

A U T O R : FEDERICO HERSCHEL

T I T U L O : PROGRAMA CONJUNTO DE TRIBUTACION "POLITICA FISCAL  
EN LA ARGENTINA". CAPITULO VII

C E N D E S

C U R S O : POLITICA ECONOMICA

PROFESOR : Federico Herschel

Caracas: abril de 1.965  
odl/.

(Sólo para distribución interna)

1. FINES DE LA POLITICA FISCAL Y VINCULACION CON OTROS  
INSTRUMENTOS DE LA ACCION ECONOMICA

En este capítulo se formularán propuestas concretas para que el sistema fiscal cumpla con lo que, en nuestra opinión, constituyen los fines fundamentales de la política económica. Estas metas básicas son el logro de un creciente desarrollo de la economía nacional, entendiendo por tal una óptima asignación de los recursos existentes y su aumento acelerado en el tiempo, a través de la capitalización y tecnificación, generalmente expresado por el incremento del ingreso per cápita como índice representativo. Este objetivo debe condicionarse a una adecuada distribución del ingreso, con el fin de eliminar las desigualdades más pronunciadas en el reparto de los frutos del quehacer económico que pueden presentarse entre clases o grupos económicos-sociales, como así también entre las distintas regiones de nuestro país.

Al hablar de desarrollo no lo usamos en un sentido restringido, sino que se piensa que debe incluir una evolución constante en otros órdenes no económicos, entre ellos, las actividades culturales.

En la medida en que no tenga efectos desfavorables sobre los fines anteriormente indicados, la política fiscal debe tender también a morigerar los movimientos cíclicos que pueden perturbar la vida económica del país.

La multiplicidad de las metas y las dificultades que se presentan para lograrlas exigen el uso de todos los instrumentos que el gobierno puede usar dentro de los límites de una determinada concepción de su acción económica. La política fiscal es pues sólo uno de los instrumentos y debe ser estrechamente coordinada con los demás medios que deben emplearse para el logro de los fines señalados.

En las partes siguientes de este capítulo, se hace referencia únicamente a los aspectos fiscales, pero es fundamental tener siempre presente que los demás instrumentos-política monetaria y crediticia, cambiaria, de precios y salarios - tengan una orientación coincidente con aquella.

2. RAZONES QUE DETERMINAN LA NECESIDAD DE LA REFORMA  
TRIBUTARIA

En base a los estudios realizados, que se comentarán a continuación, se ha llegado a la conclusión que se debe alcanzar dos objetivos: a) aumentar los ingresos tributarios (aumentar la proporción del ingreso nacional que afluye al gobierno como impuestos); b) modificar sustancialmente su composición. La fundamentación de esta conclusión será analizada a continuación.

Como se ha indicado con mayor detalle en el capítulo III, el déficit ha sido un fenómeno prácticamente permanente en la gestión presupuestaria del gobierno nacional en un período que abarca los ejercicios fiscales 1945 hasta 1960/61, inclusive. En el cuadro 1 se sintetiza la evolución en los años fiscales 1957/58 hasta 1960/61, observándose que en todos ellos el déficit fué superior al 2% del producto bruto nacional (a precios de mercado).-

Cuadro N° 1

DEFICIT DEL GOBIERNO NACIONAL

Ejercicio Fiscal	En millones de pesos corrientes	Por ciento de los gastos totales	Por ciento del producto nacional bruto
1957/58	20.654	27,2	7,16
1958/59	26.152	20,3	4,58
1959/60	18.289	10,5	2.40
1960/61	26.605	11,5	2,95

Fuente: Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL

Para los ejercicios siguientes, las estimaciones oficiales hacen preveer que el déficit se halla en aumento creciente.

Creemos que es necesario tender a una reducción progresiva de este déficit. Como se ha señalado en el capítulo III es necesario proceder con

cautela en la eliminación del déficit. Debe tenerse presente que el déficit en cierta manera, no es causa sino efecto de la inflación, ya que puede haber distintos factores que promueven un proceso inflacionario y el desequilibrio puede resultar como consecuencia del mismo, cuando la elasticidad de los gastos no es compensada por la elasticidad de los ingresos. Sería peligroso, sin embargo, caer en el otro extremo y descuidar el desequilibrio presupuestario, ya que es evidente que su crecimiento agudiza en forma considerable las presiones inflacionarias. Lo que se aconseja, por lo tanto, es proceder a su reducción progresiva.

Planteada así la necesidad de reducir el déficit, debe examinarse la forma más adecuada para lograrlo. En nuestra opinión, la solución básica consiste en un aumento de los ingresos tributarios. Para fundamentar tal afirmación, examinaremos brevemente la posibilidad de utilizar otras formas de alcanzar dicho propósito. En primer lugar debemos ocuparnos de la posibilidad de reducir el nivel general de los gastos públicos; para ello analizaremos su composición (ver cuadro N° 2). Los gastos de capital en el período 1956/60 sólo son absorbidos el 20% de los gastos totales del Gobierno Nacional. Comparando estas cifras con las que corresponden a otros países se puede concluir que el esfuerzo realizado por estos gobiernos para la capitalización es mayor que el del gobierno argentino, ya que la proporción de gastos de capital sobre gastos públicos totales es sensiblemente superior (India 43%, en 1956/58, Japón 40% en 1956/58, Pakistán 32% en 1957/58) <sup>1/</sup>. En nuestro país no sólo ha sido reducida la capitalización en relación a los gastos públicos, sino que el gobierno tampoco ha contribuido en magnitud suficiente a la capitalización total del país. En efecto, en el período 1955/60 en la Argentina la inversión pública representó el 26,8% de la inversión global del país, cifra muy inferior a las de otros países como México 43% (1953), Birmania 48% (1958), India 71% (1958), Indonesia 37% (1958), Japón 41% (1958) <sup>2/</sup>.

Esta inversión insuficiente del gobierno se ha hecho sentir particularmente en los sectores básicos, cuya promoción es tarea fundamental del sector público. A simple título de ejemplo, pueden mencionarse campos tales como el transporte y la energía. En suma, no es muy justificado suponer que es posible reducir el nivel de gastos de capital ya que el diagnóstico de la

ARGENTINA: ESTRUCTURA DE GASTOS DEL GOBIERNO NACIONAL

(porcientos)

	1956	1957	1957/58	1958/59	1959/60
<u>GASTOS TOTALES</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>
I. GASTOS CORRIENTES	<u>84,9</u>	<u>84,0</u>	<u>76,1</u>	<u>81,5</u>	<u>77,4</u>
1. Gastos de Consumo	36,7	32,0	30,2	30,8	31,5
a) Remuneraciones	23,6	21,6	22,4	21,2	19,5
b) Compras de bienes y servicios no personales	13,1	10,4	7,8	9,6	12,0
2. Gastos de Transferencias	48,2	52,0	45,9	50,6	45,9
a) Pagos financieros	1,1	0,7	0,4	0,9	1,2
b) Pagos Previsión Social	18,7	20,9	18,0	19,6	17,9
c) Subsidios a empresas privadas <u>1/</u>	3,0	4,8	1,9	1,9	1,8
d) Subsidios a empresas del Estado <u>2/</u>	12,9	13,7	16,2	16,7	10,3
e) Aportes a provincias y municipalidades	12,4	11,7	9,2	11,3	14,5
f) Otros	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
II. GASTOS DE CAPITAL	<u>15,1</u>	<u>16,0</u>	<u>23,9</u>	<u>18,5</u>	<u>22,6</u>
1. Inversión Real	15,0	15,7	22,7	18,3	21,6
2. Compra de Activos Existentes	0,1	0,3	1,2	0,2	1,0

Fuente: Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL

1/ Comprende: Subvenciones a entidades no lucrativas; subsidios a empresas privadas para cubrir déficit de explotación y aportes al sector privado para gastos de inversión.

2/ Comprende: Transferencias de impuestos a empresas del Estado y subsidios a empresas del Estado para cubrir déficit de explotación.

situación actual sugiere intensificar drásticamente el esfuerzo de capitalización en estos sectores.

El estudio de los gastos corrientes indica que los dos rubros de mayor gravitación son las remuneraciones y los gastos de transferencias. La relativamente baja magnitud del rubro compra de bienes y servicios no personales dentro de los gastos de consumo y la necesidad de mantener estos gastos en el nivel mínimo adecuado para el funcionamiento normal de las oficinas administrativas, indica que es difícil suponer que de este rubro pueda esperarse una reducción significativa en el total de gastos del gobierno.

En cuanto a los gastos en remuneraciones, es posible, al no poder reducir los gastos en inversiones, disminuir drásticamente los gastos corrientes a través de un despido masivo de personal? Para contestar a esta pregunta, debe recordarse que la existencia de la desocupación disfrazada, es esencialmente un reflejo de la falta de ocupación en sectores directamente productivos. No parece, pues, conveniente transformar la desocupación disfrazada en abierta, que agrega a la baja productividad en lo económico la posibilidad de conflictos sociales que sólo pueden representar otro factor de perturbación en el proceso de desarrollo.

Esencialmente, esta reabsorción de la mano de obra desocupada en forma disfrazada debe llevarse a cabo por un mayor crecimiento de los sectores productivos. Creemos conveniente destacar lo dificultoso de este paso, ya que en los años futuros estos sectores deben absorber también el incremento natural de la fuerza de trabajo. Otro aspecto que puede influir en el monto del rubro remuneraciones, es la necesidad de reajustar el bajo nivel de los sueldos de los funcionarios - en especial de los de jerarquía superior - ya que de no proceder en esta forma se dificultaría la formación de un núcleo de técnicos de reconocida capacidad y preparación que tuvieran a su cargo los puestos estratégicos dentro del sector público <sup>3/</sup>. Este factor puede afectar toda economía relativa de gastos con respecto al producto bruto que pudiera lograrse por una congelación del número actual de funcionarios públicos.

El análisis de los componentes del rubro transferencias nos indica que tres tipos de gastos tienen gravitación importante dentro del total de gastos: pagos de previsión social, transferencias a provincias y munici-

palidades, subsidios a empresas del estado.

En lo que respecta al primer componente, si bien una modificación en cuanto al régimen existente, por ejemplo el aumento de la edad mínima para acogerse a los beneficios de la jubilación, puede llevar a una economía de gastos, por otra parte el aumento natural de la clase pasiva y el bajo nivel de los pagos por jubilaciones y pensiones, puede contrarrestar la economía anterior.

Si bien el monto total del segundo componente (transferencias a provincias y municipalidades) está condicionado por objetivos nacionales y regionales de política económica, no creemos posible que el mismo pueda ser afectado en gran medida debido a la presión creciente que existe por aumentar y mejorar la prestación de servicios públicos provinciales y municipalidades, por ejemplo: educación, sanidad, etc.

En cuanto a los gastos necesarios para cubrir los déficit de las empresas estatales pueden seguirse dos alternativas no excluyentes: reducir los gastos de explotación y de inversión o aumentar las tarifas. Ambos aspectos serán considerados conjuntamente en las páginas siguientes cuando analicemos las distintas formas de financiamiento del déficit fiscal, pero podemos adelantar la conclusión de que no creemos muy factible resolver en el corto plazo el problema del déficit de las empresas estatales.

Podemos concluir, por lo tanto, que las posibilidades prácticas de reducir el nivel general de gastos públicos no son muy amplias. Esta afirmación no excluye la necesidad de reestructurar los servicios públicos a fin de aumentar su eficiencia. Se debe tener en cuenta también, que si la reducción en los gastos lleva a una contracción de la economía, se producirá consecuentemente una reducción de los ingresos tributarios, debido a la dependencia de algunos impuestos respecto al ingreso nacional <sup>4/</sup>-. Este fenómeno pareció haber ocurrido, por ejemplo, en el ejercicio fiscal 1958/59 en que se observa una caída del producto y un descenso de la presión fiscal del 19,1 al 17,9% respecto al año anterior. En síntesis, se cree que no deben cifrarse muchas esperanzas en una reducción del nivel de los gastos públicos. Es preciso insistir aquí en la necesidad de que se logre una mayor eficiencia en el parato estatal; más aún, el empleo cada vez más productivo de los recursos absorbidos del sector privado, es un supuesto fundamental del espíri-

tu de las propuestas sobre política impositiva. Si no se logra una mejor asignación de los recursos que afluyen al estado por la vía impositiva - a través de una mayor inversión productiva en sectores básicos, de una mejor prestación de los servicios públicos tanto en las empresas como en las actividades tradicionales del estado (Salud Pública, Educación, etc.) y de una reducción de sus costos - se verán frustrados los fines esenciales que orientan esta reforma. Pero debe dejarse establecido en forma clara que no se cree poder lograr esta mejora por una disminución de los recursos con que cuentan, sino por el mejor empleo de los mismos.

Hasta el presente nos hemos concentrado en analizar los gastos públicos, debe en consecuencia pasarse revista a otras formas de financiación que pudieran sustituir a la imposición. En primer lugar caba examinar la posibilidad de obtener fondos a través de la colocación de títulos públicos, es decir, utilizar el ahorro genuino de la comunidad. Como puede apreciarse en el cuadro 3, la colocación de títulos (4-d), en general, no ha desempeñado un papel significativo en la financiación de los gastos públicos <sup>5/</sup>. En el caso de que los títulos no tengan garantía por depreciación monetaria en lo que respecta a su valor capital y los intereses, es lógico pensar que el público no esté dispuesto a absorberlos en virtud de la pérdida que se experimenta en períodos inflacionarios. Para ubicar este problema dentro de un enfoque realista habría que pensar por lo tanto en emitir títulos con garantía contra la depreciación monetaria para capital e intereses. Aún si se procediera de este modo no hay ninguna seguridad de que se tenga éxito con la emisión. La razón de esta afirmación está dada por la experiencia sufrida con los así llamados bonos 9 de julio, que significaron una pérdida de valor para sus adquirentes, a pesar de las garantías extendidas.

Por otra parte, debe tenerse presente que de adoptar este temperamento, será preciso buscar una financiación para el pago de los servicios. En resumidas cuentas, aunque parezca interesante tratar de colocar títulos de la deuda pública, también con las mencionadas garantías, no parece aconsejable, en cambio confiar mucho en este instrumento.

En lo que respecta al ahorro del exterior, tampoco parece conveniente abrigar exagerado optimismo, pues sólo en algunos ejercicios fué posible obtener financiación de este tipo.

## ARGENTINA: FINANCIAMIENTO DE LOS GASTOS PUBLICOS. EJERCICIOS FISCALES 1955-1960

(porcientos)

	1955	1956	1957 <sup>1/</sup>	1957/58	1958/59	1959/60
<u>TOTAL DE INGRESOS (1+2+3+4)</u>	<u>100,00</u>	<u>100,00</u>	<u>100,00</u>	<u>100,00</u>	<u>100,00</u>	<u>100,00</u>
1. Ingresos tributarios	75,16	87,88	86,08	59,10	66,14	80,98
2. Ingresos no tributarios	7,17	6,79	6,49	4,87	4,49	4,90
3. Ingresos por ventas de bienes de capital	--	--	--	--	--	0,19
4. Incrementos de préstamos (a+b+c+d)	17,67	5,33	7,43	36,03	29,37	13,93
a) Préstamos Banco Central y Bonos Nac. p/Inv. Banco	15,40	0,53	1,69	17,27	13,28	4,74
b) Préstamos Banco Comercio	0,12	-0,10	-0,12	1,97	1,52	0,28
c) Préstamos de proveedor y otros préstamos	0,55	3,24	4,76	15,76	14,03	6,53
d) Colocación de títulos	1,84	1,66	1,10	1,03	0,54	2,38

Fuente: Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL

<sup>1/</sup> Ejercicio Fiscal de 10 meses, enero a octubre 1957.

Así, a través de préstamos internacionales al Banco Central se canalizaron ahorros externos al gobierno, que equivalía en los ejercicios 1958/59 y 1959/60 al 5,34 y 5,9% respectivamente, del total de los ingresos públicos a que se refiere el cuadro 3.

Además, sólo en un caso dentro del período analizado, a fines del año 1960, se colocaron títulos de la deuda en el exterior, con motivo de la adquisición de activos existentes de la empresa SEGBA (aproximadamente 140 millones de dólares).

Lo anteriormente expresado se basa en un análisis de la tendencia histórica; un cambio de la situación actual respecto a la disponibilidad de ahorro extranjero, podría hacer variar en alguna medida nuestras estimaciones sobre el nivel deseable de tributación.

Deberían analizarse también las ventajas e inconvenientes del financiamiento exterior con vistas a su repercusión sobre el balance de pagos, la que está dada por el uso que se haga de las divisas obtenidas. Si éstas son empleadas para sustituir importaciones o para aumentar de alguna manera la capacidad para importar, el sistema es conveniente, pero en caso contrario, puede presentarse un problema para la financiación de dichos préstamos.

Resta analizar finalmente, la posibilidad de aumentar las tarifas de los servicios públicos. En efecto, no puede negarse la gravitación que el déficit de las empresas públicas tiene dentro del presupuesto (cuadro 4). Sin embargo, debe aclararse que fundamentalmente las empresas deficitarias son EFEA y el transporte urbano. En buena parte, el déficit se origina en la descapitalización progresiva de las redes y del material rodante. <sup>6/</sup>

Cuadro Nº 5

ARGENTINA: INGRESOS Y GASTOS DE EXPLOTACION DEL SERVICIO FERROVIARIO

Año	Ingresos (millones pesos)	Gastos (millones pesos)	Porcentaje de gastos respecto a ingresos
1945	795	649	81,6
1950	1791	2217	123,8
1955	4175	5341	127,9
1960	17051	26749	156,9

ARGENTINA: DEFICIT DEL GOBIERNO NACIONAL Y TRANSFERENCIA DEL GOBIERNO PARA  
SUBSIDIAR EL SECTOR TRANSPORTE  
(Millones de pesos corrientes)

	1955	1956	1957 <u>2/</u>	1957/58	1958/59	1959/60
<u>Deficit Fiscal</u>	<u>5.331,3</u>	<u>-1.497,7</u>	<u>105,3</u>	<u>20.654,3</u>	<u>26.152,1</u>	<u>18.289,0</u>
Transferencias del Gobierno Nacional a:						
Empresa Nacional de Transporte <u>1/</u>	2.145,8	2.908,6	892,6	--	--	--
Ferrocarriles del Estado <u>1/</u>	--	--	3.070,8	6.190,0	11.045,0	8.828,3
Transporte de Buenos Aires	--	--	--	1.299,9	3.137,3	3.146,3
Aerolíneas Argentinas	--	136,0	80,0	242,9	481,3	500,0
Flota Fluvial	--	--	--	345,0	202,9	117,6
Autorrutas y Transporte Automotor	--	--	--	42,2	173,4	--
<u>Total de transferencias</u>	<u>2.145,8</u>	<u>3.044,6</u>	<u>4.043,4</u>	<u>8.120,0</u>	<u>15.039,9</u>	<u>12.592,2</u>

Fuente: Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL

1/ No incluye diferencias de costo en concepto de ventas compras a Yacimientos Petrolíferos Fiscales de combustibles y precios menores que las vigentes en plaza.

El monto de transferencias difiere en alguna medida del déficit de explotación, debido a que parte de las mismas se destinan a cubrir inversiones y necesidades transitorias de financiación.

2/ Ejercicio Fiscal de 10 meses, enero a octubre de 1957.

Fuente: CEPAL, "Los Transportes en América Latina". Documento E/CN.12/673, pág. 49

Frente a la situación deficitaria de estas empresas, se presenta, pues, la necesidad de incrementar ciertos gastos sobre todo los de capital para mejorar la eficiencia del servicio. En lo que respecta a la posible eliminación de personal redundante, son pertinentes las observaciones formuladas anteriormente. Por lo tanto se cree aconsejable reducir el personal solamente en la medida en que exista capacidad de absorción en otros sectores. Como resultado de esta situación en materia de gastos, habría que pensar en la posibilidad de aumentar las tarifas.

En base a la información del cuadro Nº 5, se deduce que el aumento de tarifas necesario para cubrir los gastos de explotación del servicio ferroviario, debería ser extraordinario. <sup>7/</sup>

Deben distinguirse sin embargo dos clases de tarifas: las de personas y la de carga. Mientras que en las primeras, en efecto, se ha producido un notable deterioro en términos reales, no es ésta la situación en las tarifas de carga. <sup>8/</sup> La posibilidad de que se produzcan aumentos de los ingresos por medio del incremento de las tarifas, depende de la elasticidad precio de la demanda para el transporte ferroviario y en el caso del transporte de carga, puede suponerse que esta demanda es bastante elástica en general debido a la competencia del transporte automotor. <sup>9/</sup>

Con respecto al transporte de personas no debe olvidarse la posibilidad de que un aumento de estas tarifas pueda presionar sobre los salarios. Lo anterior no significa que no deba recurrirse a un aumento - tanto de tarifas de personas como también de cargas - pero es preciso analizar cuidadosamente sus posibles efectos y no parece aconsejable poner esperanzas exageradas en esta solución.

Como conclusión general de este breve exámen de formas alternativas de financiación, puede afirmarse que si bien deben utilizarse todas ellas en la medida de lo posible, no cabe esperar que en esta forma se logre reducir sensiblemente el desequilibrio presupuestario.

De aceptarse las afirmaciones anteriores, surge claramente la conclusión que sólo a través de un aumento de los ingresos tributarios, el go-

bierno puede efectuar una contribución significativa a la reducción del déficit o impedir que por esta vía se acentúen las presiones inflacionarias que se originan en otros sectores. En este caso, deben ser contestadas las siguientes preguntas:

1) ¿Manteniendo el sistema actual, puede esperarse un incremento (en términos reales) de la recaudación tributaria?

2) ¿No sería preferible dedicar todos los esfuerzos hacia la reducción o eliminación de la evasión fiscal, ya que el ingreso que pudiera obtenerse sería superior al producido por un aumento de las tasas efectivas de los impuestos?

3) ¿Si la evasión fiscal es realmente importante y la acción para combatirla debe adquirir prioridad, es aconsejable reducir las tasas efectivas de los gravámenes para que a través de este "salto en el vacío" se logre reducir la evasión?

Trataremos de contestar las interrogantes que hemos esbozado. En lo que respecta a la posibilidad de que aumente la recaudación futura, en el cuadro Nº 6 se han sintetizado los aspectos más sobresalientes del capítulo dedicado a la flexibilidad del sistema tributario.

Puede observarse en este cuadro que en los próximos 4 ejercicios, de mantenerse el nivel de gastos - hipótesis que nos parece en cierto modo conservadora - los impuestos no proporcionarán ingresos suficientes para reducir el déficit.

Planteada así la necesidad de adoptar medidas para lograr un incremento de las recaudaciones futuras, debemos ocuparnos de la alternativa entre combatir la evasión o cambiar las tasas efectivas de los gravámenes. No podemos dejar de repetir aquí que el problema de la evasión es dramático. Esta afirmación resulta evidente si recordamos que puede estimarse que la recaudación del impuesto a los réditos personal se cuadruplicaría si desapareciera la evasión.<sup>10/</sup> La magnitud de este problema exige, pues, dedicar un esfuerzo extraordinario para tratar de combatir este mal. Sin embargo, se cree que este problema también debe ser contemplado con un sentido real y no esperar que fácilmente se produzcan resultados a muy corto plazo. Encontrar la verdadera raíz del problema de la evasión no es tarea simple. La evasión fiscal es el reflejo de una actitud negativa hacia la comunidad en

CUADRO N° 6

ARGENTINA: PROYECCION DE LOS INGRESOS IMPOSITIVOS

1964/67 1/

(porcientos del Producto Bruto Nacional)

IMPUESTOS	A Ñ O S			
	1964	1965	1966	1967
Réditos	2,2	2,4	2,5	2,6
Ventas	2,0	2,1	2,2	2,6
Internos (tabaco)	1,0	1,0	1,0	1,0
Importaciones	2,0	2,0	2,1	2,1
Exportaciones	0,5	0,6	0,7	0,8
Jubilaciones	4,7	4,7	4,7	4,7
Otros tributos	5,0	5,0	5,0	5,0
Total tributación Gobierno Nacional	17,4	17,8	18,2	18,4

Fuente: Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL

1/ Estas estimaciones se basan en el análisis de flexibilidad (Véase Capítulo IV)

Las proyecciones se basaron en la hipótesis de un aumento del ingreso monetario del 27% anual y no tienen en cuenta las reformas propuestas en el informe.

que se vive; es el reflejo de una serie de factores que determinan este comportamiento social. En parte, el estímulo que las normas legales han significado para el infractor son responsables en buena medida por lo ocurrido, pero además entran en juego factores por el lado de los contribuyentes, que difícilmente pueden modificarse a corto plazo. Por esta razón no creemos en absoluto que la rebaja drástica de tasas pueda constituir un verdadero ali- ciente para eliminar la evasión.

El conjunto de medidas que se recomienda en este capítulo signifi- cará un incremento de las tasas efectivas y llevará la presión tributaria a un nivel del 25,8% como máximo en el año 1971. Sin embargo, insistimos en que el propósito de esta reforma no es el de aumentar el peso de los gravá- menes para los contribuyentes que cumplan con la ley, sino admitirlo como me- dida provisoria mientras se desarrolla una lucha intensa contra la evasión. A medida que esta acción demuestre sus resultados, debe procederse a reba- jar las tasas de los gravámenes en la forma que se comentará mas adelante. En algunos casos se aconseja proceder a ciertas reducciones de tasas en for- ma inmediata.

Nos hemos ocupado con cierto detenimiento del incremento de las tasas efectivas, por el peligro que a nuestro entender puede significar su reducción. El motivo fundamental de la reforma no consiste sin embargo en el cambio del nivel de la tributación, sino en una modificación profunda de su estructura que convierta a nuestro régimen tributario en un instrumento mas eficiente para lograr una mejor distribución del ingreso, una mayor equi- dad en el trato de los contribuyentes, una herramienta mas fácilmente mane- jable en lo administrativo.

Es oportuno reiterar que, además de la función económica que cum- ple la imposición, es requisito ineludible, que el gobierno haga buen uso de los recursos por ella proporcionados. Sería inaceptable que el aumento propuesto del nivel de ingresos fiscales no se viera acompañado de un es- fuerzo sistemático del estado destinado a mejorar la productividad del gas- to público.

3. LA ESTRUCTURA ACTUAL DEL SISTEMA IMPOSITIVO SOBRE LA  
DISTRIBUCION DEL INGRESO

La distribución del ingreso en nuestro país es sensiblemente desigual, como surge de la comparación con cifras de países europeos y los EE.UU.. En nuestra opinión, es preciso proceder a una modificación de esta situación, para atenuar las desigualdades más pronunciadas. En los cuadros 7 y 8 se observan ciertas características fundamentales.

Cuadro N° 7

Distribución del Ingreso Personal en la Argentina,  
América Latina, Europa Occidental y Estados Unidos  
(porcientos)

Tramos de ingreso	Población	Ingresos			
		Argentina	América Latina	Europa Occidental	EE.UU.
Mas alto	5	24	33	22	20
Intermedio	45	57	51	56	57
Mas bajo	50	19	16	22	22

Fuente: Argentina; Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL. Las demás regiones CEPAL., "El Desarrollo económico de América Latina en Postguerra" - Vol. II - Pág. 110 y fuentes en dicha población.-

(Véase Cuadro N° 8)

Cabe ahora preguntarnos si el sistema fiscal ha servido como correctivo de la situación actual. Aún cuando deben analizarse tanto los gastos como los impuestos para poder llegar a una conclusión completa, no cabe duda que sin un sistema tributario progresivo es difícil lograr una redistribución significativa.

Como puede observarse en los cuadros 9 y 10 el sistema impositivo de nuestro país es fundamentalmente regresivo, acentuando así en general las desigualdades existentes en lugar de modificarlas 11/.

CUADRO N° 8

PROPORCION DEL INGRESO QUE AFLUYE AL DECIL  
MAS ALTO DE POBLACION EN VARIOS PAISES

---

PAIS	AÑO	Por ciento de ingresos personales
Dinamarca	1952	30,7
Ecuador	1957	30,0
Chile	1960	37,5
EE.UU.	1952	31,0
Méjico	1957	45,0
Puerto Rico	1946/47	40,8
Reino Unido	1952	30,0
Venezuela	1957	45,0
Suecia	1948	30,3
Alemania	1950	34,0
Argentina	1959	36,0

---

Fuente: CEPAL , "El Desarrollo Económico de América Latina en la Postguerra"  
Vol, II y fuente citada en dicha publicación.

Cuadro N° 9

EFFECTO DE LOS PRINCIPALES GRUPOS DE IMPUESTOS SOBRE LA  
DISTRIBUCION DE INGRESOS AÑO 1.959

Grupo de impuestos	Tramo mas gravado <u>1/</u>	Tramo menos gravado <u>1/</u>	Características generales
Impuesto al consumo sectorial	1º	10º	regresivo
Impuestos indirectos específicos	6º	1º	errático (afecta más a los tramos medios)
Impuestos directos	10º	2º	progresivo
Impuestos sobre bienes de inversión	2º	10º	regresivo
Aportes jubilatorios	2º	10º	regresivo

Fuente: Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL.

1/ Se hace referencia a la incidencia del impuesto, respecto al ingreso total del tramo. El primer tramo comprende a las familias con ingresos más bajos (hasta 25.000 pesos de 1959) y el décimo, a los de mayor renta (más de 375.000 pesos).

Cuadro N° 10

PORCIENTO DE DISTRIBUCION DE LA CARGA TRIBUTARIA POR  
TRAMO DE INGRESO AÑO 1.959

Tramos de ingreso familiar	Carga tributaria total
Hasta 25.000	17,1
25.001 - 35.000	21,3
35.001 - 50.000	21,7
50.001 - 75.000	21,3
75.001 - 100.000	21,1
100.001 - 135.000	19,5
135.001 - 175.000	16,9
175.001 - 250.000	17,1
250.001 - 375.000	17,4
más de 375.001	21,6

Fuente: Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL.

Con excepción del primer y último tramo, nuestro sistema es claramente regresivo. Las diferencias que se presentan entre la carga que afecta el último y el primer tramo tampoco son sensibles. A todo ello, cabe agregar que, dentro de cada tramo, es mayor el peso de la tributación que recae sobre el sector asalariado, debido a la gravitación considerable de los aportes para las Cajas de Previsión. 12/

Analizando los impuestos por grupos (cuadro N° 8) se nota que sólo los impuestos directos (excluido aportes) evidencian una clara tendencia progresiva, mientras que todos los demás o son regresivos o pesan mas sobre los grupos de ingresos medios.

De esta breve síntesis del efecto de nuestro sistema tributario como instrumento de distribución del ingreso, puede extraerse la conclusión evidente que es imperioso modificar la estructura del mismo para darle un carácter marcadamente progresivo.

#### 4. LA REFORMA TRIBUTARIA DENTRO DE UNA POLITICA DE DESARROLLO ECONOMICO

Hay dos consideraciones fundamentales que orientan nuestras proposiciones en lo que respecta a su influencia sobre el desarrollo.

Como ya se indicó anteriormente, en nuestra opinión el sector público debe realizar tareas fundamentales dentro del proceso de crecimiento pero es necesario que su acción perturbe lo menos posible el campo de actividad del sector privado. Para ello es pertinente analizar en qué medida la tributación, y en especial las reformas que se proponen, pueden influir sobre la capitalización del sector privado. Por otra parte, se recomiendan determinadas medidas específicas que, a nuestro criterio, pueden contribuir a favorecer la formación de capital y una estructura productiva más acorde con las necesidades del desarrollo económico.

Dentro de la primera línea de acción cabe investigar si la tributación puede ser un desincentivo para la inversión y restar fondos de manera que dificulta la formación de capital.

Dada la importancia de este problema, se le ha prestado particu-

lar atención. Se trató de efectuar dos tipos de análisis:

a) investigar el comportamiento macroeconómico, es decir, observar si la tributación constituía un factor determinante (negativo) de la formación de capital.

b) estudiar la conducta del empresario, para obtener información al nivel microeconómico sobre las causales de la inversión y los obstáculos que dificulten la formación de capital en el sector privado.

Con respecto al primer tipo de análisis, en el cuadro N° 11, se han incluido, entre otras series, la que corresponde a inversión privada, por una parte y las series correspondientes a la recaudación tributaria total, la del impuesto a los réditos y la relación de ambos con respecto al producto bruto interno.

Su observación permite apreciar que no hay una dependencia sensible de la inversión privada respecto a las variables tributarias.

Como puede observarse, además, en el cuadro 12, un análisis por el cálculo de correlaciones confirma las afirmaciones anteriores. En efecto, las correlaciones parciales determinadas para la relación entre la inversión privada y las variables impositivas, sólo en un caso arrojan un valor significativo. Sin embargo, este caso (correlación parcial entre la inversión privada del año "t" y la recaudación del impuesto a los réditos del año anterior), puede merecer objeciones desde el punto de vista económico. Puede esperarse que el empresario tenga en cuenta ya sea el impuesto que paga en el año en que debe realizar una inversión o el impuesto que cae sobre la ganancia del año (y que se recauda en el ejercicio siguiente) pero es difícil pensar que el impuesto pagado el año anterior intervenga en forma significativa. En los demás casos, llama la atención la relación positiva que existe entre la inversión y las variables tributarias. Esto hace pensar que ambas podrían depender de una tercera que efectivamente influya en su evolución, pero de cualquier forma permiten poner en duda la posibilidad de que los impuestos constituyan un factor determinante negativo de la inversión privada.

Los factores que deciden el curso de la inversión son complejos y no existe concordancia entre los autores; tampoco en estudios empíricos

ARGENTINA: RELACION ENTRE EL IMPUESTO A LOS REDITOS, EL PRODUCTO BRUTO INTERNO Y OTRAS VARIABLES MACROECONOMICAS

Años	En millones de pesos de 1950				Millones de u\$s de 1950	Millones de m\$ de 1950	Presión tributaria total	% del Impues- to a los rédi- tos respecto al P.B.I.
	Producto interno 1/	Inversión bruta interna 2/	Inversión bruta privada 3/	Equipo dura- ble de produc- ción 4/	Totales de im- portación 5/	Impuesto a los réditos recau- dados 6/		
1945	48.836	7.230	5.130	2.486	442	1.078	10,8	2,1
1946	53.197	11.577	7.602	4.501	853	1.125	10,5	3,2
1947	59.114	18.726	12.790	9.979	1.578	1.866	14,1	2,7
1948	62.353	19.160	9.901	8.850	1.626	1.669	15,4	2,3
1949	61.544	13.872	9.328	5.576	1.090	1.398	16,9	3,0
1950	62.291	13.584	9.703	4.809	966	1.896	17,7	3,4
1951	64.422	15.936	10.258	5.437	1.219	2.204	18,7	3,9
1952	59.986	14.479	8.686	5.227	821	2.352	19,4	3,4
1953	63.288	11.607	7.977	5.083	711	2.172	19,3	3,1
1954	65.406	13.981	9.457	4.931	891	2.038	19,6	3,1
1955	68.894	14.818	11.357	5.821	1.041	2.142	18,6	3,1
1956	68.769	13.851	10.134	5.856	984	2.125	22,0	3,2
1957	72.008	16.887	12.632	7.466	1.141	2.340	20,2	3,1
1958	73.939	16.780	10.738	6.820	1.063	2.323	17,7	2,7
1959	70.077	14.250	9.220	6.145	838	1.860	16,8	3,8
1960	73.005	17.920	15.058	8.840	1.054	2.206	19,3	3,0

1/ y 2/ Secretaría de Asuntos Económicos. Producto e Ingreso de la República Argentina 1935-1954  
Banco Central de la República Argentina. Memorias Anuales

3/ CEPAL: "El Desarrollo Económico de la República Argentina" anexo estadístico para el periodo 1945/1955  
Programa Conjunto de Tributación para el periodo 1956-1960

4/ Secretaría de Asuntos Económicos. Producto e Ingreso de la República Argentina 1935-1954  
Banco Central de la República Argentina. Memorias anuales.

5/ C.F.I. "Política Fiscal en la República Argentina"

6/ y 7/ Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL

CUADRO No. 12

CORRELACION ENTRE LA INVERSION PRIVADA Y OTRAS VARIABLES MACROECONOMICAS

	VARIABLES	FUNCION	R <sup>2</sup>
A	X <sub>1</sub> : Equipo durable	$X_1 = 3,847 X_2 + 2017,8$	R <sub>1.2</sub> <sup>2</sup> = 0,540
	X <sub>2</sub> : Importaciones		
B	X <sub>1</sub> : Inversión privada del año t.	$X_1 = 0,273 X_2 - 3,734 X_3 + 100,844$ (0,100)    (1,630)	R <sub>1.23</sub> <sup>2</sup> = 0,366
	X <sub>2</sub> : P.B. del año t - 1		
	X <sub>3</sub> : Reditos del año (t - 1)		
C	X <sub>1</sub> : Inversión privada del año t.	$X_1 = 0,032 X_2 + 1,564 X_3 + 4,289 X_4 + 327$ (0,042)    (0,795)    (0,936)	R <sub>1.234</sub> <sup>2</sup> = 0,668
	X <sub>2</sub> : P.B. del año (t-1)		
	X <sub>3</sub> : Reditos del año t.		
	X <sub>4</sub> : Importaciones del año t.		
D	X <sub>1</sub> : Inversión privada del año t.	$X_1 = 0,032 X_2 + 721,416 X_3 + 5779$ (0,062)    (915,451)	R <sub>1.23</sub> <sup>2</sup> = 0,089
	X <sub>2</sub> : P.B. del año (t-1)		
	X <sub>3</sub> : <u>Rédito del año t.</u> P.B. del año t.		
E	X <sub>1</sub> : Inversión privada del año t.	$X_1 = 0,073 X_2 + 679,500 X_3 + 4,150 X_4 - 1049$ (0,043)    (608,135)    (1,033)	R <sub>1.234</sub> <sup>2</sup> = 0,598
	X <sub>2</sub> : P.B. del año (t-1)		
	X <sub>3</sub> : <u>Rédito del año t.</u> P.B. del año t.		
	X <sub>4</sub> : Importaciones del año t.		
F	X <sub>1</sub> : Inversión privada del año t.	$X_1 = 0,016 X_2 + 94,851 X_3 + 7,303$ (0,080)    (237,003)	R <sub>1.23</sub> <sup>2</sup> = 0,062
	X <sub>2</sub> : P.B. del año (t-1)		
	X <sub>3</sub> : Presión tributaria total. = <u>Ingr. tribut. Gob. Nac.</u> P.B.		

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación CUADRO No. 12 mitad superior)

	Regresión total de la variable dependiente respecto de una variable menos	Regresión parcial	Periodo en que se toma la variable dependiente
A			1945--59 n = 15
B	$R_{1.2}^2 : 0,109$ $R_{1.3}^2 : 0,005$	$r_{13.2}^2 : 0,289$ $r_{12.3}^2 : 0,363$	1946-60 n = 15
C	$R_{1.23}^2 : 0,157$ $R_{1.24}^2 : 0,557$ $R_{1.34}^2 : 0,638$	$r_{14.23}^2 : 0,606$ $r_{13.24}^2 : 0,241$ $r_{12.34}^2 : 0,083$	1946-59 n = 14
D	$R_{1.2}^2 : 0,046$ $R_{1.3}^2 : 0,071$	$r_{13.2}^2 : 0,042$ $r_{12.3}^2 : 0,020$	1946-59 n = 14
E	$R_{1.23}^2 : 0,089$ $R_{1.24}^2 : 0,559$ $R_{1.34}^2 : 0,508$	$r_{14.23}^2 : 0,558$ $r_{13.24}^2 : 0,089$ $r_{12.34}^2 : 0,182$	1946-59 n = 14
F	$R_{1.2}^2 : 0,046$ $R_{1.3}^2 : 0,062$	$r_{13.2}^2 : 0,017$ $r_{12.3}^2 : 0,000$	1946-59 n = 14

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación CUADRO No.12 mitad inferior)

	VARIABLES	FUNCION	R <sup>2</sup>
	X <sub>1</sub> : Inversión privada del año t.		
	X <sub>2</sub> : P.B. del año (t - 1)		
G	X <sub>3</sub> : Presión tributaria total =	$X_1 = 0,046 X_2 + 124,566 X_3 + 4,224 X_4 + 3034$ (0,042) <sup>2</sup> (92,387) <sup>3</sup> (1,100) <sup>4</sup>	R <sup>2</sup> <sub>1.234</sub> = 0,5864
	= <u>Ingr.tribut.Gob.Nac.</u> P.B.		
	X <sub>4</sub> : Importaciones del año t.		
	X <sub>1</sub> : Inversión privada del año t.		
H	X <sub>2</sub> : P.B. del año (t - 1)	$X_1 = 0,102 X_2 + 0,998 X_3 + 1661$ (0,056) <sup>2</sup> (1,718) <sup>3</sup>	R <sup>2</sup> <sub>1.23</sub> = 0,129
	X <sub>3</sub> : Reditos del año (t + 1)		
	X <sub>1</sub> : Inversión privada del año t.		
	X <sub>2</sub> : P.B. del año (t - 1)		
I	X <sub>3</sub> : Reditos del año (t + 1)	$X_1 = 0,066 X_2 + 2,412 X_3 + 5,352 X_4 - 4719$ (0,047) <sup>2</sup> (1,274) <sup>3</sup> (1,178) <sup>4</sup>	R <sup>2</sup> <sub>1.234</sub> = 0,6778
	X <sub>4</sub> : Importaciones del año t.		

Fuente: Programa Conjunto de Tributación. OEA/BID/CEPAL

NOTA: R<sup>2</sup><sub>1.2...m</sub> : Coeficiente de correlación entre la variable dependiente X<sub>1</sub> y las variables independientes X<sub>2</sub>, X<sub>3</sub>,.....X<sub>m</sub>.

r<sup>2</sup><sub>li. 2.. i-1, i+1,..m</sub> : coeficiente de correlación parcial entre la variable X<sub>1</sub> y la

X<sub>i</sub> cuando el resto de las variables se consideran constantes.

(Continuación CUADRO No. 12 mitad inferior)

Regresión total de la variable dependiente respecto de una variable menos

G	$R_{1.23}^2$ : 0,062	$r_{14.23}^2$ : 0,559	
	$R_{1.24}^2$ : 0,557	$r_{13.24}^2$ : 0,066	1946-59
	$R_{1.34}^2$ : 0,565	$r_{12.34}^2$ : 0,049	n = 14
H	$R_{1.2}^2$ : 0,104	$r_{13.2}^2$ : 0,028	1946-58
	$R_{1.3}^2$ : 0,000	$r_{12.3}^2$ : 0,129	n = 13
I	$R_{1.23}^2$ : 0,129	$r_{14.23}^2$ : 0,630	
	$R_{1.24}^2$ : 0,557	$r_{13.24}^2$ : 0,273	1946-58
	$R_{1.34}^2$ : 0,625	$r_{12.34}^2$ : 0,141	n = 13

Fuente: Programa Conjunto de Tributación. OEA/BID/CEPAL

NOTA:  $R_{1.2\dots m}^2$  : Coeficiente de correlación entre la variable dependiente  $X_1$  y las variables independientes  $X_2, X_3, \dots, X_m$ .

$r_{1i.2\dots i-1, i+1, \dots, m}^2$  : Coeficiente de correlación parcial entre la variable

$X_1$  y la  $X_i$  cuando el resto de las variables se consideran constantes.

realizados en otros países se ha podido llegar a conclusiones inequívocas al respecto. No sería razonable, pues, pensar que pudiéramos hacerlo para nuestro país, y tanto menos si se tiene presente el conjunto de factores extra-económicos que en determinados momentos, pudo haber ejercido una influencia decisiva. Sólo se mencionará el hecho de que en las correlaciones, la cuantía de las importaciones constituye un factor de considerable importancia. Esto puede explicarse si se toma en consideración la estrecha dependencia de la inversión, en ciertos rubros, respecto a la capacidad para importar, ya sea por la necesidad de importar directamente tales bienes del exterior o por la significación de los insumos importados en la fabricación nacional.

Con el objeto de arrojar luz, en lo posible, sobre este punto clave de la política tributaria, en un estudio anterior se efectuó una encuesta a 119 empresas industriales en nuestro país. 13/.

Entre los elementos de mayor gravitación en la decisión a invertir, el factor "mercado consumidor" fué el más importante, correspondiéndole el 20% de las contestaciones ponderadas (un 85% del total de las empresas asignó a "mercado consumidor" un papel primordial) 14/.

En la pregunta mencionada, al factor impositivo le correspondió un lugar muy inferior.

Con respecto a la política del gobierno, como puede apreciarse en los cuadros 13 y 14, la política monetaria y crediticia ocupa un papel de mayor significación que la impositiva. En efecto, no puede dudarse que la falta de liquidéz y las fuertes restricciones crediticias, fueron frecuentemente serios obstáculos para el desarrollo industrial. Las medidas que se proponen y que significan - a corto plazo - un aumento de las tasas efectivas, como la eliminación de gran parte de las desgravaciones existentes para inversiones, no significarán, pues, conforme con lo expresado anteriormente, un obstáculo para la inversión.

Sin embargo, se recomiendan algunas medidas específicas que influirán en forma favorable - dentro de sus posibilidades - en las inversiones privadas. Este propósito se logrará, sobre todo, por la vía de los impuestos tradicionalmente llamados indirectos - desgravando por ejemplo la venta de bienes de capital producidos dentro del país y tratando de reducir

CUADRO Nº 13

ARGENTINA: OPINION DE LOS EMPRESARIOS SOBRE LAS MEDIDAS QUE DEPENDEN DEL GOBIERNO Y QUE INDUCIRAN A UN AUMENTO DEL EQUIPO PRODUCTIVO

ALTERNATIVAS	Porcentaje de respuestas que corresponden a cada alternativa respecto al total ponderado
Crédito abundante	21
Estabilidad monetaria	18
Tratamiento impositivo favorable	17
Franquicias cambiarias y/o aduaneras	17
Protección a su industria	13
Otras medidas	11
Subsidios	3

Fuente: C.F.I. "Política Fiscal en la Argentina" (Encuesta a Directivos de Sociedades Anónimas que cotizan en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires.

+++++

CUADRO Nº 14

ARGENTINA: OPINION DE LOS EMPRESARIOS ACERCA DE LOS PRINCIPALES FACTORES QUE TRABAJAN LA EXPANSION INDUSTRIAL

ALTERNATIVAS	Porcentaje de respuestas que corresponden a cada alternativa respecto al total ponderado
Falta de apoyo crediticio	28
Proceso inflacionario	22
Sistema impositivo inadecuado	19
Limitaciones del mercado	14
Otras razones	11
Dificultades para conseguir mano de obra	6

Fuente: C.F.I. "Política Fiscal en la Argentina". (Encuesta a Directivos de Sociedades Anónimas que cotizan en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires).

la demanda de bienes considerados prescindibles para los fines del desarrollo, con lo cual se liberan recursos que pueden dedicarse a la capitalización. Dentro de esa línea de acción, se asigna un papel principal a los gravámenes que inciden sobre la importación de bienes, los que deberán recaer mas fuertemente sobre los productos que compiten en forma indeseable con un desarrollo sano de la producción nacional. En efecto, como puede apreciarse en las contestaciones a la encuesta (véase cuadros 13 y 15) dentro de los distintos gravámenes los que recaen sobre las importaciones (en la encuesta se hace referencia concreta a las franquicias cambiarias y aduaneras) y el consumo parecen incidir mas en las decisiones de los empresarios.

(Veáse Cuadros N° 13, 14 y 15)

El otro problema que debe ser analizado, es la influencia de los impuestos sobre el ahorro disponible para inversión. Puede estimarse que del ahorro privado total, 73% representa el de las personas (incluido empresas personales) y 27% el de las sociedades de capital (año 1961) 15/.

La encuesta mencionada anteriormente ha permitido conocer la influencia de la imposición sobre el ahorro en las sociedades anónimas. Surge de la misma que la reducción del ahorro propio por efectos de la tributación no tiene una importancia suficiente como para ser un obstáculo a la formación de capital. 16/.

En lo que respecta al ahorro de las personas, el mayor gravamen de los consumos superfluos de las clases superiores, significa un estímulo para el ahorro. Como puede apreciarse en el cuadro N° 16, en nuestro país son considerables las diferencias en el nivel de consumo para personas pertenecientes al mismo tramo de ingresos 17/. Una suposición razonable sería la de que en ningún caso los grupos de ingresos mas elevados consumiesen mas que la propensión media mas frecuente dentro de cada grupo. Si el tramo de ingreso anual mas elevado (mas de \$ 750.000) se descompone en distintas clases en lo que respecta a sus niveles de consumo (tal como lo indica el cuadro N° 16) de: \$ 408.000, 611.000 y 1.111.000 por familia, hacemos el supuesto de que ninguna familia consume más que \$ 408.000 y se calcula así en cuanto podría crecer el ahorro si las familias que antes consumían, por ejemplo, \$ 611.000 lo redujesen a 408.000. Aplicamos este procedimiento a los otros tramos de ingreso y como puede apreciarse en el cuadro N° 16 el exce-

CUADRO Nº 15

ARGENTINA: OPINION DE LOS EMPRESARIOS SOBRE LA FORMA EN QUE EL SISTEMA IMPOSITIVO PUEDE CONTRIBUIR A ALENTAR FUTURAS INVERSIONES

---

ALTERNATIVAS	Por ciento de respuestas que corresponde a cada alternativa respecto al total ponderado
Disminuyendo las tasas de los impuestos sobre el consumo (ventas, lucrativas, etc.).....	24
Evitando la superposición de gravámenes nacionales, provinciales y municipales.....	17
Eximiendo del impuesto a los réditos a la formación de reservas.....	12
Disminuyendo las tasas del impuesto a los réditos.....	8
Eximiendo a la producción de una nueva planta del impuesto a los réditos.....	7
Eximiendo a la producción de una nueva planta de los impuestos sobre el consumo.....	6
Permitiendo una revaluación de activos periódica.....	6
Admitiendo sistemas de amortización acelerada	5
Simplificando la legislación en general.....	5
Otro tipo de aliciente.....	5
Disminuyendo las tasas de otros impuestos....	4
Eximiendo a la producción de una nueva planta de otros impuestos.....	1

---

Fuente: C.F.I. "Política Fiscal en la Argentina" (Encuesta a Directivos de Sociedades Anónimas que cotizan en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires.)

## ARGENTINA: ESTIMACION DEL POTENCIAL DE AHORRO a/ EN GRUPOS FAMILIARES DE ALTO CONSUMO, AÑO 1963 b/

Tramos de ingreso familiar anual	Importes por familia			Monto en que el consumo de cada subgrupo excede el consumo más frecuente del grupo	Número de familias en cada subgrupo	Monto del consumo excedente en cada subgrupo a/
	Ingreso	Consumo	Ahorro o desahorro			
	(miles de pesos)					(miles de pesos)
de 270.000 a 350.000	315	( 238	76	c/	81	---
		( 308	7	69	28	1.932
		( 408	-93	169	14	2.366
de 350.001 a 500.000	410	( 241	169	c/	59	---
		( 302	108	61	31	1.891
		( 406	4	165	41	6.765
de 500.001 a 750.000	613	( 430	183	c/	32	---
		( 584	29	154	17	2.618
		( 1.112	-499	682	3	2.046
mas de 750.001	1.108	( 408	700	c/	21	---
		( 601	507	193	15	2.895
		( 1.111	- 3	703	15	10.545
Total del consumo excedente (ahorro potencial)						31.058
Porcentaje del ahorro potencial respecto al ahorro efectivo del total de familias de la muestra						30,7%
Porcentaje del ahorro potencial respecto al ingreso total de las familias de la muestra						6,3%

Fuente: Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL

a/ Por encima del nivel de ahorro efectivo

b/ En base a una encuesta de presupuestos familiares. Las cifras corresponden a los tramos de mayor ingreso de las familias del Gran Buenos Aires (Capital y suburbios)

c/ Del tabulado original se ha tomado solo el subgrupo mas característico (el de mayor frecuencia) y los que le seguían en monto de consumo por familia.

dente del consumo así determinado, se eleva a una cifra que representa el 30% del ahorro personal total. Este guarismo demuestra la importancia del ahorro potencial en la Argentina, y la medida en que una eficaz política fiscal puede contribuir a acrecentar su nivel de ahorro global; especialmente si se tiene en cuenta la importancia del ahorro personal en la Argentina comparando con la relativamente baja contribución de las sociedades anónimas.

En todo este problema de la influencia de los impuestos, hay que tener en cuenta cual es en realidad la alternativa, frente al financiamiento tributario. De aceptarse la premisa de que es irreal pensar en una reducción de la proporción del producto destinado a gastos públicos y no ser factible un aumento significativo de precios de los servicios públicos, sólo resta la financiación por métodos inflacionarios. De ser así, cualquier influencia negativa que puede existir sobre el ahorro como resultado de la imposición, debería ser comparada con el costo alternativo de la inflación. Puede suponerse que el efecto negativo de la inflación sea superior al de cualquier impuesto y, sobre todo, son indiscutibles los perjuicios que la inflación puede crear en la estructura de las inversiones, ya que tiende a favorecer, por ejemplo, las de tipo especulativo.

Desde el punto de vista del ordenamiento administrativo, se impone también dar una orientación mas clara y coherente al sistema. Ello implica que los impuestos de tipo personal se complementan entre sí y que se eviten las superposiciones que existen entre gravámenes que recaen sobre un mismo bien, en especial distintas formas de tributación sobre el consumo. Este último aspecto tiene especial significación para una coordinación de la tributación a distinto nivel jurisdiccional.

En forma sintética pueden enunciarse los siguientes puntos principales de la reforma que serán discutidos en detalle en la sección siguiente:

I) Crear un sistema completo de impuestos personales, debidamente integrado para facilitar el control. Su estructura debe basarse en una orientación claramente progresiva no sólo en cuanto a las tasas legales sino también en lo que atañe a su incidencia efectiva. Para ello se hace necesario:

a) proseguir e intensificar la lucha contra la evasión;

b) ensanchar la base imponible reduciendo o eliminando deducciones, exenciones o franquicias que no cumplan un determinado propósito económico o social.

Estas consideraciones se aplican, sobre todo, con respecto al impuesto a los réditos. por otra parte se considera conveniente reimplantar el impuesto personal al patrimonio, pero en base a tasas progresivas.

II) Los impuestos indirectos deben servir para orientar la demanda global. Esto se aplica tanto para los impuestos internos como para los derechos aduaneros (o sus equivalentes). Es en este campo que se observa con particular intensidad la estrecha dependencia de la política tributaria con respecto a la existencia de un plan general de desarrollo, razón por la cual parecerá que parte de las medidas sugeridas no pueden aplicarse de inmediato. Como norma general habría que aumentar la carga sobre productos suntuarios o de confort y en menor grado, sobre los bienes y ser vicios que no sean de consumo indispensable o que no sirvan a los fines del desarrollo económico.

III) Dar un carácter más progresivo a otras partes del sistema tributario. Esto significa que, además de los elementos de progresividad que resultan de lo indicado en los puntos I) y II) sería conveniente introducir otras modificaciones. Estas se refieren en especial al sistema jubilatorio, ya que la carga del mismo sobre los sueldos es considerable. Esta reforma no puede introducirse de inmediato por razones que se explicarán mas adelante.

Completando lo indicado en el punto I) es recomendable suprimir el impuesto sustitutivo, lo que eliminaría el carácter parcial que en la actualidad tiene el impuesto a la transmisión gratuita de bienes.

IV) Sería conveniente eliminar varios impuestos de limitado rendimiento. Existen en la actualidad gravámenes cuyo aporte a la recaudación es mínimo (impuesto a la yerba mate, impuesto sobre ingresos brutos de radio y televisión, entradas a los bailes, etc.), algunos de ellos con afectación especial. Su supresión definitiva o su unificación dentro de tributos de tipo más general es recomendable, especialmente cuando el costo de recaudación es elevado.

V) Hay que estructurar un sistema mas orgánico en lo concernien-

te a las relaciones interjurisdiccionales, sobre todo en lo que respecta a las relaciones de las Provincias y del Gobierno Federal. Cabe analizar dos aspectos: a) la conveniencia de una mayor coordinación de los gravámenes existentes en las distintas jurisdicciones y b) la forma como deben distribuirse entre las Provincias y la Nación (y, a su vez, la parte que corresponde a cada Provincia dentro del total anterior).

Con respecto al primer problema, ello no sólo tiende a una mayor simplificación de la estructura tributaria en su conjunto, sino que también se relaciona con el uso adecuado de los impuestos indirectos provinciales. Finalmente, se estima importante indicar que las medidas concretas propuestas en la parte especial del presente informe preliminar, deberían llevarse a la práctica en dos etapas, atendiendo al orden de prioridad que se asigna a las mismas.

5. ADECUACION DE LAS REFORMAS SUGERIDAS AL ACTUAL MOMENTO COYUNTURAL Y A LAS NECESIDADES DEL DESARROLLO ECONOMICO CONFORME CON LOS PLANES A LARGO PLAZO.

En las proyecciones preliminares que se están elaborando en estos momentos en el Consejo Nacional de Desarrollo, se ha considerado un primer período que abarca los años 1963/67. Se ha adaptado a esta hipótesis nuestro plan de reformas tributarias, que aunque comprende un período total de 10 años fué dividido en períodos quinquenales, el primero de los cuales llega hasta el año 1967.

En los cuadros 17 y 18 se sintetizan y cuantifican los aspectos más importantes de las reformas propuestas y se indica el momento en que las mismas deberían adoptarse. Hay dos problemas que deben ser aclarados al respecto:

- a) Por qué razones se demoran algunas reformas en el modo detallado.
- b) Los motivos que nos han inducido a recomendar la adopción de algunas medidas en 1964, postergando otras.

Nos referimos en primer lugar a este último aspecto. En la actualidad, nuestro país está experimentando un receso de características serias. Aunque se observa algunos síntomas de recuperación, el problema de la deso-

PROPOSICIONES PARA EL CAMBIO ESTRUCTURAL DEL SISTEMA TRIBUTARIO ARGENTINO 1/

Impuestos	1946	hasta 1967	hasta 1972
Previsión Social	-	Disminución de tasas, sujeta a mayor ingreso en concepto de impuesto a los réditos.	
Se combate sistemáticamente la evasión			
Réditos	Se eliminan desgravaciones por inversión	Reducción tasas, sujeto al avance en la eliminación de la evasión	Ensanchamiento de la base imponible en el impuesto a los réditos de asalariados, sujeto a la disminución efectiva de las tasas, en el sistema de previsión social.
Recargo a las importaciones	Unificación de los impuestos de bajo rendimiento, los derechos aduaneros y los recargos en este impuesto	Adecuación de la estructura de tasas a la política de sustitución de importaciones (manteniendo el nivel promedio)	Reducción de tasas. Debe ser sólo paulatina debido a que la menor importación por el proceso de sustitución afectará la recaudación
Otros impuestos Comercio Exterior (excl. recargos y retenciones)	Los impuestos a la importación de bajo rendimiento se eliminan o unifican con recargos a la importación	Se eliminan gradualmente los impuestos a la exportación de bajo rendimiento	-----
Ventas	Se desgravan los bienes durables de consumidores, los que pasan a ser materia imponible en impuestos internos (suntuarios)	Se desgravan bienes intermedios y finales a medida que la demanda final es alcanzada por impuestos internos	
Tabaco	Se mantiene por necesidades de recaudación	Disminuye levemente para mejorar la estructura progresiva	-----
Impuestos sobre los combustibles y energía eléctrica	Se mantiene por necesidades de recaudación	Se reduce, por razón de gravar productos típicamente intermedios	

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la pagina anterior CUADRO No. 17)

Impuestos	1946	hasta 1967	hasta 1972
Actividades Lucrativas	Se mantiene por afectar estructuras institucionales existentes		Se encaran las reformas legales necesarias para reemplazar el impuesto provincial a las actividades lucrativas por un impuesto adicional del impuesto interno (a los consumos especificos)
Sellos	-----	Se reduce el número de actos gravables	Disminuyen las tasas
Inmobiliario	Se actualizan las valuaciones		Se incrementan las tasas
Impuestos Internos (sobre consumos especificos)	Se gravan bienes durables de consumidores (suntuarios) coordinando con las modificaciones surgidas en el impuesto a las ventas. Se grava la venta de viviendas de lujo y servicios prescindibles	Se amplia la materia imponible a medida que se reduce el campo de aplicación del impuesto a las ventas	
Adicional provincial	-----	-----	Se crea en reemplazo del impuesto a las actividades lucrativas
Patrimonio	-----	Se crea el impuesto al patrimonio neto	-----
Otros	-----	Se eliminan impuestos de bajo rendimiento	-----

1/ El resultado previsible de las reformas sugeridas ha sido cuantificado en el cuadro. Para una mejor comprensión, se considera conveniente analizar ambos cuadros simultáneamente.

ARGENTINA: ESTIMACION DE LOS EFECTOS DE LAS REFORMAS  
IMPOSITIVAS PROPUESTAS, SOBRE LA RECAUDACION 1/  
(porcientos del producto bruto nacional)

Impuestos	1960/61 <u>2/</u>	1963/64	1967	1972
Previsión Social	5,2	5,2	4,1	2,9
Réditos (personal y sobre sociedades de capital)	3,4	4,7	6,4	7,8
Exportación (retenciones)	0,7	0,5	0,4	0,3
Importación (recargos)	3,0	3,2	2,7	2,1
Otros impuestos sobre el Comercio Exterior	0,9	0,5	0,3	0,3
Ventas	2,6	2,2	1,8	1,5
Tabaco	1,1	1,1	1,0	1,0
Combustibles y Energía	1,1	1,1	1,0	0,9
Actividades lucrativas	0,8	0,8	0,8	-
Sellos	0,8	0,8	0,6	0,5
Inmobiliario	0,6	0,7	0,9	1,0
Consumos específicos	1,5	2,4	3,9	4,4
Adicional Provincias	-	-	-	0,8
Patrimonio	-	-	0,4	0,4
Otros	1,9	1,9	1,5	1,5
	<u>23,6</u>	<u>25,1</u>	<u>25,8</u>	<u>25,4</u>

Fuente: Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL

1/ Comprende: gobierno nacional, provincias y municipalidades. Las estimaciones se basan en las reformas analizadas en el texto y sintetizadas en el cuadro 17.

2/ Recaudación efectiva. El producto bruto nacional del año fiscal 1960/61 ascendió a 901,0 millones de pesos.

cupación es grave.

Es así como, en el momento presente, una depresión por insuficiencia de demanda efectiva - correspondiente a un modelo de tipo keynesino - coexiste con desequilibrios estructurales y ciertas medidas de política económica que originan alzas en el nivel de precios.

En su momento, las medidas adoptadas en el campo fiscal, lejos de combatir la crisis, la agudizaron mas sin contribuir de manera alguna a resolver los problemas estructurales (puede mencionarse entre estas medidas de tipo anacrónico: la postergación del pago de sueldos y salarios en la administración pública y el retardo en el pago de los proveedores del Estado).

Las reformas tributarias que se sugieren en este informe, deberían implantarse teniendo en cuenta este momento cíclico. Esto significa que es básico que el aumento del nivel de la tributación tendiente a reducir el déficit presupuestario (y por lo tanto con su influencia restrictiva sobre la demanda efectiva) debe adoptarse en general recién cuando ya se hayan tomado medidas de otro tipo - sobre todo de tipo crediticio - tendientes a restablecer el pleno empleo. Sin embargo también puede ser inconveniente demorar las medidas impositivas mas alla de dicho momento. En efecto, como se ha señalado en distintas oportunidades, uno de los propósitos de la reforma es el de contribuir a una modificación de la estructura económica existente, para lograr una mayor utilización de factores productivos en aquellos sectores en que es mayor su aporte a la producción de bienes de capital, o a la de productos indispensables para el consumo popular como así también a la producción de los insumos necesarios para ambas.

Si las medidas sugeridas dentro del campo tributario no se llevaran a cabo en el momento indicado, como consecuencia de ello los factores ahora subutilizados serían absorbidos por actividades no esenciales para los fines deseados y se perdería una oportunidad favorable para canalizarlos hacia una estructura mas conveniente. En tal caso, la reorientación de los recursos productivos habrá que lograrla mas adelante con mayor costo social, debido a la reasignación de recursos ya empleados.

No queremos ocultar los impedimentos que, lógicamente, dificultan la meta señalada, sobre todo la posible inmovilidad de los factores productivos - en particular el capital - pero debe insistirse en la necesidad de pen-

sar ahora en estos problemas. Por las razones indicadas se recomienda la adopción en un plazo relativamente breve, de una mayor imposición de ciertos consumos considerados innecesarios. Por otra parte es imperioso, para limitar las presiones inflacionarias, que de entrada se tomen ciertas medidas que pueden afectar en mayor grado la recaudación futura. Por ello parece conveniente adoptar de inmediato las reformas que se especifican bajo el acápite de "Deducciones por inversión". Con la finalidad ya comentada de lograr una reasignación de recursos, se aconseja restringir las franquicias a sectores específicos. Desde otro punto de vista, es conveniente que no se demore la adopción de aquellas medidas, que, por medio de un sistema mas integrado de gravámenes personales, faciliten el control de la percepción de impuestos. Dentro de esta clase de consideraciones, puede citarse la modificación del régimen aplicable al pago de dividendos y la anulación del impuesto sustitutivo del gravámen a la transmisión gratuita de bienes. Además, en éste y en otros casos, la adopción de las reformas no implica en realidad introducir instituciones e instrumentos desconocidos en el sistema tributario argentino, sino reimplantar disposiciones anteriormente en vigor, pero que se consideran mas ventajosas que las que se aplican en la actualidad. Como ya se cuenta con una cierta experiencia, existen motivos fundados para incorporar tales cambios al grupo de medidas inmediatas. Las mismas razones que justifican las dos proposiciones mencionadas, son aplicables también a lo aconsejado sobre la materia imponible y las tasas en el impuesto a las ganancias eventuales.

A contrario sensu, no se recomienda la introducción de reformas inmediatas cuando ello implique la incorporación de nuevas instituciones dentro del régimen impositivo o cuando el éxito de la acción sugerida dependa de cambios en el comportamiento de la comunidad que requeriría cierto tiempo en operarse. Por ello se recomienda la introducción del impuesto al patrimonio, si bien dentro del primer período, no en forma inmediata. Una rebaja sustancial de las tasas efectivas del impuesto a los réditos y sobre todo de los aportes de las Cajas de Previsión Social se basa en el ensanchamiento de la base tributaria y en mayor grado aún, en la acción enérgica y persistente contra la evasión fiscal. Creemos que se abrigaría un optimismo exagerado, si se pensara que en un plazo breve sería posible eliminar una evasión de magnitud tal como la que existe en nuestro país. La dificultad

para introducir una reforma es mayor cuando se deben coordinar las decisiones de gobierno a distinto nivel jurisdiccional. Es por este motivo que recién dentro del segundo período quinquenal se ha previsto la adopción de un sistema unificado de impuestos indirectos en el orden nacional y provincial suprimiendo el impuesto a las actividades lucrativas.

Finalmente parece importante destacar que, si las reformas enunciadas se adoptan en los períodos detallados, se estima que la presión tributaria total experimentaría un incremento significativo en los primeros años, en que el esfuerzo demandado por el programa de desarrollo ha de ser más intenso; y tendería a disminuir en el período siguiente. De esta manera, la política habría actuado en armonía con las necesidades del crecimiento económico.

\*\*\*\*\*

N O T A S

- 1/ Economic Survey of Asia and the Far East - 1960 Bangkok - pág. 72
- 2/ C.F.I. "Política Fiscal en la Argentina"
- 3/ La mejor retribución de los funcionarios contribuirá, además, a elevar la moral y la honestidad en el desempeño de los cargos públicos.
- 4/ Para el análisis de estos problemas véase el capítulo IV dedicado a la flexibilidad tributaria. Con respecto a la reducción de los gastos y en especial la eliminación del personal redundante, pueden encontrarse agudos comentarios en "Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano" (Naciones Unidas - Comisión Económica para América Latina E/CN. 12/680 pág. 79)
- 5/ Es interesante agregar que la colocación de títulos, en los últimos años ha sido destinada por partes iguales a los siguientes tres sectores: bancos oficiales, empresas del estado y público en general (incluido compañías de seguro).-
- 6/ CEPAL, "Los transportes en América Latina", documento E/CN. 12/763, pág. 50
- 7/ No se ignora que un aumento en el volumen de actividad de la empresa podría contribuir en parte al incremento de los ingresos totales, en los casos en que el precio marginal del servicio supere a los gastos variables.
- 8/ Confrontar, Consejo Nacional de Desarrollo, "Diagnóstico de la Economía Argentina, período 1953/62", informe preliminar, Capítulo VI: transportes, cuadro pág. 21.
- 9/ En el texto se anuncia el problema en términos generales, sin analizar factores específicos, tales como el tipo de carga, la distancia recorrida, etc.-
- 10/ Para llegar a esta estimación nos basamos en el cálculo sobre evasión efectuado en el capítulo V en que se determinó una recaudación hipotética del impuesto a los réditos personal, superior a los 70.000 - millones de pesos en el año 1959, contra una recaudación real estimada en menos de 12.000 - millones. A esta última cifra debería sumarse un importe de alrededor de 6.500 - millones en concepto de deducciones admitidas por las normas legales, lo que arrojaría una diferencia de más de 50.000 - millones atribuibles a evasión de personas (excluido las sociedades de capital).-
- 11/ Estos aspectos han sido analizados en forma detenida en el capítulo IV
- 12/ La menor tributación relativa del primer tramo se explica también por la proporción mas reducida de asalariados.

- 13/ C.F.I. "Política Fiscal en la Argentina". En el mencionado estudio se explica también la metodología empleada en la encuesta.
- 14/ Esta pregunta y algunos otros aspectos de la encuesta son analizados con mayor detalle en la segunda parte de este capítulo donde se reproducen también las contestaciones obtenidas para las distintas alternativas.
- 15/ En base a cifras preliminares del Programa CONADE/CEPAL sobre distribución del ingreso.
- 16/ Véase, también, el cuadro Nº 2 en el punto sobre "Desgravaciones por inversión.
- 17/ Los guarismos del cuadro mencionado se refieren en realidad al gran Buenos Aires, pero pueden considerarse representativos en cuanto al orden de magnitud.-

\*\*\*\*\*