

# Revista de la CEPAL

*Director*

RAUL PREBISCH

*Secretario Técnico*

ADOLFO GURRIERI



NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / SEGUNDO SEMESTRE DE 1977

## SUMARIO

La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo <i>Fernando H. Cardoso</i>	7
Para 'otro desarrollo': requisitos y proposiciones <i>Marshall Wolfe</i>	41
Política fiscal y desarrollo integrado <i>Federico J. Herschel</i>	69
Apuntes acerca del futuro de las democracias occidentales <i>José Medina Echavarría</i>	115
Comentario de John Durston	139
Comentario de Carlo Geneletti	142
Comentario de Eduardo Palma	145
Comentario de Gregorio Weinberg	147
Comentario de Marshall Wolfe	150
Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo 'constrictivo' <i>Carlos Real de Azúa</i>	153
El déficit de los servicios urbanos: ¿una limitación estructural? <i>Francisco Barreto y Roy T. Gilbert</i>	175
Sobre el artículo de Raúl Prebisch, "Crítica al capitalismo periférico"	
Comentario de Joseph Hodara	187
Comentario de Eugenio Kossarev	191
Comentario de Octavio Rodríguez	203
Comentario de Marshall Wolfe	217
Algunas publicaciones de la CEPAL	223

## Política fiscal y desarrollo integrado

*Federico J. Herschel\**

Este artículo se propone ofrecer una visión de conjunto de la relación entre política fiscal y desarrollo económico de América Latina en las últimas décadas, combinando la descripción de las propuestas de política con la evaluación crítica de sus orientaciones y resultados y la presentación de sugerencias para la acción. Comienza por delimitar el contenido propio de la política fiscal y presentar los rasgos más generales del desarrollo económico reciente para, sobre esa base, analizar en detalle, y críticamente, las propuestas de reformas tributarias surgidas de las conferencias sobre política fiscal realizadas entre 1961 y 1972 en Buenos Aires, Santiago de Chile y Ciudad de México. Pese a que cada una de ellas contribuyó de manera importante y acumulativa al desarrollo de la política fiscal en América Latina, a sus recomendaciones pueden hacerse reparos tales como oscurecer la relevancia del gasto público e ignorar los aspectos políticos.

Luego de pasar una rápida revista a la relación entre política fiscal y desarrollo a la luz de lo sucedido en algunos países desarrollados, el autor se concentra en el análisis de los resultados alcanzados por la política fiscal en materia de redistribución e inversión. Por último, presenta su propia propuesta de política fiscal, que se orienta más hacia la redistribución que hacia el incentivo de la inversión privada, y evalúa su probable viabilidad política.

\*Funcionario de la Subsección de la CEPAL en México.

1.

## El concepto de política fiscal y sus objetivos. La reforma fiscal

Aunque a algunos pueda sorprender y en cambio a otros resulte hasta evidente, es necesario indicar el concepto de política fiscal que se utilizará en este trabajo. Por política fiscal se entiende aquí el uso de los instrumentos que constituyen el presupuesto en un sentido amplio que comprenda no sólo los tributos sino también los gastos, la financiación de las empresas públicas, el manejo de la deuda pública y la financiación del déficit para lograr los objetivos del gobierno.

Este concepto discrepa de la noción predominante en los tratados sobre la materia aparecidos en los países anglosajones o en los estudios franceses. Para aquéllos, la política fiscal es la utilización del instrumental de las finanzas públicas únicamente con fines de estabilización, aunque algunas veces se incluye el crecimiento, pero siempre enfocado desde una óptica global;<sup>1</sup> en Francia, lo fiscal se asocia exclusivamente con lo tributario.

<sup>1</sup> Véase Richard A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, McGraw Hill, Nueva York, 1959. Este autor considera la política fiscal dentro de las finanzas compensatorias, y dentro de esta parte la define como las medidas que implican una acción tributaria o de los gastos públicos sin modificar la estructura de las obligaciones financieras (p. 528). John F. Due, *Government Finance: Economics of the Public Sector*, R.D. Irwin, Inc., Homewood, Ill., 1968, da la siguiente definición: Con el término política fiscal (o política de estabilización y crecimiento) se alude a ajustes en los gastos e ingresos del gobierno para alcanzar una mayor estabilidad económica (p. 207). Charles M. Allan, *The Theory of Taxation*, Penguin Books, Harmondsworth, Middlesex, 1971, p. 187; Alan S. Blinder y Robert M. Solow "Analytical Foundation of Fiscal Policy", *The Economics of Public Finance*, The Brookings Institution,

Como, de acuerdo a lo expuesto, consiste en la utilización de una serie de instrumentos del gobierno para conseguir sus fines,<sup>2</sup> la política fiscal es parte de la política económica; de ahí que sus fines sean los mismos. El hecho de que todos los instrumentos de la política económica persiguen iguales propósitos no implica que algunos instrumentos no sean más eficientes que otros para determinados fines. Cuando se trata de una situación de extrema necesidad, como sería el de una ciudad sitiada, hasta un economista liberal como Lord Robbins acepta que habría que recurrir al racionamiento. En períodos normales la defensa nacional recurre fundamentalmente al gasto público, salvo la conscripción militar; la política monetario-crediticia sólo podrá desempeñar un papel auxiliar en esta área.

De acuerdo con este criterio existe entre Política Fiscal y Finanzas la misma relación que se da entre Política Económica y Teoría Económica.

El carácter instrumental de los medios utilizados y la posibilidad de una eficacia diferente de los mismos no deberá llevarnos a dos conclusiones que se juzgan erróneas:

---

Washington, 1974, p. 4. Un enfoque semejante al nuestro puede encontrarse en Víctor L. Urquidí, "La política fiscal en el desarrollo económico de América Latina" en *Ensayos de política fiscal* (H. Assael, ed.), pp. 46-53; David T. Geithman, "Fiscal Policy in Latin America: An Overview" en *Fiscal Policy for Industrialization and Development in Latin America*, (D.T. Geithman, ed.), The University of Florida Press, 1974, p. 1; y "Problemas de política fiscal" en *Reforma tributaria para América Latina*. Conferencia de Santiago de Chile, diciembre de 1962, organizada por el Programa Conjunto de Tributación OEA-BID-CEPAL, OEA, Washington, 1969, Informe Preliminar, p. 684.

<sup>2</sup> E.S. Kirschen y otros, *Economic Policy in our Time*, North Holland Publ. Co., Amsterdam, 1964, p. 3.

a) Su rasgo esencial de herramientas no significa que la distinción entre instrumentos y objetivos sea rígida. Así, por ejemplo, en Alemania el neoliberalismo distingue entre instrumentos conformes y no conformes con la economía de mercado y, en principio, se rechazan los segundos; así por ejemplo, todo intervencionismo estatal, programas de empleo del Estado providente y, en general, todo control estatal. Sin llegar a estos extremos, no resulta de ninguna manera extraño que se rechacen ciertos instrumentos, como por ejemplo, cambios drásticos que Kirschen incluye en la categoría de los cambios institucionales que afecten directamente las condiciones de la producción (reforma agraria, extensión de la propiedad pública).<sup>3</sup> Por lo tanto, no es conveniente ni adecuado hablar del carácter ateleológico de un sistema tributario aunque sólo fuera concebido como modelo conceptual. En el campo fiscal también hay instrumentos (por ejemplo, el déficit fiscal, el impuesto al capital) resistidos más por razones o preconcep-tos ideológicos que por un análisis de su efectividad. Se puede estar en profundo desacuerdo con dicha posición, pero es una realidad que debe ser tenida en cuenta.

b) Como los instrumentos no tienen un resultado único, sino consecuencias en distintos campos y afectan distintos objetivos, tampoco corresponde aplicarles una especie de división de trabajo, asignando, por ejemplo, a la política monetaria el objetivo estabilización y a la política fiscal el fin desarrollo,<sup>4</sup> ya que la política fiscal es susceptible de influir no sólo en el desarrollo sino también en la distribución del ingreso y la estabiliza-

<sup>3</sup> *Ibidem*, pp. 17 y 135-143.

<sup>4</sup> ILPES, *Discusiones sobre programación monetario-financiera*, Siglo XXI, México, 1972.

ción. También es posible que para lograr un solo objetivo resulte ventajoso emplear más de un instrumento. En suma, todos los instrumentos de la política económica deben converger para lograr el conjunto de objetivos que conforma la estrategia del gobierno.

Por pertenecer a la política económica, el instrumental fiscal no actúa en el mundo limitado y abstracto del *homo economicus*; por el contrario, se encuentra inmerso en la realidad política y en la de la estructura del poder; por eso la concepción que sólo pretende ocuparse de los aspectos económicos con frecuencia —consciente o inconscientemente— puede responder a una determinada orientación política o a un cierto grupo de poder.<sup>5</sup>

Conviene aclarar desde ahora que en este trabajo se concibe la reforma fiscal<sup>6</sup> como una transformación sustantiva del sistema fiscal existente. Para conocer las necesidades que tal reforma debe tener en cuenta, se hará un breve diagnóstico de la situación económica y social en lo que parece particularmente significativo.

Para realizar una verdadera reforma, como aquí se concibe, es menester, en

primer lugar, tener la decisión firme de llevarla a cabo, y sobre todo su viabilidad política, considerando los factores de poder. Para ello, además del ya mencionado diagnóstico, parece necesario analizar ciertos rasgos destacados de ensayos de reforma fiscal planteados en América Latina en los últimos 15 años, y evaluar sus resultados. Es fundamental determinar las posibilidades o probabilidades concretas de un sistema fiscal para cumplir los objetivos económicos y sociales que más adelante se precisarán; dicho de otro modo, se trata de la efectividad del instrumental disponible en el campo fiscal, para lo cual se analizará en forma sintética la experiencia de los países desarrollados y los aportes teóricos relevantes a los efectos de este trabajo. También se harán algunas referencias a la constelación sociopolítica requerida para concretar las reformas.

Para aclarar el concepto de reforma fiscal, aquí se parte del supuesto de que ésta es apta en la actualidad para actuar dentro del sistema existente, pudiendo modificar su estilo o contribuir a ello;<sup>7</sup> pero en un cambio del sistema sólo desempeñaría una función parcial o complementaria.<sup>8</sup>

<sup>5</sup>Véase en *Power in Economics* (K. W. Rothschild, ed.), especialmente los artículos de K. W. Rothschild "Introduction" y E. Ronald Walker, "Beyond the Market", Penguin Books, Middlesex, 1971.

<sup>6</sup>Para un tratamiento más amplio del concepto 'reforma fiscal' véase F. J. Herschel, *Ensayos sobre política fiscal*, Ed. de Derecho Financiero, Madrid, 1975, pp. 491-498.

<sup>7</sup>Véase al respecto Aníbal Pinto, "Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina" en *Revista de la CEPAL*, primer semestre de 1976, p. 102.

<sup>8</sup>Sobre la utilización de un impuesto extraordinario al capital durante la guerra civil en la U.R.S.S. y de los impuestos a la renta y la propiedad durante el período de la N.E.P. para financiar el desarrollo económico y cultural, véase *Soviet Financial System*, Progress Publishers, Moscú, 1966, pp. 78-80.

## 2.

## El diagnóstico de la situación actual

Frente al optimismo generado por las posibilidades del desarrollo económico en lustros pasados, se experimenta en el presente una considerable frustración al examinar los resultados alcanzados por el desarrollo económico de América Latina.<sup>9</sup> En forma clara y concisa esta evaluación fue sintetizada por Raúl Prebisch en esta misma *Revista*.

a) El desarrollo tiende a excluir a una parte importante de la población. Se circunscribe primordialmente al ámbito de los estratos superiores de ingreso, donde se imitan cada vez más los hábitos de consumo de los centros [industriales]. La sociedad de consumo se ha instalado así en la periferia y los estratos de ingresos intermedios, seducidos por sus atractivos se esfuerzan por participar en ella y lo están logrando. Todo esto en vivo y notorio contraste con la sociedad de infraconsumo en que se debaten los estratos inferiores de la estructura social;

b) A pesar de estas limitaciones, y acompañando a la transformación estructural en lo económico sobreviene en esta forma un fenómeno de la mayor importancia. El acrecentamiento del poder democrático de los estratos intermedios y

su extensión a los estratos inferiores —por limitada que sea— acarrea una disparidad cada vez mayor entre el proceso económico y el proceso político;

c) El avance del proceso de democratización exige, en rigor, elevar intensamente el ritmo de acumulación y modificar el régimen distributivo;

d) El capitalismo periférico es más bien proclive a sacrificar, en una u otra forma, el proceso de democratización en aras de la defensa y promoción de la sociedad de consumo.<sup>10</sup>

En lo que respecta al punto a) debe tenerse presente que la desigual distribución del ingreso significa enfermedad, muerte prematura, analfabetismo, hacinamiento y desnutrición. Basta leer cualquier informe comparativo de los organismos internacionales para advertir esta realidad, si uno no la ve en las calles y casas, en las escuelas y hospitales.

Esta clase de evaluación, particularmente en lo relacionado con el desarrollo económico *per se* no es compartida por los grupos que se beneficiaron con el avance logrado.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Véase "Crítica al capitalismo periférico", en *Revista de la CEPAL*, primer semestre de 1976, pp. 7 y 52-57.

<sup>11</sup> Véase Marshall Wolfe, CEPAL, *El desarrollo esquivo, exploraciones en la política social*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, p. 22. "Una búsqueda exclusiva [del crecimiento económico] requiere una combinación excepcional de fuerza y continuidad del régimen político, de dotación de recursos y de una coyuntura internacional favorable. En los pocos casos en que estos requisitos han estado presentes, la búsqueda exclusiva del crecimiento eco-

<sup>9</sup> Véase también CEPAL *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina* (E/CEPAL/1027), 3 de marzo de 1977, p. 2. El proceso de desarrollo ha mostrado una persistente coexistencia de un dinamismo económico relativamente alto y una distribución del ingreso y de la propiedad que no evolucionó en beneficio de los grupos menos favorecidos, los que representaban por lo menos la mitad de la población.

En lo que respecta a los incisos c) y d) del análisis de R. Prebisch debe señalarse que, en la medida en que las opciones se derivan de juicios de valor, corresponde poner de relieve los que constituyen el enfoque básico de este trabajo.

Se parte de la hipótesis de que proseguirá, a la larga, el proceso de democratización, lo que implica elevar el ritmo de acumulación y modificar el régimen distributivo (c). Aunque en el momento actual no parece conformar el estilo predominante, se supone que este supuesto es el que corresponde, pues si bien es necesario insertar los planteos en la realidad, se rechaza el falso realismo que consagra lo hoy existente y dominante como lo dado y concibe el futuro como mera extrapolación de lo actual. Por el contrario, el presente no se comprende sólo por sí mismo y por el pasado, sino también por el futuro. Para captar y realizar lo real y lo posible debe incluirse un componente de lo aparente utópico e imposible que es lo posible de mañana.<sup>12</sup>

En segundo lugar, se postula la necesidad de un desarrollo integrado en el cual sea a la vez viable y deseable avanzar hacia todos los objetivos.<sup>13</sup> Probablemente resulte difícil lograr los objetivos desarrollo económico y desarrollo social

nómico no ha sido contraproducente en sus propios términos, ni en el de los intereses de los grupos que controlan el proceso, aunque los resultados están abiertos a la crítica desde el punto de vista del bienestar humano y de los valores de equidad, y pese también a que cabe dudar de la capacidad de manejar a largo plazo las tensiones resultantes.”

<sup>12</sup> Marcos Kaplan, *Teoría política y realidad latinoamericana*, Archivo del Fondo de Cultura Económica, México, 1976, p. 64.

<sup>13</sup> *Informe sobre un criterio unificado para el análisis y la planificación del desarrollo*, Informe preliminar del Secretario General, octubre de 1973, citado en *El desarrollo esquivo*, op. cit., p. 41.

(o acumulación y redistribución según la expresión de R. Prebisch) al mismo tiempo, y en todo momento, por lo que sería preferible pretender alcanzarlos a mediano y a largo plazo.

De lo anterior surge la necesidad de señalar las prioridades a corto plazo, optando por la redistribución, y sobre todo por la eliminación de la pobreza crítica.<sup>14</sup>

Por último cabe destacar que aun admitiendo el supuesto más optimista, el logro de los objetivos indicados requerirá una particular constelación de las fuerzas sociopolíticas.

Una vez expuestos los puntos de partida hay que aclarar sus implicaciones para la política fiscal.

Se abre un vasto campo de acción para la política del gasto público,<sup>15</sup> que debería ser financiado básicamente por un sistema impositivo progresivo para evitar que las clases sociales que se beneficiarán con un mayor gasto social terminen siendo las que lo pagan. Por supuesto que tampoco se dejarían de lado los objetivos requeridos por el desarrollo económico: cambio estructural, mayor capitalización, mejora de los niveles educacionales de los recursos humanos, mayor participación nacional en las innovaciones tecnológicas, etc.

Los objetivos indicados son: crecimiento acelerado, cambios estructurales, distribución más equitativa del ingreso y de la riqueza, ampliación de los servicios sociales y protección del medio ambiente (*Ibidem.*).

<sup>14</sup> Véanse al respecto las proyecciones incluidas en Aníbal Pinto, *Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina*, op. cit., pp. 126 y 127. Hasta el año 2000 desaparecería el estrato primitivo o de subsistencia, y se lograría un nivel altísimo de homogeneidad y modernización. Otra proyección sólo postularía una fuerte reducción del estrato indicado.

<sup>15</sup> Véase *Tendencias y proyecciones*, op. cit., pp. 7.

La alternativa expuesta, a pesar de todos los problemas que deberá enfrentar, sería más factible si se lograra canalizar el avance democrático a favor de la redistribución hacia medidas fiscales.<sup>16</sup>

Aun cuando a partir del próximo apartado sólo se hará referencia a la alternativa señalada, cabe indicar las tendencias que se manifiestan en la actualidad. La disparidad entre el proceso político y el económico, salvo excepciones, tiende a resolverse mediante el abandono de los regímenes democráticos, de lo cual resultan las siguientes tendencias para la acción fiscal:

i) Los grupos de poder económico ejercerán una presión creciente contra toda tentativa de llegar a una redistribución del ingreso.

ii) Al frustrarse el cumplimiento del proceso político, se tiende a un empeoramiento de la situación de los grupos de ingreso inferiores, como se ha hecho evidente en más de un país de América Latina.

De esta manera, la brecha entre las necesidades y las posibilidades de satisfacerlas se amplía cada vez más, y esta circunstancia constituye en esencia el problema fundamental de la política fiscal. Por supuesto, esta brecha es parte del problema del subdesarrollo, pero adquiere características más específicas

fiscales cuando, por una parte, las necesidades del desarrollo económico (infraestructura básica, energía, transportes y comunicaciones), y las exigencias de los grupos de poder o una cierta satisfacción —a veces reducida— de las demandas sociales, requieren un aumento de los gastos, mientras que, por el otro lado, es sumamente fuerte la resistencia contra todo incremento de la tributación que afecte el poder económico. De ahí la crisis fiscal que lleva generalmente a una financiación por vía de la emisión monetaria o del endeudamiento externo.

En efecto, para dar algunas cifras, en el término de una década (1960-1961 a 1969-1970) para América Latina en su conjunto (promedio ponderado), los gastos públicos totales subieron del 20.7 a 25.70/o del producto interno bruto, mientras que los impuestos subieron del 14.4 al 17.20/o (también referidos al producto interno bruto). Paralelamente hubo un crecimiento impresionante de la deuda pública externa que pasó de 5 108 millones de dólares a principios de 1960 a 15 389 millones de dólares a comienzos de 1971.<sup>17</sup>

El examen de las posibilidades para una reforma fiscal, como ya se señaló, tiene que tomar en cuenta la experiencia histórica reciente; y a esta se dedicarán los próximos párrafos de este mismo trabajo.

<sup>16</sup> Al respecto debe recordarse la no muy afortunada experiencia de la política redistributiva mediante el aumento de los salarios. Véase Ricardo Ffrench Davis, "Mecanismos y objetivos de la redistribución del ingreso" en *Distribución del ingreso*, (Alejandro Foxley, ed.) Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

<sup>17</sup> CEPAL, *América Latina y la estrategia internacional del desarrollo: primera evaluación regional* (E/CN.12/947), 23 de marzo de 1973, pp. 192 y 184.

## 3.

### Las primeras conferencias del Programa conjunto de tributación. Conferencias de Buenos Aires y de Santiago de Chile

Con anterioridad hubo interesantes ensayos para propugnar modificaciones del sistema fiscal relacionándolas con las necesidades del desarrollo económico,<sup>18</sup> aunque un enfoque global y más integrado surge de la declaración de Punta del Este en la cual los 21 países de América Latina se comprometieron a “reformular sus leyes tributarias, exigir más a los que más tienen, penalizar severamente la evasión tributaria y redistribuir el ingreso nacional para beneficiar a los más necesitados, promoviendo al mismo tiempo el ahorro y la inversión y la reinversión de capital”.<sup>19</sup>

El programa conjunto de tributación formado originalmente por la OEA, el BID y la CEPAL realizó, en 1961, su primera conferencia sobre administración tributaria en Buenos Aires.

Es evidente que la aplicación eficiente de la política impositiva exige un funcionamiento adecuado de los organismos

<sup>18</sup> Véase John H. Adler, E.R. Schlesinger y E.C. Olson, *Las finanzas públicas y el desarrollo económico de Guatemala*, Fondo de Cultura Económica, México, 1952; United Nations, *Taxes and Fiscal Policies in Under-Developed Countries*, (Nº de venta 1955, II. H.1), Nueva York, 1954; Carl Shoup y otros, *The Fiscal System of Venezuela - A Report*, Baltimore, 1950; Henry C. Wallish y John H. Adler, *Proyecciones económicas de las finanzas públicas: un estudio experimental en El Salvador*, Fondo de Cultura Económica, México, 1951.

<sup>19</sup> Citado en Richard M. Bird y Oliver Oldman, “Tax Research and Tax Reform in Latin America - A Survey and Commentary” en *Latin American Research Review*, Vol. III, Nº 3, verano de 1968, pp. 5-23.

encargados de la recaudación y control de los impuestos que ingresan o deberían ingresar a las arcas fiscales respectivas; en este orden de cosas cabe destacar, en efecto, la importancia de “la complejidad, multiplicidad y dispersión de las leyes tributarias, las deficiencias de que adolecen los registros contables... , la falta de una adecuada capacitación de los funcionarios fiscales”.<sup>20</sup> Excedería la especificidad del tema de este trabajo ampliar los tópicos propiamente administrativos. Sin embargo, dos asuntos tratados en dicha conferencia merecen destacarse:

- 1) El cálculo de la distribución de la carga tributaria; y
- 2) La prevención de la evasión del impuesto a la renta.

En lo que respecta a este último asunto hubo —como cabía esperar— un fuerte énfasis en los aspectos legales y administrativos de la lucha contra la evasión, lo que por supuesto no debe extrañar dadas las características de la conferencia; por otra parte, tampoco sería justo negar la importancia de penalidades adecuadas y un mecanismo apropiado para su detección, dentro de las medidas requeridas para combatir la evasión.

A pesar de lo valioso que resultó haber tratado este tema, las siguientes observaciones críticas parecen relevantes,

<sup>20</sup> Discurso del Dr. Manuel Rapoport, Interventor de la Dirección General Impositiva en la sesión de clausura del 19 de diciembre de 1961, *Reforma Tributaria para América Latina, I; Problemas de administración de impuestos*, Pan American Union, 1963, p. 532.

y no como resultado fácil del conocimiento de los progresos posteriores, sino muy por el contrario, porque, si bien hubo algunos avances, éstos distan mucho de haber modificado fundamentalmente el panorama de entonces:

i) La evasión no sólo se presenta en el impuesto a la renta. Algunos de los contados estudios existentes al respecto muestran que, en efecto, la evasión es mayor en el impuesto a la renta personal, pero de ninguna manera carece de importancia la registrada en otros gravámenes; en la Argentina se estimó una fuerte evasión para las contribuciones sociales<sup>21</sup> y en Chile para el impuesto a las ventas;

ii) Se hizo una referencia marginal a un estudio empírico efectuado en los Estados Unidos. Quince años después siguen siendo pocas las estimaciones cuantitativas realizadas en América Latina; más aún, si se exceptúan algunos países como los Estados Unidos y Canadá, tampoco en los países desarrollados son muy frecuentes las determinaciones cuantitativas; por otra parte, como no se sigue una metodología uniforme, esto dificulta comparaciones entre países;

iii) La elusión tributaria (o evasión legal, como también se la llama) apenas fue mencionada. Generalizando una observación formulada para dos países en particular,<sup>22</sup> parecería razonable afirmar que la evasión tiende a ser mayor en países en proceso de desarrollo, y la elusión en países desarrollados.<sup>23</sup> Sin

<sup>21</sup> Véase F.J. Herschel, *Ensayos, op. cit.*, pp. 256-274.

<sup>22</sup> Se trata de una comparación entre Gran Bretaña e Israel (Cf. A. Lapidoth, *Evasion and Avoidance of Income Tax*, State Revenue Administration, Jerusalén, 1966, pp. 13, 200-201).

<sup>23</sup> Las siguientes razones podrían explicar la diferencia: los países ricos cuentan con un mayor número de grandes empresas que pueden

embargo, si se confirmase esta hipótesis no debe concluirse de ella que la elusión —y más aún si se la interpreta en un sentido amplio— carece de importancia. Muy por el contrario, aparece bajo distintas formas y nombres, pero siempre persigue el fin obvio de reducir el peso de la tributación, y más frecuentemente para los grupos de mayores ingresos;

iv) Las causas de la evasión no fueron examinadas con profundidad. En este campo, por lo menos, pueden enunciarse algunos progresos en los países desarrollados, tanto en lo analítico como en ensayos empíricos,<sup>24</sup> pero en América Latina son prácticamente inexistentes los análisis de este tipo.

v) Ni la evasión propiamente dicha, ni la elusión, se producen en un mundo aislado donde el contribuyente víctima se enfrenta al fisco victimario, ni tampoco son atribuibles al subdesarrollo todas las deficiencias o fallas tales como la insuficiencia en el orden administrativo y

costear asesores tributarios; por otra parte, puede suponerse también que a medida que un país se desarrolla crece también la complejidad de las leyes, y ésta frecuentemente facilita la elusión.

<sup>24</sup> Cf. Para los enfoques conceptuales véanse: T.N. Srinivasan, "Tax Evasion, A Model" en *Journal of Public Economics*, Vol. 2, N° 4, noviembre de 1973, y para los empíricos a Joachim Vogel, "Taxation and Public Opinion in Sweden, An Interpretation of Recent Survey Data", en *National Tax Journal*, Vol. XXVII, N° 4, diciembre de 1974. En el primer ensayo se explica la evasión como consecuencia de una comparación que efectúa el contribuyente potencial entre el pago del impuesto, por un lado, y la suma que tendría que pagar en el caso de ser descubierto, ponderada por la posibilidad de su detección. En el segundo trabajo se examinaron las razones de la evasión en Suecia mediante encuestas, poniendo en evidencia la influencia del ambiente donde actúa el posible evasor (influencia de amigos, colegas, etc.), y la complejidad de las leyes tributarias y la existencia de tasas muy elevadas.

legal, la falta de capacidad empresarial o de técnicos competentes: aquí también actúan los grupos que están en el poder y utilizan tales procedimientos para reducir su participación en la carga tributaria.

El estudio de la distribución de la carga tributaria se relaciona con uno de los objetivos básicos de la política fiscal: la mejora en la distribución del ingreso. Trata de verificar hasta qué punto esta meta se cumple en la realidad. Ahora bien, dada la trascendencia de este asunto se le dedicará un párrafo especial, lo que se justifica, por lo demás, también frente a progresos más significativos en este campo. Aunque a esta altura sólo vale la pena apuntar lo siguiente:

a) Con anterioridad a la Conferencia de Buenos Aires, únicamente para dos países de América Latina se efectuaron estimaciones, si bien algo rudimentarias sobre la distribución de la carga tributaria.<sup>25</sup>

b) Como la conferencia se refería a problemas tributarios, en los trabajos sobre distribución prácticamente no se hacía referencia al efecto posible de los gastos públicos.

La segunda conferencia, realizada en Santiago, marca en realidad un hito trascendente en el desenvolvimiento de la política fiscal en América Latina: participan en ella delegados de todos los países de América Latina, con excepción de Cuba; no sólo concurren economistas de

América Latina, sino también de varios países desarrollados; pero, y esto es lo más importante, se llega a conclusiones concretas, y expresamente se señala que a pesar de las diferentes características sociales, políticas, legales y administrativas de las diversas repúblicas latinoamericanas, este reconocimiento "no implica una modificación de los objetivos ni que vaya a reducirse el ritmo, alcances y urgencia que requiere la reforma tributaria".

Este trabajo, como se ha podido apreciar en las secciones anteriores, y surgirá de modo aún más evidente en adelante, es esencialmente crítico por las siguientes razones: muchas veces asuntos de enorme significación fueron examinados sin la debida profundidad; se ha tendido a simplificaciones extremas, y según el criterio que aquí se sigue —es decir, los juicios de valor adoptados— no se ha prestado la atención suficiente a la necesidad de lograr una mejora en la distribución. Al comentar la Conferencia de Santiago se cree que la evaluación ha de ser distinta, ya que muchos de sus señalamientos merecen todo elogio: las reuniones no se limitaron a una consideración meramente conceptual sino que se llegó a preparar una serie de recomendaciones para una posible aplicación práctica, logro no muy común en esta clase de eventos, pues sus conclusiones se acercan a un verdadero plan de acción; más aún, dichas recomendaciones tuvieron un carácter esencialmente progresivo —en ambos sentidos de la palabra— es decir, en cuanto a tendencia a favor del cambio social y en lo específicamente tributario al propugnar una mayor equidad vertical, o para emplear una terminología semejante y de uso más frecuente, de tender hacia una imposición basada en la capacidad contributiva.<sup>26</sup> Son particularmente

<sup>25</sup> Véase John H. Adler, Eugene R. Schlesinger y Ernest C. Olson, *Public Finance and Economic Development in Guatemala*, Stanford University Press, 1952; y Carl S. Shoup, Lyle C. Fitch, Sir Donald Mac Dougall, Oliver S. Oldman y Stanley S. Surrey, *The Fiscal System of Venezuela - A Report*, John Hopkins Press, Baltimore, 1959. El autor de este trabajo presentó una primera estimación de la distribución de la carga tributaria en Argentina para la Conferencia de Buenos Aires, en *op. cit.*, pp. 55-72.

<sup>26</sup> Véase "Problemas de política fiscal" en *Reforma tributaria para América Latina*, *op. cit.*

dignas de destacar las siguientes pautas:

a) El establecimiento de un sistema unitario de impuesto progresivo a la renta, incluyendo la imposición a las ganancias de capital, complementado con un impuesto sobre el patrimonio, aunque se agregó la condición "cuando ello sea posible";

b) Mayores tributos a las propiedades urbanas y rurales;

c) Fortalecimiento de la imposición de las sucesiones y donaciones; y

d) El uso prudente de incentivos.

En virtud de lo expuesto, habría que preguntarse si estas sugerencias se han cumplido, y en caso contrario, explicarse el fracaso, en la práctica —aunque no sea necesariamente total—, de objetivos tan extensamente examinados y, en general, tan bien concebidos.

#### 4.

### Los cambios en los sistemas tributarios posteriores a la conferencia de Santiago

Un examen en profundidad de los sistemas tributarios de cada uno de los países, excedería los límites de un trabajo como el presente; exigiría, en cada caso, una investigación especial que combinase los aspectos macro y microeconómicos; requeriría una indagación de la legislación en su sentido material, es decir, decretos, reglamentos y resoluciones, y también su aplicación y cumplimiento efectivos; debería analizar la suficiencia de la tributa-

ción con respecto al posible crecimiento de las necesidades del sector público; tendría que comprender en consecuencia un análisis sobre la flexibilidad automática y el poder de reacción<sup>27</sup> y, por supuesto, comprendería también un estudio del impacto de la tributación en el sector privado y de sus consecuencias.

El texto de las recomendaciones es el siguiente:

1) La reforma, simplificación y actualización del sistema de tributación indirecta; 2) El establecimiento de un sistema unitario amplio de impuesto personal progresivo a la renta, que incluya el gravamen de las ganancias de capital tanto de bienes muebles como de bienes inmuebles, complementado con un impuesto sobre el patrimonio neto cuando ello sea posible; 3) La recaudación de mayores ingresos fiscales por medio de tributos a las propiedades urbanas y rurales que deben ser adicionales al impuesto personal a la renta derivada de aquellas propiedades, y coordinarse además con otras formas de imposición especial de los ingresos provenientes de la propiedad; 4) El fortalecimiento del sistema de tributación de las sucesiones y donaciones; 5) La organización de las empresas nacionales de modo que se financien a sí mis-

mas mediante la adopción de tasas adecuadas por los servicios suministrados; 6) La armonización del tratamiento tributario de la renta de empresas extranjeras, y la imposición de la renta proveniente del exterior percibida por personas domiciliadas en el país; 7) La creación de un clima fiscal que, mediante el uso prudente de incentivos, fomente la formación de capital privado y su inversión en empresas productivas; 8) La reforma de las prácticas presupuestarias y la inclusión en los presupuestos de los resultados de operación de los organismos autónomos o paraestatales; 9) El establecimiento de un sistema objetivo y coordinado de administración tributaria en que cada impuesto se emplee para dar mayor solidez a los demás con el objeto de asegurar que los beneficios de una reforma sustancial no se pierdan en la administración.

<sup>27</sup> Por flexibilidad automática se entiende aquí el incremento de un impuesto, o de un conjunto de gravámenes, con respecto al producto interno bruto a igualdad de las leyes (es

Un primer enfoque global muestra que el esfuerzo tributario, expresado como relación de la recaudación tributaria con respecto al producto interno bruto para el conjunto de la región, no ha sido muy significativo, como surge claramente del cuadro 1. De 1960 hasta 1972 crece del 13 al 14.40/o (o sea un aumento apenas superior al 100/o) y alcanza el 150/o en 1973 (un incremento inferior al 200/o en todo el período). Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que para los años finales 1972-1973, el promedio para la región está influido por los ascensos en los ingresos tributarios de Venezuela y el Ecuador, determinados en parte por los mayores ingresos provenientes del petróleo; también es notorio el incremento logrado por el Brasil.

En lo que respecta a la estructura tributaria, a pesar de un sensible aumento de la proporción de los impuestos directos —aquí nuevamente influyen las cifras de Venezuela— siguen predominando los impuestos indirectos, como puede apreciarse en los cuadros 2 y 3. En efecto, para la región en su conjunto la participación de los impuestos directos no llega al 400/o, y excepto Venezuela, en ningún país éstos superan el 500/o.<sup>28</sup>

decir, a igualdad de tasas, deducciones, exenciones, etc.) en un período dado; en cambio el poder de reacción (flexibilidad *ex-post*-Guoyancy considera también el aumento de la recaudación de un impuesto con respecto al producto, incorporando también el producido de cambios legales, por ejemplo, aumento de tasas).

<sup>28</sup> Por supuesto, esta clasificación de los impuestos en directos e indirectos es sólo una primera aproximación, pero como la categoría de los directos incluye los impuestos a los ingresos y a la propiedad, es un índice, aunque imperfecto, del carácter progresivo de un sistema; la significación de este grupo de impuestos revela también —nuevamente como primera aproximación— un mayor desarrollo del sistema por sus mayores exigencias tanto para la administración tributaria como para el contribuyente.

También merecen destacarse los siguientes factores estructurales observados en el sistema tributario de la mayoría de los países:

a) La concesión de incentivos bajo las más diversas formas ha sido intensiva; con frecuencia se han otorgado en forma muy general, poco discriminada;

b) Los impuestos directos que recaen sobre los salarios son importantes, y esto resulta aún más notorio si se incluyen en este grupo los aportes a los sistemas de seguridad social.<sup>29</sup> Desde el punto de vista adoptado en este trabajo se los ha considerado dentro de los ingresos tributarios, porque dentro de los gastos se comprenderán los pagos (servicios prestados);

c) En contados países se ha podido aplicar un verdadero impuesto global a la renta; la existencia de acciones al portador constituye uno de los obstáculos para implantarlo;

d) La participación del sector agropecuario en la tributación global tiende a ser reducida; en general sólo tienen alguna significación los impuestos a la exportación; no siempre con carácter permanente, y a veces en un plazo mayor, se compensan con subsidios a favor de los mismos exportadores;

e) Se han hecho algunos progresos para imponer los consumos suntuarios, pero, en general, su participación dentro de los bienes y servicios gravados sigue siendo reducida.

No parecería necesario, en vista de los elementos mencionados, aportar pruebas adicionales.<sup>30</sup> Sólo se cree de interés mencionar la siguiente opinión de

<sup>29</sup> La incorporación de los aportes dentro de los impuestos es todavía materia de discusión. Cf. Richard M. Bird y Luc Henry de Wulf "Taxation and Income Distribution: A Critical Review of Empirical Studies" en *Staff Papers*, Vol. XX, N° 3, noviembre de 1973, p. 657.

Cuadro 1  
**RECAUDACION TRIBUTARIA EN LOS PAISES LATINOAMERICANOS,  
 1960 Y 1970 A 1973<sup>a</sup>**

*(Porcentajes respecto al producto interno bruto a precios corrientes)*

	1960	1970	1971	1972	1973
Argentina	14.0	15.2	13.0	11.2	11.1
Barbados	...	...	...	...	...
Bolivia	7.9	9.2 <sup>b</sup>	8.2 <sup>b</sup>	7.5 <sup>b</sup>	...
Brasil	18.1	20.6	20.5	22.1	22.5
Colombia	9.7	11.8	11.8	11.1	...
Costa Rica	12.1	13.9	13.7	13.8	14.8
Cuba	...	...	...	...	...
Chile	16.5	18.5	18.6	16.8	...
Ecuador <sup>c</sup>	12.3	13.3	15.5	15.9	...
El Salvador <sup>c</sup>	10.9	10.3	10.4	10.6	11.5
Guatemala	8.6	8.3	8.4	8.3	7.9
Guyana	...	...	...	...	...
Haiti <sup>d</sup>	7.8	6.0	6.0	5.9	...
Honduras	10.7	11.9	11.4	11.0	11.6
Jamaica	...	...	...	...	...
México	7.5	8.8	9.0 <sup>e</sup>	9.3	9.6 <sup>e</sup>
Nicaragua	10.4	9.8	10.1	9.9	11.6
Panamá	10.1	12.3	12.4	12.0	11.9
Paraguay <sup>c</sup>	8.6 <sup>f</sup>	10.4	9.4	8.3	...
Perú	13.0	15.4	15.0	14.9	14.6
República Dominicana	16.5	14.8	15.0	14.0	13.0
Trinidad y Tabago	...	...	...	...	...
Uruguay	15.4	17.4	17.6	15.3 <sup>c</sup>	...
Venezuela	12.8	12.6	15.3	14.7	16.4
<i>América Latina<sup>g</sup></i>	<i>13.0</i>	<i>14.3</i>	<i>14.3</i>	<i>14.4</i>	<i>15.0</i>

Fuente: *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina* (E/CEPAL/1021), 18 de noviembre de 1976.

<sup>a</sup>Excluye los aportes a los sistemas de seguridad social.

<sup>b</sup>Corresponde a los ingresos del tesoro y de las municipalidades de La Paz y Santa Cruz.

<sup>c</sup>Sólo gobierno central.

<sup>d</sup>Ingresos de presupuesto.

<sup>e</sup>Estimaciones provisionales.

<sup>f</sup>1962.

<sup>g</sup>Excluye Cuba y países de habla inglesa del Caribe.

Cuadro 2  
**IMPORTANCIA DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS EN LOS PAISES LATINOAMERICANOS,  
 1960 Y 1970 A 1973**

(Porcentajes de la recaudación tributaria total)

	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	51.4	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	31.0	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
<i>América Latina</i> <sup>a</sup>	29.6	37.6	34.7	36.2	...

Fuente: *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina* (E/CEPAL/1021), 18 de noviembre de 1976.

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

Cuadro 3

**IMPUESTOS INDIRECTOS EXCLUIDOS LOS PROVENIENTES DEL COMERCIO EXTERIOR  
EN LOS PAISES LATINOAMERICANOS, 1960 Y 1970 A 1973**

*(Porcentajes de la recaudación tributaria total)*

	1960	1970	1971	1972	1973
Argentina	53.2	65.9	67.6	65.4	63.8
Barbados	...	...	...	...	...
Bolivia	48.5	28.4	33.7	37.2	...
Brasil	75.6	72.5	69.0	64.7	64.7
Colombia	22.8	30.8	33.3	35.0	...
Costa Rica	20.5	42.6	44.8	50.9	...
Cuba	...	...	...	...	...
Chile	41.4	53.0	57.2	60.5	...
Ecuador	38.2	29.4	31.9	33.0	...
El Salvador	25.4	32.4	37.1	36.3	33.9
Guatemala	45.0	53.3	53.1	53.8	...
Guyana	...	...	...	...	...
Haití	26.8	33.0	33.1	35.5	...
Honduras	31.1	41.7	40.6	42.1	...
Jamaica	...	...	...	...	...
México	43.4	43.4	45.8	44.5	45.5
Nicaragua	31.0	50.6	53.1	52.9	45.7
Panamá	18.1	22.6	22.6	22.6	26.5
Paraguay	17.3	36.2	36.0	40.7	...
Perú	39.1	39.4	43.8	43.7	...
República Dominicana	38.1	21.9	21.1	20.6	17.7
Trinidad y Tabago	...	...	...	...	...
Uruguay	51.3	72.9	74.6	...	...
Venezuela	17.9	18.9	15.3	15.7	12.8
<i>América Latina</i> <sup>a</sup>	49.4	52.6	53.1	51.3	...

Fuente: *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina* (E/CEPAL/1021), 18 de noviembre de 1976.

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

Adolfo Atchabahian, quien durante varios años dirigió el Programa de Tributación OEA/BID creado precisamente con el propósito de realizar estudios para promover reformas en los países de América Latina: "Podría pensarse que la mera realización de estos estudios fiscales habría de resultar base suficiente como para suscitar en los países a los cuales se referían esos estudios fiscales, la inquietud del cambio de la reforma respecto a los señalados como inconvenientes en los sistemas estudiados. Muy lejos se ha de estar de tal creencia. Yo aseguraría que ninguno de esos estudios fiscales impulsó, en sí y por sí mismo, la menor actividad legislativa en los países con vistas a corregir deficiencias estructurales de sus sistemas tributarios que fueron puntualizados en ellos... Han sido problemas de corto plazo, los que por lo común han promovido la inquietud de los países de demanda de asistencia técnica del Programa."<sup>31</sup>

Frente a este diagnóstico, se torna imperativo ensayar una interpretación de este resultado no muy afortunado; se cree encontrar en el Informe Final de la Conferencia una clave fundamental del interrogante planteado. En efecto, en dicho informe se afirma que se "reconoció que son diferentes las características sociales, políticas, legales y administrativas de las diversas repúblicas latinoameri-

<sup>30</sup> En varios puntos existe coincidencia con un trabajo de Richard M. Bird y Oliver Oldman, "Tax Research and Tax Reform in Latin America, A Survey and Commentary" en *Latin American Research Review*, Vol. III, N° 3, verano de 1968, pp. 5-23.

<sup>31</sup> "La experiencia recogida en el desenvolvimiento del programa conjunto de tributación OEA/BID", en *Terceras Jornadas de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Ed. Macchi, Buenos Aires, 1971, pp. 209 y 210.

canas y que la reforma fiscal —si se quiere llevar efectivamente a la práctica— debe estar en consonancia con esas características nacionales. No obstante, el reconocimiento de tales consideraciones no implica una modificación de los objetivos ni que vayan a reducirse el ritmo, alcances y urgencia que requiere la reforma tributaria. A fin de lograr los objetivos del desarrollo acelerado y una mejor distribución, es esencial que los países superen mediante un especial esfuerzo los obstáculos que en el pasado pueden haber impedido una reforma fiscal completa".<sup>32</sup>

En el párrafo citado existe una contradicción y, más relevante aún, se pretenden lograr objetivos difícilmente alcanzables en plazos razonables por no basarse en la realidad. En efecto, es contradictorio sostener, por un lado, que la reforma fiscal debe estar en consonancia con las características nacionales incluyendo las sociales y políticas y, por el otro, aseverar que tales consideraciones no implican una modificación de los objetivos ni que vayan a reducirse el ritmo, alcances y urgencia que requiere la reforma tributaria.

En lo que respecta a los gastos, los elementos sociopolíticos son factores importantes en la determinación de los niveles de analfabetismo, mortalidad infantil, mala nutrición, etc. Existen países en el mundo —obviamente no es preciso enumerarlos— que han demostrado que es posible lograr una mejora en materia de salud pública y educación a pesar de ser países pobres, es decir, con un ingreso por habitante inferior al de la casi totalidad de los países de América Latina, lo que significa que no es el bajo nivel de

<sup>32</sup> "Problemas de política fiscal", en *Reforma tributaria para América Latina*, op. cit., p. 709.

desarrollo el que explica en lo fundamental el subdesarrollo en lo social. Por consiguiente, es cierto que "la resistencia de poderosos grupos de presión obstruyen el camino a una reforma tributaria efectiva" como lo señaló Kaldor, y además, dificultan un avance social efectivo a través de crecientes gastos públicos.

El trabajo de N. Kaldor proporciona a su vez elementos probatorios adicionales cuando asegura que "no es posible exagerar la importancia de los ingresos públicos desde el punto de vista de un desarrollo económico más acelerado. Independientemente de la ideología o el color político de cualquier gobierno, el desarrollo económico y cultural de un país necesita en forma eficiente y continua una creciente provisión de un conjunto de servicios que no producen ingresos económicos tales como educación, salud, sistemas de comunicación, etc., generalmente conocidos como de 'infraestructura' que necesitan ser financiados por los ingresos estatales".<sup>33</sup> Por supuesto, la afirmación es correcta si se destaca que se trata de necesidades, pero sería totalmente falso suponer que —salvo excepciones— se estaría dispuesto a satisfacerlas efectivamente y en un tiempo razonable. Dicho de otro modo, lograr la provisión de servicios de educación, salud y vivienda para las grandes mayorías en nuestros países —también salvo excepciones— no es independiente del sistema político o de la estructura del poder.

Otra explicación posible del reducido éxito práctico de la conferencia sería la siguiente:

Si bien se examinó un interesante trabajo de John Adler<sup>34</sup> y se hicieron

<sup>33</sup> En el Informe Final citado (p. 709) los participantes también apoyaron decididamente la necesidad de aumentar los ingresos y gastos públicos, *op. cit.*, pp. 103-104.

algunas referencias aisladas sobre los gastos públicos, los aspectos tributarios aparecen prácticamente desvinculados de los gastos, lo que surge muy claramente de las recomendaciones finales.<sup>35</sup>

Un examen conjunto se impone por las siguientes razones:

a) Desde el punto de vista del desarrollo económico (*strictu sensu*) no es suficiente afirmar que los ingresos servirán para la infraestructura, etc.; es necesario examinar concretamente las obras y gastos a realizar para conocer sus beneficios y costos sociales y su integración en los planes de desarrollo;

b) Desde la óptica redistributiva, no basta saber quiénes pagan los impuestos sino que es necesario también saber quiénes reciben los beneficios que resultan del gasto;

c) En lo que respecta a la política de estabilización, es demasiado obvia la necesidad de relacionar ingresos, fundamentalmente tributarios, con los gastos;

d) Desde el punto de vista político, las resistencias a las que ya se hizo referencia, no se ejercen sólo en lo referente al monto sino también en lo que tiene que ver con la composición del gasto público.

También se podrían criticar las recomendaciones de Santiago por no haber

<sup>34</sup> "Los gastos fiscales y el desarrollo económico" en *Problemas de política fiscal, op. cit.*

<sup>35</sup> En el Informe Final se indica lo siguiente, después de mencionar la necesidad de aumentar los gastos: "Es indudable que en los países latinoamericanos se hacen muchos gastos innecesarios y dispendiosos. El perfeccionamiento de los métodos de planificación global de las inversiones, de la evaluación de proyectos, de la comparación de resultados en las operaciones del sector público y del control de los gastos corrientes del gobierno, constituyen elementos esenciales para lograr que el incremento de la carga tributaria se traduzca en los beneficios a que aspira la conferencia", *Problemas de política fiscal, op. cit.*, p. 709.

tenido en cuenta debidamente las diferencias existentes entre los países, no sólo en lo que respecta al orden socio-político sino en lo más directamente relacionado con la economía: diferente nivel de desenvolvimiento ya alcanzado, estructura productiva, grado de dependencia del comercio exterior y de la inversión extranjera, significación de los recursos ya explotados y todavía por aprovechar, extensión del mercado interno (determinado, como es obvio, por la magnitud de la población, el desarrollo alcanzado y la distribución del ingreso).

Dicho a modo de ejemplo, es lógico que una reforma fiscal para Haití no puede ser igual a otra que respondiese a las necesidades de la Argentina. Tampoco será igual el cambio requerido en la tributación de Venezuela que en la del Brasil.

Estas reflexiones indiscutibles nos llevan a ocuparnos —siquiera brevemente— del estudio de Harley Hinrichs,<sup>36</sup> que merece ser tomado en cuenta, en vista de la repercusión que tuvo en vastos círculos; y al que podríamos calificarlo como una tesis basada en una forma particular de determinismo económico. De acuerdo con el autor citado, al comenzar el desarrollo económico predominan los impuestos sobre el comercio exterior, ya que frecuentemente los sectores exportadores constituyen los sectores líderes, y por otra parte, en general, los impuestos de esta clase son más fáciles de controlar. Políticas proteccionistas son también susceptibles de utilizar los aranceles aduaneros o gravámenes similares. Al desarrollarse más intensamente las industrias que producen bienes y servicios

para la economía nacional crecerán los impuestos indirectos internos (impuestos a las ventas y sobre consumos específicos). Sólo durante las últimas etapas del desarrollo económico predominarán los impuestos directos.<sup>37</sup> Considerando varias evidencias empíricas no se puede restar validez a esta tesis; sin embargo, en modo alguno invalidan los juicios acerca de la preponderancia de las estructuras sociopolíticas o factores de poder. Más aún, seguramente se podrían relacionar estos cambios en la estructura económica con transformaciones paralelas en la estructura del poder. Así, el desarrollo económico del Japón, a partir de la restauración de los Meiji, se caracteriza en su primera época por una fuerte imposición a la tierra, que sirvió como un instrumento auxiliar para la transformación de todo el sistema al contribuir a la eliminación del sistema feudal y facilitar la transferencia de capitales al sector industrial, cuyo desenvolvimiento inicial fue realizado por el mismo Estado. En el sector agropecuario la producción creció debido en parte, por lo menos, al efecto-ingreso de la mayor tributación. El impuesto a la tierra debía pagarse en efectivo, circunstancia que puso a los campesinos necesariamente en contacto con la economía monetaria; además, la fuerte imposición exigía un mayor esfuerzo a los agricultores para mantener su nivel de vida.<sup>38</sup>

Con posterioridad (a partir del nombramiento del Príncipe Matsukata como

<sup>36</sup> *A General Theory of Tax Structure Change during Economic Development*, Harvard Law School, International Tax Program, Cambridge, Mass., 1966.

<sup>37</sup> Véase también Richard A. Musgrave, *Fiscal System*, Yale University Press, 1969, especialmente los capítulos 5-7.

<sup>38</sup> Vale la pena recordar que los señores feudales —en forma directa o indirecta— llegaron a invertir en empresas industriales los bonos recibidos por la eliminación de los impuestos que ellos antes percibían y se convirtieron así al nuevo credo industrialista.

Primer Ministro), se fortalecieron fuertemente los impuestos sobre el consumo. Como resultado del desenvolvimiento esbozado, el aumento de la producción agropecuaria y de la producción industrial fue estimulado vigorosamente por el Estado, el que no sólo creó la infraestructura (ferrocarriles, sistema postal y telegráfico y el fortalecimiento de la marina mercante), sino que inició directamente la casi totalidad de la producción industrial a través de empresas estatales (posteriormente se transfirió la mayor parte a la actividad privada). En los 25 años anteriores a 1910 el ingreso por habitante se duplicó mientras que el consumo se mantuvo constante,<sup>39</sup> de modo tal que el nivel de la mayoría de la población se mantuvo por debajo de los niveles aceptables en materia de salud, vivienda, etc.<sup>40</sup> Es obvio que, de este modo, la preponderancia de impuestos al consumo que afectaban fundamentalmente a la gran mayoría del pueblo, puede ser explicada por una especie de evolución típica de los sistemas tributarios, pero es más importante relacionarla con los intereses del complejo militar industrial que entonces gobernaba el Japón.

Los numerosos estudios efectuados para determinar el esfuerzo tributario que realizan los países, están relacionados con el enfoque de Hinrichs, en la medida que también se busca encontrar

<sup>39</sup> A este resultado contribuyeron la fuerte imposición al consumo y a la tierra. (Era importante la participación de los pequeños propietarios en el sector rural.)

<sup>40</sup> Cf. Motokazu Kimura, "Fiscal Policy and Industrialization in Japan 1968-1995" en *The Annals of the Hitotsubashi Academy*, 1956; y William W. Lockwood, "The State and Economic Enterprise in Modern Japan, 1868-1938" en *Economic Growth: Brazil, India, Japan* (S. Kuznets, W.E. Moore y J.J. Spengler, ed.), Duke University Press, Durham, 1955.

factores económicos que influyan en la presión tributaria. De esta manera, se ha comprobado que el nivel de ingreso por habitante, la apertura de la economía, la significación del sector minero y el grado de urbanización —para indicar sólo algunos— explican el 'esfuerzo tributario'. A pesar de la insistencia en la necesidad de considerar otros factores relacionados con la estructura del poder, de ninguna manera se pretende restar importancia a estos estudios por las razones siguientes:

a) Destacar los factores relacionados con la estructura del poder no significa que los factores económicos no hayan tenido alguna influencia;

b) Como ya se ha indicado, estos últimos elementos pueden estar relacionados con la estructura del poder;

c) Por último, la brecha entre el esfuerzo efectivamente realizado y el que resulta de la estimación (sobre la base de una regresión que incorpora los factores indicados: ingreso por habitante, grado de apertura de la economía, etc.), puede constituir una evidencia de que intervienen otros factores, como los políticos, por ejemplo, que la explican.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> Supongamos que un país tiene una presión tributaria del 150/o del producto interno bruto y que sobre la base de la regresión estimada para un conjunto de países dicha presión (esfuerzo tributario) 'debería' ser del 200/o del producto interno bruto; se tiene aquí una evidencia de que están presentes otros elementos no considerados en la regresión.

Cf. R.J. Chelliah, "Trends in Taxation in Developing Countries" en *Staff Papers*, julio de 1971; R.W. Bahl, "A Representative Tax System Approach to Measuring Tax Effort in Developing Countries" en *Staff Papers*, marzo de 1972; R.J. Chelliah, H.J. Baas y M.R. Kelly "Tax Ratios and Tax Effort in Developing Countries 1969-1971" en *Staff Papers*, marzo de 1975.

## 5.

## Una nueva tentativa para promover reformas tributarias: la Conferencia de México

Fue Gerson Da Silva, tributarista brasileño, infortunadamente ya fallecido, quien, con singular brillo, dedicación y esfuerzo, trató de elaborar un esquema o modelo general que pudiera servir para todos los países de América Latina, ya que se destacó en la Conferencia de México de 1972, "que se iba a hacer un amplio análisis... que permitirá determinar en qué medida el modelo puede ser transformado en proposición con el objeto de servir de término de referencia tanto para fines de diagnóstico como para efectos de orientar la reforma de las estructuras tributarias de América Latina".<sup>42</sup>

La orientación básica de los trabajos presentados por la OEA tenía una virtud notable que debe destacarse: consideraban en forma expresa la tributación como un instrumento para promover el desarrollo. En esta forma, cada tipo o grupo de impuestos tenía una finalidad básica.

Sintetizando, los puntos principales del modelo eran los siguientes:

a) Necesidad de estimular la exportación de productos industriales latinoamericanos, para lo cual se recomienda fijar el tipo de cambio al nivel de la productividad media del sector industrial; crear un gravamen progresivo sobre los productos primarios que se exporten a aplicarse para cada producto sobre la

diferencia entre el precio de venta (equivalente al precio corriente internacional) y un precio base, pero calculado este último a la tasa de cambio anterior a la modificación indicada;

b) Separar la función protectora de los derechos aduaneros de la de restringir selectivamente el consumo que debe asignarse a un impuesto interno, dejando a los aranceles la función de la protección;

c) Fijar una tasa efectiva uniforme en el impuesto aduanero para todos los productos, con la salvedad de un tratamiento aduanero especial para las industrias nacientes;

d) La determinación del nivel y estructura del consumo se vería influida por los impuestos a los ingresos y un impuesto general a la venta de bienes y servicios; por su parte la estructura del consumo estaría influida por impuestos selectivos al consumo;

e) El objeto del impuesto a la tierra sería aumentar la productividad de la misma;

f) Se sugiere una serie de medidas tributarias determinantes de la combinación óptima de los factores trabajo y capital, por ejemplo, eliminación de los tributos sobre la mano de obra y utilización del impuesto al valor agregado como forma de financiar las prestaciones de seguridad social;

g) Para maximizar el ahorro interno de las empresas el modelo debería tener las siguientes características:

i) Incluir los dividendos en la materia imponible del impuesto global de las personas o las familias, impuesto

<sup>42</sup> Subrayado del autor de este trabajo. Cf. Programa Conjunto de Tributación OEA, *Consideraciones preliminares de carácter conceptual y metodológico*, preparado por la Secretaría General de la OEA, Exposición inicial de organismos patrocinadores, p. 30.

que sería fuertemente progresivo;

ii) Excluir completamente las ganancias retenidas por las empresas de cualquier impuesto sin tomar en cuenta la forma de empresa (incluyendo las sociedades de personas y aun las empresas unipersonales).

h) Mediante un mecanismo especial se determinaría la estructura de las inversiones, la que consistiría en la creación de un impuesto adicional sobre las utilidades de las empresas, del cual éstas podrían liberarse mediante el depósito de igual monto a ser utilizado para inversiones de las empresas en usos o en condiciones que fijarían las autoridades;<sup>43</sup>

i) En lo que respecta a la política tributaria como determinante de la distribución del ingreso, se llegó a la conclusión de que ésta 'no mejorará significativamente', ni a través del uso de una tributación progresiva, ni a través de la expansión de los gastos públicos. Desde luego, esto no quiere decir que los gobiernos de los países latinoamericanos no deban hacer uso de estos instrumentos fiscales; sólo quiere decir que no deben ponerse demasiadas esperanzas en el éxito de estas políticas. La conclusión de este trabajo es, en consecuencia, que los instrumentos fiscales deben usarse para generar fondos sustanciales adicionales que puedan ser asignados a la creación de empleos para los 'marginados'.<sup>44</sup>

Conforme al enfoque general ya comentado debe destacarse el meritorio esfuerzo de haber concentrado la atención en determinadas variables fundamentales: exportación, inversión, consumo, etc., que pueden influir en el des-

arrollo económico y analizar, por tanto, los impuestos como herramientas para afectar aquellas variables. Se supera de este modo el criterio basado en un examen por tipo de impuestos.

Otro avance ha sido el tratamiento explícito del comercio exterior. Dentro de este grupo de impuestos también se concuerda con la separación de la función protectora de la de restricción del consumo.

También parece conveniente estimular las exportaciones, y la modificación del tipo de cambio puede constituir un instrumento para ello. Sin embargo, es evidente que de este modo no se solucionan todas las dificultades que surgen si se desea implantar una política eficaz para la promoción de las exportaciones industriales. En los países con inflación intensa no basta con establecer, en un momento dado, un tipo de cambio favorable; interesa saber de qué modo se realiza el ajuste posterior. Frecuentemente se ha insistido en la conveniencia de ajustes graduales como una forma de mantener la situación favorable inicial. Es evidente también que la devaluación inmediata, que será lógicamente la consecuencia de un tipo de cambio más favorable para las exportaciones, podrá tener repercusiones considerables en la economía interna, ya que tendrá que incidir en un aumento de los precios internos. Este último tipo de consecuencias no fue considerado.

La desgravación o reducción de los impuestos que recaen sobre la mano de obra parece conveniente, sobre todo para disminuir los elementos regresivos de los sistemas tributarios.

Finalmente, un impuesto a la exportación como el descrito constituiría en lo fundamental un instrumento conveniente para absorber beneficios extraordinarios resultantes de fluctuaciones en los precios internacionales:

<sup>43</sup> Véanse los distintos trabajos preparados por la Secretaría.

<sup>44</sup> "IV La política tributaria como instrumento del desarrollo", *Reforma tributaria para América Latina*, op. cit., p. 354.

Existen, sin embargo, varios aspectos cuestionables:

1) Se ha dejado casi totalmente de lado la política del gasto público, salvo una excepción importante, a la que se hará referencia. A nuestra objeción se podría contestar que en virtud de los fines específicos del Programa, un tratamiento de los gastos públicos hubiera excedido los límites de sus atribuciones. Aun cuando es difícil determinar si las restricciones efectivas eran tan rígidas, de todos modos lo relevante es que algún grupo debería haberse ocupado de dicho tema, y finalmente debería haberse hecho una síntesis para apreciar —tanto como modelo conceptual como también para investigación empírica o como planteos para la acción— los efectos de la política fiscal en su conjunto.

Desde otro ángulo, podría hacerse hincapié en la necesidad de considerar todos los instrumentos de la política económica para juzgar los resultados alcanzados, pero al respecto hay que tener en cuenta que muchos efectos de impuestos y gastos ya son difíciles de determinar, y la complejidad del estudio se multiplicaría al pretender una meta tan ambiciosa. Por supuesto, lo ideal sería un cuadro completo de los efectos de la política económica en su conjunto; pero por ahora se estima que ya constituiría un paso hacia adelante contar con un resultado razonable para la acción fiscal, aspecto que luego podría ser incorporado en un esquema más global y totalizador. Por todo ello se afirma que un estudio fiscal integrado puede ser el primer paso para una explicación más completa y cuantificada de todos los efectos de la política económica. Así, qué sentido tiene saber, por ejemplo, que el sistema tributario es progresivo, o sea, que la mayor parte de los impuestos son pagados por los ricos, si no se determina que tal vez sean los

mismos ricos quienes obtengan los beneficios resultantes del gasto.

2) Se supone que el instrumental es ateleológico, lo que implica hablar de un sistema tributario, pero no de tasas, haciendo abstracción de los aspectos políticos (estructura del poder), y sin considerar tampoco otras cuestiones relacionadas con el nivel de la tributación, pues no puede aplicarse un mismo sistema para una presión tributaria del 80/o y otra del 300/o.<sup>45</sup>

3) Al adjudicarle una eficacia extraordinaria al instrumento tributario se procede con un optimismo que a veces carece de justificación. Así, aunque se concuerde con la necesidad de reducir las contribuciones sociales (impuestos sobre la mano de obra para incrementar la progresividad del sistema) no se cree que necesariamente el efecto sobre la combinación de factores sea importante en todos los casos.<sup>46</sup> Dicho de otro modo, no siempre existen alternativas tecnológi-

<sup>45</sup> Véanse al respecto como ejemplo las explicaciones contenidas en las *Propuestas de una reforma fiscal para Colombia*, (Richard A. Musgrave, Presidente, editado por Malcolm Gillis, versión española de Miguel Urrutia, Banco de la República, Bogotá, 1974), p. 45: "El contenido de la reforma variará considerablemente según la meta (en materia de ingreso) que se persiga. Sería un error, sin embargo, suponer que la meta para el ingreso fiscal pueda fijarse independientemente de la factibilidad y contenido de la reforma tributaria. La interdependencia es recíproca . . ."

<sup>46</sup> Véanse al respecto los interesantes comentarios de David Félix con referencia a lo que él llama 'enfoque de los precios relativos': "Este punto de vista contiene algunos puntos válidos, particularmente al reconocer que una efectiva política tecnológica no debe concentrarse solamente en un creciente flujo de información, sino que debe vincularse con políticas económicas que eliminen los sesgos en la decisión, que distorsionan la elección tecnológica. La debilidad básica del enfoque de los precios relativos es que sobresimplifica fuertemente la

cas, amén de que en general las técnicas disponibles fueron elaboradas en países donde el capital es el factor escaso.

Esta misma confianza se muestra frente al efecto del sistema de incentivos que se aconseja. El mecanismo recomendado por la OEA probablemente sea más eficaz que los comúnmente utilizados, por ejemplo, la depreciación acelerada, pero también será mayor el costo fiscal, circunstancia que no se menciona en absoluto.

4) Parece muy negativa, en cambio, la opinión citada acerca de la distribución del ingreso: "Es, por supuesto, razonable no esperar demasiado de una posible acción redistributiva en la realidad actual de América Latina". Por otra parte, no se señala con claridad la diferencia entre lo que en la realidad existe o ha existido y lo que podría lograrse con un gobierno que desea realmente mejorar la distribución del ingreso. Por último, la consideración final acerca de la ventaja de crear

empleos para los marginados —aunque, por supuesto, deseable— es llevar la redistribución a través de la política fiscal a su expresión mínima.

5) La exclusión completa de las ganancias retenidas —que es una de las alternativas propuestas para fomentar el ahorro— podría llevar a una situación donde el impuesto sobre la renta proveniente del capital cesaría de existir totalmente, considerando que, en general, resulta fácil transformar el pago de dividendos en distribución en acciones que luego se venderían sin pago de impuestos porque el modelo tampoco contiene un impuesto a las ganancias de capital.

En síntesis, si bien el enfoque general es interesante y ya se señalaron varios aspectos de gran importancia, el modelo ni es suficientemente completo ni es aplicable para todos los países, y tampoco considera todos los objetivos que la política fiscal puede llevar a cabo.

## 6.

### La experiencia de algunos países desarrollados de una política tributaria para el crecimiento

Hasta aquí se han comentado tentativas de reformas generales para América Latina, y evaluado la estructura tributaria desde un punto de vista favorable a un régimen progresivo, para lo cual como primera aproximación se utilizaron relaciones globales tales como la relación de impuestos directos con respecto a la recaudación tributaria total.

Como no sólo importa la redistribución del ingreso sino también la utilización del instrumental fiscal para el desarrollo, resulta interesante examinar la experiencia recogida en algunos países desarrollados en el período de la postguerra hasta 1963. Al efecto se han sintetizado las exposiciones más relevantes de una conferencia especial realizada a fines de 1963 en la Brookings Institution (Washington).<sup>47</sup> A pesar del tiempo transcurrido, este estudio se sigue considerando básico,<sup>48</sup> y no ha sido casual la decisión de comentarlo.

Como no sólo importa la redistribución del ingreso sino también la utilización del instrumental fiscal para el desarrollo, resulta interesante examinar la experiencia recogida en algunos países desarrollados en el período de la postguerra hasta 1963. Al efecto se han sintetizado las exposiciones más relevantes de una conferencia especial realizada a fines de 1963 en la Brookings Institution (Washington).<sup>47</sup> A pesar del tiempo transcurrido, este estudio se sigue considerando básico,<sup>48</sup> y no ha sido casual la decisión de comentarlo.

<sup>47</sup> Cf. National Bureau of Economic Research, *Foreign Tax Policies and Economic Growth*, Nueva York, 1966.

matriz de opción tecnológica". Cf. *Development in Latin America: A General Analysis and Recommendations for Technological Policy*, CEPAL, Santiago, p. 18.

Sin perjuicio de un análisis más detenido que se efectuará después, conviene adelantar las siguientes conclusiones resultantes de los trabajos presentados y que surgieron de la discusión entre los participantes.<sup>49</sup>

a) Se destacó la dificultad de relacionar diferencias en las tasas de crecimiento de los países con medidas específicas en el campo tributario;

b) Sin embargo, pocos negarían que la política tributaria tuvo alguna influencia en el crecimiento, pues aun en los países donde el impacto de la acción en el campo impositivo fue mayor —Japón, Alemania e Italia— hubo otros factores que contribuyeron a una fuerte demanda de bienes de inversión para explotar los mercados en expansión, y contaban además con una oferta abundante de trabajadores desocupados o inmigrantes. Los mercados del exterior fueron elementos clave en los Países Bajos, Francia y Alemania; por su parte, el Japón fue favorecido por un bajo coeficiente capital/producto;

c) Se prestó especial atención al crecimiento originado en una mayor formación de capital. Se destacó al respecto que para el fomento del ahorro fue muy importante el ahorro público, ya sea para financiar sus propias inversiones —como ocurrió en los Países Bajos y Suecia— o para préstamos a favor del sector privado;

<sup>48</sup> Véase al respecto National Bureau of Economic Research, "Economic Research Retrospect and Prospect" en *Public Expenditures and Taxation*, Nueva York, 1972, p. 25; y Stanley S. Surrey y Emil M. Sunley Jr., ponencia general sobre "Los incentivos fiscales como instrumentos para el logro de los objetivos fijados por los gobiernos" en *Cahiers de Droit Fiscal International*, Vol. LXI, 1<sup>er</sup> tema, p. 30.

<sup>49</sup> Los países incluidos en el estudio fueron Japón, Alemania Occidental, Italia, Países Bajos, Francia, Suecia y Gran Bretaña.

d) Con respecto a los incentivos a favor del ahorro personal, se llegó a la conclusión de que eran costosos y no muy efectivos;

e) Se estimó que los incentivos para la inversión, según la mayoría de los participantes, habían sido un factor importante tanto en el destino de la inversión como en su nivel. Se justificó en especial la política de 'azúcar y látigo';

f) Se señaló que no se conocían bien los efectos de medidas tributarias sobre las decisiones de ahorrar e invertir, y que por ende eran necesarios más estudios cuantitativos.<sup>50</sup>

De los participantes de cada uno de los países merecen citarse los siguientes puntos de vista:

El representante japonés destacó la importancia del ahorro neto del sector público, como así también de la inversión pública, a pesar del bajo nivel de los ingresos públicos como consecuencia de los reducidos niveles de gastos sociales y de defensa; también insistió sobre el significado de una reducción de la progresividad del sistema tributario; como conclusión sostuvo que hubiera sido mejor haber aumentado el ahorro del gobierno mediante un aumento de la tributación, en lugar de favorecer el ahorro mediante incentivos tributarios.<sup>51</sup>

El experto que trató el sistema tributario alemán destacó que los incentivos especiales a favor de la inversión a partir de 1951 —es decir, cuando la situación general de la economía se había normalizado— sólo se otorgaban a favor de industrias básicas, la construcción de

<sup>50</sup> *Foreign Tax Policies and Economic Growth*, op. cit., introducción y sumario de E. Gordon Keith, pp. 35-37.

<sup>51</sup> Cf. Sumario e informe sobre el Japón de Ryutaro Komiya en *Foreign Tax Policies and Economic Growth*, op. cit., p. 39.

viviendas y de barcos, y también a favor de industrias para exportación. El tratamiento benévolo otorgado a la retención de utilidades se modificó a partir de 1953, cuando se estableció que las utilidades distribuidas por las sociedades anónimas quedaban sujetas a una tasa menor que las retenidas.<sup>52</sup> Cabe destacar que otro participante alemán criticó severamente las consecuencias desfavorables de las medidas adoptadas en la distribución del ingreso y del patrimonio.<sup>53</sup>

Las disposiciones que regían en Suecia hasta 1951 acerca de las depreciaciones del activo fijo, tenían su origen en un sistema que daba libertad a las sociedades anónimas y a otras asociaciones sujetas a tasas proporcionales para la depreciación libre de su maquinaria y equipo en el impuesto a la renta. Posteriormente, a partir de 1951, se empezaron a introducir limitaciones, y en 1955 se estableció un nuevo sistema que fijaba procedimientos menos ventajosos para reinversiones netas (costo de los nuevos bienes de capital menos las ventas de los anteriores) con una depreciación inicial del 300/o.<sup>54</sup>

La no imposición de las ganancias de capital y la libertad completa para determinar el salario que una sociedad anónima paga a su director ejecutivo, que a la vez fuera accionista, influyó en una abundante formación de sociedades como las indicadas, y se estimó que eran elementos que promovían el crecimiento.<sup>55</sup> También cabe señalar que las disposicio-

<sup>52</sup> Cf. Comentario sobre Alemania Occidental de Karl Häuser, *Ibidem*, pp. 152-164.

<sup>53</sup> Comentario de Fritz Neumark, *Ibidem*, pp. 152-164.

<sup>54</sup> Leif Mutén y Karl Faxen, "Sweden", *Ibidem*. Aquí no se comenta el sistema de reservas para inversión, ya que su propósito es fundamentalmente anticíclico y no la promoción del crecimiento, pp. 337-389.

nes sobre depreciación —aunque menos liberales que antes— y la considerable libertad para la valuación del inventario también fueron factores de estímulo para el crecimiento (por un mayor estímulo a empresas que se expandían). Finalmente, con respecto al sistema impositivo sueco, se mencionó la introducción de un impuesto a las ventas considerado poco favorable para el crecimiento, por gravar no sólo los bienes de consumo sino también los bienes de inversión.

En lo concerniente al caso de Italia se hizo hincapié en el peso de los impuestos indirectos (que superaban los impuestos directos, incluyendo en este último grupo los aportes para seguridad social); por su lado los aportes para seguros sociales aumentaron en 1 000/o en términos constantes durante los quince años que siguieron a 1947. El fuerte peso de la imposición indirecta, sumado a una importante evasión tributaria en las categorías de ingresos medios y altos que no pudo impedirse debido a la incapacidad de las autoridades tributarias, significó que la distribución global de la carga tributaria fue preponderantemente proporcional o regresiva.<sup>56</sup>

Para este trabajo, preocupado por los países en desarrollo, es de interés especial la serie de incentivos tributarios otorgados para el desarrollo del sur.<sup>57</sup> Se eximió a las empresas que invertían en esa región, durante un período de 10 años, del impuesto a la riqueza mobiliaria (una forma de imposición cedular a la

<sup>55</sup> Cf. "Sweden", *Foreign Tax Policies and Economic Growth*, *op. cit.*

<sup>56</sup> Francesco Forte, "Italy", *Ibidem*, pp. 173-190.

<sup>57</sup> La Cassa per il Mezzogiorno inicialmente dedicó sus fondos a la realización de obras públicas, "Italy", *Ibidem*, p. 196.

renta) sobre las ganancias resultantes. Las empresas quedaban sujetas a otras formas de imposición a los ingresos (por ejemplo, impuesto a las sociedades anónimas). Conforme a las leyes vigentes, las exenciones sólo alcanzaban a las empresas industriales con inversiones fijas tales como instalaciones, maquinarias y otros equipos, organizadas técnicamente para la producción. También se eximió del impuesto a la riqueza mobiliaria a toda empresa localizada en cualquier parte de Italia que invirtiera sus utilidades en el sur; de todos modos esta exención no podía superar el 50% de las utilidades o de las inversiones realizadas.

Finalmente, existían exenciones en el campo de la imposición indirecta. En los primeros años de aplicación de la ley no parecían haberse producido importantes inversiones como consecuencia de las leyes de estímulo, situación que fue cambiando a comienzos de la década de los sesenta, lo que significa que los incentivos requieren un tiempo para que sus efectos maduren. Esto se explica por una serie de economías externas que existían en el norte, y sólo gradualmente se desarrollaban en el sur (por ejemplo, mano de obra entrenada para la industrialización).

Con todo, es importante tener en cuenta que, en términos generales, el sistema contenía varios elementos que lo hacían ineficiente para favorecer el desarrollo económico: alto costo de recaudación, formas de imposición de los impuestos indirectos que distorsionaban la estructura productiva,<sup>58</sup> un sistema de

imposición directa que castigaba la productividad, y, además, los procedimientos de determinación de los impuestos directos generaban una sensación de inseguridad entre los empresarios.

Durante el período examinado la estructura tributaria de los Países Bajos se caracterizaba por constituir prácticamente el polo opuesto de la italiana. En los Países Bajos la participación de los impuestos directos era elevada; en 1959 sólo el impuesto a la renta personal representaba cerca del 40% de la recaudación tributaria global; además, el sistema era fuertemente centralizado. Dentro de las medidas tributarias, al igual que en varios países desarrollados, se concedió una depreciación acelerada a partir del momento de dar la orden para adquirir un bien de capital; a lo cual se agregó una deducción inicial del 33 1/3 de su costo. Sin embargo, esta disposición no modificaba el total a amortizar durante la vida útil del bien. Por ley de 1959 se admitió también una revaluación, por una sola vez, de ciertos bienes de capital en montos que variaban según su fecha de adquisición. La carga combinada sobre ingresos del capital resultante de impuestos a la renta de las sociedades, del impuesto personal y del impuesto al patrimonio, se acercaba, para los mayores ingresos, al 100%. Para favorecer el ahorro existía una serie de disposiciones especiales (por ejemplo, de reservas no gravables y fomento del pequeño ahorro). Es importante señalar que hubieron reducciones en los impuestos y se presentaron estimaciones conforme a las cuales

<sup>58</sup> Comentario de Siro Lombardini, *Foreign Tax Policies and Economic Growth*, op. cit., pp. 203-206. En lo que respecta a los efectos sobre la productividad suponemos que Lombardini pensaba sobre todo en la existencia de un impuesto a las sociedades que gravaba el rendi-

miento del capital que excedía el 60%. En lo que respecta a la imposición indirecta, en aquella época existía un gravamen de tipo acumulativo con los efectos que normalmente se le atribuyen (diferencias según grado de integración vertical).

las reducciones en el impuesto a la renta proveniente del capital constituía el factor más importante en el aumento de la inversión.<sup>59</sup> Se destacaron también las rebajas de impuestos para utilidades empleadas para inversiones que favorecieran el ahorro empresarial; consistían éstas en la posibilidad de deducir durante cinco años hasta el 40/o del costo total de los bienes de capital de la renta gravada, rebaja que no afectaba la base (costo) de los bienes amortizables. Finalmente, se mencionaron algunas medidas para estimular el pequeño ahorro (excepción del impuesto de las primas sobre el ahorro pagado a pequeños ahorristas).

El sistema tributario francés estaba caracterizado también por una participación muy fuerte de los impuestos indirectos (70-77/o del total de la recaudación); sin embargo, en un estudio efectuado por el Ministerio de Finanzas se llegó a la conclusión de que los impuestos indirectos eran progresivos con respecto al ingreso debido a los impuestos muy fuertes sobre productos de lujo o de semilujo. En Francia también se habían adoptado una serie de disposiciones para favorecer el ahorro (exenciones del

impuesto a la renta de intereses provenientes de títulos públicos o de depósitos en la Caja de Ahorro Nacional y exenciones del impuesto a la herencia de algunos títulos públicos). Se empleaban una serie de disposiciones a favor de la inversión: deducción inicial, exención de ganancias de capital provenientes de la venta de activos fijos cuando el producido se reinvertía en la empresa, revaluación de activos (que hasta 1959 eximía de impuestos a las utilidades resultantes de la misma, salvo un gravamen del 30/o) y compensación futura de quebrantos en el impuesto a la renta. Se destacó el estímulo que sobre la inversión tuvo la deducción de la mayor parte de los bienes de inversión que se autorizaba a los fines de la liquidación del impuesto al valor agregado (sistema de consumo).<sup>60</sup>

Se hizo hincapié también en las ventajas del sistema, como por ejemplo, la conversión del impuesto cédular a la renta en un impuesto global. De igual manera, se puso de relieve el crecimiento significativo del consumo como un factor que estimuló la demanda global. Este crecimiento se produjo a pesar de la fuerte imposición del consumo.

## 7.

### Consideración especial de la acción fiscal en materia de redistribución

Como a lo largo de este trabajo se ha puesto especial énfasis en la función redistributiva de la política fiscal, se hace necesario un examen más detenido de las posibilidades reales que existen para llevarla a cabo. Para ello resulta pertinente determinar cuáles fueron los resultados

alcanzados hasta ahora, tanto en el área de los tributos como en la de los gastos. Por fortuna están los trabajos de Richard Bird y Luc de Wulf, quienes examinaron y resumieron los estudios realizados en América Latina como así también en otros países.<sup>61</sup>

<sup>59</sup> Cornelius Goodhart, "The Netherlands" en *Foreign Tax Policy*, *op. cit.*, pp. 207-266.

<sup>60</sup> Cf. Pierre Tabatoni, "France" en *Foreign Tax Policies*, *op. cit.*, pp. 275-329.

El propósito del estudio de incidencia fiscal, o sea de la distribución de la carga tributaria y de los beneficios del gasto público, consiste en determinar *ceteris paribus* qué efectos tuvo la acción del gobierno sobre la distribución del ingreso mediante el instrumental presupuestario. Aclarando más aún el concepto general expuesto, puede indicarse que el fisco modifica la distribución del ingreso por las siguientes operaciones:

a) Al imponer parte del ingreso, reduce la posición relativa de algunos grupos;

b) Por los pagos de transferencia afecta la situación de los beneficiarios;

c) Presta servicios que también benefician a determinados grupos; y

d) Finalmente, provee bienes públicos que, en principio, benefician a la comunidad en su conjunto.

El análisis de la incidencia de los impuestos constituye el meollo del examen de sus efectos económicos y sociales. Su propósito, expresado en los términos más simples, consiste en determinar quiénes, en última instancia, soportan la carga de los impuestos. Sobre la base de las hipótesis sobre incidencia se estima la distribución de la carga tributaria que soporta cada una de las clases socioeconómicas por tramos del ingreso personal. Para esta asignación de los

<sup>61</sup> Véase Richard M. Bird y Luc Henry de Wulf, "Taxation and Income Distribution in Latin America: A Critical Review of Empirical Studies", en *Staff Papers*, Vol. XX, N° 3, noviembre de 1973; y Luc de Wulf, "Fiscal Incidence Studies in Developing Countries: Survey and Critique", en *Staff Papers*, Vol. XXII, N° 1. Conforme a la revisión efectuada en el primero de estos trabajos, existían veinte estudios sobre distribución de la carga tributaria en América Latina. Si se excluyen los tres trabajos realizados o dirigidos por el autor de este artículo, la casi totalidad de los demás estudios no son de latinoamericanos.

impuestos se requieren ciertos indicadores que relacionan en forma cuantitativa los supuestos sobre incidencia con el conjunto de personas que soporta en definitiva la carga de cada tributación. Si, por ejemplo, se llega a la conclusión de que son los fumadores quienes pagan el impuesto sobre los cigarros, se necesita una información sobre la distribución del consumo de cigarros por parte de cada uno de los grupos de la población. Dicho de otro modo, lo que interesa es el efecto de un impuesto sobre el ingreso real disponible de las personas o familias; y este efecto depende de los cambios en los precios relativos de los productos y factores. De este modo, cuando se grava un producto, se supone que el precio aumentará afectando al consumidor, en una primera aproximación; ahora bien, una vez determinada la incidencia de un gravamen pueden sobrevenir otros efectos. Los consumidores del producto gravado podrán cambiar sus pautas de consumo y, por su parte, las empresas eventualmente modificarán la asignación de recursos (capital y trabajo), reduciendo tal vez la magnitud de los recursos utilizados en la producción del bien gravado.<sup>62</sup>

La teoría de la incidencia representa una de las áreas más difíciles de las finanzas públicas. Existe una cantidad considerable de estudios teóricos y también un número creciente de investigaciones empíricas, aunque estas últimas sólo se refieren a los países desarrollados.<sup>63</sup> Ambos elementos constituyen la base para disponer de premisas para las hipótesis aplicables a cada uno de los impuestos.

<sup>62</sup> Joseph A. Pechman, Benjamín A. Okner, *Who Bears the Tax Burden*, The Brookings Institution, Washington, 1974.

<sup>63</sup> Cf. P.M. Mieszkowski, "Tax Incidence Theory: The Effects of Taxes on the Distribu-

Por otra parte, existen muchos estudios sobre la distribución de la carga tributaria, no sólo en países desarrollados sino también para los que están en proceso de desarrollo.<sup>64</sup> De esta manera, se cuenta con una base adicional, ya que se ha llegado a un procedimiento generalmente aceptado, por lo menos para la mayor parte de los impuestos.

Para dar una idea de las dificultades que se presentan puede mencionarse al impuesto a la renta de las sociedades anónimas. El supuesto de incidencia depende de la estructura del mercado; bajo condiciones de competencia perfecta y monopolio, no se opera la traslación del impuesto; en cambio, bajo oligopolio, la incidencia final depende de las hipótesis sobre reacciones de los oligopolistas ante los cambios que ocurran en materia de precios y cantidades.

Cabe destacar que, en lo que concierne a la imposición de las sociedades anónimas que en los países desarrollados se gravan en forma diferente a los demás contribuyentes, varios estudios trataron de verificar la traslación del impuesto, el que en consecuencia no lo pagan los empresarios o accionistas sino los consumidores.<sup>65</sup>

De los estudios revisados en el artículo mencionado, se desprende que en los

tion of Income", en *Journal of Economic Literature*, Vol. 7, diciembre de 1969. Es preciso tener presente que aun los estudios empíricos no llegan necesariamente al mismo resultado. Así, en el caso del impuesto a la renta de las sociedades anónimas existen investigaciones que llegaron a resultados opuestos acerca de la posibilidad de traslación.

<sup>64</sup> Véase "Taxation and Income Distribution in Latin America: A Critical Review of Empirical Studies" y "Fiscal Incidence Studies in Developing Countries: Survey and Critique", *op. cit.*

<sup>65</sup> Véase al respecto *Who Bears the Tax Burden*, *op. cit.*, pp. 34 y siguientes.

países latinoamericanos, si se excluyen los estudios sobre Jamaica y Puerto Rico, sólo dos estudios (Panamá y Perú) mostraron la existencia de un sistema de tributación progresiva; los demás revelaron que el sistema era fundamentalmente proporcional, o aun regresivo para la mayor parte de los tramos.

En lo que se refiere al gasto, de acuerdo con una clasificación efectuada en el estudio de Luc de Wulf, es posible distinguir tres maneras de analizar la repercusión de los gastos del gobierno:

i) El enfoque basado en los flujos monetarios o sea, dicho de otro modo, determinar quiénes son las personas que reciben los pagos efectuados por el gobierno;

ii) El criterio del beneficio que concentra la atención sobre el resultado que se obtiene a través del gasto público; y

iii) Los efectos que los gastos públicos tendrán sobre la estructura productiva de un sistema económico como, asimismo, sobre el precio de los productos y de los factores de la producción.<sup>66</sup>

La compra de medicamentos para un hospital, conforme al primer enfoque, representa un pago al productor de dichos bienes. De acuerdo con el segundo criterio, implica un beneficio para el grupo de personas atendido en el hospital. El tercer método es, evidentemente, el más completo y llevaría a preguntarse —por ejemplo— qué tipo de empresas se benefician con la adquisición efectuada, como así también sobre las repercusiones sobre otras industrias, tales como las que proveen de insumos a los productores de medicamentos.

En las investigaciones empíricas publicadas en varios países, la atención se

<sup>66</sup> Cf. "Fiscal Incidence Studies in Developing Countries: Survey and Critique" en *Staff Papers*, *op. cit.*, pp. 75-92.

centró casi exclusivamente en el examen de los beneficios derivados de la acción del gasto público (procedimiento ii)). Dicho beneficio lo determinará el resultado del servicio que el Estado presta. Para ser más explícito, con este método se atribuyen a grupos o clases homogéneas de la población los diversos rubros del gasto público, aunque lo ideal sería asignarlos por categorías de ingreso personal.

Dentro de los gastos públicos puede efectuarse una subdivisión, distinguiendo los gastos públicos generales, también llamados bienes públicos puros, de los otros, es decir, de los gastos específicos.

El concepto de bien público puro nació de la necesidad de aclarar los rasgos propios de las funciones estatales a base del examen de un caso extremo. Se trata esencialmente de distinguir los bienes públicos de aquellos que se obtienen en el mercado (bienes privados). En estos últimos se aplica el principio de exclusión, de modo tal que el consumidor es excluido del goce de un bien si no paga un cierto precio para obtenerlo. Este principio no se aplica en el caso de los bienes públicos puros, pues el consumo de un servicio que beneficia a una persona no implica la exclusión de otra. Últimamente han proseguido las discusiones y controversias acerca de las características de los bienes públicos, poniéndose de relieve el hecho que no es sólo la no aplicación del principio de exclusión el que distingue dichos bienes, sino también la peculiaridad de que su consumo se realiza en forma conjunta. Los gastos que se efectúan para la defensa nacional sería un caso que reúne ambos atributos; en cambio, el movimiento en horas de mayor intensidad de tránsito por una calle de las grandes ciudades correspondería a una situación en la que sería imposible aplicar el principio de exclu-

sión. Finalmente, la utilización de un puente donde no hubiera congestión permitiría aplicar la norma de exclusión mediante el peaje, pero de todas maneras constituiría un bien público por ser conjunto su consumo.<sup>67</sup>

Desde el punto de vista conceptual una de las mayores dificultades con que tropiezan los estudios de incidencia del gasto público está constituida precisamente por las erogaciones que pertenecen a dichos bienes públicos puros. Para dar un contenido empírico a estas observaciones puede acotarse que en la mayoría de los estudios acerca de la incidencia del gasto,<sup>68</sup> la distribución de estos gastos se basó en el ingreso o en el número de familias o personas que componen cada categoría de ingreso. Debe destacarse el significado que tiene esta asignación para una evaluación completa del efecto del gasto público, y también para juzgar la incidencia total de la acción fiscal de un gobierno. En efecto, estos rubros, es decir, los gastos públicos propiamente dichos, pueden alcanzar hasta el 500/o de los gastos totales, lo que demuestra la trascendencia del criterio a aplicar.<sup>69</sup>

Si bien desde el punto de vista conceptual los gastos no comprendidos en la categoría de los bienes públicos propiamente dichos pueden ser asignados fácilmente —casi podríamos decir que por definición—, en la práctica no siempre hay información suficiente como para

<sup>67</sup> Cf. Richard A. Musgrave y Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and in Practice*, McGraw Hill, Nueva York, 1973, pp. 52-56.

<sup>68</sup> Cf. "Fiscal Incidence Studies in Developing Countries: Survey and Critique", *op. cit.*

<sup>69</sup> Cf. George E. Lent, "La política tributaria en cuanto a determinantes de la combinación óptima de los factores capital y trabajo" en *Reforma tributaria para América Latina. La política tributaria como instrumento del desarrollo*, Documentos y conclusiones de la III

determinar en forma inequívoca quiénes son los beneficiarios de un gasto específico. Teóricamente existe un grupo bien definido que utiliza una carretera, pero para un estudio empírico debe utilizarse un indicador indirecto para asignar los gastos correspondientes; a título de ejemplo podría hacerse referencia al consumo de gasolina por grupos de ingreso, o la posesión de automóviles. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, en general, las carreteras se emplean también para el transporte de mercancías. Es necesario, por consiguiente, estimar en primer lugar la proporción del tráfico de personas y de mercancías, y sólo después será posible asignar por grupos de ingreso los gastos para el transporte de personas. Y hasta en casos más fáciles pueden plantearse problemas: ¿los gastos de educación se distribuirán basándose en el ingreso de los padres o en el de los estudiantes? En general, se recomienda seguir el primer procedimiento por constituir la familia el grupo más significativo para analizar la distribución del ingreso.

Conforme al estudio ya citado de de Wulf, las investigaciones examinadas acerca de la distribución de los beneficios resultantes del gasto público —con todas las limitaciones que surgieron de las premisas sobre las que se basó la distribución

de los gastos, particularmente los de beneficio general— demuestran que los grupos de menores ingresos se beneficiaron más que los de elevados ingresos.<sup>70</sup>

Se puede sostener, por tanto, que en varios países los gastos públicos han tenido algún efecto en la distribución del ingreso, aunque siempre hay que tener en cuenta la dificultad para asignar los gastos de beneficio general.

Hasta aquí se ha examinado solamente lo ocurrido en el pasado, pero no se mencionó el futuro. En efecto, si se piensa que determinados gastos, como educación y salud, no han llegado en forma adecuada a todos los grupos de menores ingresos, por ejemplo a la población rural, no hay impedimento para que con un esfuerzo y eventualmente, costos mayores, no se llegue también a dichos grupos. La misma reflexión corresponde a los impuestos; si hoy el sistema es regresivo, no necesariamente debe ser así. Los estudios sobre la distribución de la carga tributaria nos muestran que aun los sistemas regresivos contienen algunos gravámenes progresivos, tales como el impuesto a la renta personal y algunos gravámenes sobre la propiedad. Por supuesto, estas observaciones sobre gastos e impuestos sólo constituyen un primer lineamiento general.

Conferencia Interamericana sobre Tributación, Secretaría General de la OEA, Washington, D.C., 1973, quien tomando como base un estudio del Banco Mundial con datos de 46 países, en el año 1964 efectuó la siguiente estimación:

- a) Administración general, aproximadamente 15<sup>o</sup>/o;
- b) Defensa, 15-20<sup>o</sup>/o;
- c) Servicios económicos, 25-30<sup>o</sup>/o;
- d) Servicios sociales, 25-30<sup>o</sup>/o; y
- e) Inasignables, 5-20<sup>o</sup>/o.

Aquí, en principio, los rubros a) y b) pertenecerían a los bienes públicos, y de igual modo la clase c) debería asignarse a falta de un criterio alternativo.

<sup>70</sup> No se han comentado aquí los estudios sobre incidencia total del presupuesto. El problema que se presenta en estos estudios consiste en que los ingresos, es decir, el monto de los impuestos, no es igual al monto de los gastos, ya que existen otras formas para financiarlos (por ejemplo, financiamiento deficitario). Aunque idealmente habría que incluirlos examinando su efecto sobre la distribución del ingreso, en la práctica el estudio presupuestario sólo comprende impuestos y gastos, excediendo éstos a aquéllos. El resultado de esta clase de estudios debe interpretarse por lo tanto con cuidado, pues el exceso de gastos con respecto a los impuestos no implica de ninguna manera que

## 8.

## La política fiscal y la inversión

Otro objetivo cuyo tratamiento merece particular atención es la inversión. Idealmente se la debería interpretar en un sentido amplio, es decir, comprendiendo también la inversión en recursos humanos o en instituciones requeridas para el desarrollo,<sup>71</sup> pero en la práctica se le da su sentido tradicional (conforme a la clasificación de las cuentas nacionales). Cuando se leen los fundamentos de las leyes de incentivos vigentes en nuestros países, parecería que lograr una mayor inversión es la cosa más fácil del mundo: bastaría con otorgar incentivos tributarios. Es evidente que de este modo se simplifica un asunto de suyo complejo, y el que no ha sido resuelto ni siquiera con los cuantiosos recursos asignados para examinarlo en los países desarrollados. Por esta razón una serie de cuestiones deben ser analizadas aun antes de entrar en un examen de los efectos de los incentivos.

En primer lugar, debe adoptarse una decisión acerca de la importancia de la inversión pública, criterio naturalmente dependiente del enfoque político ('intervencionismo' o 'liberalismo'), pero también influida por la etapa del desarrollo que se atraviesa y que puede requerir un mayor o menor volumen de inversiones

---

los beneficios superan su costo. Desde luego, en esta clase de investigaciones sigue siendo válido el análisis comparativo para familias pertenecientes a distintos tramos de ingreso.

<sup>71</sup> Cf. Federico J. Herschel, "Determinantes del desarrollo" en *Desarrollo económico*, Vol. 1, N° 4, enero-marzo de 1962, p. 125.

de infraestructura que generalmente tiene a su cargo el gobierno. Otro tanto corresponde a la formación del ahorro público o privado. Recuérdese que en varios países desarrollados se dio particular importancia al ahorro público y que inclusive en algunos casos éste proveía fondos para la inversión privada.

Cuando se tiene como único objetivo el desarrollo económico se podría sostener la conveniencia de favorecer tanto el ahorro público como el privado, al igual que la inversión realizada por los dos sectores. En principio, no habría nada criticable en expresar esta aspiración, pero sería peligrosa si por sostenerla se olvida que, en un momento dado, puede suscitarse un conflicto entre la formación de capital público o privado. Si existiera una muy fuerte inversión pública y se aumentara correlativamente la imposición al sector privado podría alcanzarse un punto en que se restarían fondos —o divisas— para la inversión privada. De igual modo, si aumentan cada vez más los incentivos podrían faltar medios para financiar la inversión pública.

Aunque en la mayoría de los trabajos realizados acerca de incentivos, tanto en países en proceso de desarrollo como en los desarrollados, se ocupan de los efectos de los incentivos otorgados dentro del impuesto a la renta, tiene una significación enorme el estímulo que se brinda mediante la política relacionada con los impuestos a la importación. Esta política se lleva a cabo tanto por medio de impuestos proteccionistas tendientes a crear un mercado aislado de la compe-

tencia extranjera, como por exoneraciones o rebajas a insumos, y sobre todo a los bienes de capital. De esta manera se crea una demanda que requiere inversiones para concretarse en producción efectiva. Por otra parte, la exoneración de insumos reduce el costo de producción, lo que a su vez constituye otro aliciente, y la exoneración a los bienes de capital del impuesto a la importación implica también una reducción del costo que puede ser cuantiosa si las tasas que los gravan —cuando no hay exoneración— son suficientemente altas.

Por supuesto, la mayor influencia se ejerce sobre la estructura de las inversiones, pero parecería razonable afirmar que en los períodos cuando la sustitución de importaciones es dinámica —es decir, mientras no se haya agotado el modelo—, también se logra un incremento —probablemente considerable en algunos casos<sup>72</sup>— de la inversión global.

Es evidente que los efectos del sistema vigente de impuestos a la importación no necesariamente han determinado una composición óptima de la inversión, y por lo tanto de la estructura productiva, ya que durante mucho tiempo en América Latina se favoreció la producción de bienes de consumo exclusivamente.<sup>73</sup>

<sup>72</sup> Para una opinión concordante acerca de la significación de los impuestos a la importación véase George E. Lent, "Tax Incentives for Investment in Developing Countries" en *Staff Papers*, Vol. XIV, N° 2.

<sup>73</sup> Véase al respecto *La revisión de la política arancelaria centroamericana*, SIECA/75/FIA/24/1, t. I, 30 de junio de 1975. Esa dependencia [del comportamiento de la economía internacional] se refuerza con el fenómeno adicional de tasas reales de recaudación muy bajas en insumos y bienes de capital y niveles tarifarios altos para los bienes terminados. En efecto, el mercado ampliado y protegido y el elevado grado de exoneraciones propició instalaciones que resultaron con capacidad ociosa, transfirió

Debe subrayarse que si la política fiscal en general debería servir para los fines del desarrollo integrado a mediano y a largo plazo, esta sugerencia se hace imperativa en el caso de los impuestos al comercio exterior. Sólo teniendo una imagen de la estructura productiva en el futuro es posible diseñar la política, es decir, la estructura y tasas de los impuestos que afectan al comercio exterior.<sup>74</sup>

A continuación, se tratará la influencia que los impuestos que recaen sobre la economía interna, y particularmente el impuesto a la renta, pueden ejercer sobre el nivel y la estructura de las inversiones.

Si se desea saber cuál ha sido el efecto de una desgravación de las inversiones en el impuesto a la renta, un análisis conceptual previo debería resolver las cuestiones siguientes:<sup>75</sup>

la dependencia externa hacia esos insumos y bienes de capital, y no se logró contar con procesos productivos sino más bien a niveles finales de elaboración, p. 19.

<sup>74</sup> Está implícito en la referencia al comercio exterior, que los impuestos a la exportación también pueden graduarse según el estímulo que se desea otorgar a los distintos sectores.

<sup>75</sup> No se indica aquí otra pregunta previa: ¿Cuál es el papel de la inversión física en el proceso de desarrollo económico? Aunque, en general, pocos negarían la trascendencia de la formación de capital, en algunas circunstancias podría haber otro factor clave, por ejemplo, la formación del 'capital humano' o la introducción o creación de innovaciones tecnológicas. (Véase al respecto Mario Brodersohn, "Incentivos fiscales y estímulos a la inversión privada" en *La política tributaria como instrumento del desarrollo*, op. cit., p. 470.) Varios estudios demostraron que la productividad social de la inversión en capital humano es mayor que en capital físico. Además, existen varios trabajos que han destacado la significación fundamental del cambio tecnológico, sobre todo en países desarrollados; pero también se han elaborado algunos para países en desarrollo, como por ejemplo, Jorge M. Katz, *Production Functions, Foreign Capital and Growth in the Argentine*

1) ¿Cuál es la teoría de la inversión admitida, o cuál es la que se cree aplicable en cada caso?

2) ¿Cuál es el supuesto de incidencia aceptado, aspecto especialmente significativo en el caso de las sociedades?

3) ¿Qué otros factores influyeron en la determinación de las inversiones?

4) ¿Qué restricciones actuaron para prevenir la repercusión de las desgravaciones?

5) ¿Cuál es el costo de los incentivos?

Sobre el punto 1, no existe acuerdo entre los economistas de los países desarrollados acerca de la teoría de la inversión que proporciona una mejor explicación y verificación. Algunos sostienen la maximización de la utilidad empresarial, supuesto que hace necesario también contar con una función de producción. En principio, conforme con este enfoque, un incentivo tributario afectaría la tasa de utilidad de la empresa, aun cuando la inversión a emprender también depende de la elasticidad de sustitución entre los factores de la producción. Otros economistas en cambio sostienen la teoría del acelerador, conforme a la cual la inversión se ajusta a la tasa de cambio de la producción. Posteriormente, la especificación fue modificada para considerar tanto el producto (o su tasa de cambio) como el acervo de capital.<sup>76</sup> Por último, se consideraron también los flujos de fondos disponibles (utilidad retenida y reserva para depreciación) como factores determinantes de la inversión.

*Manufacturing Sector*, Centro de Investigaciones Económicas del Instituto Di Tella, Buenos Aires, 1968. Véase también F.J. Herschel y J. Nogués "El cambio tecnológico y la aplicación de un método para el análisis en una industria" en *Revista de economía latinoamericana*, N° 34, 1972.

<sup>76</sup> Cf. Lawrence R. Klein y Paul Taubman "Estimating Effects within a Complete Eco-

Un incentivo tributario que implica reducir el impuesto a la renta a pagar influye, en principio, en la utilidad del empresario y los fondos propios disponibles para inversión. Por lo tanto, *prima facie* el incentivo puede influir en la inversión si se acepta o se verifica el primero y último de los esquemas expuestos. No ocurre esto si se supone que se aplica el principio de aceleración, pues el impuesto a la renta no afecta directamente el valor del producto ni su tasa de cambio.

En lo que concierne a la hipótesis de incidencia, durante mucho tiempo se creyó que el impuesto a la renta por gravar el beneficio neto no podía ser trasladado, ya que por ser el impuesto menor al 100% o, el punto de máximo beneficio no se modificaba por el impuesto mencionado. En la práctica se han efectuado varios ensayos empíricos y existe ahora la impresión de que es posible la traslación de dicho gravamen. Si se acepta la hipótesis de la traslación total del gravamen combinado con las teorías de maximización de la utilidad o la que asigna importancia a la disponibili-

metric Model" en *Tax Incentives and Capital Spending* (Gary Fromm, ed.), The Brookings Institution, 1971, pp. 197-207; la tesis del nivel del producto, y no su cambio, ha sido expuesta por W. Baumol en *Business Behaviour, Value and Growth*. También cabe mencionar la tesis del acelerador flexible según la cual el ajuste de la inversión al acervo de capital requerido por un determinado nivel de producto no se hace instantáneamente sino en forma gradual, intervinendo pues también el acervo del capital inicial del período (Cf. Michael K. Evans, *Macroeconomic Activity - Theory, Forecasting and Control - An Econometric Approach*, Harper & Row, Nueva York, 1969, pp. 84 y ss.). En funciones de inversión algo más complejas se incluye entre las variables independientes el grado de utilización de la capacidad. Véase también Federico J. Herschel, *Introducción a la predicción económica*, CEPAL, Santiago de Chile, noviembre de 1974, pp. 109-114.

dad de fondos, los incentivos dejarían de tener efecto porque se beneficiaría el consumidor y no el empresario. (Tampoco es imposible que exista un comportamiento asimétrico conforme al cual el empresario traslada el aumento de precios debido a un mayor impuesto, pero no reduciría el precio si disminuye el impuesto, caso de inelasticidad a la baja.) La tercera cuestión es bastante obvia: es posible que otros factores sean más importantes, por ejemplo, un proceso recesivo o la inseguridad social o política; no actuarán los incentivos aunque llegara a crecer la utilidad hipotética.<sup>77</sup>

Entre las restricciones cabe mencionar como fundamental la situación del balance de pagos y la disponibilidad de crédito, y ambas pueden constituir un freno a la inversión, aunque los incentivos den un mayor beneficio potencial.

En una primera aproximación, el costo de los incentivos está constituido por la pérdida fiscal, o sea, por los ingresos tributarios que se dejan de percibir, pero luego habría que preguntarse qué hará el gobierno al disminuir el ingreso. Puede aumentar otros impuestos, en cuyo caso habría que examinar también sus consecuencias. Es factible que reduzca sus gastos; si por ejemplo, disminuye los gastos para obras públicas, la mayor inversión privada se realizaría a costa de la pública. Por último, debe tenerse en cuenta el empeoramiento que se produce en la progresividad del sistema, siempre y cuando fuera válido el supuesto de no traslación.

Conceptualmente las reservas formuladas serían aplicables también al efecto

<sup>77</sup> Véase al respecto Mario S. Brodersohn y Federico J. Herschel, *Estímulo a la inversión industrial mediante incentivos tributarios en la Argentina*, trabajo presentado a la Conferencia sobre Finanzas Públicas realizada en Córdoba, Argentina, julio de 1968.

resultante de los impuestos a la importación; sin embargo, la repercusión de dichos gravámenes y las evidencias que existen en todos los países de América Latina muestran que, sea cual fuere la teoría de la inversión aplicable, tuvieron influencia en la creación de muchas industrias, y por lo tanto, de las inversiones necesarias. Del mismo modo son enteramente aplicables las reservas en lo que respecta al costo fiscal que en este caso estaría representado, por un lado, por las exenciones y exoneraciones para insumos y bienes de capital, y por otro, por niveles de protección tan elevados como para evitar que se importen los productos gravados.

Aclarados los conceptos básicos que deben ser contemplados, resulta de interés comentar siquiera brevemente los análisis empíricos sobre la relación entre inversión e incentivos. Un primer punto a considerar serían las enseñanzas que se desprenden de algunos estudios comparados, tal como la experiencia de los países desarrollados (punto 6); y las siguientes serían las principales:

1) Si en algunos países desarrollados se ha destacado el costo social de algunas medidas adoptadas, es obvio que este costo será mayor en nuestros países, donde la distribución del ingreso y de la riqueza es más desigual, y existe además una pobreza crítica caracterizada por la imposibilidad de satisfacer las necesidades mínimas de un ser humano;

2) El papel del sector público en la formación y ampliación de la infraestructura en nuestros países por lo menos tiende a ser igual al que desempeña dicho sector en los países ya desarrollados;

3) Puede suponerse que, en términos generales, los empresarios en los países de América Latina están menos propensos a efectuar cálculos exactos o altamente probables de posibles rendimien-

tos que los empresarios en países desarrollados. Aquí no se pretende hacer referencia al problema de la posible falta de un número suficiente de verdaderos empresarios que asuman riesgos y coordinen los factores de la producción, sino al hecho más obvio de que la inestabilidad social y política, y los cambios frecuentes en la orientación de la política económica de los gobiernos hacen difícil practicar un análisis beneficio-costos estricto.

4) Debe subrayarse el carácter interdependiente de tasas elevadas y efecto de los incentivos. Al respecto cabe señalar que las tasas impositivas establecidas por ley en los países latinoamericanos tienden a ser inferiores a las vigentes en los países desarrollados durante el período comentado. Y notable, además, es el hecho de que las tasas efectivas pueden estimarse en nuestros países aún más reducidas, en virtud de la importancia de la evasión tributaria.

Afortunadamente se cuenta con una serie de estudios empíricos para los países latinoamericanos; conforme a los mismos, la gravitación de los incentivos fiscales en la inversión ha sido limitada.<sup>78</sup>

<sup>78</sup> Cf. Mario Brodersohn, *La política tributaria como instrumento del desarrollo*, op. cit., p. 469. "El escaso papel que tienen los incentivos fiscales en la decisión a invertir de las empresas se debe a un conjunto de factores, que si bien dependen de las características particulares de cada país, adquieren relevancia en la mayoría de los países latinoamericanos". En este sentido se destacan la baja presión tributaria que resulta de tasas efectivas bajas o de la laxitud de las normas impositivas o de poca eficacia de las autoridades para controlar la aplicación de dichas normas; la complejidad y demora del procedimiento administrativo que deben sufrir las empresas para acogerse a los beneficios impositivos; la incertidumbre asociada a la permanencia de los incentivos para proyectos de inversión de largos períodos de maduración debido a continuos e imprevistos cambios en las autoridades de gobierno; la

Como era de esperar a esta altura de la evolución de la ciencia económica, se han tratado también de incorporar las variables tributarias en funciones o modelos. Destaca entre los estudios realizados en países desarrollados un trabajo efectuado por la Brookings Institution para medir la influencia de los incentivos vigentes en los Estados Unidos (depreciación acelerada, crédito del impuesto) sobre la inversión.<sup>79</sup> A pesar de la calidad de las investigaciones, éstas llegaron a resultados distintos.<sup>80</sup>

En algunos ensayos para medir los efectos de los impuestos sobre la inversión en países latinoamericanos no se pudo comprobar una influencia de aquéllos sobre la formación de capital.<sup>81</sup>

imprecisión y vaguedad utilizadas en la definición de las actividades económicas beneficiarias del incentivo que se reflejan en la discontinuidad y discrecionalidad en la elección de las empresas o áreas de actividad elegibles para la excepción fiscal. Asimismo, se sostiene que la eficacia de los incentivos ha sido poca debido a que los mismos se dispersan en un gran número de actividades o regiones con una exigua contribución en cada una de ellas, dadas las limitaciones que enfrentan los gobiernos para otorgar amplias y extendidas excepciones tributarias en vista de sus necesidades presupuestarias. Véase también Federico J. Herschel, *Ensayos*, op. cit. pp. 498-501, 542-548.

<sup>79</sup> Gary Fromm (ed.), *Tax Incentives and Capital Spending*, The Brookings Institution, Washington, 1971.

<sup>80</sup> *Ibidem*, Introducción de G. Fromm, p. 1.

<sup>81</sup> Cf. Michel Best, "Political Power and Tax Revenues in Central America" en *Journal of Development Economics*, N° 3, 1976; Fernando E. Naranjo Villalobos, *A Macroeconometric Model of Fiscal Policy for Costa Rica*, publicación de la Universidad de Costa Rica, serie Tesis de Grado, N° 21, 1974; y Federico J. Herschel y M. Brodersohn, *Estímulo a la inversión industrial mediante incentivos tributarios en la Argentina*, op. cit.

Existe un efecto de los incentivos que aún no se ha tratado: es el efecto sobre la estructura de las inversiones, ya sea gravando más fuertemente un sector de la economía que otro,<sup>82</sup> sobre deter-

minada clase de inversiones;<sup>83</sup> en general se llega a la conclusión de que dicho efecto tiende a ser considerablemente mayor que la influencia sobre la inversión global.

## 9.

### Reflexiones finales; propuestas para una reforma fiscal y su viabilidad política

A pesar de la diversidad de los aspectos tratados, no se abordaron todos los temas relevantes, como por ejemplo, el esquema de los presupuestos múltiples, según el cual la acción estabilizadora no debe afectar la política de desarrollo (Musgrave utiliza el término asignación)<sup>84</sup> ni la de distribución del ingreso. Tampoco se trataron la flexibilidad (automática) y el poder de reacción del sistema tributario, factores que pueden adquirir importancia para un financiamiento adecuado de un desarrollo integrado. Se mencionaron estos puntos con el propósito de poner en evidencia la complejidad de la materia y los diferentes matices que deben ser considerados en un análisis más concreto.

Como los juicios de valor del autor ya quedaron indicados antes, no parece necesario insistir sobre ellos. Sólo parece

<sup>82</sup> Este es el aspecto examinado en Estados Unidos (sector sociedades anónimas y demás empresas). Cf. National Bureau of Economic Research, *Public Expenditure and Taxation*, op. cit., p. 27.

<sup>83</sup> Véase al respecto M. Brodersohn, *art. cit.*, p. 469. Véase también Informe general en *Tax Incentives*, op. cit., p. 30 y siguientes.

<sup>84</sup> Por supuesto, en rigor existen diferencias entre asignación y desarrollo, pero cabe tener en cuenta que el esquema estaba destinado originalmente a países desarrollados. Véase al respecto Federico J. Herschel, *Ensayos*, op. cit., pp. 24-39.

conveniente agregar que la importancia concedida a la redistribución o al desarrollo social se basa también en datos e informes disponibles que evidencian la crisis de lo que se ha llamado 'el desarrollo esquivo'.<sup>85</sup>

Además, es importante aclarar que el mayor peso atribuido a la redistribución no es absoluto: en efecto, los países necesitan desarrollo económico y social como objetivos a largo plazo, pero en una primera etapa se debería dar preferencia a la redistribución del ingreso para eliminar, por lo menos la pobreza crítica.<sup>86</sup>

La preferencia a favor de la redistribución se justifica porque de otro modo se crea una estructura productiva cada vez más amplia, dependiente del módulo de desarrollo elegido, que hará cada vez

<sup>85</sup> Marshall Wolfe, *El desarrollo esquivo*, op. cit.

<sup>86</sup> Cf. Aníbal Pinto, "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina" en *Revista de la CEPAL*, primer semestre de 1976, pp. 120-128. Desde un ángulo más concreto, y pensando en América Latina y sus problemas, se considera, por ejemplo, que son varios los países que podrían eliminar o aliviar considerablemente la pobreza crítica en un plazo razonable, sin que ello requiriera forzosamente una transformación total del sistema vigente, aunque éste desde luego, tendría que experimentar mudanzas sensibles en su estructura y funcionamiento.

más difícil efectuar una redistribución del ingreso.

Por supuesto que en la medida de lo posible habría que lograr ambos objetivos simultáneamente, pero pueden producirse contradicciones entre 'desarrollo' y 'distribución'. Esta eventualidad ha sido considerada en dos formas extremas: por un lado, los que la niegan, ya que la mejora en la distribución del ingreso amplía el mercado, requisito para alentar una mayor inversión, por otro, se sostiene que los ricos tienen mayor propensión a ahorrar, condición necesaria para la inversión. Este debate, en general, nos parece poco fecundo; en cambio sí parece necesario destacar dos puntos:

i) La posibilidad de un conflicto existe; si se supone una cierta disponibilidad de recursos para el mercado interno, no será lo mismo destinar una parte determinada a la producción de bienes de capital o de bienes para asalariados;

ii) Como ya se señaló, el estilo de desarrollo será muy distinto según el significado que se atribuya a la mejora en la distribución, puesto que tanto la demanda como la oferta dependen de ella.

Ante un frecuente optimismo con respecto a las posibilidades de una política fiscal que estimula la inversión privada y un considerable pesimismo en lo que respecta al logro de objetivos redistributivos —o por lo menos eliminación de la pobreza relativa en un tiempo razonable—, en este trabajo se ha tomado una posición opuesta. Se afirma que se impone un mayor sentido crítico o aun cierto escepticismo frente a los incentivos, y un mayor optimismo en cuanto a las posibilidades conceptuales y prácticas para una política redistributiva. Por supuesto, por ahora no se consideran los factores sociopolíticos. Dicho de otro modo, se admite que, en principio, no hay dificultad o imposibilidad para construir escuelas en

las zonas pobres del sector rural ni en sostener en ellas servicios médicos.

De acuerdo a todo lo expuesto —y dejando todavía fuera del examen las restricciones políticas— se trataría de incrementar los gastos para educación y salud públicas. Aunque algunos estudios demostraron que parte de estos gastos (en especial las erogaciones para educación superior) no beneficiaron fundamentalmente a los grupos de menor ingreso, en particular en las áreas rurales,<sup>87</sup> se sostiene que no ha de ser así, aunque una mayor cobertura de los servicios respectivos puede significar un costo proporcionalmente mayor. Por otra parte, se justifica un relativo optimismo porque los avances obtenidos en esos campos son producto fundamentalmente de los gastos públicos realizados.<sup>88</sup>

Aunque se diera —conforme al esquema de reforma propuesto— más importancia a los gastos sociales, no por ello se dejarían de realizar erogaciones para el desarrollo económico. En el cuadro 4 se indicaron los cambios previstos a base de una estimación de las variaciones en los gastos, tomando como punto inicial una estructura de gastos considerada típica para los países de desarrollo intermedio en América Latina.

<sup>87</sup> Cf. Vito Tanzi, *Taxation, Educational Expenditure, and Income Distribution* (mimeografiado) especialmente, p. 13.

<sup>88</sup> Cf. *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, (E/CEPAL/1027), 3 de marzo de 1977.

Como advertencia desde el punto de vista aquí señalado, se indica que "los efectos redistributivos de esas políticas (en el campo de la educación y la salud) fueron perdiendo importancia a medida que las exigencias del dinamismo económico desviaron los gastos del sector público hacia la inversión en las ramas de la producción material, en desmedro de aquellos servicios", p. 7.

Cuadro 4  
**CAMBIO EN LA MAGNITUD Y ESTRUCTURA DE LOS GASTOS PUBLICOS.  
 RELACION DE LOS GASTOS PUBLICOS CLASIFICADOS  
 FUNCIONALMENTE CON RESPECTO AL PRODUCTO INTERNO BRUTO**

(Porcentajes del producto interno bruto)

	<i>Estructura</i>		<i>Diferencia entre (1) y (2)</i>
	<i>Actual</i>	<i>Recomendada (1980)</i>	
	<i>(1)</i>	<i>(2)</i>	
<i>Total</i>	18	20	+ 2
Administrativos y otros de beneficio general	6	5	- 1
Económicos	7	8	+ 1
Sociales	5	7	+ 2

Correlativamente con el incremento real de los gastos se debería elevar la recaudación real.<sup>89</sup> Ello requeriría una reforma tributaria que en esencia contemple las siguientes medidas:

a) Cambios para mejorar la distribución del ingreso (es decir, dar mayor progresividad al sistema impositivo):

i) Fortalecimiento de los componentes personales del impuesto a la renta. Este objetivo se alcanzaría por las siguientes vías:

1) Aumento de las tasas hasta alcanzar una marginal del 50% para los ingresos más elevados;

2) Eliminación o reducción de deducciones, exenciones, etc. Es decir, se trataría de ir suprimiendo lo que en Estados Unidos se ha llamado gastos a través

de impuestos (*tax expenditures*); lo que a su vez simplificaría el sistema;

3) Eliminación de las deducciones o desgravaciones salvo para sectores específicos, como se indicará más adelante;

ii) No se eliminaría el impuesto a las sociedades para no facilitar la elusión de impuestos; en este campo se adoptarían los siguientes pasos:

1) Establecimiento, si no existiese ya, de un impuesto de tipo proporcional a la renta de las sociedades anónimas. Para las otras formas de sociedad no se justifica un impuesto proporcional. Por lo tanto, si existiese una imposición especial a los demás tipos de sociedad, se la debería eliminar progresivamente, e incorporar las utilidades percibidas dentro del impuesto personal;

2) En lo que respecta a los dividendos se eliminarían las acciones al portador a los efectos tributarios, objetivo que puede lograrse de las siguientes maneras:

<sup>89</sup> Este primer supuesto implica que inicialmente no hubiese déficit considerado perjudicial para la economía. No se parte del supuesto de equilibrio total del presupuesto, ya que los países toleran un cierto grado de financiamiento por el crédito interno y externo.

a) Eliminación total en los códigos respectivos de las acciones al portador;

b) Pago de la tasa marginal máxima del impuesto a la renta personal sobre la distribución de dividendos en acciones al portador, no individualizados.

iii) Para evitar la elusión del impuesto a la renta mediante maniobras que tiendan a otorgar carácter de ganancias de capital a ingresos regulares, y para gravar una manifestación evidente de capacidad contributiva, se crearía un impuesto a las ganancias de capital que posteriormente se unifique con el impuesto a la renta, considerando las características especiales de las ganancias de capital, realización en un año de ganancias obtenidas en un período más largo, mediante un sistema adecuado (por ejemplo, promediación);

iv) Se fortalecerían los impuestos al patrimonio o partes del mismo:

1) Se revisarían, para su actualización, las valuaciones de los activos respectivos (por ejemplo, inmuebles);

2) Se crearía un impuesto al patrimonio global de carácter personal, lo que exigiría también la eliminación de las acciones al portador por una vía semejante a la indicada anteriormente;

3) Se gravarían con una tasa mayor dentro del impuesto al patrimonio las partes representadas por capitales improductivos tales como automóviles, aviones y yates para uso personal, jardines y parques, piscinas, etc.;

4) Se trataría de dar mayor significación al impuesto a las sucesiones o herencias y donaciones. Por consiguiente, se eliminarían los impuestos sustitutivos de los impuestos a las herencias o sucesiones y se volvería al sistema anterior;

v) Se aumentarían las tasas y se ampliaría la materia gravada de los impuestos a los consumos de lujo y no

esenciales, política que debería ser complementada con otras acciones estatales tendientes a la reasignación de los factores de la producción;

vi) Se eliminaría la tributación al consumo (impuestos a las ventas y otros) de los bienes y servicios de primera necesidad;

vii) A medida que los mayores ingresos resultantes de los cambios anteriores lo justifiquen, se iría reduciendo el impuesto a los cigarros y bebidas alcohólicas de tipo popular;

viii) Se reducirían las contribuciones personales para los sistemas de seguridad social. La menor recaudación resultante de esta medida se cubriría con los mayores ingresos provenientes de las modificaciones anteriores, y si no resultasen suficientes, con un impuesto a las ventas neutral o progresivo en lo que respecta a su efecto sobre la distribución del ingreso.

Las recomendaciones anteriores no necesitan explicación adicional, salvo que la mayor insistencia en impuestos personales se debe esencialmente al hecho de que así el sistema resultará más equitativo, y además, es mayor la probabilidad de que el impuesto no se traslade, lo que lo hace diferente al caso del impuesto a las sociedades.

ix) Se fortalecería la acción contra la evasión, para lo cual habría que dar los siguientes pasos:

1) Aumentar las penalidades;

2) Incrementar los recursos destinados a detectar la evasión;

3) Se investigarían en los distintos impuestos los pagos efectuados por los sectores económicos para cuantificar la evasión y, sobre todo, para descubrir las áreas donde la evasión fuese mayor.<sup>90</sup>

<sup>90</sup> Véase para la cuantificación de la evasión, Federico J. Herschel, *Ensayos, op. cit.*, pp. 194-198 y 256-274.

b) La acción a favor del desarrollo económico se haría a través de las siguientes medidas, tomando en cuenta que las modificaciones dependerían esencialmente del estado de desarrollo ya alcanzado y de las exigencias del plan de desarrollo, tratando de relacionar estrechamente la acción fiscal con los objetivos concretos del plan, tanto en lo que concierne a las metas globales como a las metas más específicas, tales como cambios previstos en la estructura productiva y en la eventual selección de técnicas de producción (en ésta se considerarían las necesidades de participar en el avance tecnológico y también la conveniencia de usar técnicas intensivas de mano de obra). Cabe señalar al respecto que, en general, las reformas fiscales y sobre todo las tributarias, no han sido relacionadas realmente con las necesidades de la estrategia de desarrollo elegida en cada caso.<sup>91</sup>

x) Se utilizarían intensamente los impuestos a la importación y exportación. Su especificidad dependería de cada caso, pero, a modo de ejemplo, pueden indicarse las siguientes medidas:

1) Aumentos de los impuestos a la importación de bienes que correspondan a etapas más avanzadas del

desarrollo, por ejemplo, bienes intermedios y bienes de capital;

2) Reducción gradual de los impuestos a la importación (o similares) de los bienes que ya cuentan con un período considerable de producción nacional, con el fin de acercar sus precios a niveles internacionales (tanto las tasas como el ritmo de la desgravación dependerían de la evolución ya experimentada por cada rama o sector, y de su complejidad tecnológica);

3) Se daría un tratamiento favorable a las exportaciones industriales y se las eximiría de los impuestos internos. Especialmente se alentarían las que utilizan una alta proporción de valor agregado nacional e incorporen algún grado de avance tecnológico.

xi) Se crearían o se mantendrían las desgravaciones a la inversión en algunas ramas de alta prioridad conforme al plan de desarrollo, siempre y cuando no las realice el mismo Estado;

xii) En caso de necesidad se utilizarían también los impuestos indirectos (consumo y ventas) para influir en la asignación de los recursos. Si bien se trata de un país desarrollado puede citarse el caso de Alemania Federal, donde el carbón —de producción nacional— es subsidiado, pero el petróleo —de importación— es gravado.<sup>92</sup>

En el cuadro 5 las modificaciones tributarias se han indicado en relación al producto interno bruto.

Con el esquema indicado no se pretende haber introducido una innovación total en materia de reforma fiscal, pero se estima que puede ser un punto de partida.<sup>93</sup> Por esta razón los guarismos pueden cambiar según el grado de des-

<sup>91</sup> Un notable esfuerzo por relacionar la política fiscal con las necesidades del desarrollo se encuentra en CEPAL, "Las tareas de la política fiscal y tributaria a la luz de los problemas del desarrollo de América Latina" en *Ensayos de política fiscal*, (Héctor Assael, ed.), Fondo de Cultura Económica, 1973, México. Un enfoque distinto, por tratarse de un país desarrollado pero que relaciona las modificaciones tributarias con el desarrollo, aparece en *Report of the Royal Commission on Taxation*, Vol. 2, Queen's Printer, Ottawa, 1966.

Por supuesto es frecuente la indicación de que la reforma fiscal deba "ajustar su estructura a las finalidades del desarrollo y a los objetivos del plan". (Véase CEPAL, *Tendencias y proyecciones*, op. cit., p. 75.)

<sup>92</sup> Cf. Horst Claus Recktenwald, *Tax Incidence and Income Distribution*, Wayne State University Press, Detroit, 1971, p. 98.

Cuadro 5  
**RECAUDACION TRIBUTARIA. RELACION DE CADA IMPUESTO Y DEL TOTAL  
 CON RESPECTO AL PRODUCTO INTERNO BRUTO**

(Porcentajes del producto interno bruto)

	<i>Estructura</i>		<i>Diferencia entre (1) y (2)</i>
	<i>Actual</i>	<i>Recomendada (1980)</i>	
	<i>(1)</i>	<i>(2)</i>	
Carga tributaria total/PIB	18.00	20.00	-
Impuestos a las exportaciones	1.00	1.00	-
Impuestos a las importaciones	6.00	5.00	-1.00
Impuestos sobre la renta	2.50	5.00	+2.50
Personal	1.00	3.00	2.00
Empresas	1.50	2.00	0.50
Contribución para el Seguro Social	2.00	1.00	-1.00
Impuesto a las ventas	2.50	3.00	+0.50
Impuesto selectivo al consumo	2.50	2.00	-0.50
Impuesto al patrimonio o partes del mismo	0.50	2.00	+1.50
Otros impuestos	1.00	1.00	-

<sup>93</sup> No se ha tratado el difícil punto de los capitales extranjeros; y con referencia a éstos se consideran esenciales los siguientes aspectos: a) no dar privilegios de ningún tipo al capital extranjero; b) debe haber un cierto control mínimo sobre la salida de fondos para evitar que el pago de utilidades al exterior pueda servir para evitar o reducir el pago del impuesto a la renta a los nacionales.

En cuanto a innovaciones existe una serie de ideas interesantes, pero en general no fueron ensayadas o tuvieron escaso éxito en la práctica.

Como ejemplo puede indicarse el impuesto al gasto, que ya no es nuevo; el impuesto a la salida de cerebros y el impuesto a la capacidad no utilizada. (Cf. N. Kaldor, *El impuesto al gasto*, trad. de Rubén C. Pimentel, Fondo de Cultura Económica, México, 1963; Sijbren Cnossen, "Capacity Taxation: The Pakistan Experiment", *Staff Papers*, Vol. XXI, marzo de 1974; Jagdish N. Bhagwati, "Taxing the Brain Drain" en *Challenge*, julio-agosto de 1976, pp. 34-38.

arrollo económico alcanzado, la estructura fiscal existente y la magnitud de la pobreza crítica.<sup>94</sup>

El enfoque de los cambios hasta aquí recomendados ha sido económico, enfatizando el desarrollo social, sin tener en cuenta "las clases sociales y las relaciones de poder y la naturaleza política del Estado [que tienen] una importancia fundamental en la orientación de las estrategias de desarrollo".<sup>95</sup>

Se ha ensayado relacionar los cálculos tipo del esquema fiscal con la estructura de clases existente en la mayoría de los países de América Latina, por no compartir aquí la criticada idea de técnicas neutras,<sup>96</sup> y reconociendo la necesidad de superar la segmentación disciplinaria. Este ensayo incursiona con suma modestia en otras ciencias distintas a la economía, con el propósito fundamental de abrir un diálogo con sociólogos y politólogos para que éstos critiquen y/o profundicen el esbozo que se comentará. Pero de todos modos se supera un planteo que hace abstracción de la realidad y aconseja programas de reforma a gobiernos "cuya razón de ser es precisamente impedir que sucedan estas cosas o al menos evitarlas lo más posible".<sup>97</sup>

<sup>94</sup> En *Tendencias y proyecciones*, *op. cit.*, p. 17, se estimó la población con ingresos inferiores al costo de la alimentación mínima equilibrada. El cálculo se efectuó para nueve países de América Latina. Para el total de dichos países la población en esas condiciones de extrema pobreza alcanzó un 35% de la total, variando las cifras entre un 11 y un 49%.

<sup>95</sup> Jorge Graciarena "Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva ortodoxa" en *Revista de la CEPAL*, primer semestre de 1976, p. 177.

<sup>96</sup> Cf. Marshall Wolfe, "Enfoques del desarrollo: ¿De quién y hacia qué?" en *Revista de la CEPAL*, N° 1, primer semestre de 1976, p. 166.

<sup>97</sup> Cf. Dudley Seers, "The Prevalence of Pseudo-Planning", en *The Crisis in Planning*

Concretamente, en el cuadro 6 se ha tratado de responder a la pregunta "¿Quiénes ganan y quiénes pierden?";<sup>98</sup> y para ello se han distinguido 4 grupos o clases sociales.<sup>99</sup>

En el cuadro 6 se indican las clases sociales que se benefician o no por los aumentos y reducciones de gastos e impuestos. La explicación de este esquema sería la siguiente: se considera que un aumento de impuestos implica una reducción del ingreso y un incremento de gastos con mayor beneficio recibido.

El cambio en la estructura de los impuestos a la importación consistiría en una reducción de impuestos proteccionistas a los bienes de consumo final que representen un consumo de las clases de menores ingresos (obreros y campesinos). En el sector empresarial se produciría un cambio intrasectorial a favor de quienes elaboran productos de estructura más compleja, el que perjudicaría inicialmente a los productores de bienes de consumo final (durables y sobre todo no durables).<sup>100</sup>

(Mike Faber y Dudley Seers, ed.), Chatto and Windus para Sussex University Press, Londres, 1972, en M. Wolfe, *Revista de la CEPAL*, *op. cit.*, p. 139.

<sup>98</sup> Cf. J. Graciarena, *Revista de la CEPAL*, N° 1, primer semestre 1976, *op. cit.*, p. 189.

<sup>99</sup> Para antecedentes de interés véanse Michael Best, "Political Power and Tax Revenues in Central America", *Journal of Development Economics*, N° 3, 1976, pp. 49-82; y Harley H. Henrichs, "Tax Reform Constrained by Fiscal Harmonization within Common Markets: Growth without Development in Guatemala" en *Fiscal Policy for Industrialization and Development in Latin America* (David T. Geitman, ed.), The University of Florida Press, Gainesville, 1974.

<sup>100</sup> El esquema utilizado no representa adecuadamente el beneficio que es consecuencia de un mayor impuesto proteccionista. No se ha considerado este caso en el cuadro para mante-

Cuadro 6  
**CAMBIOS EN IMPUESTOS, GASTOS Y SU EFECTO SOBRE  
 LAS CLASES SOCIALES Y EL GOBIERNO**  
*(Porcentaje del producto interno bruto)*

	<i>Gobierno</i>	<i>Clase obrera</i>	<i>Empre- sarios</i>	<i>Terrate- nientes</i>	<i>Campe- sinos</i>
<b>Total</b>		+2.45	-1.50	-3.60	+2.65
<b>Impuestos</b>	+2.00	+2.15	-2.20	-3.20	+1.25
A las exportaciones	-	-	-	-	-
A las importaciones	-1.00	+0.25	+0.50	-	+0.25
Sobre la renta	+2.50	-	-	-	-
Personal	-	-	-0.50	-1.50	-
Empresas	-	-	-0.50	-	-
Contribución para el seguro social	-1.00	+1.00	-	-	-
A las ventas	+0.50	-0.10	+0.20	-0.20	-
Específicos al consumo	-0.50	+1.00	-1.00	-0.50	+1.00
Al patrimonio o partes del mismo	+1.50	-	-0.50	-1.00	-
Otros	-	-	-	-	-
<b>Gastos</b>	+2.00	+0.30	+0.70	-0.40	+1.40
Administrativos	-1.00	-0.20	-0.30	-0.40	-0.10
Económicos	+1.00	-	+1.00	-	-
Sociales	+2.00	+0.50	-	-	+1.50

*Nota:* Para el sector privado:  
 En impuestos:  
 + = reducción de impuestos.  
 - = aumento de impuestos.  
 En gastos:  
 - = reducción del gasto (beneficio).  
 + = aumento de gastos.

Las cifras relativas al impuesto a la renta comprenden los cambios recomendados (fortalecimiento del impuesto personal, mayor impuesto a recaudar en el sector agropecuario —eventualmente a través de un impuesto sobre la renta presunta—, creación del impuesto a las ganancias de capital y reducción de exoneraciones).

La reducción de las contribuciones personales a favor del sistema social beneficiaría a los obreros. Por su parte el aumento del impuesto a la renta se haría con un criterio basado en la progresividad, por lo que afectaría más a las clases de elevados ingresos (empresarios y terratenientes). Con un criterio parecido se llevarían a cabo los cambios en la estructura de los gravámenes selectivos: menor imposición a consumos de primera necesidad y mayor imposición a los consumos suntuarios o no esenciales. Por su parte los impuestos al patrimonio recaerían sobre las personas de mayor ingreso, sobre todo el sector terrateniente.

En cambio, en la distribución de los gastos es bastante claro: en los económicos beneficia al sector empresarial, y en los sociales a los grupos más necesitados, sobre todo en el sector rural, y en los gastos administrativos o de beneficio general favorece a los grupos en proporción a su ingreso.<sup>101</sup>

En el último renglón se ha indicado el total de ventajas o desventajas que

---

ner un esquema balanceado. Se podría suponer, para explicar la cifra a favor de los empresarios, que se tratase de una reducción de impuestos que gravan bienes de capital e insumos requeridos por los empresarios que producen esta misma clase de bienes.

<sup>101</sup> Se ha seguido aquí el procedimiento más común para distribuir esta clase de gastos, aunque en alguna medida puede resultar sorprendente que esta clase de erogaciones signifique un beneficio.

afectan a cada grupo por la acción combinada de impuestos y gastos. Se observa aquí también que este presupuesto, que conforme al esquema de Musgrave sería esencialmente redistributivo, se encuentra en equilibrio, es decir, los beneficios que consiguen algunos grupos deben ser pagados por otros.

Las clases beneficiadas son fundamentalmente los sectores campesinos y obreros. La mayor parte del costo lo pagarían los terratenientes y, en menor proporción, los sectores empresariales. Con respecto a estos últimos debe tenerse presente que la carga que se advierte en el cuadro 6 es la global, pero en virtud de los cambios estructurales mencionados puede haber un subgrupo que se beneficie. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que con las compras que realiza el sector público (para los gastos económicos y sociales en la medida en que no consistan en el pago de salarios) puede beneficiarse también a subgrupos empresariales. En suma, el sector terrateniente queda fuertemente afectado, y de igual modo —aunque en menor grado— parte del sector empresarial.

Como un ensayo de inserción en la realidad se ha tratado de vincular el esquema anterior con las posibles políticas de los movimientos populistas. A pesar de las considerables diferencias existentes entre reformismo y populismo, se estima que el esquema planteado es aplicable, en principio, a ambos movimientos.<sup>102</sup> El esquema de reformas fiscales indicadas correspondería a situaciones que T. di Tella llama intermedias, es decir, que carecen de apoyo de los grupos "legitimados de la burguesía, el ejército o el clero".<sup>103</sup>

<sup>103</sup> Véase "Populismo y Reformismo", *op.cit.* En el esquema anterior las 'reformas' aquí comentadas podrían llevarse a cabo en los casos 2 y 3, sobre todo en este último.