

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

E/CEPAL/PROY.1/18
Agosto de 1979

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina

UNA AGENDA DE POLITICA FISCAL PARA PAISES
SEMINDUSTRIALIZADOS DE LATINOAMERICA

Eduardo Aninat, Consultor

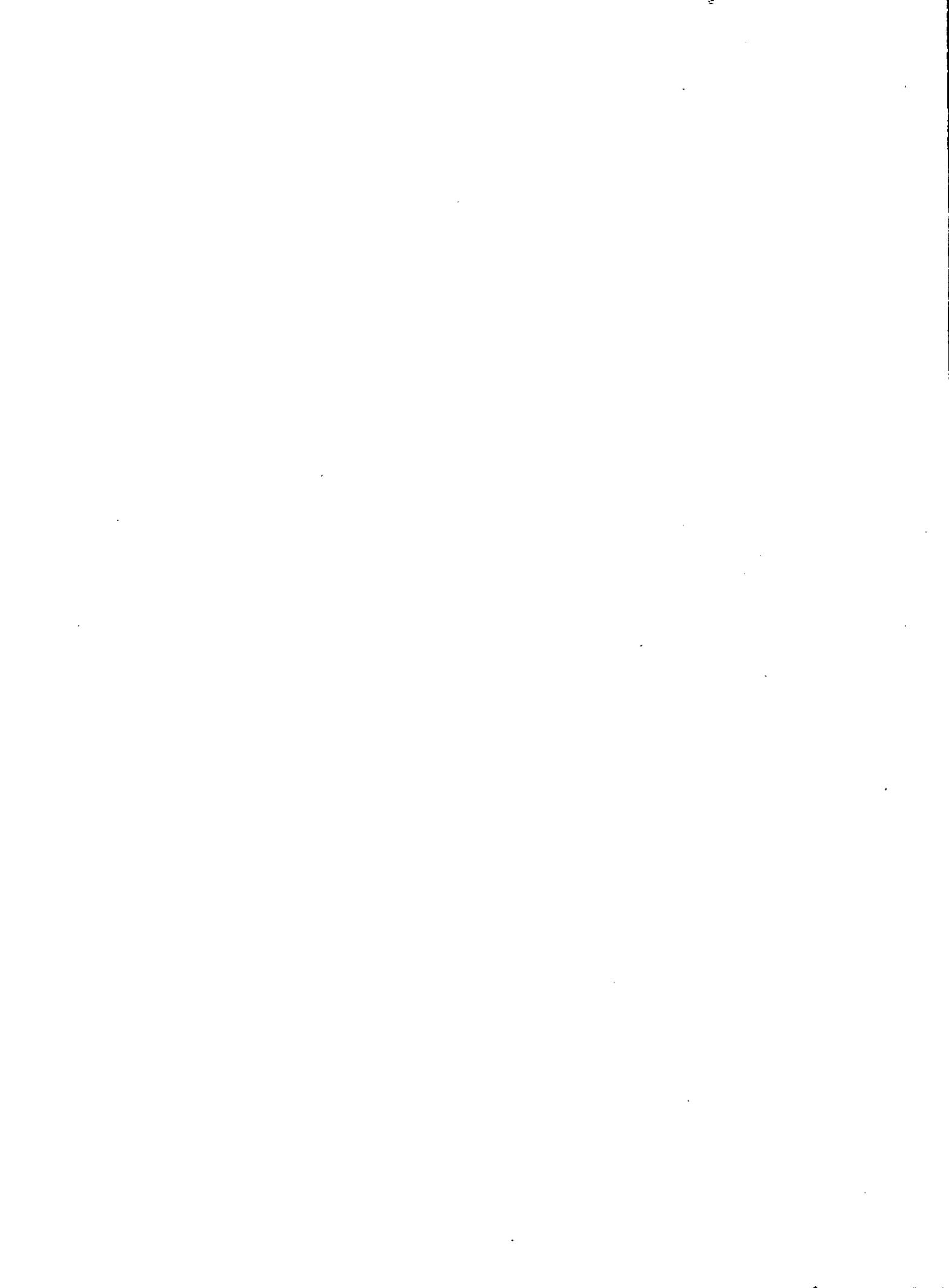
Este estudio fue preparado en virtud del proyecto que ejecuta la CEPAL sobre Pobreza Crítica en América Latina. Las opiniones expresadas en él son de la exclusiva responsabilidad del autor.

0003

79-8-2029

INDICE

I INTRODUCCION	1
II ALGUNAS VISIONES SOBRE POLITICA FISCAL	4
III ESTRUCTURA TRIBUTARIA EN PAISES LATINOAMERICANOS SEMI-INDUSTRIALIZADOS	10
IV RECURSOS FISCALES Y COMERCIO EXTERIOR	23
V TRIBUTACION AL INGRESO Y A LA PROPIEDAD	40
APENDICE A LA SECCION IV	62
APENDICE A LA SECCION V	73



I. INTRODUCCIÓN^{1/}

El presente trabajo se plantea dos interrogantes principales: i) ¿Cuáles han sido las principales características en la recaudación e incidencia del sistema fiscal en algunos países semi-industrializados de América Latina?, y, ii) ¿Qué cambios en la estructura tributaria de esos países es factible efectuar para generar mayores recursos fiscales?

La necesidad de enfocar el tema de la recaudación fiscal se entiende en el contexto de alcanzar las metas de financiamiento que un programa de erradicación de la pobreza crítica en los países latinoamericanos genera. En lugar de plantear la discusión al nivel de la abstracción analítica que significa América Latina como un todo, hemos preferido circunscribirnos al caso representativo para una selección de países semi-industrializados de la Región. Ello nos permite atacar el problema de las políticas a un nivel un tanto más concreto y realista, sin que ello impida alcanzar algunas conclusiones de política relevantes también para otros países de la Región, en aquellos aspectos en que los problemas son similares.

El marco en el cual se inserta el análisis de este trabajo considera una situación en la cual el nivel y estructura del gasto público se consideran fijos (dados), existe una situación predeterminada como punto de partida en el aparato tributario y--sobre estas bases--se exploran cambios en el sistema impositivo que sean factibles dadas las tendencias previsibles

^{1/} El autor agradece el apoyo recibido del Proyecto sobre Pobreza Crítica en América Latina para la realización de este trabajo. Asimismo se anota la ayuda logística obtenida del Centro de Estudios para el Desarrollo de América Latina (CLADS) de Boston University.

en la economía de un país latinoamericano del tipo semi-industrializado. Nuestro tema central es la tributación y por lo tanto no hacemos mayores referencias a los cambios posibles en la composición y manejo del gasto público. Asimismo, el presente trabajo sólo se preocupa de identificar las vías posibles para la obtención de mayores recursos fiscales sin atacar el problema de cuáles son los programas de erradicación de pobreza donde estos recursos han de ser gastados ni el cómo administrar dichos programas. Se entiende que dichos tópicos constituyen los temas de otros trabajos presentados a este Seminario.

El presente documento está dividido en cuatro secciones principales y una síntesis final. En la sección que sigue analizamos algunas visiones tradicionales y recientes sobre política fiscal y delimitamos con mayor precisión los tópicos a discutir. La sección III resume las características de la estructura tributaria y su incidencia en el caso de una selección de países de la Región, países que se acercan al patrón semi-industrializado que utilizamos como referencia en este trabajo. La sección IV discute una de las principales áreas de política tributaria que surgen de algunas tendencias relativamente recientes de los sistemas de comercio exterior en estos países. El análisis de política fiscal continúa en la sección siguiente con los sistemas de tributación a los ingresos y propiedad y sugiere una serie de líneas de acción al respecto.

Como es obvio, las limitaciones de tiempo y espacio impiden entrar en detalle en cada uno de los tópicos mencionados. Tal vez el trabajo pueda

constituir en este sentido, la prospección de una agenda de temas de investigación relevantes para el problema de financiamiento que nos preocupa.

II. ALGUNAS VISIONES SOBRE POLÍTICA FISCAL

Las expectativas que los planificadores han usualmente cifrado en la política fiscal como instrumento de redistribución y de crecimiento han sido elevadas. Existen a los menos dos razones históricas que explican dichas expectativas, explicaciones que se nutren del pensamiento desarrollado en importantes escuelas económicas.

El otorgar al aparato tributario y de gasto público un rol significativo en la distribución final de los ingresos y de la riqueza, aparece como una característica propia del pensamiento de los padres de la Escuela Clásica en Economía. David Ricardo, Karl Marx, Adam Smith, Hobbes, Locke, Bentham y muchos otros pensadores de esta Escuela dedicaron extensos pasajes de sus obras al rol que le cabía a la recaudación como medio de financiamiento indispensable para la financiación del gasto estatal. Al plantearse el problema de cómo distribuir el peso de la carga tributaria entre los ciudadanos, surgieron con toda nitidez sus posiciones respecto de la "equidad" de un sistema tributario y las consecuencias distributivas del mismo. Desde el esquema de reparto de la carga que buscaba "minimizar la pérdida absoluta de utilidad" causada por un sistema tributario, que llevó directamente a la proposición (¡problemática para ellos!) de un sistema de máxima progresividad, se evolucionó a la proposición ricardiana clásica respecto de las ventajas de bienestar que posee la imposición de la carga tributaria sobre la renta de la tierra, esquema que--dado el status quo imperante--obviamente resulta progresivo.

Prácticamente ninguno de estos autores clásicos miraba con simpatía el rol del Estado en los programas de gasto público--especialmente en materias económicas--y varios de ellos propusieron que el gasto público fuese considerado casi como un "mal necesario".

Los economistas neoclásicos tradicionales no tuvieron demasiado que decir respecto de un rol especial para la política fiscal en cuanto a sus efectos redistributivos y de crecimiento económico. Congruente con la abstracción que en general hicieron de las instituciones (y de variables afines) en sus modelos teóricos de asignación de recursos, redujeron su rol a la cómoda sugerencia de "tributos y subsidios de suma alzada" que fuesen lo suficientemente teóricos como para ser "neutros" y no interferir con los esquemas mentales que apoyaban sus proposiciones modelísticas. No pocos practicantes modernos de la economía neoclásica se apoyan hoy en día en tales abalorios con el fin de no complicarse la vida con el contenido normativo (en ocasiones regresivo) que poseen los resultados que arroja el mecanismo de mercado.

Tuvo que ser un anglosajón--raza que históricamente ha sostenido en la praxis su creencia de que "la civilización comienza con la tributación"--el que devolviera un rol más dinámico y específico a la política fiscal:

John Maynard Keynes. Aun cuando en varias de sus obras Keynes enfrentó directamente el problema distributivo inherente a todo sistema ^{1/} fiscal, el rol

^{1/} Ver por ejemplo el magistral trabajo de J.M. Keynes "How to Pay for the War", (Macmillan, London 1940), donde por razones de equidad distributiva Keynes postulaba mecanismos de imposición explícita y de "ahorro forzado", en lugar de endeudamiento fiscal e "impuesto-inflación".

principal que le asignó a éste operó en las áreas macroeconómica y de crecimiento. No es el caso entrar aquí al pensamiento de Keynes en macroeconomía pero es interesante destacar la influencia que él y sus discípulos--auto-denominados "keynesianos"--tuvieron sobre las expectativas cifradas en el sistema fiscal.

Vito Tanzi ha sintetizado fielmente el papel que tuviera la "economía keynesiana" en moldear las visiones que se usaron en postular el rol del sector público como agente mobilizador de recursos y ahorros ^{1/}. Siguiendo la tradición de los modelos keynesianos de Harrod y Domar, los planificadores veían el proceso de crecimiento como el resultado directo de un proceso de acumulación de capital. Este último era principalmente función de la tasa de ahorro doméstica y por tanto la política fiscal se dirigía a incrementar dicha tasa. El sector público, como agente propulsor del crecimiento nacional a través de su influencia directa sobre la demanda efectiva y del impacto de sus políticas de inversión sobre la oferta global de recursos, era el llamado a mobilizar directamente los ahorros para financiar los programas de inversión.

La adaptación histórica que sufrieron estas corrientes de pensamiento "fiscalista" en su aplicación a los países en desarrollo--y especialmente en sus versiones latinoamericanas--agregó una dimensión especial a las creencias precedentes. Esta visión consistía en que si los países en desarrollo confiaban sólo en las acciones del sector privado no podrían alcanzar un

1/ Ver el interesante e instructivo trabajo de Vito Tanzi "Fiscal Policy, Keynesian Economics and the Mobilization of Savings in Developing Countries", en World Development, 1976, Vol. 4, N° 1011, Pergamon Press, Great Britain.

nivel de ahorro-inversión adecuado para sus necesidades de crecimiento. La acción directa fiscal surgía entonces en esa realidad con singular fuerza y urgencia.

La visión "keynesiano-fiscalista" desarrollada principalmente en el contexto de países industrializados y desarrollados y transplantada a las finanzas públicas de los países en desarrollo, llevó a una elevación significativa de la inversión pública y del nivel y proliferación sectorial del gasto público corriente. Aun cuando la receta llamaba a una elevación de las tasas de ahorro público en cuenta corriente--aumentando los tributos y limitando el gasto público corriente--con el fin de elevar las tasas de inversión (directamente la inversión pública e indirectamente vía franquicias y subsidios a la inversión privada) la alta "elasticidad al gasto" que demostraron los sistemas económicos de los países en desarrollo durante los años cincuenta y sesenta, llevaron a una elevada expansión en los niveles y a una proliferación en la estructura del gasto público corriente y de capital.

No hay duda de que la versión "desarrollista" de la visión "keynesiano-fiscalista" poseyó una influencia primordial en la elevación de los coeficientes de gasto público sobre P.N.B. y--forzosamente--de tributación sobre P.N.B. Estas corrientes son explicaciones importantes de las relativamente elevadas tasas de crecimiento que mostraron las finanzas públicas en América Latina durante las dos décadas precedentes.

Hoy en día nos encontramos frecuentemente con dos visiones "pesimistas" respecto de los alcances que puede tener la política fiscal. Ellas provienen

de dos corrientes de pensamiento muy diferentes y hasta contrapuestas pero que coinciden en su visión negativa respecto del problema en referencia.

Los unos, que se nutren poderosamente de ciertas versiones criollas del "monetarismo moderno", en síntesis postulan de que no es conveniente elevar la recaudación tributaria ya que inevitablemente dichos recursos fiscales van a parar a programas públicos despilfarradores e ineficientes. Vale decir, es aquí la visión negativa respecto del lado del gasto público--su ineficiente administración y las filtraciones que sufren los programas en relación a sus destinatarios finales--la que restringe y cohibe el papel asignado a la tributación.

De otro costal se afirma de que a menos que exista una verdadera revolución en las relaciones de poder, la naturaleza del Estado en países de economía mixta pero esencialmente capitalista es tal, de que éste inevitablemente termina sirviendo a la burguesía privilegiada ^{1/}. La visión en referencia anota esto con singular fuerza para el caso de los países subdesarrollados de América Latina, y de otros países del Tercer Mundo. En el contexto de dicho modelo, es lógico concluir que no tiene mayor sentido (y, por el contrario, ¡suele ser negativo!) el fortalecer el aparato fiscal con nuevos tributos, mayor recaudación y adiciones a los programas de gasto público, ya que toda esta acción redundaría en perjuicio de los grupos desposeídos y apro-

1/ Numerosos son los autores que desarrollan esta visión de las políticas fiscales del Estado en la literatura económica de los países en desarrollo. Ejemplo de dos autores modernos que postulan hoy la misma visión para el caso de los países desarrollados son Ralph Miliband, The State in Capitalist Society, Basic Books, Harper (1969, New York), y Jame O'Connor, The Fiscal Crisis of the State.

vechamiento de los sectores poderosos. La acción que esta corriente reclama es la de un cambio estructural revolucionario, que equivale a modificar radicalmente el sistema socio-económico imperante en los países latinoamericanos y del Tercer Mundo.

Entre las corrientes de "conservantismo ortodoxo" y de "revolución total" navega como puede el planificador y administrador público, encargado de satisfacer demandas sociales inmediatas y de obtener prontamente medios de financiamiento para los programas públicos. Para dicho practicante activo el tiempo cuenta, y la provisión de respuestas inmediatas--por poco sofisticadas y revolucionarias que fueren--es una necesidad urgente dadas las presiones ante las cuales debe responder.

La agenda de política fiscal que se esboza en las secciones siguientes está concebida fundamentalmente considerando las restricciones tal y como éstas existen hoy en día. En este sentido las recomendaciones elaboradas (aunque significativas desde el punto de vista de la recaudación fiscal) no son revolucionarias (no contemplan un cambio radical del sistema económico) ni tampoco contienen una sofisticada ortodoxia. El supuesto subyacente de las políticas que se discuten, reside en la creencia de que es útil planear también cambios de tipo progresivo pero gradual que pueden mejorar, fortalecer y hacer más estable el rol que cumple la política fiscal en nuestros países. Por consiguiente se toma como punto de partida el nivel, estructura e incidencia del sistema tributario actual en los países semi-industrializados de América Latina.

III. ESTRUCTURA TRIBUTARIA EN PAÍSES LATINOAMERICANOS SEMI-INDUSTRIALIZADOS.

El actual nivel de desarrollo que alcanzan algunos países latinoamericanos, gracias a las respetables tasas de crecimiento que observaron durante las últimas décadas, permite afirmar que se hace hoy factible y realizable el proyecto social consistente en una erradicación de la pobreza crítica imperante en dichos países. Estudios especializados han demostrado que la actual brecha de pobreza asciende a alrededor de 45 % ó 5 % del producto nacional, para una muestra amplia de países latinoamericanos ^{1/}.

Nuestra hipótesis es de que dado el grado de desarrollo alcanzado, el nivel y estructura de los sistemas fiscales imperantes, y dadas ciertas tendencias previsibles en sus economías, los países semi-industrializados de la Región están en una posición más ventajosa en términos de la meta de generar los recursos necesarios para financiar programas de erradicación de la pobreza crítica. En particular, para el caso tipo, representativo de una muestra de cinco países semi-industrializados latinoamericanos (SILA para abreviar), creemos que bastarían cambios relativamente moderados y graduales en la política tributaria perseguida, para lograr los recursos fiscales necesarios según las metas señaladas. En el presente trabajo se efectúa una estimación cuantitativa aproximada de sólo tres del total de las medidas propuestas --ninguna de las cuales puede considerarse radical--y, se concluye que el sistema fiscal de un país SILA lograría captar recursos adicionales que

^{1/} Sergio Molina y Sebastian Piñera, "La Pobreza en América Latina: Situación, Evolución y Orientaciones de Políticas", Naciones Unidas, CEPAL, (marzo 1979).

equivalen a un 23% del producto nacional. Esto resulta importante de destacar, por cuanto deslegitima el postulado--a veces frecuente--de que existiría hoy un grado de "fatiga" o de "saturación tributaria" en dichos países, que impediría dar mayor flexibilidad a la recaudación fiscal. La predicción que aquí se hace es de que los recursos pueden estar disponibles con cierta facilidad, y, de que el resultado depende más bien de la voluntad política y de la capacidad administrativa que demuestren los gobiernos SILA para captar los recursos y utilizarlos efectivamente.

En el cuadro I presentamos una serie de indicadores económicos del grupo que--en especial--tenemos en mente al referirnos al caso SILA: Brazil, Chile, Colombia, México y Perú. Se observa que todos ellos estarían comprendidos en el rango de países de ingreso medio; con ingresos per cápita que en todos los casos superan los US \$600 anuales. Es interesante destacar que en el horizonte definido por el período 1960-1976 los países SILA--a excepción de Chile--crecieron a tasas anuales promedio que excedieron el 5%. Un patrón favorable se detecta también en términos de las tasas anuales de crecimiento en el producto nacional bruto per cápita, las cuales superan en todos los casos--con excepción de Chile--el 2.5% y en varios países se acercan o exceden del 3%.

Calificamos a estos países de semi-industrializados, por cuanto en cada uno de ellos más de un 30% del producto geográfico bruto se originó en la industria. Más aun, en todos los casos la participación de la industria sobre el P.G.B. ya era elevada hacia 1960 (mayor a un 25%), y creció en algunos puntos porcentuales entre 1960 y 1976; (en promedio para el conjunto SILA subió desde 31% a 35% del P.G.B.). Estos países de un grado medio de desa-

CUADRO I

CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE PAÍSES SILA

País	Ingreso per cápita, 1976 (U.S. dollars)	Población (Millones)	Tasas de Crecimiento Anual Promedio (1960-76)			Industria/PCB			Exortaciones (millones US\$) per cápita 1976
			Producto Nacional Bruto (%)	Población (%)	P.N.B. per cápita (%)	1960	1970	1976	
1) Brazil	1140.-	110,0	7,7	2,9	4,8	35,0	39,0	92,0	
2) Chile	1050.-	10,5	2,9	2,0	0,9	38,0	39,0	160,	
3) Colombia	630.-	24,2	5,7	2,9	2,8	26,0	30,0	70,	
4) México	1090.-	62,0	6,4	3,4	3,0	29,0	35,0	53,	
5) Perú	800.-	15,8	5,5	2,9	2,6	29,0	31,0	86,0	
<u>Promedio</u>	1042.*		5,6 ^s	2,8 ^s	2,8	31.	35.	92.	

World Development Report I, IBRD (1978),

* = ponderado

s = simple

rollo relativo han visto sus economías significativamente influenciadas por lo que aconteció en el sector industrial. Este patrón, que refleja que estas economías cuentan en el presente con una base industrial de cierta significación, revela que nos encontramos ante el caso de países de base económica moderna más o menos respetable ^{1/}.

Otra característica de interés en el caso SILA está definida por los niveles de exportación alcanzados. Todas estas economías han experimentado un grado de comercio externo que en el sector exportador se manifiesta como equivalente a alrededor de un diez por ciento de los ingresos per cápita nacionales ^{2/}. En prácticamente todos los casos, lo que suceda con el sector exportador (y en el comercio exterior en general) repercute en forma relativamente importante sobre la economía. Será de interés entonces detectar los cambios previsibles en el sector externo de la economía SILA y sus efectos sobre el resto de la economía, incluyendo las repercusiones sobre el sector fiscal.

En síntesis, presenciamos un cuadro que describe al SILA promedio como un país de alrededor de US \$1040 per cápita, cuyo sector industrial representa un 35% del P.G.B., cuyas exportaciones han alcanzado un nivel cercano a los 100 millones de dólares per cápita, y cuyo producto bruto ha estado

1/ La importancia general que dicha base industrializada o moderna posee para el sistema tributario puede considerarse en base a los factores generales propuestos en el clásico trabajo de Harley H. Hinrichs, A general Theory of Tax Structure Change during Economic Development, Harvard, (Cambridge, 1966).

2/ En todos los casos, excepto México, el porcentaje que representan las exportaciones per cápita del ingreso per cápita, excede de 8% en 1976.

creciendo en promedio a una tasa anual de 5.6%, incluyendo una tasa elevada de crecimiento poblacional (2.8% promedio). Este tipo de economía latinoamericana se encuentra en una situación bien diferenciable de aquella apropiada para el caso de los países más ricos e industrializados de la Región (Argentina y Venezuela) o de la situación de los países latinoamericanos agrarios y más pobres (por ejemplo Honduras y Paraguay).

El cuadro 2 sin embargo revela que en términos de indicadores distributivos los países SILA de nuestra muestra se encuentran todavía en una situación muy subóptima. El coeficiente de Gini en estos países supera en varios casos al valor 0.5, y, el diez por ciento más rico de la población capta para sí por lo menos un tercio del ingreso nacional. Estos últimos coeficientes (ver col. 3) pueden compararse con las cuotas del ingreso que capta el 20% más pobre de la población (entre 1.8% y 7%) para obtener una idea aproximada de las agudas diferenciales de standards de vida imperantes. De otro lado, el promedio simple para el caso de los cinco países considerados muestra que la brecha de pobreza crítica representaría alrededor de un diez por ciento del ingreso de los ciudadanos más ricos ^{1/}.

Es evidente que los frutos del crecimiento económico experimentado en SILA se han repartido en una forma sesgada que viola cualquier criterio razonable de bienestar social. De generarse la voluntad política pertinente, la tarea redistributiva aparece como un sine qua non que debe acompañar a la tarea de crecimiento. Dicha tarea redistributiva es una de las labores que por excelencia cae en el campo de las finanzas públicas, y donde el rol del Estado

^{1/} Ver S. Molina y S. Piñera, (marzo 1979), op.cit.

CUADRO 2

INDICADORES DE DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS

<u>País</u>	(1) <u>Coefficiente de Gini</u>	(2) <u>% del Ingreso Nacional del 20% más pobre de la Población</u>	(3) <u>% del Ingreso Nacional del 10% más rico de la Población</u>	(4) <u>(3)/(2)</u>
1) Brazil (1973, IBGE)	.61	1.8	51.9	28.8
2) Chile ^{1/} (INE, 1969)		7.6 ^{1/} (29.8% más pobre)	33.5 ^{1/} (9.1% más rico)	
3) Colombia (Selows. 1974)	.50	5.2	39.3	7.5
4) México (IBRD Mission)	.56	1.9	43.5	22.9
5) Perú (1961, R. Webb)	.61	2.4	52.8	22.0

^{1/} Encuesta Nacional de Ingresos Familiares (1969), (supone igual No. de personas por familia)

y de las políticas tributarias aparecer como requisitos de significancia.

¿Cuáles han sido estos roles en el pasado inmediato?

El cuadro 3 provee una síntesis de los indicadores que describen el significado económico que ha tenido el sector público en los países SILA. Es interesante destacar que el caso SILA se caracteriza por un peso relativamente significativo (aunque moderado) de la actividad económica estatal, con un coeficiente de gasto público consolidado sobre P.N.B. de alrededor de 20% (promedio)^{1/}. Dentro de la muestra de países considerada aparecen nitidamente dos patrones distintos respecto de los niveles relativos que alcanza la actividad pública: los casos de Brazil y Chile por un lado, con tasas del orden de 30% del producto; los casos de México, Colombia y Perú por el otro, con tasas comprendidas entre 15% y 20% del producto (col. 3)^{2/}.

Las cifras de las primeras columnas del Cuadro 3 demuestran que en la década del sesenta la tasa promedio de crecimiento anual del consumo de gobierno alcanzo pronunciadas magnitudes en cada uno de los países, (el promedio simple fue de 6.7% anual). Junto a esto, la proliferación de la inversión pública y de los programas de transferencia--como se describió en la sección II--llevó a alcanzar los coeficientes de gasto público reflejados en la col. 3 del Cuadro 3. Obviamente que la expansión del gasto público repercutió sobre

^{1/} El coeficiente de gasto público consolidado sobre P.N.B. está sujeto a significativas variaciones dependiendo de la definición y alcance de los programas de gobierno considerados, y varía de año en año. No deseamos entrar aquí en una discusión metodológica de dicho problema.

^{2/} Para una explicación de la evolución histórica de crecimiento del gasto público en el caso chileno véase A. Foxley, E. Aninat, J. Arellano: Efectos Redistributivos de los Programas Públicos: el caso chileno, cap. I, Fondo de Cultura Económica (México, por aparecer).

CUADRO 3

ROL DEL SECTOR PUBLICO EN PAISES SILA

	<u>Consumo de Gobierno</u> P.G.B. (1969)	Tasas Promedio de Crecimiento anual del Consumo de Gobierno (1969-70)	<u>Gasto Público</u> <u>Consolidado</u> P.N.B.	<u>Ingresos Tributarios</u> <u>Totales (incluye</u> <u>Seguridad Social)</u> P.N.B. (1969-71)
Brazil	12.0	3.6		28.7
Chile	11.0		33-36 (1967-68)	27.2
Colombia				
México	6.0	8.8	13-16 (1967-68)	9.2
Perú	8.0	8.8	20.4 (1966-67)	17.6
<u>Promedio</u>	8.6	6.7		19.2

la evolución de los niveles del coeficiente tributario (col. 4, cuadro 3).

Los coeficientes tributarios listados para el caso de estos cinco países muestran a Brazil y Chile como los dos países de razones comparativamente elevadas; a Colombia y Perú en un nivel intermedio y a México con el coeficiente menor. Resulta importante detectar cómo se descomponen dichos coeficientes tributarios en términos de las principales categorías de tributos. El cuadro 4 resume la estructura tributaria de los países en referencia y define la composición tributaria para el caso SILA promedio.

Varios factores merecen destacarse en el análisis comparado de las estructuras tributarias presentadas.

Primero, de las cifras se deduce que el peso relativo de la tributación sobre el producto nacional variará más o menos significativamente, dependiendo de cuál sea el criterio que se emplee para clasificar las contribuciones de empleadores y de empleados a los sistemas de Seguridad Social. ¿Se considera al régimen de Seguridad Social como un régimen previsional donde beneficios individuales captados por los asociados guardan una relación *quid pro quo* con los aportes individuales al sistema?. ¿La incidencia económica de las contribuciones previsionales implica o no una equivalencia con un régimen de contribuciones para la capitalización individual? ¿Qué flexibilidad posee el gobierno central respecto del uso de los fondos de seguridad social? ¿Qué percepción tienen los agentes económicos afectados (empleadores, empleados y trabajadores) respecto de los beneficios que reparte el sistema? Estas y otras preguntas similares deberán ser respondidas antes de que pueda incorporarse a la seguridad social (contribuciones) dentro del régimen tributario

CUADRO 4

ESTRUCTURA TRIBUTARIA DE PAÍSES SILA.
(Promedios 1969-71)

PAÍS (P.N.B. per cápita en 1969-71)	Coefficiente Tributario I (incluye contri- buciones a la Seguridad Social)	Coefficiente Tributario II (excluye contri- buciones a la Seguridad Social)	Impuestos directos sobre P.N.B.	Impuestos indirectos sobre P.N.B.	Impuestos al Comercio Exte- rior sobre P.N.B.	Contribuciones Social sobre P.N.B.
Chile (US \$920)	27.2	20.0	7.4	10.4	2.2	7.2
México (US \$675)	9.2	7.1	3.9	2.5	0.8	2.0
Perú (US \$439)	17.6	15.5	5.3	6.3	3.9	2.1
Brazil (US \$409)	28.7	22.9	3.1	18.0	1.7	5.9
Colombia (US \$326)	13.8	12.4	5.4	4.5	2.5	1.4
Promedio (US \$567)	19.2	15.6	5.0	8.3	2.2	3.7
Rango	9 - 29	7 - 23	3.1 - 7.4	2.5 - 18	0.8 - 3.9	2 - 7.2

151

general. En el caso chileno, hemos determinado en otro trabajo que sí corresponde clasificar dichos ingresos como recursos fiscales de naturaleza similar a los tributarios. Puede verse que tanto para el caso chileno como para el brasilero estos recursos son de magnitudes importantes.

Excluyendo de las definiciones de tributos "directos" e "indirectos" tanto a las contribuciones de seguridad social como a los impuestos que gravan al comercio exterior, detectamos una segunda característica de importancia en la estructura tributaria de SILA. En general tiende a darse un predominio de la recaudación proveniente de tributos indirectos sobre la de tributos directos, y en el caso promedio, dicha diferencia a favor de los indirectos asciende al equivalente de casi un quinto de la carga tributaria total. Sin que deseemos exagerar la limitada utilidad que posee la clasificación de los tributos en "directos" e "indirectos", no es menos cierto que la característica anotada en este párrafo anota una luz significativa para la discusión de nuestra agenda, tal como se verá en la sección V.

Otro aspecto de interés relacionado con el anterior, reside en observar el hecho de que el coeficiente de tributación indirecta sobre P.N.B. resulta ser aquel donde se presenta la mayor dispersión en las experiencias concretas de los países estudiados. No dejan de llamar la atención los casos de Brazil y de Chile, donde la introducción temprana de un impuesto al valor agregado en el primero y la elevación de tasas y cobertura del impuesto en cascada sobre las transacciones en el segundo (recientemente transformado a impuesto al valor agregado, IVA), contribuyeron a elevar la significancia de la recaudación proveniente de la imposición legal sobre bienes y servicios. Distintos

países latinoamericanos utilizan en grados diferentes las múltiples formas existentes de imposición indirecta (impuestos al valor agregado, a la producción, a las ventas, a los actos jurídicos, etc.). Dicha mezcla de tributos indirectos afectará no sólo el nivel de la recaudación total sino que además el patrón de incidencia distributiva (equidad) alcanzada por el aparato tributario. Importante también resultaría indicar las relaciones que se dan entre las formas específicas de tributación indirecta y las fórmulas de tributación al comercio exterior, por razones que se verán en la sección siguiente.

Por último, los datos de la columna 5 del cuadro 4, indican que para un país como Perú--país que tradicionalmente poseyó una economía más "abierta" que la de los restantes países SILA considerados--la recaudación fiscal basada en los flujos de comercio exterior (exportaciones e importaciones) ha alcanzado una cuota importante de la recaudación tributaria del país, (alrededor de un cuarto del total). El contraste a esta situación lo ofrece el caso de un país como México, donde dicho recurso tributario no ha sido importante. Aparte de las consideraciones usuales que han formulado los estudiosos de la relación existente entre comercio exterior, el grado de desarrollo, y el sistema tributario de los países, es evidente que una parte de las diferencias anotadas puede ser explicada sobre la base de comparar los patrones de industrialización doméstica y los regímenes institucionales de comercio exterior que han imperado en los distintos países ^{1/}. Este será en concreto el tema de la sección IV, donde exploramos en detalle aquellos mecanismos de la agenda fiscal futura que permitirá a los países SILA elevar la contribución de los

^{1/} Ver, entre otros, H. Hinrichs (1966), op.cit.

tributos sobre importaciones (tarifas) y sobre exportaciones al sistema fiscal.

IV. RECURSOS FISCALES Y COMERCIO EXTERIOR

Algunos de los países semi-industrializados en referencia (Brasil en el pasado y Chile más recientemente) han estado modificando sus regímenes de comercio exterior buscando una mayor integración de sus economías al comercio mundial. En otros de estos países (Perú 1979) comienza a discutirse y evaluarse un cambio de estrategia en la misma dirección.^{1/} Es importante detectar los cambios previsibles en la recaudación fiscal que pueden surgir de una reorientación en la estrategia de comercio exterior seguida por SILA. A continuación se elaboran algunos criterios analíticos para medir su impacto fiscal y se presentan resultados ilustrativos de sus efectos sobre la recaudación tributaria indirecta. Los cálculos realizados para una situación SILA "tipo"--aun cuando efectuados de manera aproximada y sólo para fines ilustrativos--revelan que bien podría generarse una adición no despreciable de recursos fiscales.

Como es bien conocido, los países SILA de la muestra persiguieron activamente una estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones durante varias décadas pasadas, especialmente durante los años cuarenta, cincuenta y sesenta.^{2/} Uno de los principales instrumentos usados en función de dicha estrategia de industrialización sustitutiva fue la implantación y elevación sucesiva de aranceles aduaneros, así como la aplicación de una serie

^{1/} Este cambio de estrategia en materias del régimen de comercio exterior se está comenzando a aplicar en un conjunto más amplio de países que los SILA considerados. Por ejemplo, en el caso de una país con un grado de industrialización más avanzada como es Argentina, el programa en vigencia contempla reducir el arancel nominal máximo desde el 85% actual a una tasa de 40% al finalizar la transición.

^{2/} En lo sucesivo nos referiremos a la estrategia de Industrialización Sustitutiva de Importaciones con la sigla ISI.

de otras restricciones cualitativas y cuantitativas (por ejemplo licencias previas y cuotas) a los flujos de importación. En numerosas ramas de actividad económica la industria nacional se desarrolló y creció al amparo de considerables márgenes de protección efectiva. La tasa arancelaria promedio no sólo resultó elevada, sino que además su estructura alcanzó un rango que oscilaba desde tarifas prohibitivas y muy altas para los productos finales de consumo, tarifas nominales de valor intermedio para las materias primas y los productos semi-elaborados y una tasa positiva pero de menor nivel para los bienes de capital.^{1/}

A comienzos de la década a los sesenta se ha estimado, por ejemplo, que en el caso de Chile la tarifa implícita promedio alcanzaba por lo menos a 54%, y el coeficiente promedio de protección efectiva llegaba a 217%; en el caso de Brazil esos coeficientes arrojaban valores de 54% y 138% respectivamente.^{2/}

La década de los setenta muestra una difusión acelerada de una serie de críticas a la estrategia ISI y revela un agudo cuestionamiento de sus esperadas

^{1/} Nos referimos aquí a la tarifa efectiva finalmente aplicada sobre las importaciones, luego de corregir los valores legales por las exenciones, franquicias y otras exoneraciones parciales vigentes en el sistema.

^{2/} Los coeficientes para el caso chileno provienen de Jere Behrman, Foreign Trade Regimes and Economic Development: Chile, National Bureau of Economic Research Series, Columbia University Press, (New York 1976).

Los correspondientes al caso brasileño fueron obtenidos del Cuadro 2 del trabajo de Richard Weisskoff, "Trade, Protection and Import Elasticities for Brazil" The Review of Economics and Statistics, North Holland Publishing Co., Volume LXI, N°1, (February 1979).

bondades. Se dice que el proceso ISI no contribuyó a disminuir la dependencia externa, hecho que las sucesivas crisis de balanzas de pagos de una serie de países SILA así lo demostraría. Se han analizado los impactos de ISI sobre la tasa de generación de empleos y se concluye generalmente que dicha contribución fue muy inferior a la esperada y además insuficiente. Se obtienen también resultados poco promisorios en cuanto a los efectos redistributivos de ISI.

Por sobre todo, son numerosos los trabajos analíticos y empíricos que demuestran cómo el haber profundizado y extendido ISI en base a la generación de protección efectiva exagerada, redundó en una tendencia a la sobrevaluación de las monedas locales (por contraste con el valor del tipo de cambio en la estrategia alternativa de apertura), y creó una serie de desincentivos sobre las exportaciones. La protección arancelaria--en general las barreras internas al comercio exterior--condujo a una situación tal que en los países SILA el precio social de la divisa excedió en varias veces al tipo de cambio oficial y al tipo de cambio relevante para la exportación. La nueva visión que hoy tiende a predominar intenta reformar esta situación y marchar hacia una política de liberalización en los regímenes de comercio exterior, conjugada con una activa promoción de las exportaciones. ^{1/}

^{1/} Para los efectos del presente trabajo, se entiende un proceso de liberalización del comercio exterior como una reforma al régimen de barreras arancelarias y barreras cuantitativas en el sentido de suprimir cuotas, reducir los niveles de los aranceles y disminuir la dispersión de sus tasas y, perseguir una política realista en el tipo de cambio oficial dándole además mayor estabilidad en términos reales.

Es importante analizar el proceso de transferencia de ingresos que generó ISI. En primer lugar, ISI transfiere ingresos--vía los efectos de la protección--desde los consumidores nacionales hacia los productores domésticos protegidos, y hacia el Gobierno cuando la protección opera por la vía tarifaria. En segundo lugar, al alterar los precios relativos, ISI eleva la rentabilidad relativa de inversiones en actividades "protegidas" por comparación de las actividades no protegidas y de las desprotegidas (estas últimas constituyendo actividades de potencial exportador, en muchos casos).

Es interesante destacar que la capacidad de un país para producir bienes importables manufacturados en respuesta a los incentivos tarifarios aumenta, a medida que el país se desarrolla. Hemos visto que todos los SILA observaron tasas de crecimiento respetables durante 1960-76 (en promedio del orden de 5.6% anual). Lógicamente ello contribuyó también a que se elevase el grado en que se sustituyeron importaciones por producción doméstica en una serie de sectores económicos y ramas de actividad.

Otra fuente complementaria a la anterior como fuerza inductiva a una mayor sustitución (y por ende a mayores transferencias como las indicadas), provino de los efectos de "demostración" que generaron las barreras arancelarias iniciales, y, a la proliferación de grupos de interés que lograron mediante presiones elevar considerablemente los niveles tarifarios y de protección efectiva. En varios casos se llegó incluso a establecer barreras

cualitativas y cuantitativas al comercio exterior que terminaron por ser equivalentes a la implantación de una tarifa prohibitiva.^{1/}

El impacto que las fuerzas anteriores tuvieron sobre la evolución de los flujos de importación y de los niveles de recaudación aduanera no se hicieron esperar. Para el caso de productos manufacturados o de productos de un alto contenido de valor agregado los flujos de quantum importado tendieron a estancarse y reducirse. El hecho de que tendieran a "secarse" una serie de flujos de importación otrora importantes redundó negativamente--a través del tiempo--sobre los niveles respectivos de recaudación tarifaria; sobretodo, cuando las tarifas sobrepasaron los puntos de 'recaudación máxima' y tendieron a elevarse sucesivamente hasta llegar a ser cuasi prohibitivas.

Por otro lado, las tarifas establecidas sobre los flujos de importación de productos intermedios y de inversión--casi por definición de la estrategia ISI--no pudieron reemplazar cabalmente como fuente de recursos fiscales a las recaudaciones aduaneras anteriores. Las tasas nominales arancelarias sobre productos intermedios, materias primas y bienes de capital, tuvieron que permanecer varias veces por debajo de las tarifas nominales para productos finales, con el objeto mismo de lograr una evolución rápida en las primeras fases de ISI. Después de todo, gran parte del éxito de ISI se basaba en mantener elevados grados de protección efectiva para la producción manufacturera doméstica. Como

^{1/} Se entiende una tarifa prohibitiva como una de tal magnitud que eleva el precio doméstico relevante hasta un nivel en el cual toda la cantidad demandada domésticamente es provista por producción doméstica.

las etapas avanzadas de ISI en los campos de sustitución de bienes intermedios y de capital encontraron fuertes dificultades y no prosperaron, la situación se mantuvo más o menos en los términos descritos anteriormente.

El análisis precedente nos muestra que--pasada una etapa--surgió una contradicción entre la meta de elevación de la protección efectiva dirigida a acelerar la industrialización local, y, la meta de otorgar mayor flexibilidad y significancia a la recaudación fiscal aduanera. Un solo instrumento --los aranceles--no podía a la larga servir eficientemente para dos objetivos en forma simultánea, y, es así como usualmente el peso de la balanza se volcó en favor de la meta proteccionista sacrificando recursos fiscales potenciales para uso del Estado.

En síntesis, la transferencia original que iba desde los consumidores hacia tanto los productores domésticos y el Estado, terminó en general yendo a parar casi enteramente en manos de los productores privados, privando al Estado de esos excedentes.^{1/} El gravamen implícito a los consumidores y el

1/ Cabe hacer dos calificaciones a esta afirmación. La primera concierne a la incidencia:- el fortalecimiento de la capacidad negociadora de la mano de obra manufacturera a través de las organizaciones sindicales afines pudo en algunas áreas traspasar vía salarios parte del excedente del consumidor hacia los trabajadores ocupados en tales áreas.

La segunda calificación se refiere al hecho de que en los casos en que ISI generara una tasa de crecimiento en el valor agregado (salarios y utilidades) más alta que la que se habría logrado en un marco alternativo, y de estar los sectores favorecidos por ISI cubiertos efectivamente por la tributación directa, entonces por esta última vía el Estado también pudo captar mayores excedentes.

subsidio implícito a los productores que implica la protección arancelaria en referencia no aparece en las cuentas gubernamentales, pero eso no significa que su volumen no sea cuantioso. Por ejemplo, Daniel M. Schydrowsky calculó que para el caso de Perú (1963) dichos subsidios implícitos representaron alrededor de tres cuartas partes del gasto público total.^{1/} El aspecto que resulta interesante de explorar en el contexto de una agenda fiscal para países semi-industrializados de Latinoamérica, se refiere al monto de dichos excedentes o transferencias que puede volver a ser capturado por el Fisco, toda vez que dichas economías se ajusten a la nueva estrategia de comercio exterior que hoy se delinea.^{2/} ¿Tenderá--o no--a producirse una adición neta de recursos tributarios para los gobiernos SILA, producto de la nueva estrategia que rebaje aranceles, liberalice las importaciones, y promueva las exportaciones? Varios son los factores que inciden en la respuesta a esta interrogante, en este trabajo sólo delinearemos aquellos que nos parecen de una mayor significancia relativa.

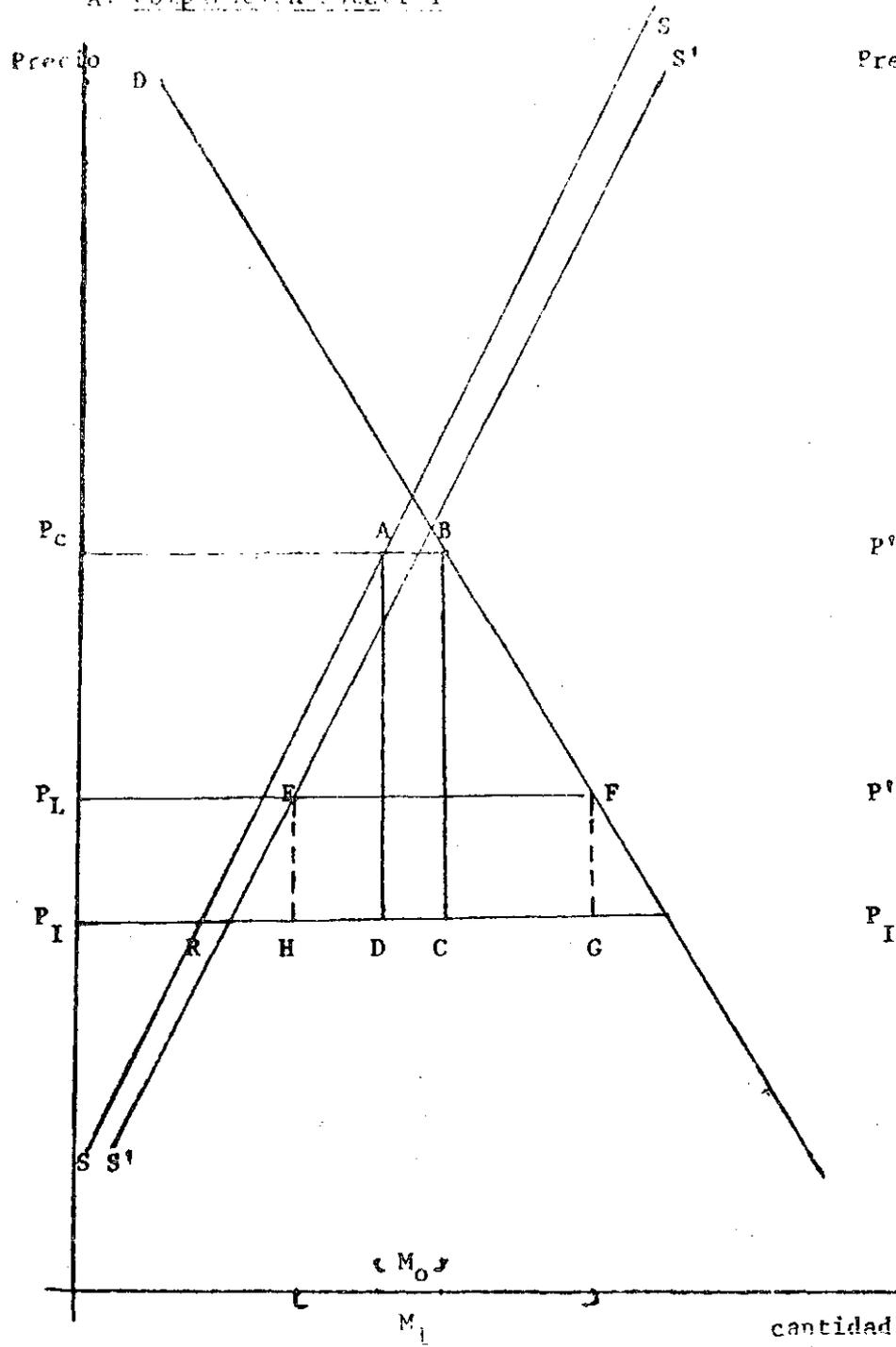
El Gráfico 1 en la página siguiente ilustra algunos de los cambios--estáticos y dinámicos--que pueden preverse ante un cambio en el régimen arancelario. La primera parte del gráfico (parte A) ilustra las áreas que representan la recaudación de derechos aduaneros en base a las importaciones de un producto determinado, ante dos situaciones pre y post reforma. Una situación inicial en que la tarifa nominal relevante eleva el precio doméstico sobre el precio

1/ Ver el comentario escrito por Daniel M. Schydrowsky al trabajo de Shane Hunt "Distribution, Growth, and Government Economic Behavior in Peru", en el libro de Gustav Ranis (ed.), Government and Economic Development, Yale University Press, (New Haven, 1971).

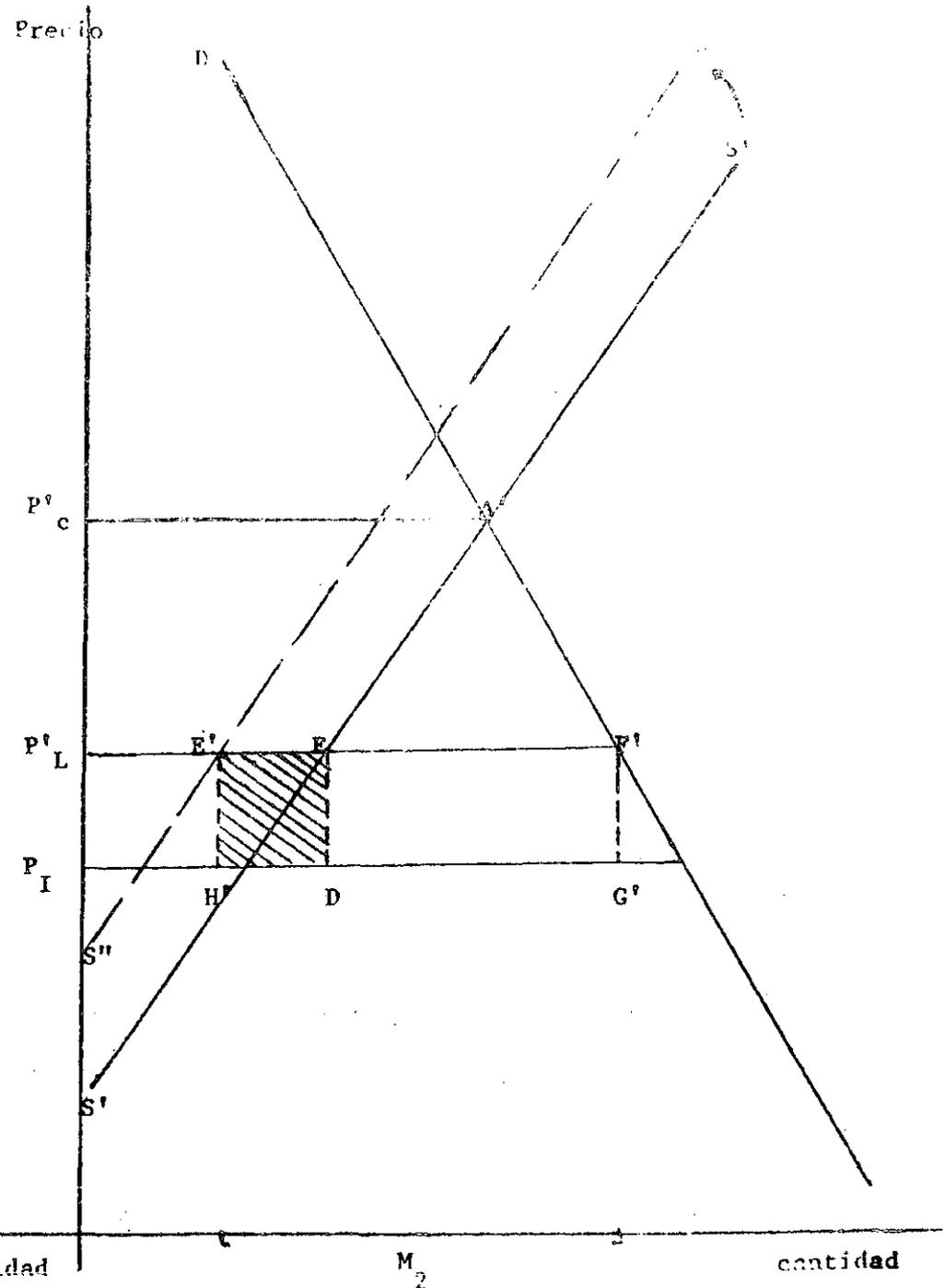
2/ Nótese que los efectos sobre la recaudación fiscal resulta aquí de políticas que se aplican con otros fines, diferentes de los específicamente tributarios.

GRÁFICO I

A. comparación estática



B. comparación dinámica



internacional (definido este último como el producto del precio internacional c.i.f. y el tipo de cambio respectivo) en el factor $(1 + \tau_0) = (P_C - P_I) / P_I$. Luego, la situación reformada en la cual el factor tarifario ha sido reducido a $(1 + \tau_1) = (P_L - P_I) / P_I$, (ver gráfico I).

Si se opera una reforma arancelaria general en la dirección de una liberación o rebaja de tarifas para un conjunto amplio de bienes, se producirá un cambio en las tasas de protección efectiva a que están sujetas cada una de las actividades productivas domésticas. En el gráfico 1 hemos considerado de que las rebajas en los aranceles que afectan a los bienes intermedios comerciables utilizados en la producción del bien en referencia hace que se reduzcan los costos unitarios (medios y marginales) de producción de dicho bien, de modo de desplazar la oferta doméstica desde SS a S'S'. El nuevo punto de equilibrio para la producción doméstica dependerá entonces de dos factores: la rebaja ocurrida en el factor tarifario $\{ \Delta\tau / (1 + \tau) \}$ y el efecto que tenga la nueva tasa de protección efectiva sobre las condiciones de oferta doméstica (variación ponderada en las tarifas de los insumos comparada con el cambio en la tarifa del bien).

El efecto final sobre la recaudación aduanera depende también de la elasticidad-precio de la demanda doméstica relevante, ya que la rebaja inducida en los precios domésticos hace que los usuarios locales tiendan a incrementar la cantidad demandada de dicho bien. En términos de nuestro gráfico, la nueva recaudación (el producto del nuevo arancel por el quantum real de importaciones valoradas a precios c.i.f.) está representada por el área EFGH. Puede contrastarse dicha área con la de recaudación original, ABCD.

Se deduce entonces de que la recaudación aduanera aumentará o disminuirá ante un determinado cambio en las tarifas, dependiendo de si la elasticidad-precio de la demanda de importaciones respectiva (definida como una función exceso de demanda que incluye las variaciones en la oferta doméstica inducidas por los cambios de protección efectiva) es o no suficientemente mayor que la unidad, en términos absolutos ^{1/}. Se intuye por estos motivos, de que la recaudación tenderá a aumentar con mayor probabilidad en los casos en que los aranceles iniciales poseen valores elevados, de modo tal de que el factor tarifario $(1 + \tau)$ se acerca muy estrechamente al valor de la tarifa misma (τ) . Esta última situación es frecuente en el caso de productos elaborados de consumo final (bienes manufacturados no-alimentarios) que han gozado de una mayor protección efectiva gracias al establecimiento de aranceles nominales elevados sobre la importación de dichos bienes (aranceles de 70%, 90%, 150%, etc., han sido la norma para dichos bienes). En casos como los descritos, el área de recaudación EFGH en el Gráfico 1 tenderá usualmente a exceder el área ABCD.

Existe también un conjunto de bienes para los cuales estamos seguros que la rebaja arancelaria redundará en mayor recaudación aduanera:- aquellos en los cuales la tarifa original era prohibitiva ^{2/}. Es obvio que en esos

1/ Si se define a la elasticidad-precio de las importaciones de la manera comprehensiva como se la entiende en el texto, y representamos su valor absoluto por η_M , entonces la condición exacta para un aumento en la recaudación es $\eta_M > (1 + \tau_0) / \tau_0$.

2/ El caso contrario está constituido por las situaciones excepcionales en las cuales la tarifa en su totalidad contiene "agua", de modo tal que rebajas en ella no afectan los precios domésticos en vigencia. Un caso contrapuesto a este último que sí cambia la recaudación, es una situación con una tarifa original elevada pero con un porcentaje de exenciones (franquicias) importante que sea modificada por una rebaja en la tarifa y con una eliminación simultánea de la base exenta.

casos una reducción en el valor del arancel que permita la aparición de flujos de importación positivos (los cuales originalmente eran inexistentes dada la tarifa prohibitiva) elevará la recaudación arancelaria, por reducido que fuere el valor absoluto de la elasticidad precio de las importaciones respectivas. Este conjunto de casos no es de ningún modo despreciable en el contexto de SILA.

La parte B del gráfico ofrece una visión más dinámica del problema, entendida ésta como una ilustración de los efectos previsibles dentro de un plazo u horizonte de tiempo suficientemente amplio. Se parte allí de un punto como A' donde la estrategia ISI ya ha alcanzado una pretendida "auto-suficiencia" o un punto de sustitución completa. Se opera una rebaja arancelaria que luego de los ajustes necesarios, (incluyendo los impactos sobre los costos marginales de producción doméstica), conduce a un nuevo precio relativo como P_L' en el gráfico. En un horizonte de tiempo lo suficientemente amplio como para permitir un nivel de capital variable (inversión) y un número variable de firmas productivas operando en dicho mercado, es racional suponer de que los inversionistas y empresarios preferirán dirigir sus recursos productivos hacia otros mercados más rentables (por ejemplo hacia actividades de exportación). Con el tiempo, los cambios en el stock de capital y en el número de firmas en el mercado en referencia inducirán a una reducción en dicha oferta doméstica y a una elevación aún mayor en el quantum de dichas importaciones. El Gráfico 1 ilustra esto mediante la nueva curva de oferta doméstica S''S''. Puede observarse de que el valor de la recaudación aduanera vuelve a cambiar, y lo hace aumentando en el monto señalado por el área hachurada E'EDH'.

Este tipo de efectos dinámicos que envuelve una reasignación adicional de recursos productivos, puede ser importante por una serie de otros motivos. Uno de ellos, se refiere a los efectos sobre el nivel de eficiencia y sobre la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía. Algunos autores han planteado que una estrategia de apertura al comercio y de búsqueda de un dinamismo exportador posee una serie de "externalidades" especiales, que han permitido a los países que han seguido dicha estrategia alcanzar mayores niveles de bienestar y acelerar sus tasas de crecimiento económico ^{1/}. En aquellos SILA, entonces cabría esperar que la elasticidad positiva de respuesta de la tributación total con respecto al producto geográfico va a tender a elevar automáticamente la tributación a un ritmo más alto que en la estrategia alternativa de crecimiento (la estrategia ISI) ^{2/}. En aquellos SILA en que la elasticidad de respuesta tributaria sea mayor que la unidad--o se torne mayor que uno gracias al cambio de estrategia--la aceleración del crecimiento del producto elevará no sólo el nivel absoluto de la recaudación tributaria sino que también alzará--ceteris paribus--el coeficiente tributario, (tributación/producto).

El conjunto de variables y de efectos involucrados en el problema lleva a la conclusión de que se requiere un marco de equilibrio general para despejar todos los impactos producidos y el efecto neto final sobre el sistema fiscal. En el Apéndice a esta sección hemos elaborado un modelo simplificado

^{1/} Para un lúcido planteo de dicha tesis y una revisión de las experiencias comparativas de diez países en desarrollo véase Anne Krueger, Foreign Trade Regimes and Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences, National Bureau of Economic Research Series, Ballinger Publishing Co., (Cambridge 1978).

^{2/} En todos los países SILA en referencia la 'elasticidad tributación-producto' ha sido positiva y en varios casos dicha elasticidad tributaria ha excedido a la unidad.

para ilustrar los distintos tipos de efectos generales sobre todas las fuentes de la recaudación aduanera fiscal. En la parte A de dicho Apéndice aparece representada claramente la influencia que poseen los siguientes parámetros principales: i) el valor c.i.f. original de las importaciones de cada bien ponderado por el cambio en la tarifa (elementos de pérdida de recaudación), ii) la propia elasticidad-precio de demanda de los bienes afectados (factor de ganancia de recaudación), iii) la elasticidad-cruzada de demanda final de cada bien con respecto al precio de cada uno de los otros bienes afectados (ganancia o pérdida dependiendo de efectos complementarios o substitutivos), iv) la elasticidad de respuesta en la oferta doméstica de cada bien ante la nueva tasa neta de protección efectiva y v) los coeficientes de insumo-producto para todos los sectores de bienes comerciables que utilizan bienes intermedios comerciables (ponderados por las nuevas tasas netas de protección efectiva y por las elasticidades de respuesta de las ofertas domésticas).

En síntesis, los efectos de una reforma tarifaria operan sobre la recaudación aduanera en base a cinco efectos, (los tres primeros siendo efectos de primer orden). Primero, el impacto mismo de variar la tasa del arancel o tasa de gravamen; segundo, el efecto directo de dicha variación del arancel sobre los precios domésticos y de éstos sobre la cantidad demandada domésticamente; tercero, el efecto precio relevante (considera protección efectiva) sobre la oferta doméstica; cuarto, los efectos cruzados de demanda entre bienes complementarios y entre bienes substitutos producidos por el cambio en los precios relativos; quinto, los efectos inducidos de demanda (usos) y de oferta (efecto precio sobre la oferta doméstica) para los bienes intermedios comerciables.

También debe considerarse de que uno de los items tributarios muy cercanamente afectados por lo que suceda con la recaudación arancelaria lo constituye la tributación indirecta doméstica (o interna), o sea, la que se aplica sobre transacciones de bienes y servicios una vez traspasada la etapa del gravamen arancelario (tributación ex-aduana).

Existen dos vías principales a través de las cuales un cambio en los aranceles afecta la recaudación tributaria indirecta. Tanto para el caso de impuestos indirectos que graven con tasas selectivas las transacciones de ciertos bienes importables (por ejemplo, tributos especiales al consumo suntuario) como para el caso de tributos indirectos que graven con una tasa general las ventas irrespectivamente del origen de los productos (por ejemplo, el Impuesto al Valor Agregado), un cambio en el factor tarifario afecta las bases de la recaudación. En el caso de una rebaja de aranceles que redunde en una baja de los precios domésticos afectados el efecto inmediato resulta negativo, por cuanto disminuye uno de los dos componentes de la base tributaria indirecta (el valor unitario de la transacción). El otro efecto es de orden positivo ya que ante una elasticidad-precio distinta de cero, la rebaja de precios inducida por la rebaja de aranceles provoca un incremento en la cantidad transada, siendo esta cantidad el otro componente fundamental de la base de la tributación indirecta sobre las ventas. Obviamente que dichos efectos serán más poderosos mientras mayor sea la tasa de tributación indirecta (t_i) vigente en cada caso.

Nuevamente entran a jugar aquí los valores de las elasticidades de demanda (directas o cruzadas), de los distintos bienes, así como los efectos

derivados sobre las transacciones totales que se generen en los bienes intermedios comerciâbles sujetos a tributos indirectos ex-aduana. A los impactos anteriores cabe agregar en el caso de la tributaci3n ex-aduana, los efectos inducidos (vía demanda final y vía demanda por usos intermedios) que se generan sobre los bienes no comerciâbles (tanto de uso final como intermedios) sujetos a gravâmenes internos. La parte B del Apéndice detalla las fórmulas correspondientes para un modelo de múltiples bienes.

En el Apéndice de esta secci3n presentamos el álgebra de los principales efectos sobre la tributaci3n indirecta total (arancelaria y ex-aduana) que posee un cambio en las tarifas aduaneras. Se combina allí la interacci3n de las recaudaciones arancelarias y tributaria ex-aduana. Expresando dichos impactos para el caso de un paíis pequeño abierto al comercio, se han aplicado las fórmulas al caso de una economíia con cuatro tipos de bienes agregados:- bienes de consumo final comerciâbles, bienes de inversi3n final comerciâbles, bienes intermedios comerciâbles, y bienes no comerciâbles de uso final e intermedio (ver Apéndice secci3n C).

La simulaci3n paramétrica efectuada en base a valores similares a los de un SILA tipo (el caso de Chile 1970) se ha desarrollado considerando una rebaja en el arancel promedio desde 60% a 30% y una eliminaci3n de la dispersi3n original existente en las tarifas. Se parti3 de una situaci3n pre-reforma en la cual la tarifa promedio para bienes de consumo era de 100%, la tarifa para bienes intermedios era de 40% y la de bienes de inversi3n era de 20%. Cada una de estas tarifas se lleva a un arancel parejo de 30%, en la simulaci3n realizada.

El impacto de la reforma simulada arroja ganancias netas en la recaudación fiscal indirecta que--en una simulación plausible (ver caso B)-- serían del orden de $1,4\%$ del producto nacional original ^{1/}. Dicho resultado implica que podrían generarse los recursos necesarios para financiar programas de transferencias públicas equivalentes a 30% de las brechas de pobreza imperantes. ^{2/}

Cabe efectuar la salvedad de que dicha estimación no incluye dos aspectos que normalmente acompañan a dichas reformas al comercio exterior y que tenderían a elevar aún más los recursos tributarios recaudados. El primero se refiere a la eliminación de barreras cuantitativas como las cuotas de importación, simultáneo al establecimiento de tarifas aduaneras. En los casos en que las cuotas de importación han sido las dominantes para establecer el equilibrio del mercado doméstico, la transferencia de ingresos desde el consumidor ha ido a parar a manos del importador privado. Eliminar la cuota y hacer que la tarifa establezca el equilibrio, implica transferir dichas cuasi-rentas desde el importador al gobierno.

Una política que rebaje la tarifa promedio y contemple simultáneamente una devaluación real del tipo de cambio, opera normalmente en favor de las exportaciones y hace por lo general rentable la salida al mercado externo de exportaciones no-tradicionales. Esto implica que en economías como las SILA

1/ En dichas simulaciones paramétricas (ver Apéndice) se asume una economía de cuatro bienes agregados: bienes de consumo comerciable (importables), bienes intermedios comerciables (importables), bienes de inversión comerciables (importables), y bienes no transables internacionalmente (de consumo, intermedios y de inversión)

2/ El rango de valores que comprende los resultados de las tres simulaciones ($\Delta R + \Delta I / Y$) efectuadas, va desde 0% a 23% .

con significativo desempleo de mano de obra, importantes porcentajes de capacidad instalada ociosa y oferta potencial del recurso empresarial, un incremento en las exportaciones constituya un efecto neto reactivador de producción e ingresos.^{1/} Los cambios positivos en la recaudación tributaria directa de tal expansión del ingreso nacional no fueron contemplados en nuestra estimación.

Para nuestros fines, uno de los aspectos más notables a destacar en esta discusión, reside en el hecho de que una reforma al régimen de comercio exterior perseguida por fines de eficiencia y de crecimiento, contiene efectos secundarios importantes que benefician el nivel absoluto de la recaudación tributaria. Sin que se persigan los cambios por la exclusiva razón de elevar los recursos fiscales, se ha visto como modificaciones de políticas efectuadas para el logro de otros fines, pueden redundar en beneficios fiscales de significación. En este caso diríamos que la agenda de acción no involucraría "trade-offs" en términos de las diversas metas económicas relevantes para los países SILA.

^{1/} Daniel M. Schydrowsky ha analizado los aspectos macroeconómicos de impactos similares en "Capital Utilization, Growth, Employment, Balance of Payments and Price Stabilization", Discussion Paper Series CLADS, Boston University, (December, 1976). Ver también la discusión sobre mecanismos de promoción de exportaciones en Eduardo Aninat, J. Luis Ramírez, Daniel M. Schydrowsky, "Equitable Treatment for Non-Traditional Exporters: An exploration of Alternative Definitions", mimeo CLADS y ECLA (Boston, August 1978).

V. TRIBUTACION AL INGRESO Y LA PROPIEDAD

Las reformas, al sistema general de gravámenes indirectos (inclusive de los tributos sobre el comercio exterior) son importantes para la agenda de política fiscal, pero tendrán un impacto limitado a menos de que sean complementadas con acciones específicas en el área de la imposición directa sobre los ingresos y la propiedad. En esta sección delinearemos los aspectos que nos parecen centrales para las políticas en dicha área.

A esta altura existe un número relativamente elevado de trabajos que cuantifican la incidencia fiscal en países latinoamericanos. Hay una serie de problemas aun no resueltos en el campo de incidencia de tributos y gasto público, y muchos de los trabajos empíricos realizados para Latinoamérica tienen importantes limitaciones.^{1/} Hechas estas salvedades, cabe destacar que la sabiduría convencional imperante luego de la difusión de los resultados alcanzados por dichos trabajos de incidencia, es de que el sistema tributario típico de un país latinoamericano, sería de una incidencia "cuasi-proporcional" (vale decir, prácticamente neutro en el reparto de la carga tributaria) medida su incidencia de acuerdo a los distintos tramos de ingresos personales o familiares.^{1/} En algunos casos también se ha concluido

^{1/} Para una buena síntesis de estos problemas metodológicos, ver Alan T. Peacock, "The Treatment of Government Expenditure in Studies of Income Redistribution" en W. Smith & J.M. Culbertson (eds.) Public Finance and Stabilization Policy, North Holland (1974).

^{1/} Para un resumen crítico de los resultados de dichos trabajos, ver Richard M. Bird & Luc De Wulf, "Taxation and Income Distribution in Latin America: A Critical Review of Empirical Studies", (IMF, 1973) y Vito Tanzi, "Redistributing Income Through the Budget in Latin America", "Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review", No. 108, (Rome, March 1974).

que la incidencia sería de tipo regresiva, con una proporción más alta de gravámenes sobre ingresos en los grupos más pobres que en los grupos más ricos.

En síntesis, muchos autores han explicado esta característica de cuasi-proporcionalidad afirmando de que los efectos progresivos de los tributos directos tienden casi siempre a verse compensados por los efectos principalmente regresivos de los tributos indirectos, siendo estos últimos un componente tan significativo de la recaudación total, (superiores al 50% del total de recaudación tributaria como se vio en la sección II). Aun cuando un análisis más desagregado y completo de la incidencia económica de los tributos indirectos podría arrojar distintas conclusiones, no es menos cierto de que como estimación aproximada existe alguna validez en dicha explicación. Como efecto de primer orden, ella nos llevaría a otorgar un rol especial, reforzado, a los distintos mecanismos de tributación directa sobre los flujos de ingreso y sobre el stock de propiedad.

El limitado rol redistributivo que los estudios de incidencia global (aquellos que determinan la incidencia simultánea de todos los tributos y todos los gastos públicos) han descubierto para la tributación, se ha debido muchas veces a un problema de excesiva agregación existente en los análisis. Aquellos estudios - por desgracia la minoría dentro del total existente -

que han analizado en detalle los gravámenes y que han efectuado sus estimaciones apoyándose en tramos de ingreso más desagregados (mayor número de tramos cada uno de ellos de una amplitud de ingresos menor a la tradicional) han logrado captar el patrón de incidencia con más fineza. Al mismo tiempo, este tipo de estudios ha revelado que el impacto de una serie de tributos sería más progresivo (de mayores efectos redistributivos "correctos") que lo que se había pensado. Por ejemplo, en el caso de los estudios efectuados para Perú, el detallado trabajo de Richard Webb (1977) logró incluso revertir la conclusión para la incidencia tributaria global que habían alcanzado estudios anteriores como el de OEA (1969) y el de R. Musgrave (1965) quienes habían concluido que el sistema tributario era prácticamente "regresivo".

También, contradicen los resultados de incidencia obtenidos por Shane Hunt (1971) quien había caracterizado a la tributación Peruana como "una que exhibe proporcionalidad errática." Tal como afirma R. Webb: -

"las estimaciones de incidencia tributaria presentadas aquí, revelan un grado significativo de progresividad. Al igual que con estimaciones previas, sin embargo, los resultados son estadísticamente débiles y dependen fuertemente de supuestos de incidencia para las principales categorías de impuestos. Lo que las nuevas estimaciones sí pueden arrogarse, es que ellas están basadas en una asignación más detallada de los diferentes tributos..... ^{1/}

^{1/} OEA y B.I.D., Estudio Fiscal del Perú, (Washington DC. Union Panamericana (1969); R. Musgrave, "Estimating the Distribution of the Tax Burden", en Conference on Tax Administration, Problems of Tax Administration in Latin America, John Hopkins Press (Baltimore, 1965), S. Hunt (1971) op. cit.

^{1/} Richard Webb, Government Policy and the Distribution of Income in Peru, 1963-1973; Harvard Economic Studies, Harvard University Press, (Cambridge, 1977).

En el cuadro 5 presentamos un resumen de los patrones de incidencia tributaria por tramos de ingresos de los principales estudios (recientes) disponibles para los cinco países SILA de nuestra muestra: el estudio de Gian Sahota para Brazil, el de E. Aninat, A. Foxley y J. Arellano para Chile, el de Charles McLure para Colombia, el de Jesus Reyes para México, y el de Richard Webb para Perú. Es interesante anotar de que excepción hecha de los casos de Perú y Brazil - casos que muestran un patron de progresividad más o menos clara - tanto Chile, Colombia como Mexico, tienden a mostrar patrones de incidencia que oscilan en torno a la proporcionalidad.

En el caso de Chile, dicho patrón de incidencia es consistente con la característica anotada anteriormente referente a la excesiva importancia que guarda la tributación indirecta (impuesto a la compraventa, etc.) en la recaudación tributaria total.

Una característica común de los resultados observados reside en el significativo peso que asume la carga tributaria como proporción del ingreso del cuartil más pobre de la población (ver cuadro). La norma en los países SILA, parece oscilar alrededor de un 10% para dicha proporción, pero es muy alta en el caso de un país como Chile (tasa media de 18.5% para el 30% inferior). Excepción hecha de los casos de Perú y Brazil (casos progresivos) puede observarse que la tasa media de tributación efectiva sobre los grupos extremos (el cuartil o el tercio más pobre, y, el cuartil o el 15% más rico) no es muy diferente. Es obvio que la agenda de política fiscal requiere de medidas que tiendan a diferenciar mucho más dichas tasas, por poderosas razones de equidad distributiva.

CUADRO 5

RESUMEN DE INCIDENCIA TRIBUTARIA EN PAISES SILA:
LOS CASOS DE CHILE, COLOMBIA, BRAZIL, MEXICO Y PERU.

CARGA TRIBUTARIA COMO PORCENTAJE DEL INGRESO DE CADA TRAMO:

<u>Tramo de Ingreso (clase)</u>	<u>Peru</u> (1969 Webb)	<u>Colombia</u> (1966 McLure)	<u>Brazil</u> (1962 Sahota)
I. 25% más Pobre de la Población	5.2%	13.%	8%
II. 2do. Cuartil de Población	9.2	11.	10
III. 3er. Cuartil de Población	15.6	13.	16
IV. Cuartil Superior	23.0	15.	15
CARGA TRIBUTARIA TOTAL SOBRE INGRESO TOTAL	20.0		
		<u>Chile</u> ^{1/} (1969 Aninat et al.)	<u>Mexico</u> ^{2/} (1968 Reyes)
1. 30% de Población ^{más pobre} <u>3/</u>		18.5%	9.8%
2. a) 30% de Población siguiente		16.6	
b) 25% de Población siguiente			10.9
3. a) 25% de Población que sigue		16.4	
b) 28% de Población que sigue			11.1
4. 15% Superior. <u>3/</u>		20.5	11.1
CARGA TRIBUTARIA TOTAL SOBRE INGRESO TOTAL		18.4%	11%

1/ Exluje las contribuciones de seguridad social de la carga tributaria.

2/ Construido en base a la información contenida en J. Reyes, op. cit. Hemos excluido las contribuciones de Seguridad Social de los cálculos de incidencia tributaria; estas contribuciones representaron el equivalente de 2.3% del total de ingresos considerado en el estudio de J. Reyes.

3/ Los tramos de ingresos definidos corresponden a aproximaciones cercanas de de los grupos ordenados por la distribución de familias.

En el caso de Mexico, el tramo superior incluye un 17% de población en lugar del 15%.

Una de las vías eficaces para lograr un perfil más redistributivo (progresivo) en el sistema, es la de reforzar el rol de los impuestos directos que gravan los ingresos de las personas naturales.^{1/} La parte A) del Cuadro 6 demuestra que el peso tradicional de dichos tributos ha sido bajo, muy inferior al que normalmente alcanzan en los países desarrollados o en países industrializados avanzados. Creemos que esta constituye una de las principales vetas a ser exploradas por el encargado de la política fiscal, veta que potencialmente puede generar - simultáneamente - más recursos fiscales y mayor equidad.

Contrario al pesimismo que ha marcado la visión de muchos estudiosos sobre el asunto fiscal en América Latina, los perfiles detallados de incidencia de los impuestos a la renta de las personas naturales que se muestran en la parte B del cuadro, revelan que no tiene por qué existir un determinismo de "proporcionalidad o de regresividad" para los tributos latinoamericanos. Estos impuestos específicos han sido definitivamente progresivos en el caso de países SILA como México y Chile, y lo que corresponde hacer es reforzar su importancia dentro de la tributación total. Si un país latinoamericano determinado ha tenido en el pasado un sistema tributario de orden regresivo o proporcional, ese mismo país no tiene por qué resignarse a operar indefinidamente con esa "mezcla tradicional" de tributos, sino que debiera dirigir los esfuerzos de la acción fiscal a cambiar la estructura en favor de

^{1/} Entenderemos como tales a los impuestos globales que gravan el ingreso total de las personas naturales, como a los impuestos cedulares o de categorías que gravan los sueldos, los salarios, los honorarios de profesionales independientes, y las rentas globales de los rentiers.

CUADRO 6

SIGNIFICADO DE LOS IMPUESTOS QUE GRAVAN EL INGRESO PERSONAL EN LOS PAISES SILA:
1969-1971

A) Peso Relativo de la Recaudación Tributaria sobre el Ingreso de las Personas Naturales.

<u>País</u>	<u>Como % del PNB</u>	<u>Como % de la Recaudación Tributaria Total (excluye la Seguridad Social)</u>
Chile (1969)	2.17%	10.8%
Mexico (1968)	1.45 (Base PGB)	15.8
Peru (1969)	----	1.0
Brazil (1969-71)	1.9	8.3
Colombia (1969-71)		

B) Patrón de Incidencia de los Impuestos al Ingreso Personal

<u>CHILE</u> ^{1/} (1969)			<u>MEXICO</u> ^{1/} (1968)		
<u>Tramos</u>	<u>Sueldos Vitales Anuales</u>	<u>Tasa media de Carga Tributaria sobre Ingreso del tramo</u>	<u>Tramos</u>	<u>Pesos Mexicanos</u>	<u>Tasa media de Carga Tributaria sobre Ingreso del Tramo</u>
I	0-1		I	0-2700	
II	1-2	1.87%	II	2700-4800	0.32%
III	2-3	2.24	III	4800-8400	0.33
IV	3-4	2.34	IV	8400-15000	1.82
V	4-5	2.58	V	15000-26400	1.96
VI	5-6	3.14	VI	26400-48000	2.11
VII	6-8	3.30	VII	48000-84000	1.94
VIII	8-10	3.17	VIII	84000-151200	1.89
IX	10- +	7.30	IX	151200- +	1.39
	TOTAL	2.89%		TOTAL	1.73%

1/ Ver E. Aninat (1977), op. cit.

2/ Ver J. Reyes (1976), op. cit.

impuestos claramente progresivos como los que se ilustran en el cuadro.^{1/} La visión determinista del "pesimismo fiscal" ha sido un freno intelectual-mente poderoso para la prospección y realización de cambios positivos en la esfera tributaria.

De hecho el principal mensaje que queremos transmitir en esta sección es la conveniencia que tiene el re-orientar los sistemas tributarios de los países SILA hacia un esquema que se acerque a un patrón de tributación comprensiva, fundamentalmente centrado sobre el gravamen de los ingresos globales de las personas naturales. Nuestra tesis es de que es posible lograr ganancias simultáneas en los otros planos - de recaudación, de equidad y de eficiencia - mediante re-estructuraciones que fortalezcan el peso relativo de los tributos personales globales y progresivos. La doctrina de las finanzas públicas en la cual se nutre nuestra recomendación, proviene de la tradición fundada por Henry Simons y elaborada por varios de sus seguidores modernos.^{2/} ¿Cuáles son las razones que aconsejarían buscar el predominio de dicho enfoque de tributación directa personal y comprensiva, sobre la acción fiscal desarrollada específicamente en países SILA?

^{2/} Para los argumentos que la reciente escuela de "tributación óptima" (optimal taxation approach) ha venido desarrollando en contra del enfoque Simons, ver la síntesis de John G. Head, "The Simons - Carter Approach to Tax Policy: A Reappraisal", No. 75, Department of Economics, Monash University, (1978). Una defensa reciente ante tales críticas puede hallarse en Walter Hettich, "Henry Simons on Taxation and the Economic System", National Tax Journal, vol. XXXII No. 1, (March, 1979).

^{1/} Este punto que parece ser obvio, ha sido una omisión más o menos implícita en el trabajo de una serie de estudiosos sobre el caso latinoamericano. Entre otros, dicho pesimismo es algo notorio en la obra de Arnold C. Harberger, "Fiscal Policy and Income Redistribution", trabajo presentado al Seminario sobre Distribución de Ingresos en Países Subdesarrollados, Universidad de Princeton (1974); también publicado en Charles Frank & Richard Webb (1977).

Varias de estas razones han sido ya desarrolladas o mencionadas ímplicita o explícitamente. Anotemos algunas adicionales.

Los países semi industrializados latinoamericanos han probado en la praxis reiteradamente que los sistemas tributarios de tipo fragmentado - en los cuales los mecanismos de gravamen se dispersan en un sin fin de tributos menores específicos - a la larga favorecen a los grupos de ingresos medios y altos y terminan por erosionar la progresividad efectiva del sistema tributario. Conocido es el hecho de que un monto determinado de ingresos personales tributará menos, si se le fragmenta en componentes que tributan a distintas tasas fijas (tasas contenidas en la misma escala de tasas que la que posee el tributo progresivo), comparado con lo que tributa cuando se le somete unificadamente a un tributo global y progresivo. La extendida serie de tributos menores y dispersos que gravan de manera específica las distintas fuentes y los distintos usos de la renta de las personas (distinguiéndose por tipos de ingresos, clases de usos, formas de actos, etc.) haciéndolo según regímenes legales particulares, tienden a frenar u obstaculizar el volumen de la recaudación efectiva que alcanzan los impuestos de tipo global o general. Además, estos tributos parciales generan efectos nocivos en dos planos: i) el costo y el nivel de eficiencia de la administración tributaria, y ii) el "sentimiento tributario" de la población.

Repartir los esfuerzos de un grupo humano limitado y escaso como es el de los administradores tributarios de America Latina, sobre un conjunto amplio de legislación tributaria, de contribuyentes y de categorías gravadas, suele constituir un ejercicio negativo de 'beneficio-costos' en términos de los

niveles recaudados, los plazos de recaudación, y el nivel de esfuerzo en materias tributarias (cumplimiento y evasión) que se exige a los distintos agentes económicos. Cuando el personal administrativo de los Servicios de Impuestos Internos es mal pagado (como - por desgracia - normalmente sucede en casi todos los países en desarrollo) estos regímenes de tributación fragmentada constituyen buenas invitaciones a la corrupción y al fraude tributario, al obligar a una diversidad de contactos (y sobre actos o items de tributación específica) entre los funcionarios públicos y los contribuyentes potenciales. La administración tributaria en los países SILA debiera concentrar su acción sobre materias substantivas y tributos de importancia, en lugar de ejercer funciones dispersas.

Las clases altas de contribuyentes potenciales al Tesoro Público, poseen una extraordinaria habilidad para canalizar apoyos de las clases medias (altas y bajas) en favor de campañas que denuncian la llamada "fatiga tributaria de la Nación". Aun cuando el beneficio de un "alivio tributario" es normalmente voluminoso para los ricos (dada la progresividad del sistema) y marginal para las clases medias de contribuyentes (y; nulo o negativo para los más pobres!), estas últimas usualmente se dejan arrastrar en la generación de un sentimiento de "cansancio y de fatiga tributaria" en la población.^{1/} Este sentimiento constituye un medio eficiente de bloqueo de acciones redistributivas fiscales, por parte de los grupos de presión y de poder. La dispersión o fragmentación en los tipos de gravámenes (su difusión a través de

^{1/} Esto no es más que el reflejo de la "miopía" en la visión promedio del proceso presupuestario público que sólo ve los tributos sin ver los gastos públicos (y viceversa) y que a veces sólo visualiza ciertos tributos explícitos y no otros (como el impuesto inflación).

distintas clases de ingresos y diferentes formas específicas) crea un universo potencialmente amplio de ciudadanos afectados de una u otra forma, y constituye un elemento que facilita el reclutamiento de ciudadanos "fatigados" por el denominado "excesivo nivel" de la carga tributaria nacional. No es una curiosidad el hecho de que en las instancias históricas donde se ha procedido a una rebaja de dicha carga tributaria agregada, algunos grupos minoritarios de la población hayan podido desprenderse de mayor carga que la poca o nula que se desprendió de los grupos mayoritarios de población (los de ingresos medios y bajos).

Dos ejemplos concretos pueden usarse para ilustrar, en forma susinta estos comentarios. El primero se refiere al problema que representan las franquicias tributarias. Un sistema que grave mediante distintas tasas y fórmulas a los diversos sectores de actividad económica y a las distintas clases de bienes (característica bien típica de los sistemas fragmentados), genera fácilmente una serie de grupos de presión que buscan postular las "externalidades" y los "beneficios sociales" de su acción productiva, de tal modo de requerir exoneraciones tributarias o tratamientos especiales. Como decíamos en la sección II, muchas esperanzas se cifraron en el pasado bajo la corriente "keynesiano-fiscalista" latinoamericana, en el rol que los subsidios y franquicias fiscales podrían cumplir para elevar la inversión privada y mejorar su eficiencia. Los pocos estudios empíricos que se han efectuado sobre el tema tienden a arrojar resultados pesimistas en cuanto a los efectos de las franquicias sobre el nivel de la inversión doméstica, y, muestran que en numerosas ocasiones estas franquicias constituyen una transferencia desde el beneficiario medio del sistema fiscal (o desde la

Hacienda Pública en términos presupuestarios) hacia el perceptor privilegiado de las cuasi-rentas respectivas.^{1/} Una de las peores facetas que posee dicha transferencia es el hecho de que transcurre usualmente de manera oculta, sin que le permita a los planificadores cuantificar su costo fiscal ni a los grupos de contribuyentes efectivos conocer su magnitud. Además, una franquicia sectorial o regional otorgada para los impuestos de categoría (por ejemplo para el impuesto que grava las utilidades de las empresas que operan en el sector y/o región favorecida), normalmente erosiona la base de los ingresos tributables bajo los impuestos globales (como ser bajo el impuesto progresivo global que grava la renta de las personas naturales). Esto erosiona los mecanismos de progresividad que posee el sistema tributario normal.

Otro ejemplo lo constituye la operatoria de los sistemas de contribuciones a la Seguridad Social. Aun cuando la incidencia económica de tales contribuciones sea equivalente a la de un gravamen que afecta a consumidores, a dueños del capital y a trabajadores (como en el caso chileno) y aun cuando el régimen de beneficios de la seguridad social no guarde una relación específica con la incidencia de las contribuciones (por ejemplo éste sea de carácter redistributivo como es el caso del "sistema de reparto" chileno), no es menos cierto que el "impuesto" de Seguridad Social posee una serie de ataduras en la utilización y destino de los fondos recaudados que torna

^{1/} Ver por ejemplo la experiencia analizada en ODEPLAN, "Documento Discusión Sobre Franquicias Tributarias y Leyes de Fomento", (Santiago, 1974).

complicada su libre disponibilidad por parte del ministro de Hacienda. En dicho contexto, y bajo tales circunstancias, se trata entonces de un impuesto "más bien regresivo (por sus cargas preponderantes que son sobre consumidores y asalariados), de relativamente engorrosa administración y uso, de naturaleza "semi-atada", que en último término está compitiendo (y tal vez entabando) con los demás tributos directos e indirectos existentes.

En países SILA como Chile y Brazil, la rápida expansión de las contribuciones a la Seguridad Social (tasas y bases cubiertas) bien puede haber limitado la tasa de crecimiento de los mecanismos usuales de recaudación tributaria. En el caso chileno, por ejemplo, existe la fundada sospecha de que su importante evolución ha tendido a limitar el crecimiento automático (o la "elasticidad") de impuestos directos progresivos como ser el Impuesto Unico y el Impuesto Global Complementario.^{1/} La interrogante que aquí surge en esta materia, reside en preguntarse hasta qué punto conviene mantener este sistema y sus efectos colaterales. Un cierto grado de integración de los mecanismos de contribución social al sistema normal de tributación directa a la renta personal, merece ser explorado por los encargados de políticas.^{1/}

^{1/} Ver capítulo III de E. Aninat, "The Redistributive Effects of Public Policy Instruments in Chile", tesis doctoral Universidad de Harvard (1977).

^{1/} Para un análisis cuantitativo de esta proposición véase, por ejemplo, Eduardo Aninat, "Nuevas Alternativas para el Financiamiento de la Seguridad Social Chilena", Cuadernos de Economía No. (1971).

Existe una variedad de otras características en los sistemas tributarios fragmentados de algunos países latinoamericanos, que implican erosionar directa o indirectamente la base de los tributos globales progresivos. Estas erosiones constituyen lo que podemos llamar "evasión legal" y "evasión ilegal". Su naturaleza indica que de ser suprimidas, se generarían mayores niveles de recaudación para los tributos que gravan la renta global de las personas naturales. El impacto de estas erosiones ha sido significativo en la experiencia pasada de algunos países SILA. Consideremos por ejemplo el caso chileno.

El Impuesto Global Complementario es el impuesto que por excelencia grava en forma combinada y progresiva las distintas clases de ingresos que obtienen las personas naturales en Chile. Se ha estimado que el ingreso global declarado por las personas para fines de este impuesto, alcanzó alrededor de un sesenta por ciento del ingreso imponible potencial.^{1/} Esto significa que la supresión de las vías actuales de erosión en la base imponible de este impuesto, podrían elevar la renta declarada en un sesenta y seis por ciento adicional.

Seamos cautos y analicemos el impacto de combatir la evasión (legal e ilegal) en las declaraciones de renta del Global Complementario, de modo que esta clase de evasión se reduzca a la mitad. En dicho caso, el ingreso global declarado aumentaría en el equivalente a un 2.7% del ingreso nacional.

^{1/} Ver la estimación hecha en E. Aninat, "The Redistributive Effects of Public Policy Instruments in Chile", capítulo II, op. cit. (1977).

Suponiendo - en forma realista - que dicha subdeclaración de rentas se concentraba en los tramos altos de ingresos personales - (aquellos que superaban en 1974 los US\$7730 dolares anuales de rentas declaradas e imponibles en el Global Complementario) - podemos aplicar la tasa media de tributación observada para dichos tramos superiores (tasa igual a 38.5%) a la nueva base de ingresos declarados. Este ejercicio implica que la ganancia en recaudación tributaria expresada como proporción del ingreso nacional, alcanzará aproximadamente a uno por ciento. Este porcentaje representa un estimado conservador de los beneficios fiscales que pueden obtenerse cerrando algunas de las válvulas de erosión y evasión tributaria.

Es evidente que las mejoras a los sistemas tributarios de países SILA no deben exclusivamente centrarse en re-estructurar los tributos que gravan los flujos de ingresos. Razones de equidad y de eficiencia exigen que una cuota importante de la acción fiscal vaya dirigida a reforzar la tributación a la propiedad. Tres razones principales explican que debiera intentarse lograr un mayor esfuerzo tributario en esta última área.

Primero, los indicadores disponibles revelan que la propiedad o la riqueza se encuentra concentrada aun en mayor grado que lo que se hallan los ingresos en los países SILA. Más conocidos son los aspectos relacionados con la concentración en la propiedad de la tierra cultivable y en el patrimonio físico industrial. Menos conocido son los patrones de concentración de la propiedad de algunos activos financieros y el patrón de concentración en el stock nacional de capital humano. La sociedad posee normalmente juicios normativos específicos (adicionales a los que tiene

sobre la distribución de los ingresos) respecto de lo que se consideran patrones justos y convenientes en la tenencia de propiedad. Los tributos específicos a la propiedad pueden y deben acercar los patrones imperantes hacia las normas sociales deseadas.

Segundo, existen formulas de la tributación a la propiedad que pueden contribuir a elevar los niveles de eficiencia. El ejemplo clásico es el de la fórmula Kaldoriana de tributación a la renta potencial de la tierra, fórmula que genera incentivos concretos para una explotación mas racional e intensa de los terrenos agrícolas, en una sociedad que cuenta con marcadas concentraciones en la propiedad individual de dichos activos.^{1/} Otros ejemplos en este sentido surgen al comparar los efectos de bienestar o de eficiencia que posee el resto de los tributos (directos e indirectos) y los efectos de bienestar (normalmente más reducidos) que genera un tributo que recae sobre la fuente originadora de 'cuasi-rentas' o de rentas puras.

Tercero, si resulta valedera la tendencia a reasignar los recursos productivos en los países SIDA de acuerdo a fórmulas de ventajas comparativas que se apoyen en algun mayor grado en las señales que arrojan los mercados (piénsese por ejemplo en las tendencias liberalizantes en el comercio exterior) puede esperarse que surjan una serie de ganancias de capital para los actuales propietarios en sectores como la agricultura. El hecho de que otros sectores y grupos experimentan pérdidas en la transición, unido al hecho

^{1/} Este tipo de impuesto fue propuesto en 1962 en el curso de un misión económica que el profesor Nicolas Kaldor desarrollara en Turquía. Dieciseis años mas tarde, dichas fórmulas de imposición han vuelto al tapete de la discusión fiscal en el contexto turco.

de que los sectores de propietarios agrícolas han tendido a contribuir relativamente menos (en términos de los tributos explícitos) al erario público, induce a pensar que deben operarse cambios "quid pro quo" en los mecanismos de tributación. Ante una mejora en los términos internos de intercambio y ante la capitalización de estas ganancias en los activos fijos, debe exigírsele ~~para~~ ^{passu} una contribución más efectiva a estos propietarios, en base a sus nuevos ingresos y a los nuevos valores de sus propiedades. Los sistemas de ~~avalúos~~ ^{avalúos} legales para terrenos agrícolas (y para casas y sitios), deben ser ajustados con la frecuencia necesaria que indiquen los cambios descritos en los valores reales de estos bienes.

Algunos países SILA han experimentado con una forma especial de tributación a la riqueza: - los llamados impuestos sobre el patrimonio neto. Las experiencias de Chile y de Colombia en este campo, arrojan resultados interesantes que valdría la pena elaborar en más detalle en otro trabajo. Estos dos países vivieron Reformas Tributarias globales en el año 1974. En el terreno de los impuestos patrimoniales Chile y Colombia siguieron el rumbo exactamente opuesto durante dicho año. Mientras Colombia establecía por vez primera el Impuesto Patrimonial en 1974, en ese mismo año el Decreto Ley No.294 (30 de Enero 1974) eliminaba el Impuesto Patrimonial en Chile por considerarlo una traba a la capitalización nacional. En 1974, se exigió por última vez el pago de este impuesto a las personas naturales y a las sociedades anónimas en Chile.

El Impuesto Patrimonial chileno ^{gravaba} el llamado "patrimonio neto" de las personas naturales, definido como el valor de las acciones, terrenos,

casas y otros activos fijos, y descontando el valor de los pasivos exigibles que tuviesen las personas naturales. Resulta ciertamente controvertible suponer de que un gravamen de tal tipo, afectase negativamente el nivel de ahorro y el nivel de inversión nacional. La literatura económica sobre el tema de los determinantes de las funciones de ahorro privado y de inversión privada en países en desarrollo, arroja varias dudas respecto de la significancia y estabilidad que pueda tener la relación entre el nivel de 'ahorro-inversión' y el nivel de tributación al patrimonio.^{1/}

Por un lado, un impuesto sobre el capital tiende a afectar en forma insignificante el volumen de ahorro privado en el caso en que la elasticidad precio (la respuesta ante variaciones de interés neto) de la función de ahorro sea reducida.

De otra parte, los efectos de tributos que puedan afectar la tasa de retorno neto de los proyectos de inversión, actúan en todo caso sólo sobre una de las múltiples variables económicas y factores institucionales (estabilidad económica, seguridad institucional, grado de homogeneidad del mercado de capitales, etc.) que determinan la inversión privada en los países en desarrollo. Como afirma D. Wolfson, el "ingreso psicológico" de los empresarios inversionistas, posee también

1/ Véanse las interrogantes abiertas por una serie de trabajos más o menos recientes, respecto de las elasticidades de las distintas funciones. Entre otros estudios pueden citarse los de Raymond F. Mikesell y James E. Zinser "The Nature of the Savings Function in Developing Countries: A survey of the Theoretical and Empirical Literature", Journal of Economic Literature (March 1973); A. Landau, "Differences in Saving Ratios among Latin America Countries" en H. Chenery (ed.) Studies in Development Planning (Cambridge, 1971); V. Galbis, "Money, Investment and Growth in Latin America, 1961-1973", Economic Development and Cultural Change vol. 27 (April 1979).

"efectos de substitución y de ingreso" que van asociados a la función inversora.^{1/}

El Impuesto Patrimonial chileno no gravaba las diversas formas de propiedad en forma discriminada (aunque sí eximía algunas clases de activos), poseía tasas de tributación moderadas, y contenía una escala progresiva de tasas basada en el tramo de patrimonio neto en el cual caía el patrimonio declarado por las personas naturales. Aun cuando durante la segunda mitad de la década del sesenta, este tributo no generó una recaudación importante, hacia 1974 dicha recaudación había crecido velozmente en términos reales. Dado nuestro interés por detectar fuentes de posibles recursos fiscales adicionales destinables a programas de erradicación de pobreza, el carácter redistributivo y ético de este Impuesto Patrimonial, resulta ser un instrumento ideal en la exploración de la agenda de políticas tributarias.

En el Apéndice a esta sección hemos realizado una proyección de los recursos tributarios con que ~~habría~~ contado el sector fiscal en Chile para el año 1979, de haber mantenido el Impuesto Patrimonial. Nos concentramos sólo en el impuesto que grava el patrimonio neto de las personas naturales y además consideramos para los cálculos una tasa media efectiva de tributación idéntica a la tradicional, (se mantuvo la misma tasa media

^{1/} Dick J. Wolfson, Fiscal Policy and Development Strategy, Institute of Social Studies, The Hague, Amsterdam.

Debe notarse sin embargo, que todos estos elementos pueden estar ya incorporados o "capitalizados" en la tasa de retorno neta marginal y pueden no afectarse por cambios tributarios.

observada en 1973-74). El cálculo no considera tampoco ningún efecto de progresividad adicional en el tributo mismo. Los detalles de esta simulación pueden verse en el apéndice adjunto.

Hipótesis razonables respecto de la evolución de la capitalización neta de los perceptores de ingresos del capital durante el período 1974-1978, llevan a proyecciones del patrimonio declarado que en un estimado probable arroja recursos tributarios adicionales (para el año 1979) del orden de 0.33% del ingreso nacional actual, y, que en un caso posible eleva dicho porcentaje a 0.47%, (ver Tabla de Recaudación Patrimonial Potencial año 1979). Ampliaciones en la cobertura y en la base gravada del impuesto, mejor control de la evasión, y una elevación moderada de las tasas tributarias podrían haber sido mecanismos adicionales de generación significativa de recursos fiscales. En todo caso, la dirección de las acciones convenientes de la agenda fiscal apunta a un fortalecimiento (y no una ¡supresión!) de los impuestos que gravan el patrimonio neto de las personas naturales.

Finalmente, deseamos concluir las consideraciones del presente trabajo expresando algunos breves comentarios respecto del rol de la administración tributaria en los esquemas de gobierno central y local de los países SILA. Creemos que debe prestarse una mayor atención al tema de la administración pública regional y local y al tópico más amplio de descentralización en los niveles de decisión y de acción del sector público. Con pocas excepciones, nuestros sistemas de gobierno han privilegiado el rol del gobierno central a costa de los niveles de gobierno regional, local y comunal. Esto tiene

efectos negativos sobre dos aspectos ~~cruciales~~ de la política fiscal:

- i) la efectividad de los programas de gasto público y
- ii) la flexibilidad y elasticidad del sistema tributario.

Reformas institucionales que alteren la balanza en favor de otorgar más peso en las decisiones, en la generación de proyectos de acción pública, y en la captación de recursos fiscales, a los administradores públicos regionales y locales, pueden constituir poderosos incentivos para detectar las necesidades reales de los beneficiarios de la acción pública. Ello redundará en mejorar la eficiencia e incidencia de los programas de gasto público y en minimizar las filtraciones en sus beneficios. Asimismo, una aplicación en mayor grado del "principio del beneficio" que relacione en un grado más directo los puntos de origen de la recaudación con los puntos de desembolso del gasto público, puede ser una herramienta poderosa para elevar el 'esfuerzo tributario' realizado por las localidades. Este último incluye la mejoría expresada en la acción de los administradores públicos a nivel local.

Podrían detallarse varias líneas adicionales de acción para la agenda de política fiscal de los países semiindustrializados latinoamericanos, pero ello nos extendería demasiado. En el modesto caso de que los gobiernos de los países implementasen al menos un conjunto de políticas acordes con las analizadas, hemos visto que ello permitiría acercarse en un grado mayor hacia las metas sociales prioritarias para dichos países.

APÉNDICE A LA SECCIÓN IV

Modelo Simplificado Multisectorial para Medir los Efectos sobre la
Recaudación Indirecta de una Reforma Arancelaria:

Considérese una economía compuesta de $N + M + Z$ bienes y servicios, de los cuales N bienes son bienes comerciados y de uso final (vale decir de consumo o de inversión), M bienes son bienes comerciados de uso intermedio (materias primas, productos semi-elaborados y bienes intermedios en general) y Z bienes son bienes no comerciados de uso final e intermedio. Los bienes finales (inclusive los de inversión) no entran como insumos en la producción de otros bienes.

Se considera, en general, que cada uno de los precios domésticos está dado por la interacción de los precios internacionales relevantes (c.i.f. o f.o.b. según sea el caso), por el tipo de cambio aplicable a cada clase de bien comerciable, por la tarifa aduanera e impuesto interno a las ventas relevante en cada caso. En el caso de los bienes no comerciados el precio doméstico de cada bien está determinado exclusivamente por las condiciones de demanda y de oferta domésticas y por el impuesto interno relevante, sin que lo afecte directamente las tarifas o tipos de cambio.^{1/}

^{1/} Suponemos—por simplicidad—que los únicos efectos que poseen los cambios en las tarifas sobre la situación de los bienes no comerciados, reside en los efectos de las variaciones de precio de los bienes comerciados finales alterando las cantidades demandadas de los bienes finales no comerciados, de acuerdo con las respectivas elasticidades cruzadas ($\eta_{i,k}$). No consideramos ni alteraciones producidas por cambios en los coeficientes técnicos de producción, ni tampoco variaciones de precio doméstico y transacción real de bienes no comerciados producto de los efectos sobre las ofertas de dichos bienes que posee un cambio en los precios de los bienes comerciados intermedios usados como insumos en producción de no comerciados.

Definiciones

- T_i = Tarifa aplicada a las importaciones (o exportaciones) del bien i
- P_i = Precio internacional c.i.f. (o f.o.b.) del bien i
- Π_i = Tipo de cambio aplicado a las transacciones de comercio del bien i
- M_i = Quantum real de importaciones de i
- P_i^d = Precio doméstico del bien i
- η_i^D = Elasticidad--precio de Demanda Doméstica por el bien i
- C_i = Quantum real de transacciones (consumo doméstico) del bien i
- NPE_i = Tasa Neta de Protección Efectiva para la producción doméstica del bien i , (equivale al producto del valor agregado unitario a precios internacionales y la tasa de protección efectiva);
- E_i = Elasticidad-precio de Oferta Doméstica del bien i
- S_i = Quantum real de oferta doméstica del bien i
- R = Recaudación Aduanera Fiscal
- T = Recaudación Tributaria a las Ventas
Recaudación Indirecta Total = $R + T$
- t_i = Tasa de tributos indirectos ex-aduana,
- D_j = Quantum demandado de bienes intermedios comerciados,
- P_1^d = Precio doméstico unitario de bienes no comerciados
- D_1 = Quantum demandado de bienes no comerciados.

A. Recaudación Aduanera (Tarifas):-

(1)

$$R = \sum_{i=1}^N T_i P_i \Pi_i M_i + \sum_{j=N+1}^M T_j P_j \Pi_j M_j$$

(2)

$$dR = \sum_{i=1}^N P_i \Pi_i \{M_i dT_i + T_i dM_i\} + \sum_{j=N+1}^M P_j \Pi_j \{M_j dT_j + T_j dM_j\}$$

(3)

$$dM_i = \left(\frac{dP_i^d}{P_i^d} \right) \eta_i^D C_i + \sum_{\substack{k=1 \\ k \neq i}}^N \left(\frac{dP_k^d}{P_k^d} \right) \eta_{i,k}^D C_i + (NPE_i^!) E_i S_i$$

(4)

$$\frac{dP_i^d}{P_i^d} = \frac{d[P_i \Pi_i (1+T_i)(1+t_i)]}{P_i \Pi_i (1+T_i)(1+t_i)} = \frac{dT_i}{(1+T_i)}$$

(5)

$$\frac{dP_k^d}{P_k^d} = \frac{dP_k}{(1+T_k)}$$

(6)

$$NPE_i^! = T_i^! - \sum_{j=N+1}^M a_{j,i} [T_j^! + t_j (1+T_j^!)]$$

(7)

$$dM_j = + NPE_j^! E_j S_j - \sum_{j,i} a_{j,i} NPE_i^! E_i S_i$$

(8)

$$NPE_j^! = T_j^! - \sum_{\substack{h=N+1 \\ h \neq j}}^M a_{h,j} [T_h^! + t_h (1+T_h^!)]$$

✓ La dirección del cambio en $NPE_i^!$ es inverso al ^{signo} con que entra el término respectivo a la fórmula dM_i , (o dM_j).

(9)

$$dR = \left\{ \begin{array}{l} \sum_i P_i \Pi_i \left\{ M_i dT_i + T_i \left[\frac{dT_i}{(1+T_i)} n_i C_i + \frac{dT_k}{(1+T_k)} n_{i,k} C_i + NPE'_i E_i S_i \right] \right. \\ + \\ \left. \sum_j P_j \Pi_j \left\{ M_j dT_j + T_j \left[NPE'_j E_j S_j - \sum_{a,j,i} NPE'_i E_i S_i \right] \right\} \right. \end{array} \right.$$

B. Recaudación de Tributos Indirectos a las Ventas: (T),

(Supone tributación ex-aduana de tasas no discriminatorias por origen);

(1)

$$T = \sum_{i=1}^N t_i P_i \pi_i (1+T_i) C_i + \sum_{j=N+1}^M t_j D_j P_j \pi_j (1+T_j) + \sum_{l=M+1}^Z t_l P_l^d D_l$$

(2)

$$dT = \sum_{i=1}^N P_i \pi_i \{t_i (1+T_i) dC_i + t_i C_i dT_i\} + \sum_{j=N+1}^M P_j \pi_j \{t_j (1+T_j) dD_j + t_j D_j dT_j\} + \sum_{l=1}^Z t_l \{P_l^d dD_l + D_l dP_l^d\}$$

(3)

$$dC_i = \left(\frac{dP_i^d}{P_i^d} \right) n_i C_i + \sum_{\substack{k=1 \\ k \neq i}}^N \left(\frac{dP_k}{P_k^d} \right) n_{i,k} C_i$$

$$= \frac{dT_i}{(1+T_i)} n_i C_i + \sum_k \frac{dT_k}{(1+T_k)} n_{ik} C_i$$

(4)

$$dD_j \frac{1}{j} = d\left(\sum_{i=1}^N a_{j,i} S_i \right) = \sum_{i=1}^N a_{ji} dS_i = - \sum_{i=1}^N a_{j,i} E_i S_i NPE_i$$

$$(5) \quad \frac{1}{dP_1} = \left\{ \begin{array}{l} \sum_{i=1}^N \left(\frac{dP_i}{P_i^d} \right) \eta_{1,i} C_i \\ + \sum_{\substack{h=n+1 \\ h \neq 1}}^Z \sum_{i=1}^N a_{1,h} \left(\frac{dP_i}{P_i^d} \right) \eta_{h,i} C_h \\ - \sum_{i=1}^n a_{1,i} \epsilon_i S_i NPE_i' \end{array} \right.$$

(6) $dP_1^d = 0$, o sea se supone que en el caso de los bienes no-comerciables (tanto de consumo o inversión como intermedios) la oferta doméstica es infinitamente elástica.

$$(7) \quad \frac{dP_i}{P_i^d} = \frac{dT_i}{(1 + T_i)}$$

1/ Se ignoran los efectos de segundo orden derivados sobre la curva de oferta (o de costos marginales) de bienes intermedios no comerciables, producto de los cambios generados en los costos de insumos. Ver también el supuesto simplificador de la ecuación (6).

(8)

$$dT = \left\{ \sum_{i=1}^N P_i \pi_i t_i C_i \left\{ (1+T_i) \left[\frac{dT_i}{(1+T_i)} n_i + \sum_k \frac{dT_k}{(HT_k)} n_{i,k} \right] + dT_i \right\} \right.$$

$$\left. \sum_{j=N+1}^M P_j \pi_j t_j \left\{ (1+T_j) \left[- \sum_{i=1}^N a_{j,i} \epsilon_i S_i NPE_i' \right] + D_j dT_j \right\} \right.$$

$$\left. \sum_{l=N+1}^Z T_l P_l^d \left\{ \sum_{i=1}^N \left(\frac{dT_i}{(1+T_i)} \right) n_{l,i} C_l - \sum_{i=1}^N a_{l,i} \epsilon_i S_i NPE_i' \right. \right.$$

$$\left. + \sum_{\substack{h=N+1 \\ h \neq l}}^Z \sum_{i=1}^N a_{l,h} \frac{dT_i}{(1+T_i)} n_{h,i} C_h \right\}$$

C. Aplicación del Modelo al Caso de una Economía con Bienes Agregados:-

Bienes Comerciables de Consumo Final (C), Bienes Comerciables de Inversión Final (I), Bienes Intermedios Comerciables (INC), Bienes Intermedios No Comerciables (IND), Bienes de Consumo Final no Comerciables y Bienes de Inversión Final no Comerciables.^{1/}

(1) Recaudación Aduanera: Variación Producida ante un Cambio en las Tarifas Aduaneras (dR),

$$\begin{aligned}
 dR &= P_C \Pi_C \left\{ M_C dT_C + T_C \left[\frac{dT_C}{(1+T_C)} \right] \eta_C C_C + \frac{dT_I}{(1+T_I)} \eta_{C,I} C_C + NPE'_C E_C S_C \right\} \\
 &+ P_I \Pi_I \left\{ M_I dT_I + T_I \left[\frac{dT_I}{(1+T_I)} \right] \eta_I C_I + \frac{dT_C}{(1+T_C)} \eta_{I,C} C_I + NPE'_I E_I S_I \right\} \\
 &+ P_{INC} \Pi_{INC} \left\{ M_{INC} dT_{INC} + T_{INC} \left[-a_{INC,C} NPE'_C E_C S_C - a_{INC,I} NPE'_I E_I S_I \right. \right. \\
 &\qquad \qquad \qquad \left. \left. + NPE'_{INC} E_{INC} S_{INC} \right] \right\}
 \end{aligned}$$

^{1/} Estos dos últimos tipos de bienes (finales y no comerciables) no se consideran explícitamente en las fórmulas pero se asume que su importancia total alcanza a un 20% del producto.

Tabla de Efectos Parciales sobre las Recaudaciones

Aduaneras:-

dR	dT_x	$T_x \frac{dT_x}{(1+T_x)} \eta_{xx}$	$T_x \frac{dT_y}{(1+T_y)} \eta_{xy}$	$NPE'_x E_x$	$- NPE'_x E_x$	$-NPE'_{INC} E_{INC}$
$dR_c =$	$P_c \Pi_c M_c$	$P_c \Pi_c C_c$	$P_c \Pi_c C_c$	$P_c \Pi_c S_c \bar{P}_c$	$a_{INC,c} \times P_{INC} \Pi_{INC} T_{INC} \times S_c$	
$dR_I =$	$P_I \Pi_I M_I$	$P_I \Pi_I C_I$	$P_I \Pi_I C_I$	$P_I \Pi_I S_I \bar{T}_x$	$a_{INC,I} \times P_{INC} \Pi_{INC} T_{INC} \times S_I$	
$dR_{INC} =$	$P_{INC} \Pi_{INC} M_{INC}$					$P_{INC} \Pi_{INC} T_{INC} S_{INC}$

(2) Recaudación Tributación Indirecta Ex-Aduana: Variación Producida ante un Cambio en las Tarifas Aduaneras (dT),

$$\begin{aligned}
 dT = & P_c \Pi_c t_c C_c \{ dT_c + (1+T_c) \left[\frac{dT_c}{(1+T_c)} \eta_c + \frac{dT_I}{(1+T_x)} \eta_{c,I} \right] \} \\
 & + P_I \Pi_I t_I C_I \{ dT_I + (1+T_I) \left[\frac{dT_I}{(1+T_I)} \eta_I + \frac{dT_c}{(1+T_c)} \eta_{I,c} \right] \} \\
 & + P_{INC} \Pi_{INC} t_{INC} \{ dT_{INC} D_{INC} + (1+T_{INC}) [a_{INC,c} E_c S_c NPE'_c + a_{INC,I} E_I S_I NPE'_I] \} \\
 & + t_{IND} P_{IND}^d \{ a_{IND,c} E_c S_c NPE'_c + a_{IND,I} E_I S_I NPE'_I \}
 \end{aligned}$$

Tabla de Efectos Parciales sobre las Recaudaciones de Tributos Ex-Aduana:

<u>dT</u>	<u>dT_x t_x</u>	<u>dT_x t_x η_x</u>	<u>dT_y t_x $\frac{(1+T_x)}{(1+T_y)} \eta_{x,y} E_x S_x NPE'_x$, $\left(\frac{x=c}{x=I}\right)$</u>
$dT_c = P_c \Pi_c C_c$	$P_c \Pi_c C_c$	$P_c \Pi_c C_c$	
$dT_I = P_I \Pi_I C_I$	$P_I \Pi_I C_I$	$P_I \Pi_I C_I$	
$dT_{INC} = P_{INC} \Pi_{INC} D_{INC}$			$P_{INC} \Pi_{INC} (1+T_{INC}) t_{INC} a_{INC,x}$
$dT_{IND} =$			P_{IND}^d $t_{IND} a_{IND,x}$

CUADRO APÉNDICE SECCIÓN IV.

Estructura Tipo de Importaciones, Protección Efectiva Promedio y

Elasticidades-Precio de las Importaciones:-

	Importancia Relativa (%) en el Valor Total Importaciones (CYF) ^{1/} (1970)	Razón de Precios Domésticos a Precios C.Y.F. Según uso de los Bienes (promedios, 1962). ^{2/}	Elasticidad Precio de las Importaciones ^{3/}
1. <u>Bienes de Consumo</u>	14.0	2.71	
Durables . . .			
Secundarios . . .			-0.9
2. <u>Bienes Intermedios . . .</u> (incl. combustible)	46.0	1.69	-0.3
3. <u>Bienes de Capital . . .</u>	40.0	1.44	-1.4
	100.0		

1/ Porcentajes promedio para Chile 1970, obtenidos de estadísticas CEPAL.

2/ Estimaciones obtenidas de Jere Behrman, Cuadro B.1, Apéndice B, (1976, op. cit.).

3/ Los valores citados constituyen los únicos considerados explícitamente por Behrman en la sección 6.2.1, Cuadro 6.3 de su libro (1976, op. cit.).

APÉNDICE A LA SECCIÓN V.

PROYECCION DE LA RECAUDACION DEL IMPUESTO PATRIMONIAL QUE GRAVA LA RIQUEZA DECLARADA POR LAS PERSONAS NATURALES.

(1) Recaudación Potencial en el año 1979:

$$T_{79} = t_{79} W_{d79} ,$$

donde t_{79} = tasa media efectiva de tributación sobre el patrimonio declarado^{1/};

W_{d79} = patrimonio declarado por las personas naturales en 1979,

(2) Recaudación Efectiva en el año base 1974:

$$T_{74} = t_{74} W_{d74} = 354.3 \text{ millones de pesos} \\ \text{(en moneda de fines de 1978),}$$

(3) Supuesto sobre Tasa Media Efectiva de Tributación:

$t_{79} = t_{74} = 1.77\%$ sobre el patrimonio declarado, o sea se supone que la tasa media efectiva se mantiene constante a la tradicional;

(4) Tributación efectiva al Patrimonio en 1974, como Proporción del Ingreso Nacional de 1978:

$$T_{74} / Y_{78} = \frac{354.3}{277295} \approx 0.13\%$$

^{1/} El Impuesto Patrimonial contenía un conjunto de tasas legales progresivas que variaban según el patrimonio neto declarado. Nuestra estimación se basa en la tasa media efectiva tradicional, sin contemplar los efectos específicos de progresividad.

(5) Supuesto sobre la base de Patrimonio Declarado en 1979:

$$W_{d79} = W_{d74} + \lambda \sum_{t=75}^{78} I_{ct} ,$$

donde λ = coeficiente de declaración,
 $0 < \lambda \leq 1$;

I_c = Inversión neta realizada
por los perceptores de capi-
tal (c).

(6) Ecuación Determinante de la Inversión Neta de los Perceptores de
Rentas del Capital:

$$I_{ct} = (1 - d) s_c Y_{ct} ,$$

donde d = coeficiente de depreciación del
patrimonio (lo suponemos equiva-
lente a una tasa del 10%),

s_c = Tasa de ahorro de los percep-
tores de rentas del capital,

Y_{ct} = flujo de ingresos anuales de
dichos perceptores.

(7) Tasa de ahorro de los Perceptores de Rentas de Capital:

$$s_c = k \cdot \bar{s}_n ,$$

donde $k > 1$

\bar{s}_n = tasa media de ahorro nacional,
(promedio de las tasas obser-
vadas según Cuentas Nacionales
para 1975-1978).

(8) Ingresos Anuales de los Perceptores de Rentas del Capital:

$$Y_{ct} = \phi_t (1 - \alpha_L)_t Y_t ,$$

donde $0 < \phi < 1$, siendo ϕ el porcentaje de los ingresos de los no-asalariados que va a parar a manos de capitalistas y rentiers (el resto va a los trabajadores por cuenta propia);

$(1 - \alpha_L)$, es el porcentaje del ingreso nacional que va a parar a manos de los sectores no-asalariados;

Y_t = ingreso nacional en el año t .

(9) Ecuación Final para la Recaudación Potencial en 1979:

$$T_{79} = t_{74} (W_{d79}) = t_{74} W_{d74} + t_{74} \lambda \left\{ \sum_{t=75}^{78} (1 - d) k \bar{s} \phi_t (1 - \alpha_L)_t Y_t \right\}$$

(10) Recaudación Patrimonial Potencial expresada como porcentaje del Ingreso Nacional terminal (año 1978):

$$T_{79} / Y_{78} = T_{74} / Y_{78} + t_{74} \lambda (1 - d) k \bar{s} \left\{ \sum_{t=75}^{78} \phi_t (1 - \alpha_L)_t Y_t / Y_{78} \right\}$$

(11) Supuestos Distributivos Simplificadores:

$$\phi_t = \bar{\phi} = \phi_{69-70} = 0.66$$

$$(1 - \alpha_L)_t = (1 - \bar{\alpha}_L) = (1 - \alpha_L)_{74} = 0.568$$

[Nota: estos supuestos implican en la práctica una tendencia a subestimar la recaudación potencial, puesto que entre 1974 y 1978 se ha experimentado un proceso concentrador de ingresos en favor de los perceptores de utilidades, intereses y otras rentas del capital. Por ejemplo en 1976 la participación de los asalariados en el ingreso geográfico había caído a 41%].

(12) Estimación de la Recaudación Patrimonial Potencial en el año 1979:

Parámetros:

$T_{74} / Y_{78} = 0.13\%$; $t_{79} = 1.77\%$; $(1 - d) = 90\%$; $\bar{s} = 13\%$;

$\phi = 66\%$; $(1 - \alpha_L) = 56.8\%$; $Y_{75} / Y_{78} = 82\%$; $Y_{76} / Y_{78} = 86\%$;

$Y_{77} / Y_{78} = 93\%$; $Y_{78} / Y_{78} = 100\%$.

Coefficientes de Sensitividad^{1/} :

λ = Coeficiente de Declaración	k = Coeficiente Multiplicador Tasa ahorro	s_c
80% (optimista)	1.5 (posible)	19.5%
60%* (posible)	1.3 (probable)	16.9%
40% (probable)	1.2 (poco probable)	15.6%
30% (pesimista)	1.0 (imposible)	13.0%

1/ La línea subrayada se ha considerado como el caso pivote.

* Implica una tasa de evasión (sobre la base potencial) igual a la del Impuesto Global Complementario (Chile 1969-1970).

Tabla de Recaudación Patrimonial Potencial AÑO 1979 expresada como Porcentaje del Ingreso Nacional**:

Caso	(1)	(1)	(2)	
	Combinación de Coeficientes Sensitivos		T / Y	
I	$\lambda = 0.8$	$k = 1.5$	= 0.47%	
II	$\lambda = 0.6$	$k = 1.3$	= 0.35%	Caso Pivote
III	$\lambda = 0.4$	$k = 1.2$	= 0.26%	
IV	$\lambda = 0.3$	$k = 1.0$	= 0.21%	

** Debe anotarse el hecho de que los resultados presentados en la columna (2) reflejan solamente la recaudación que habría sido factible de obtener en el año fiscal 1979, sin incluir las recaudaciones de los años 1975, 1976, 1977 y 1978 que el Fisco dejó de percibir al eliminar el Impuesto Patrimonial en 1974. Tampoco incluyen estos resultados los efectos positivos que se generan sobre la recaudación del Impuesto Global Complementario (que grava progresivamente las rentas de las personas naturales) producto de la existencia de un Impuesto Patrimonial que sirve de chequeo a las declaraciones.