establecer una conciliación entre ambas magnitudes, que permita pasar, alternativamente, de uno a otro concepto. Con ese propósito, en los próximos dos incisos se define en primer lugar la recaudación potencial (paso intermedio), para proseguir luego a definir la recaudación efectiva.

5) En base a los importes anuales de "devengado real" se estimó la "recaudación potencial".

^{14/} Ninguno de ambos conceptos (devengado teórico o real) debe confundirse con los montos pagados al presentar los contribuyentes sus declaraciones. Los pagos pueden ser mayores o menores que el "devengado real", dependiendo ello de los ingresos a cuenta de ejercicios fiscales anteriores, las retenciones previas, etc.

El "devengado real" y la "recaudación potencial" se han considerado coincidentes (aun cuando en la realidad haya algunos desfases de poca magnitud) en los siguientes impuestos:^{15/}

Réditos (retención sobre rentas del trabajo)

Réditos (retención sobre dividendos y otras rentas).

Internos (tabaco)

Recargos sobre importaciones.

Retención sobre exportaciones.

Aportes jubilatorios

Otros tributos

Por otra parte, se utilizaron fórmulas que permitieron la conversión del "devengado real" en "recaudación potencial", de acuerdo con las modalidades de pago establecidas legalmente. Este análisis, que será considerado con más detenimiento posteriormente, se desarrolló en los tributos siguientes:

Réditos personales.

Réditos de sociedades de capital.

Ventas.

6) La "recaudación potencial" se convierte en "recaudación efectiva" una vez que se hacen, al primer concepto, las detracciones o adiciones correspondientes a los movimientos de la deuda pendiente que mantienen los contribuyentes con el fisco. Si en un período dado, los responsables solicitan prórroga para el pago de los impuestos previamente declarados, podríamos decir que, en la misma medida, el Estado recibe compromisos de pago y no dinero efectivo. Al mismo tiempo que se incrementa el saldo de deuda pendiente, se verificará que la diferencia entre la recaudación efectiva y la potencial, se va acrecentando. El caso contrario se produce cuando hay una recuperación neta de deuda en el transcurso del ejercicio fiscal.

^{15/} En el curso de este capítulo, generalmente se expresan los impuestos por la materia imponible que gravan, omitiendo su denominación completa (v.g.: "ventas" por "impuesto a las ventas").

El objetivo fundamental de la determinación de estas relaciones tributarias ha sido el de tener una base para proyectar posteriormente los ingresos futuros. Además, la comparación entre el impuesto teórico calculado y el impuesto real, permite extraer conclusiones sobre la significación cuantitativa de los factores que pueden haber determinado discrepancias entre estas dos magnitudes. Entre estos factores merecerán especial atención los cambios habidos en la evasión y las modificaciones en la estructura legal (excluidas tasas y deducciones) tales como desgravaciones para inversión en el impuesto a los réditos, etc.

En lo que resta se pondrá énfasis en un tercer aspecto que consideramos ligado íntimamente a los anteriores y es el que se refiere a la elasticidad de los principales impuestos.

Esta parte de la investigación, para la cual se utilizó el material estadístico reunido en el análisis retrospectivo (período 1950-62), se ha realizado mediante la comparación de la evolución de los tributos con la del producto bruto (en términos corrientes). Un sumario de los análisis realizados se encuentra en el cuadro 5, en el cual figuran cifras sobre el monto del devengado real de cada impuesto al principio y al final del período seleccionado, comparándose los incrementos observados con el del producto bruto.

La impresión general que surge de la interpretación de este cuadro es que el sistema tributario del Gobierno Nacional es inelástico, como se confirmará a continuación, haciendo referencia a los impuestos en particular. ^{16/}

^{16/} El comentario sobre la elasticidad del impuesto a los réditos personales se encuentra en el apartado siguiente, donde se ha realizado también una determinación de la elasticidad mediante el análisis de regresión. Este último procedimiento ha sido frecuentemente utilizado en países de economía más avanzada, en especial Estados Unidos y el Reino Unido. En este estudio prácticamente no se ha hecho uso de esta herramienta por las siguientes razones: 1) la frecuencia de los cambios legales haría sumamente difícil homogeneizar las series tributarias. Además, los cambios son profundos en ciertos años, mientras que en países avanzados generalmente tienen un carácter marginal; 2) la falta de datos estadísticos suficientemente discriminados; 3) la intervención de factores exógenos (tales como cambios frecuentes e imprevisibles en la política económica) tornan muchas veces errática la relación entre la variable impuesto y la variable económica que determina aquélla.

Cuadro 5

**ARGENTINA: EVOLUCION DEL DEVENGADO REAL DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS Y
DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO ^{a/}**

Impuesto	Período conside- rado	Tasa constante del año	Devengado real		Incre- mento (Porcen- taje)	Incremento del producto bruto interno en el período (Porcentaje)
			Año base Millones de pesos	Año final		
Impuesto a los réditos de sociedades de capital	1955-60	1960	1 906	8 854	365	430
Ventas	1955-60	1960	2 789	16 051	476	430
Internos (tabaco)	1955-60	1960	2 238	8 423	276	430
Recargos sobre importaciones	1959-61	1961	15 225	27 527	81	53
Retención sobre expor- taciones	1959-61	1961	5 121	5 987	17	53
Jubilaciones	1960-62	1962	32 556	51 976	60	42

^{a/} No se incluye en este cuadro el impuesto a los réditos personales.
En el texto se analiza detalladamente la elasticidad del mismo.

/En cuanto

En cuanto a la evolución operada en los principales impuestos podemos extraer las siguientes conclusiones:

Impuesto a los réditos de sociedades de capital:^{17/} el crecimiento del impuesto devengado es menor que el producto bruto. Normalmente se debió esperar una evolución aproximadamente paralela. El menor incremento del impuesto devengado real es imputable a la influencia de las desgravaciones por inversión y la revaluación de activos; se supone además que no haya habido cambios en la evasión.

Impuesto a las ventas: el impuesto devengado creció algo más que el producto bruto en el período observado debido al aumento del producto industrial, relativamente más rápido que el del producto global.

Impuestos internos (tabaco): el deterioro sensible del impuesto tiene su explicación en la disminución del consumo de cigarrillos de producción nacional y su reemplazo por la introducción clandestina de mercadería extranjera.

Recargos sobre importaciones: el crecimiento de los recargos, mucho más intenso que el del producto, está motivado por el aumento excepcional de las importaciones (medidas en dólares) y un aumento reducido del tipo de cambio promedio de las mismas.

Retención sobre exportaciones: el avance relativamente pequeño de las retenciones tiene su explicación en la baja de las exportaciones (expresado en dólares) respecto al año base. En compensación, se produjo un aumento en el tipo de cambio promedio que, sin embargo, fue muy inferior al desplazamiento de los precios internos.

Aportes jubilatorios: el incremento mayor del impuesto recaudado se debe a una recuperación sensible en el cobro de la deuda pendiente,^{18/} causado por el otorgamiento de condiciones especiales de pago.

Sobre la base de las observaciones anteriores y de otras investigaciones analizadas en este capítulo, podemos formular las siguientes apreciaciones sobre la elasticidad del sistema tributario:

^{17/} Debe hacerse notar que se refiere al impuesto devengado.

^{18/} Para este gravamen se debieron hacer los cálculos con el monto de lo recaudado, por no existir información sobre el impuesto devengado.

1) El impuesto a los réditos personales^{19/} contiene teóricamente un importante elemento de elasticidad, debido a la influencia de la inflación. En la práctica, sin embargo, su comportamiento ha sido muy distinto, ya que la evasión creciente ha compensado con creces esta tendencia. Del efecto combinado de ambos factores resultó que en el periodo 1951-60 el impuesto a los réditos ha sido inelástico.

Otro factor que ha incidido en su inelasticidad, tanto entre las personas físicas como entre las sociedades de capital, ha sido la ampliación de las desgravaciones por inversión, que adquirieron gran importancia en el periodo estudiado. Pero aun suponiendo que las franquicias se mantuvieran dentro de los límites actuales, no puede esperarse más que un crecimiento aproximadamente proporcional al producto, a menos que se corrijan drásticamente las tendencias mostradas últimamente en materia de evasión.

2) La elasticidad del impuesto a las ventas es levemente superior a la unidad. No parece constatarse incumplimiento creciente de la obligación fiscal, lo que indicaría un aumento relativo del valor agregado industrial dentro del producto bruto.

3) En impuestos internos (tabaco) la elasticidad ha sido muy inferior a la unidad, pero aun cuando se eliminaran los factores de distorsión (incremento del contrabando), no debe esperarse que la recaudación de este impuesto pueda crecer más rápidamente que el producto bruto.

4) La elasticidad mayor que la unidad que se ha observado en los aportes jubilatorios se debe, en realidad, a una causa circunstancial, pues normalmente este tributo no crece a un ritmo mucho más acelerado que el producto si no se producen cambios sensibles en la distribución de ingresos a favor de los asalariados.

5) La elasticidad mayor de la unidad de los recargos sobre las importaciones, observada en el periodo, se debe atribuir a factores atípicos. En general, puede considerarse que el comportamiento de dicho gravamen es errático, ya que los cambios en la política económica sujetan a las importaciones a frecuentes fluctuaciones, tanto en el volumen como en su estructura.

^{19/} Este aspecto será analizado con mayor detalle en el punto siguiente.

6) Como en el caso anterior, la retención sobre exportaciones depende de elementos fluctuantes que le dan un carácter errático a la recaudación.

7) El sistema en su conjunto tiende a ser inelástico. Esa característica sólo puede ser modificada por cambios profundos, los que, en general, concuerdan con las proposiciones que se hacen en la parte pertinente de este estudio. De éstas, las que mayor flexibilidad aportarían al sistema son: a) un aumento sustancial en la participación del impuesto a los réditos personales respecto a la tributación global y b) una reducción drástica de los márgenes de evasión en el impuesto a los réditos. Ambos cambios deberían producirse conjuntamente.

Consideración especial del impuesto a los réditos.

1) Réditos personales. El estudio de las variables independientes que determinan este componente del impuesto a los réditos se centró en la evolución operada en dos períodos: el primero de 1951 a 1955 y el restante de 1955 a 1960.

La forma de proceder fue la siguiente: se estimó el "devengado teórico" del impuesto a los réditos para el año 1955, sobre la base de los datos de 1951, tomando en cuenta la evolución operada en los siguientes factores: cambios registrados en el nivel de precios, en el ingreso real, en el crecimiento demográfico y modificaciones en tasas y deducciones. Luego se procedió de la misma manera para el año 1960, tomando como base el año 1955.

Los cambios de la variable enunciados responden a los datos históricos disponibles referidos a ambos períodos, habiendo sido sus valores los siguientes:

Variables	Incrementos porcentuales sobre el año base	
	1955-51	1960-55
Crecimiento demográfico	8.14	9.14
Incremento del ingreso real	7.28	5.97
Incremento del nivel de precios	53.39	408.95
Incremento de las deducciones ^{a/}	36.84	373.84

^{a/} Se considera la deducción correspondiente a una familia tipo (matrimonio y dos hijos).

En el cuadro 6 se sintetiza la influencia de los distintos factores en los cálculos efectuados para determinar el devengado teórico en 1955, tomando como base las cifras de 1951 y suponiendo cambios en los factores que se indican en dicho cuadro.

Así, por ejemplo, en la cuarta línea se ha considerado: 1) el crecimiento vegetativo de los contribuyentes^{20/} a fin de estimar el número de contribuyentes existentes en 1955; 2) el incremento del ingreso real y del nivel de precios^{21/} acontecido en el período 1951-55, y 3) las tasas y deducciones en vigor en 1951. Con estas hipótesis se estimó un impuesto de 5 416.3 millones de pesos.

La comparación de estos cálculos alternativos entre sí y asimismo con el devengado real de 1955 (2 881.4 millones de pesos) nos permite extraer las siguientes conclusiones:

a) La estructura "teórica" de este impuesto es muy elástica. En efecto, de no intervenir factores de distorsión el impuesto devengado hubiera crecido en forma más acelerada que el ingreso nacional. Este último aumentó en un 65 por 100 entre 1951 y 1955, y de acuerdo con nuestros cálculos, el

^{20/} Se aplicó el mismo índice de crecimiento demográfico a los contribuyentes comprendidos en todos los tramos de renta imponible, lo que supone que se conserva la distribución relativa de los distintos grupos económicos dentro de la población total.

^{21/} Se ha elegido como variable autónoma el ingreso monetario, ya que las variaciones de los ingresos individuales dependen necesariamente de los cambios en la remuneración total de los factores, de no producirse éstos en la distribución de los ingresos.

Cuadro 6

ESTIMACION DEL IMPUESTO A LOS REDITOS DEVENGADO (TEORICO), 1955.

Contri- buyentes	Factores considerados			Tasas	Impuesto devengado (millones de pesos moneda nacional)
	Impuesto real y nivel de precios Año base	Deducciones			
1951	1951	1951	1951		2 344.2 a/
1955	1951	1951	1951		2 535.0
1955	1951	1955	1955		2 451.3
1955	1955	1951	1951		5 416.3
1955	1955	1955	1955		5 224.8

a/ Devengado real del año base.

Cuadro 7

ESTIMACION DEL IMPUESTO A LOS REDITOS (TEORICO) DEVENGADO EN 1960

Contri- buyentes	Factores considerados			Tasas	Impuestos devengados (millones de pesos)
	Ingreso real y monetario Año base	Deducciones			
1955	1955	1955	1955		2 681.4 a/
1960	1960	1955	1955		33 147.4
1960	1960	1960	1960		33 818.8

a/ Corresponden al monto del devengado real que sirvió de base a los cálculos.

/impuesto a

impuesto a los réditos personal debería haber aumentado en 120 por 100 por influencia del crecimiento demográfico del ingreso nacional.

b) El aumento de las tasas fue más que compensado por la elevación de las deducciones personales, siendo el efecto neto una disminución del monto del impuesto determinado para 1955. En efecto, en base a la consideración de los demás factores indicados (cambios demográficos y en el ingreso), el impuesto determinado se elevaría a 5 416.3 millones de pesos con las tasas y deducciones vigentes en 1951, pero sólo a 5 226.8 millones de pesos de efectuarse el cálculo en base a las tasas y deducciones vigentes en 1955.

c) Es extraordinaria la discrepancia entre el impuesto teórico que se debió haber declarado (5 226.8 millones) y lo efectivamente devengado (2 881.4 millones). Surge aquí la necesidad de aclarar la razón de esta diferencia. El factor fundamental ha sido el aumento de evasión; las desgravaciones por inversión fueron introducidas en 1955, pero eran entonces de alcance más limitado que las franquicias incorporadas posteriormente, habiéndose estimado el impuesto dejado de percibir por ese concepto en 275 millones de pesos (1955).

Hasta ahora hemos analizado el período 1951-55; en cuanto al período 1955-60, en el cuadro 7 se han indicado los resultados más significativos de la estimación del devengado teórico para el año 1960.

Se confirman aquí plenamente las conclusiones a que hemos llegado en el análisis del período anterior.

a) La estructura teórica sigue siendo elástica; pero no así la real.^{22/} Según la estimación teórica, el impuesto a los réditos debió aumentar en un 1 074 por 100, pero el crecimiento efectivo sólo fue del 299 por 100, frente a un crecimiento del producto bruto nacional del 438 por 100.^{23/}

^{22/} La elasticidad-ingreso del impuesto para el período 1951-1960, a tasas constantes de 1955, calculada mediante el método de regresión lineal logar mica, dio un resultado de 0.76. El coeficiente de correlación obtenido fue $r^2 = 0.89$, y la ecuación la siguiente:

$$\begin{array}{ll} \text{Log T} = 0.755 & \text{Log Y} = 0.678 \\ & 0.080 \quad \quad \quad 0.060 \end{array}$$

^{23/} Siendo T impuesto devengado e Y ingreso, en tanto que los números que aparecen debajo de los coeficientes son los errores estándar de los mismos. Aunque teóricamente válida la hipótesis de considerar las deducciones como fijas en términos monetarios, no es realista en países que sufren un acelerado proceso inflacionario. Una alternativa, en estos casos, hubiera sido suponerlas constantes, en términos reales.

b) El efecto combinado del cambio de tasas y deducciones tendió a reducir el monto del impuesto.

c) La diferencia entre el impuesto teórico (33 818.8 millones) y el efectivamente devengado (11 490.0 millones) sigue siendo de una magnitud considerable. En el cuadro 8 se ha tratado de cuantificar los conceptos que han influido en esta discrepancia. Fue de significación el cambio en la estructura legal del impuesto (especialmente las desgravaciones por inversión), que ha causado un considerable deterioro de la base imponible.

Dado que los otros cambios que pueden influir en la determinación del impuesto a los réditos personal, tales como modificaciones legales y alteraciones en la distribución del ingreso, no han sido de magnitud, es razonable concluir que la mayor parte de la discrepancia que resta se debe a un incremento de la evasión.

ii) El impuesto de los réditos consolidado. Aunque cada uno de los componentes del impuesto a los réditos fue analizado en forma individual, corresponde ahora consolidar esos componentes, para permitir la confrontación de nuestras estimaciones con las estadísticas oficiales de recaudación del impuesto a los réditos, las cuales --como es sabido-- no aparecen en forma discriminada.

Para ello, en el cuadro 9 se transcribió el importe del impuesto devengado por "réditos personales", "sociedades anónimas", "retención sobre rentas del trabajo" y "retención sobre dividendos", que surge del análisis realizado en los puntos pertinentes.

El pase del concepto de "devengado real" a "recaudación potencial" aparece en el cuadro 10. En las retenciones sobre rentas del trabajo y dividendos, ambos conceptos coinciden en el tiempo.

En el caso de "réditos personales", para cada año fiscal (noviembre/octubre) se percibe, alrededor del mes de abril, el impuesto sobre el ingreso del año anterior (del cual se debe deducir el anticipo ya pagado) y el anticipo del año, equivalente a la mitad del impuesto liquidado en este año sobre las rentas del año anterior. El desarrollo de estas relaciones lleva a la fórmula que figura al pie del cuadro comentado (nota b), en que R_t es el recaudado potencial del año t y D el devengado real.

Cuadro 8

COMPARACION ENTRE LA PROYECCION HIPOTETICA DEL IMPUESTO A LOS
REDITOS (PERSONAL) Y EL EFECTIVAMENTE
DEVENGADO EN 1960

	Millones de pesos
Impuesto proyectado <u>a/</u>	33 818.8
Deducciones por inversión	9 335.0
	<u>24 483.8</u>
Impuesto efectivamente devengado	11 490.0
Diferencia	<u>12 993.8</u>

a/ Se basó en un análisis del impuesto devengado en cada tramo, teniendo en cuenta: a) las variaciones en las tasas legales; b) cambios en las deducciones (mínimo no imponible, cargas de familia, etc.); c) crecimiento demográfico; d) cambio en el ingreso real; e) cambio en el nivel de precios.

Cuadro 9

ARGENTINA: IMPUESTO A LOS REDITOS COMPOSICION DEL
IMPUESTO DEVENGADO, 1958 A 1962

(Millones de pesos)

Ejercicio fiscal	Réditos personales <u>a/</u>	Sociedades anónimas <u>a/</u>	Retención sobre rentas del trabajo <u>b/</u>	Retención sobre dividendos <u>b/</u>
1957/1958	8 289	3 759	-	-
1958/1959	11 775	8 187	3 346	799
1959/1960	11 734	8 854	1 958	1 861
1960/1961	14 020	10 002	-	2 255
1961/1962	16 321	12 169	-	2 500

a/ Años 1958 a 1960, cifras oficiales; 1961 y 1962, estimación propia.

b/ Estimación propia (véanse los puntos pertinentes).

/Cuadro 10

Cuadro 10

ARGENTINA: IMPUESTO A LOS REDITOS. COMPOSICION DEL
IMPUESTO PERCIBIDO, 1958 A 1962 a/

(Millones de pesos)

Ejercicio fiscal	Réditos persona les <u>b/</u>	Sociedades anónimas <u>c/</u>	Retención sobre rentas del trabajo	Retención sobre dividendos	Recaudación potencial
1958/1959	9 601	5 793	3 343	799	19 719
1959/1960	13 513	8 520	1 950	1 861	25 057
1960/1961	11 713	9 928	-	2 255	23 896
1961/1962	15 163	11 085	-	2 500	28 748
1957/1958	6 474	3 220	-	-	9 694

a/ Estimación basada en las cifras de devengado. Ver cuadros anteriores.

b/ En base a la fórmula: $R = 1,5 D_{t-1} - 0,5 D_{t-2}$

c/ En base a la fórmula: $R = 0,5 (D_t + D_{t-1})$.

Cuadro 11

ARGENTINA: IMPUESTO A LOS REDITOS. RECAUDACION POTENCIAL,
RECAUDACION EFECTIVA Y DEUDA PENDIENTE, 1958 A 1962

(Millones de pesos)

Ejercicio fiscal	Recaudación potencial	Recaudación efectiva <u>a/</u>	Incremento de deuda pendiente + discrepancia estadística	Saldo de deuda pendiente <u>a/</u>	Deuda pendiente recaudación potencial (%)
1957/1958	9 694	9 302	392	...	...
1958/1959	19 719	15 281	4 438	...	...
1959/1960	25 857	24 088	1 769	8 134	31
1960/1961	23 896	30 559	-6 663	...	...
1961/1962	28 748	26 918	1 830	3 606	30 <u>b/</u>

a/ A base de cifras de la Dirección General Impositiva.

b/ Este porcentaje se redujo sustancialmente en 1963, según informaciones provisionales.

/En el

En el impuesto sobre utilidades de sociedades anónimas se hicieron cálculos sobre el escalonamiento de los cierres de ejercicio de las empresas durante el año fiscal, puesto que la fecha en que nace la obligación de pagar el impuesto está en función del cierre del ejercicio comercial. De tales experiencias se pudo deducir que el simple promedio del impuesto devengado^{24/} en el ejercicio corriente y el anterior es una buena aproximación de la recaudación potencial.

Finalmente, en el cuadro 11 se compara la recaudación potencial con la efectiva; la primera es producto de nuestros cálculos y la segunda de las constancias contables de Tesorería. La diferencia entre ambas constituye el incremento o recuperación de la deuda pendiente acumulada en años anteriores. Como surge de la lectura del cuadro, el incremento de la deuda es constante; sólo en el año 1961 se produce un decremento neto de la deuda, dato que coincide con una campaña particularmente intensa que realizó la Dirección General Impositiva ese año. El concepto de deuda pendiente utilizado se refiere exclusivamente a la documentada por los contribuyentes. La inclusión de otros conceptos, tales como el de "impuestos intimados con posterioridad al vencimiento" aumentaría, en forma sustancial, los importes adeudados.

Posiblemente el factor más significativo que puede extraerse del análisis anterior es el aumento de la evasión que representa la reacción de los contribuyentes frente al pase automático a tasas marginales superiores, aunque este último resultado en base a las disposiciones legales fue mitigado por aumentos en las deducciones o mínimos personales. Cabe destacar que investigaciones posteriores también mencionaron la posible existencia de un círculo vicioso --aumento de tasas, mayor evasión, nuevo aumento de tasas-- o por lo menos confirmaron el aumento de la evasión atribuible a un proceso inflacionario. Esta clase de trabajos no sólo se realizaron en Argentina,^{25/}

^{24/} En este caso se entiende por impuesto devengado al que resulta de aplicar la tasa vigente a la utilidad imponible devengada en cada año.

^{25/} Oscar Ozlak, Inflación e impuesto a los réditos en la Argentina, 1955-1965, Buenos Aires, 1970; Fernando Tow, "Una contribución al estudio de la evasión al impuesto a los réditos personales en la Argentina", en Terceras Jornadas de Finanzas Públicas, Buenos Aires, 1971, pp. 73-81.

sino también en otros países.^{26/}

En lo que respecta a los gastos habría que distinguir el pago de sueldos y salarios, los pagos de transferencias y las compras de bienes y servicios al sector empresarial.

Dentro de los efectos que en términos generales tendrá la inflación sobre los rubros indicados, la política de salarios tiene una considerable significación. Por supuesto las líneas de acción que se persiguen dentro del sector público no pueden alejarse demasiado, en términos generales, de la política de salarios que el gobierno adopta para el resto de la economía o de la subida del nivel de salarios que resulte como consecuencia de las fuerzas de los distintos grupos que actúen libremente. En ambos casos cabe esperar que dentro del sector público surja una presión para lograr un incremento igual de los salarios, a menos que dicho grupo tenga un reducido poder sindical y/o que los funcionarios públicos difícilmente puedan acceder al mercado de trabajo en el sector privado. Según la situación relativa de los asalariados en el sector público sus remuneraciones son susceptibles de adelantarse con respecto al nivel general de salarios o sufrir un mayor o menor retardo y, por consiguiente, su impacto será diferente sobre el monto global de los gastos públicos.

En todo este examen de la reacción de los grupos que perciben los pagos del gobierno, es fundamental tener en cuenta las características específicas del proceso inflacionario en cada país. En este sentido cabe mencionar la velocidad del proceso y la posibilidad de anticiparlo. Los aumentos demandados o fijados unilateralmente (por ejemplo por vendedores de productos del gobierno) estarán atrasados o se adelantarán al alza general en la medida que se anticipen los incrementos futuros y lo mismo ocurrirá cuanto mayor haya sido la aceleración en las alzas; por supuesto los grupos mencionados pueden equivocarse en sus previsiones, pero en general será tanto menor todo desvío cuanto mayor haya sido la experiencia anterior en materia inflacionaria. Estas

26/ Guillermo Muñoz, "La inflexibilidad del sistema impositivo en Venezuela", Revista de Economía Latinoamericana, 1970, vol. III, No. 31. Gian Tahola efectuó estudios respecto al Brasil y Eitan Berglas para Israel, cit. en Oliver Oldman y Daniel M. Holland, "Measuring Tax Evasion", 5a. Asamblea General del CIAT, Río de Janeiro, 1971.

Para la India véase Anand P. Gupta, "Income Distribution and Employment Programme" World Employment Programme Research, OIT, Ginebra, enero 1975.

observaciones generales son de particular gravitación para el sector empresarial, que de un modo u otro se tratará de proteger de la inflación, ya sea incorporando en sus precios la inflación esperada, tratándose de lograr ajustes posteriores, o demorando la entrega o la prestación de los servicios, empeorando la calidad del producto o servicio vendido. Estas últimas consideraciones son singularmente relevantes para las inversiones, que son susceptibles de verse afectadas en lo que respecta a la eficiencia del gasto.

Hay una consideración esencial que surge, además, de las reflexiones anteriores. Como los presupuestos se presentan en términos nominales, en la medida que el mismo gobierno no predice y toma en cuenta adecuadamente el incremento de precios a considerar, se producirá una caída de la inversión en términos reales. Volveremos posteriormente sobre el posible aumento en el rubro inversiones al comentar los efectos de la reciente inflación importada.

En lo que respecta a los pagos de transferencia, formado en su mayor parte por transferencias a las unidades familiares, los aumentos que se producirán dependerán de la legislación vigente en cada país. En términos generales parecería que su alza estará retrasada en relación a los índices generales. Probablemente será más frecuente el aumento del rubro subvenciones (p.éj. pago a determinados productores o a prestadores de servicios) para moderar el alza de precios en los rubros de primera necesidad.

Desde el punto de vista empírico, las informaciones disponibles son escasas y, por otra parte, los datos disponibles sólo contienen escasa información acerca de la metodología empleada y su confiabilidad.

En base al Anuario de las Estadísticas de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas, se ha determinado la tasa del aumento de precios para el consumo del gobierno para una serie de países desde 1960 hasta el último año para el que se publica la información y comparando dicha tasa en lo que corresponde al consumo privado y al producto interno bruto. ^{27/}

^{27/} Cf. Yearbook of National Accounts Statistics, 1975, Vol. III, Cuadros 8A pp.271/333. De acuerdo con la explicación dada en dicha fuente, los gastos para consumo final del gobierno son equivalentes a la suma de compras, menos ventas de bienes y servicios en la cuenta de transacciones corrientes; ii) pago a los funcionarios; iii) consumo de bienes del activo fijo, y iv) todo pago de impuestos indirectos. (op cit. Tomo I, p.XV).

En general puede estimarse que el rubro sueldos y salarios representa la mayor proporción de los gastos de consumo (probablemente para la mayoría de los países, más del 80%). En consecuencia la comparación nos señala primordialmente el alza de salarios en el sector público. Como se observa en el cuadro 12 de los 14 países considerados en todo el período (no uniforme para todos los casos) en 12 países el aumento en los precios implícitos del consumo de gobierno ha sido mayor que el del consumo privado, en dos ha sido menor y en dos el crecimiento ha sido prácticamente igual (Brasil y Ecuador). Sin embargo, sobre los casos de Argentina, Colombia, Guatemala, Honduras, República Dominicana y Perú, las diferencias proporcionales observadas no son muy significativas; a ello se agrega la circunstancia de que en algunos países de los mencionados las alzas observadas para ambos índices han sido reducidas (caso de Guatemala, Honduras, Panamá y República Dominicana).^{28/}

Es de notar que los promedios indicados ocultan fuertes diferencias en las respectivas variaciones anuales, como surge del cuadro 13. Entre dichas diferencias las siguientes resultan significativas:

a) En Chile predominan los años en que el índice del consumo de gobierno excede el del consumo privado hasta 1972, siendo considerables los avances del primero de los índices en los años 1970 y 1971. Por el contrario, es fuerte el menor aumento del respectivo índice para el gobierno en los años 1973 y 1974.

b) Si se concentra la atención en la evolución a partir de 1970 se registra un menor aumento del nivel de precios en el último año, para el que se cuenta con datos, en los siguientes países: Argentina, Chile, Costa Rica, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. (Véase el cuadro 14.)

^{28/} Como no existe información sobre el procedimiento de cálculo empleado en base a ciertas impresiones generales que se han recogido acerca de la evolución de los salarios en algunos países, surge la duda si de la determinación del índice se ha excluido el pase de categorías de los funcionarios (reclasificación), lo que no constituiría un ascenso del nivel de salarios a los efectos de cuantificar el impuesto inflacionario. Es razonable suponer, además, que al igual que en la mayoría de los países desarrollados no ha sido posible aislar el efecto de un posible cambio en la productividad en el sector público.

Cuadro 12

LATINOAMERICA: INDICES DE PRECIOS PARA PAISES SELECCIONADOS

	Tasas anuales de crecimiento			
	Periodo	Consumo del gobierno	Consumo privado	Producto interno bruto
Argentina	1960-1972	28.0	23.9	24.0
Bolivia	1960-1974	9.7	9.0	10.2
Brasil	1960-1969	45.7	45.8	45.7
Chile	1960-1974	66.2	67.8	68.0
Colombia	1960-1974	14.7	12.3	13.2
Costa Rica	1966-1974	9.7	9.3	8.0
Ecuador	1965-1974	9.4	9.4	9.5
Guatemala	1960-1974	3.1	2.5	2.3
Honduras	1960-1974	4.3	3.6	3.4
Panamá	1960-1974	4.4	2.7	3.1
República Dominicana	1960-1973	4.0	2.6	2.8
Paraguay	1960-1974	5.2	6.0	6.3
Perú	1960-1974	11.8	8.7	9.8
Uruguay	1960-1974	51.6	49.8	49.8

Fuente: CEPAL, con base en información contenida en el Yearbook of National Accounts Statistics, Naciones Unidas.

Cuadro 13

LATINOAMERICA: VARIACIONES PORCENTUALES ANUALES DE ALGUNOS INDICES DE PRECIOS
PARA PAISES SELECCIONADOS

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Argentina														
Consumo del Gobierno	28.2	34.8	17.4	35.0	42.2	31.5	23.8	7.0	14.5	17.1	38.1	52.0		
Consumo privado	9.2	25.3	30.9	25.3	25.7	23.7	28.1	11.8	9.7	11.9	33.1	59.3		
Producto interno bruto	11.7	25.3	28.1	26.4	28.2	24.1	27.8	10.5	8.6	11.1	33.6	60.7		
Bolivia														
Consumo del Gobierno	4.5	0.0	4.3	6.0	10.1	8.0	2.3	1.6	0.7	1.4	7.9	6.6	44.2	50.6
Consumo privado	6.2	4.5	2.2	2.5	-1.3	1.4	5.8	11.1	2.6	-3.8	8.0	16.3	31.3	49.8
Producto interno bruto	8.1	3.5	1.3	7.4	4.0	3.5	6.2	5.9	3.7	2.1	4.8	10.5	31.5	63.0
Brasil														
Consumo del Gobierno	33.4	54.8	78.0	87.7	55.4	38.8	27.1	27.7	22.3					
Consumo Privado	31.7	55.3	77.5	85.4	55.2	44.9	27.9	27.5	20.9					
Producto Interno bruto	33.3	55.8	78.3	85.9	55.3	39.3	27.2	28.2	21.6					
Chile														
Consumo del Gobierno	12.7	12.9	41.4	44.4	43.4	35.1	29.6	30.9	37.2	55.0	40.6	85.8	291.8	562.3
Consumo privado	8.5	16.9	43.3	44.2	32.3	24.8	30.9	30.1	35.7	39.1	22.8	84.6	442.6	715.1
Producto interno bruto	7.6	15.5	43.9	46.6	35.3	30.3	28.2	30.9	40.8	38.7	23.6	85.3	440.8	662.1
Colombia														
Consumo del Gobierno	15.2	8.0	26.3	9.2	6.7	18.7	10.3	11.2	10.3	11.6	13.8	13.6	20.3	32.0
Consumo privado	8.1	5.2	22.2	15.3	10.9	12.4	8.9	8.3	7.0	6.7	10.5	12.2	21.5	24.6
Producto interno bruto	8.2	6.5	23.4	16.3	9.2	14.9	8.3	9.4	8.1	10.1	10.4	13.4	22.0	27.2
Costa Rica														
Consumo del Gobierno							7.0	6.6	4.8	4.0	7.8	11.6	13.8	23.3
Consumo privado							3.1	4.9	4.3	6.6	6.7	5.6	15.6	32.4
Producto interno bruto							2.5	2.6	5.1	7.6	2.6	5.8	14.8	24.9

Cuadro 13 (Continuación)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Ecuador														
Consumo del Gobierno						3.9	5.0	3.4	5.9	6.5	15.9	7.4	14.9	23.8
Consumo privado						3.9	5.0	3.4	5.9	6.5	15.9	7.4	14.9	23.8
Producto interno bruto						3.9	5.0	3.4	5.9	6.5	12.2	9.3	17.7	23.5
Guatemala														
Consumo del Gobierno	-0.7	4.7	9.1	-1.8	2.6	0.5	0.9	1.7	0.6	1.0	-0.5	1.7	6.1	18.4
Consumo privado	0.0	1.9	1.7	-4.5	-0.7	0.5	0.5	1.9	2.2	2.4	0.6	-0.6	14.4	15.9
Producto interno bruto	-1.1	2.5	0.8	-2.5	-1.0	-1.0	0.3	2.0	1.6	5.0	-1.2	-1.4	14.5	14.3
Honduras														
Consumo del Gobierno	6.1	0.5	3.5	1.8	2.3	3.0	3.4	5.3	3.9	5.9	7.1	6.1	3.3	9.0
Consumo privado	1.2	2.4	2.7	4.9	3.2	4.3	2.5	1.1	2.6	3.8	1.8	4.3	2.9	12.8
Producto interno bruto	3.9	3.4	2.3	5.4	2.3	2.6	3.2	1.7	2.3	3.3	2.4	4.0	4.6	7.3
Panamá														
Consumo del Gobierno	0.0	-1.9	11.9	-6.8	5.6	7.7	7.0	-0.7	8.7	8.7	-1.3	6.8	4.9	13.4
Consumo privado	-0.9	0.0	1.5	3.1	-0.6	0.4	0.8	0.4	-1.3	1.8	0.2	5.9	7.6	20.9
Producto interno bruto	0.7	0.6	2.1	2.7	0.7	1.3	2.6	0.6	1.2	3.4	1.8	5.5	6.5	14.2
República Dominicana														
Consumo del Gobierno	-4.4	3.3	6.5	0.6	-0.9	-1.4	2.0	15.6	8.0	2.8	8.8	5.7	5.8	
Consumo privado	2.2	5.5	4.4	2.7	3.0	-5.0	3.1	1.0	1.6	1.4	4.8	5.8	3.7	
Producto interno bruto	-0.4	7.7	7.2	2.1	-1.0	-2.4	2.0	3.9	2.7	1.3	1.5	6.1	5.9	

Cuadro 13 (Conclusión)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Paraguay														
Consumo del Gobierno	7.7	12.9	1.7	1.8	3.9	3.0	1.2	0.7	2.3	-0.9	4.9	9.2	12.8	13.5
Consumo privado	7.6	6.0	3.3	-1.0	6.1	2.5	-1.0	0.7	3.2	2.7	7.5	10.6	17.4	21.6
Producto interno bruto	7.6	6.3	3.2	2.3	2.7	3.9	-0.6	1.5	3.4	0.7	7.1	10.0	19.9	23.8
Perú														
Consumo del Gobierno	7.9	9.1	8.7	17.2	11.8	15.9	3.3	10.6	6.9	32.1	7.0	6.9	14.2	10.4
Consumo privado	5.1	3.2	3.7	10.0	16.8	8.9	9.7	13.8	5.7	1.9	6.8	7.2	9.5	16.8
Producto interno bruto	3.7	5.3	5.4	12.3	13.2	11.2	10.8	18.5	8.0	7.3	4.5	5.3	14.6	18.2
Uruguay														
Consumo del Gobierno	42.9	35.7	19.5	40.8	58.0	56.0	84.7	89.8	53.7	9.2	38.1	44.1	100.7	77.8
Consumo privado	19.2	9.7	17.6	42.5	57.9	83.3	80.0	33.7	23.3	16.8	15.3	75.5	90.9	92.5
Producto interno bruto	23.1	12.5	16.7	42.9	60.0	83.3	77.8	117.3	27.4	15.5	21.4	74.3	102.9	73.6

Fuente: Datos elaborados por la CEPAL con base en cifras del Yearbook of National Accounts Statistics, Naciones Unidas.

Cuadro 14

LATINOAMERICA: NIVELES DE ALGUNOS INDICES DE PRECIOS PARA
PAISES SELECCIONADOS, 1970 A 1974^{a/}

	1970	1971	1972	1973	1974
Argentina					
Consumo del Gobierno	100.0	138.1	209.9		
Consumo privado	100.0	133.1	212.0		
Producto interno bruto	100.0	133.6	214.7		
Bolivia					
Consumo del Gobierno	100.0	107.9	115.0	165.8	249.7
Consumo privado	100.0	108.0	125.6	164.9	247.1
Producto interno bruto	100.0	104.8	115.8	152.3	248.2
^{a/}					
Brasil					
Consumo del Gobierno					
Consumo privado					
Producto interno bruto					
Chile					
Consumo del Gobierno	100.0	140.6	261.3	1 023.7	6 780.4
Consumo privado	100.0	122.8	226.7	1 230.1	10 026.9
Producto interno bruto	100.0	123.6	229.0	1 238.5	9 439.0
Colombia					
Consumo del Gobierno	100.0	113.8	129.3	155.5	205.2
Consumo privado	100.0	110.5	124.0	150.6	187.7
Producto interno bruto	100.0	110.4	125.2	152.8	194.4
Costa Rica					
Consumo del Gobierno	100.0	107.8	120.3	136.9	168.8
Consumo privado	100.0	106.7	112.7	130.3	172.5
Producto interno bruto	100.0	102.6	108.6	124.7	155.7
Ecuador					
Consumo del Gobierno	100.0	115.9	124.5	143.0	177.0
Consumo privado	100.0	115.9	124.5	143.0	177.0
Producto interno bruto	100.0	112.2	122.6	144.3	178.2
Guatemala					
Consumo del Gobierno	100.0	99.5	101.2	107.4	127.2
Consumo privado	100.0	100.6	100.0	114.4	132.6
Producto interno bruto	100.0	98.8	97.4	111.5	127.5

/Continúa

Cuadro 14. (Conclusión)

	1970	1971	1972	1973	1974
Honduras					
Consumo del Gobierno	100.0	107.1	113.6	117.4	128.0
Consumo privado	100.0	101.8	106.2	109.3	123.3
Producto interno bruto	100.0	102.4	106.5	111.4	119.5
Panamá					
Consumo del Gobierno	100.0	98.7	105.4	110.6	125.4
Consumo privado	100.0	100.2	106.1	114.2	138.1
Producto interno bruto	100.0	101.8	107.4	114.4	130.6
República Dominicana					
Consumo del Gobierno	100.0	108.8	115.0	121.7	
Consumo privado	100.0	104.8	110.9	115.0	
Producto interno bruto	100.0	101.5	107.7	114.1	
Paraguay					
Consumo del Gobierno	100.0	104.9	114.5	129.2	146.6
Consumo privado	100.0	107.5	118.9	139.6	169.7
Producto interno bruto	100.0	107.1	117.8	141.3	174.9
Perú					
Consumo del Gobierno	100.0	107.0	114.4	130.7	144.3
Consumo privado	100.0	106.8	114.5	125.4	146.5
Producto interno bruto	100.0	104.5	110.0	126.1	149.1
Uruguay					
Consumo del Gobierno	100.0	138.1	199.0	399.4	710.3
Consumo privado	100.0	115.3	202.4	386.4	743.7
Producto interno bruto	100.0	121.4	211.6	429.3	745.4

Fuente: Yearbook of National Accounts Statistics, Naciones Unidas, 1975.

a/ Base 1953=100.

/Los datos

Los datos disponibles comentados (gastos de consumo y tributos) y las consideraciones apriorísticas efectuadas anteriormente parecen llevar a la conclusión de que existe una fuerte tendencia a un aumento del déficit de acuerdo con nuestros supuestos indicados inicialmente acerca de la constancia del gasto en términos reales.

Si abandonamos estas hipótesis y consideramos una reducción del volumen real del gasto hay que recordar la rigidez de dichos gastos, particularmente en lo que respecta a los funcionarios y empleados del sector público. Por ello en los casos en que se ha logrado reducir el volumen real del gasto, en la mayoría de ellos se ha alcanzado la meta reduciendo las inversiones del sector público.

III. LOS EFECTOS INFLACIONARIOS RESULTANTES DE LA EVOLUCION ECONOMICA A PARTIR DE LA CRISIS 1973-1974

De conformidad con una serie de estudios realizados últimamente la inflación reciente en América Latina tiene características especiales que la distinguen de un número de experiencias inflacionarias anteriores: se trata esencialmente de una inflación importada, entendiendo por ésta la que resulte como consecuencia de factores que ejercen su influencia a través del balance de pagos.^{1/}

De acuerdo con esta caracterización de un factor estructural básico, el impacto relativo de la inflación importada depende de la dimensión y composición de sus sectores internos y externos.^{2/}

De acuerdo con el procedimiento seguido en el capítulo anterior examinaremos ahora las repercusiones de la inflación importada sobre los distintos rubros del presupuesto.

En términos generales resulta evidente que el aumento de precio que sufren los bienes importados y otros que pueden ser sustitutos de los mismos repercutirán también sobre los gastos públicos. La pregunta que surge de la afirmación anterior es: ¿De qué depende la magnitud de esta influencia?, o dicho de otro modo, al partir de la hipótesis de la sola existencia de una inflación importada, ¿Cuál será el aumento de los gastos públicos que resultará en consecuencia? Este

^{1/} Véase al respecto, Héctor Assael y Arturo Núñez del Prado, La inflación reciente en América Latina, ST/CEPAL, Conf.60/L.2, 10 de noviembre de 1970, p. IV; "se entenderá por inflación importada al conjunto de presiones exógenas que se originan en la esfera del comercio exterior y que, ya sea de manera directa e inmediata, ya sea a través de instancias y canales mediatos, origina y acelera las elevaciones de precios en el interior de las economías.

^{2/} Ibid, p. 20.

aumento dependerá esencialmente de la composición del gasto público, por una parte, y de la estructura productiva, por otra. Si tomamos el ejemplo de un país que cuenta con una estructura productiva bastante integrada en lo que respecta a bienes de consumo y los insumos requeridos para los mismos pero no produce bienes de capital, una mayor proporción de gastos de capital dentro del total de gastos públicos, se traducirá como lógica consecuencia en un aumento mayor de los gastos públicos que en caso de ser reducida la participación de la inversión pública del mencionado total. Por supuesto, el ejemplo indicado representa una simplificación extrema de la realidad por las razones que se indicarán a continuación: 1) una parte significativa de los gastos públicos está representada por pagos de sueldos y salarios que no sufren el impacto inmediato del aumento del precio de los bienes importados pero sí a través del aumento general que puede producirse en el nivel de precios al consumidor; 2) para que el examen sea preciso habría que considerar no sólo los efectos directos sino los indirectos que se producen como consecuencia de los pagos y adquisiciones que realiza el gobierno. Así el gobierno puede adquirir bienes nacionales, pero que tengan un fuerte contenido de insumos importados. Es obvio que esta consideración es particularmente significativa en las circunstancias actuales en vista del uso difundido del petróleo en casi todas las industrias. Este tipo de análisis requeriría la aplicación de las tablas de insumo-producto para comparar el efecto de los gastos públicos sobre las importaciones en relación con los privados; 3) en lo que respecta a las inversiones no es lógico suponer que todos sus componentes sean bienes importados. Por lo menos la construcción de edificios tiene en casi todos los países un importante contenido de insumos nacionales. En consecuencia los aumentos a producirse en los gastos públicos dependen de la situación particular de cada país y resulta difícil efectuar apreciaciones a priori.

Como elementos de juicio que permitirán apreciar los factores que en definitiva influirán en el impacto de la inflación sobre los

gastos públicos hemos indicado en el cuadro 15 la proporción de las inversiones reales con respecto a los gastos de los gobiernos centrales. Aquí es digno de notarse la fuerte ponderación de las inversiones públicas en el Brasil y su cuantía reducida en El Salvador.

La distinta composición de las inversiones puede tener repercusiones diferentes, porque las variaciones de precios--fuertemente influidas, como se señaló, por su contenido importado-- pueden discrepar considerablemente, como surge del cuadro 16.

Por el lado de los ingresos la inflación importada repercutirá sobre los impuestos que se derivan del comercio exterior. En lo que respecta a los que influyen sobre las importaciones, el impacto del aumento de los precios en el exterior dependerá de la elasticidad-precio de los bienes importados. En términos generales podría suponerse que una buena parte de dichos bienes, como en especial los insumos indispensables, tienen una demanda relativamente inelástica, lo que implicaría que existiría una tendencia a un aumento de los impuestos provenientes de dicha fuente. Sin embargo la situación real se complica ya que hay otros factores que intervienen en la demanda de bienes importados. Por un lado, y esto es especialmente aplicable a los países no petroleros en años recientes, las dificultades estructurales de la situación del balance de pagos pueden demandar medidas adicionales del gobierno para reducir la cuantía de las importaciones, lo que obviamente representa un contraefecto de lo indicado anteriormente. Por otro lado, por parte de los importadores cabe esperar un comportamiento que tome en cuenta las perspectivas que tengan sobre la situación general de su país y también sus expectativas con respecto al alza futura de precios en el exterior. De este modo son frecuentes movimientos especulativos que significan movimientos fluctuantes en las importaciones que podrán repercutir en los ingresos del gobierno.

Si el origen de la inflación importada se debe a un aumento del precio de las exportaciones a menos que existiera una fuerte elasticidad-precio, cabría esperar mayores ingresos del gobierno como consecuencia

Cuadro 15

**LATINOAMÉRICA: PROPORCIÓN DE LAS INVERSIONES CON RESPECTO AL
TOTAL DE EGRESOS PRESUPUESTARIOS DE LOS GOBIERNOS CENTRALES
PARA PAISES SELECCIONADOS**

	Años	Inversión real	Inversión directa	Inversión indirecta
Brasil	1966, 1972	28.3, 42.7		
Colombia	1967, 1973		9.7, 5.7	23.6, 33.8
Chile	1967, 1973		12.7, 11.3	14.2, 13.5
Ecuador	1966, 1972	11.2, 14.8		
El Salvador	1967, 1973	5.8, 7.8		
Honduras	1966, 1969	15.5, 21.3		
Perú	1966, 1971	14.5, 12.9		
Venezuela	1967, 1973		18.9, 18.7	20.9, 19.2

Fuente: América en cifras, 1974. Organización de Estados Americanos, Instituto Interamericano de Estadística, Washington, D.C., 1975, pág. 164-170.

Cuadro 16

INDICE DEFLACTOR DE PRECIOS IMPLICITOS DE FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO
 POR TIPO DE ACTIVIDAD ECONOMICA DE DESTINO ^{a/}

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Guatemala															
Formación bruta de capital fijo	83.2	84.3	86.1	85.2	88.8	92.2	88.6	91.4	92.7	95.4	100.0	101.8	105.9	124.4	168.9
Industria manufacturera	80.6	82.7	84.9	83.4	88.0	92.6	86.5	91.8	93.8	96.6	100.0	101.6	107.8	127.1	169.6
Construcción	89.1	88.8	88.5	86.5	88.0	89.4	87.3	86.2	87.0	91.2	100.0	100.0	97.8	120.7	182.9
Transporte y comunicaciones	76.1	79.5	82.3	81.8	86.9	92.2	91.9	91.5	92.4	95.0	100.0	103.0	114.1	138.5	197.4
Agricultura	84.7	85.1	87.2	87.3	91.3	92.7	92.3	93.0	93.8	96.4	100.0	101.6	105.8	124.3	160.8
Otros ^{b/}	86.2	85.1	87.6	90.4	90.6	93.2	92.1	92.6	92.2	94.6	100.0	101.2	99.9	112.6	148.4
Venezuela															
Formación bruta de capital fijo									93.7	96.4	100.0	102.3	106.3	114.6	132.4
Industria manufacturera									93.7	96.5	100.0	102.3	106.3	114.6	132.4
Construcción									...	...	...	...	...	...	...
Transporte y comunicaciones									93.8	94.3	100.0	102.4	106.4	114.8	132.6
Agricultura									95.2	98.1	100.0	104.0	106.7	112.1	125.3
Otros ^{b/}									93.4	96.9	100.0	102.1	106.2	114.8	133.4

Fuente: Yearbook National Accounts Statistics 1975, Naciones Unidas.

a/ Son los únicos países latinoamericanos incluidos en el anuario.

b/ Corresponde a los sectores productores de servicios, incluyendo administración pública y defensa.

del cambio indicado. Este tipo de problema es por supuesto de una importancia extraordinaria, por una parte, para los países petroleros, y por otra para aquellos países cuyos productos de exportación principales estén pasando por una situación de extrema bonanza. Tal ha sido la situación de varios países centroamericanos como consecuencia del acelerado incremento en el precio del café. Se ha destacado al respecto que la más alta captación de recursos externos por parte de los gobiernos llevó a descuidar y a hacer más difícil políticamente la necesaria obtención de recursos internos. De este modo el complejo exportador, aunque predominantemente público, contribuyó a internalizar la inflación importada a través de la venta de divisas a la autoridad monetaria con el propósito de financiar gastos locales no cubiertos por ingresos internos "genuinamente" logrados. En tal sentido el caso ecuatoriano presentó varios rasgos propios de la situación descrita.^{3/}

Se ha señalado también con respecto a las empresas exportadoras de productos con precios que aumentaron fuertemente que "es razonable pensar que las empresas públicas o bajo tutela del Estado --sólo en el caso de que fueran predominantemente exportadoras-- habitualmente quedaron a la zaga de las alzas de precios, por la renuencia de las autoridades a contribuir a la presión alcista, lo cual a menudo creó otro tipo de problemas, como los ligados al financiamiento de sus operaciones."^{4/}

A esta altura conviene hacer un balance de las consecuencias e implicaciones de los resultados posibles que se han esbozado hasta aquí. La inflación importada tiende a incrementar los gastos públicos en términos nominales, lo que puede traducirse en un aumento del

^{3/} H. Assael y Arturo Núñez del Prado, La inflación reciente en América Latina, op. cit.

^{4/} Ibid, p. 37.

déficit fiscal, tendencia que en el mejor de los casos se reduce --pero difícilmente en forma total-- por el aumento de los impuestos. Se ha destacado que la compensación difícilmente podrá ser total porque el peso directo e indirecto de las importaciones en el gasto público tenderá en general a ser mayor que la proporción de los impuestos a la importación en el total de los tributos.

En caso que haya habido un aumento en los precios de los productos exportables, puede producirse un aumento de los ingresos tributarios, pero aquí hay que recordar la salvedad formulada anteriormente.

En suma, cabe esperar que en general el proceso inflacionario reciente tiende a reforzar aún más la tendencia normal a un déficit creciente en las economías latinoamericanas por supuesto en ausencia de medidas de políticas específicas, de las que nos ocuparemos posteriormente.

Finalmente, cabe agregar a lo anterior que el efecto positivo inicial sobre la deuda pública interna que se indicó para los países desarrollados será muy inferior debido a la significación más reducida del mercado de capitales, con excepción de algunos pocos, pero al avanzar el proceso dentro de las limitaciones se hará sentir rápidamente la retracción del ahorro genuino.

IV. LOS EFECTOS POSTERIORES DEL IMPACTO INFLACIONARIO SOBRE EL DÉFICIT FISCAL

Como se ha visto en términos generales, una de las conclusiones fundamentales que cabe destacar es que en los países de América Latina existe una tendencia hacia el incremento del déficit, fundamentalmente por la inelasticidad del sistema tributario.

Los efectos más generales a esperar como consecuencia, se relacionan con los enfoques generales sobre la inflación, expuestos en el capítulo I. Una de las diferencias según la teoría adoptada podría producirse si se origina o aumenta un déficit en una empresa pública. Si se cree relevante el mecanismo o enfoque de demanda, lo que convendría sería aumentar las tarifas, salvo excepciones por razones especiales, fundamentalmente de tipo social. En cambio, de razonar en base a una inflación de costos, este aumento precisamente debería evitarse, muy particularmente si se trata de sectores estratégicos para el nivel general de precios.

Para no extender exageradamente este trabajo, en lo que sigue sólo nos concentraremos en las consecuencias que resultan de los cambios en los rubros componentes del presupuesto sin ocuparnos de las implicaciones más generales que surgen de la aceleración del proceso inflacionario en general a través del presupuesto.^{1/}

Debe hacerse hincapié en la circunstancia de que se ha tratado hasta aquí de considerar las consecuencias automáticas de la inflación sobre el presupuesto, excluyendo medidas específicas de respuesta. Sin embargo, esta distinción no es totalmente rígida porque por ejemplo, se incluyeron aumentos de salarios que obedecen a una decisión de política. No obstante ello, se supone --como primera aproximación-- que el procedimiento adoptado es válido porque los incrementos resultan más bien como consecuencia del proceso inflacionario general y no para contrarrestar las derivaciones posteriores de los efectos de la inflación sobre el presupuesto.

1/ Para estos enfoques generales véase F.J. Herschel, Notas sobre procesos inflacionarios con particular referencia a la experiencia de Centroamérica (CEPAL/MEX/76/9) junio de 1976, págs. 29-37.

Las preguntas claves que surgen son las siguientes: ¿Cómo se ven afectadas las variables cruciales del desarrollo económico y la distribución del ingreso? Conviene subrayar, porque es de particular significación para nuestro tema, que en este último objetivo debe comprenderse también la equidad horizontal, es decir, evitar, injusticias o tratos desiguales para personas que se encuentran esencialmente en la misma situación.

Idealmente para examinar los efectos redistributivos de la política fiscal habría que contar con un estudio completo de la incidencia por grupos socioeconómicos de gastos e ingresos fiscales en dos momentos distintos para determinar las modificaciones producidas por el proceso inflacionario. Esta clase de investigaciones son de una complejidad notable, además de basarse en supuestos que han sido criticados por algunos autores.^{2/}

En términos generales cabe esperar un empeoramiento de la situación de los grupos de ingresos inferiores por las siguientes razones:

1) La tendencia hacia la flexibilidad automática de los impuestos a la renta y ganancias de capital, que de todos modos, sólo representan una parte menor de los ingresos tributarios, en la práctica es difícil de lograr por la resistencia de los contribuyentes a través de la evasión y elusión tributarias.

2) Es muy importante el retardo que se produce entre el momento en que se genera la obligación tributaria y el momento de pago del impuesto por el contribuyente de jure. En este sentido hay que tener en cuenta que los impuestos al consumo son incluidos en el precio en el momento en que se produce dicha alza o aun adelantándose a la misma. Algo parecido ocurre con respecto al impuesto a la renta sobre asalariados que es retenido al pagarse las remuneraciones. Totalmente diferente es la situación de las empresas que normalmente cuentan con plazos considerables para el pago de sus obligaciones impositivas y lo mismo ocurre en general con los demás contribuyentes que no están sujetos a un sistema de retenciones como el que rige para los asalariados.

2/ Véase al respecto el notable estudio de Luc de Wulf "Fiscal Incidence Studies in Developing Countries: Survey and Critique", Staff Papers, volumen XXII, No. 1, marzo 1975.

3) Si bien parecería que en algunos casos los asalariados del sector público han conseguido aumentos superiores al del consumo privado,^{3/} hay que tener en cuenta que es probable que las personas que reciban pagos de transferencia pueden verse perjudicadas.

Los efectos sobre las variables relacionadas con el desarrollo económico tampoco son fáciles de establecer, en especial recordando que aun sin considerar los efectos de la inflación sobre el presupuesto, las consecuencias de gastos e impuestos sobre formación de capital, incluyendo el humano, y la asignación de recursos no siempre pueden establecerse con certeza y depende de la composición de los gastos y de la estructura tributaria.

En los países desarrollados se ha insistido en los efectos de las mayores tasas progresivas en el impuesto de la renta sobre el esfuerzo a producir, aun cuando no se puede asegurar a priori si es más fuerte el efecto sustitución o el efecto ingreso. Se ha destacado también el efecto negativo sobre la inversión resultante del tratamiento habitual, hasta hace pocos años, de la depreciación del capital con base en el costo histórico aunque en realidad sería más justo considerar todas las modificaciones patrimoniales y no sólo el cambio mencionado.

En los países en proceso de desarrollo estos efectos no necesariamente dejan de tener influencia en vista de la evasión y elusión crecientes. Por una parte crea una enorme diferencia entre el caso polar de un contribuyente honesto y el evasor, todo lo cual acentúa la falta de equidad. Por otra parte, el incremento de la evasión como respuesta a la mayor presión teórica tiende a alentar aún más la ineficiente asignación de recursos, que ya de por sí es consecuencia de la inflación, particularmente en el campo de las inversiones. Se tiende así a la formación de un tipo de mercado negro, con crecientes recursos a favor de sectores más difíciles de detectar por el fisco, que en general no son los más productivos desde el punto de vista de la economía en su conjunto.

Por supuesto, si se parte de la hipótesis de que en el año base el sistema tributario respondía a un concepto de equidad aceptable, una de las consecuencias más graves es la violación de este principio básico que amenaza, como efecto de la inflación, el sistema tributario.

^{3/} Por supuesto en rigor habría que determinar el salario real deflacionado por el índice del costo de vida.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La tendencia automática a un déficit creciente anticipada ya por la escuela estructuralista es seguramente el efecto más significativo del impacto de la inflación sobre el presupuesto. Se han tratado de esbozar las razones que explican esta probable evolución con base en los escasos datos que se pudieron reunir.

De la afirmación anterior, en nuestra opinión, surgió la necesidad que creemos primordial de profundizar el análisis, comenzando con un examen cuantitativo y lo más desagregado posible de las variaciones que se producen en términos corrientes y reales. Con respecto a este último tipo de información se desea hacer hincapié en la urgencia de contar en todas las áreas en que fuera posible, con cifras que se basen en su determinación física. Es evidente que este procedimiento tiene una extraordinaria significación no sólo para mejorar las estimaciones --inclusive los deflatores-- sino también para evaluar el cumplimiento de los planes de desarrollo o de los planes operativos anuales.

En lo que respecta al rubro salarios, una información más desagregada también es importante para poder comparar la evolución de los salarios en el sector público con la que se produzca en el privado, no sólo en promedio, sino por categorías, funciones, etc., aislando obviamente los cambios que se deban a reclasificación de puestos.

Habiendo señalado la trascendencia de la inflación importada, se impone un examen de las repercusiones de los distintos tipos de gastos sobre las importaciones.

En el orden tributario se requieren estudios más detenidos de la elasticidad para establecer los factores que la determinan, tal como se ha expuesto con algún detalle en el estudio efectuado hace ya algún tiempo en Argentina.

En cuanto a medidas de política, en nuestra opinión, el papel del sector público es fundamental para el desarrollo económico y social,

/por cuya

por cuya razón la solución no puede consistir en una reducción del gasto en términos reales que implica una disminución de inversiones básicas, --que a la larga puede tener efectos inflacionarios al disminuir la elasticidad de la oferta de bienes--, un empeoramiento del nivel de vida de las clases de menores ingresos (por ejemplo cortando los gastos de tipo social), o transformando la desocupación oculta en abierta. Tampoco se cree que la solución consista en general en el aumento del impuesto al consumo de fácil recaudación, pero que normalmente pesa sobre las clases pobres. Lo que se impone en general es una reforma del sistema tributario, entre cuyos propósitos cabe mencionar especialmente la reducción de la evasión ilegal y de la elusión tributaria, dando a este último concepto una extensión amplia.

En nuestra opinión la indización de la deuda pública interna --a pesar del costo directo e indirecto que puede ocasionar-- debe ser examinada con atención, al igual que los ajustes automáticos de los impuestos^{1/} para dar confianza al contribuyente tratando de eliminar la falta de equidad del sistema. Pero aquí estamos entrando en un terreno en el cual en lugar de proponer medidas, debemos comenzar por formular preguntas a los representantes del país sede, que cuenta con la mayor experiencia en el mundo en este campo.

^{1/} Amalio Humberto Petrei "Inflation Adjustment Schemes under the Personal Income Tax" Staff Papers, julio de 1975; Hugo González Cano, "Técnicas de Ajuste por inflación del impuesto sobre la renta personal", Financiamiento del desarrollo, Vol. I, No. 1, diciembre 1976; George E. Sent, "Adjustment of Taxable Profits for Inflation", Staff Papers, November 1975; Jorge Macón, Nivel de precios y equidad en impuestos sobre ingresos netos, Universidad de Buenos Aires, 1971.

