

de examen de cuentas y contabilidad, señaló sus funciones y determinó los sistemas de realizar algunos aspectos del control fiscal.

Basta repasar cualquiera de los textos mencionados, y muchos más, para entender que frente a ellos se está en presencia de verdaderas leyes en sentido material. Sólo al pensar que para conocer la estructura fundamental de la Contraloría no es bastante estudiar las leyes dictadas, sino que es menester analizar primordialmente las resoluciones reglamentarias dictadas por el Contralor, llegamos a la conclusión obvia de que el Contralor tiene potestad legislativa.

— IV —

Señalamos al desgaire cómo el Contralor tiene, además de las funciones señaladas, la jurisdiccional que se deriva de su competencia para adelantar los juicios fiscales de cuentas. Mas si analizamos el alcance del artículo 80. de la Ley 58 de 1946, esta función se presenta con más nítidos perfiles, si posible fuere.

En efecto, el aludido artículo dispone que cuando un funcionario de la Contraloría en ejercicio de las atribuciones de Visitador encuentre que el empleado visitado ha cometido un delito en relación con el erario público, "procederá reservadamente a investigar los hechos como funcionario de instrucción fiscal, suspenderá y detendrá preventivamente a los que aparezcan sindicados, lo mismo que a los cómplices y auxiliadores; y si no fuere posible el reintegro inmediato de las sumas defraudadas, decretará el embargo preventivo de los bienes raíces y semovientes que pudieren tener aquellos..."

Estas facultades jurisdiccionales, si bien están limitadas al período de sumario en el proceso, completan el ciclo de integración autónoma de la Contraloría General de la República.

De lo que hemos expuesto sucintamente se desprende que dentro de nuestra Constitución Política, existe un órgano —la Contraloría General de la República— que ejerce simultáneamente, aunque en materia limitada, las funciones legislativa, administrativa, jurisdiccional y fiscalizadora.

— V —

El control jurisdiccional de los actos del Contralor pertenece íntegramente a la jurisdicción de lo Contencioso-administrativo, aún en los casos en que ejerza la función legislativa, porque el artículo 214 de la Carta reserva el conocimiento de las acusaciones de inconstitucionalidad a la Corte Suprema de Justicia, cuando se trata de leyes o decretos dictados en uso de las atribuciones de los ordinales 11 y 12 del artículo 76 y del artículo 121 de la Constitución.

De esta suerte, aunque las resoluciones reglamentarias dictadas en ejercicio de las atribuciones contenidas en el ordinal segundo del artículo 60, jamás pueden ser tachadas de ilegales, y su única causal de inexequibilidad será su discrepancia con normas constitucionales, esa tacha sólo podrá ser declarada por el Consejo de Estado, cuya competencia para ello se desprende del ordinal 9o. del artículo 34 del Código de lo Contencioso-administrativo.

INTRODUCCION A LA TEORIA ECONOMICA DEL IMPUESTO

CARLOS ECHEVERRI HERRERA

— I —

Descontemos que el impuesto es una Institución relativamente moderna. (Los mercantilistas y los Fisiócratas hicieron los primeros aportes sistemáticos a la Teoría del Impuesto). En la antigüedad y hasta la edad media, los recursos del Estado eran otros: Botín de Guerra, donaciones de aliados y súbditos, productos de bienes de dominio público, Privilegios del poder real y de los señores feudales.

Descontemos igualmente el carácter compulsivo del impuesto. Los autores lo han entendido siempre como función de la soberanía del Estado. Para algunos es también instrumento esencial dentro del mecanismo democrático. El derecho de los ciudadanos a vigilar los gastos del Gobierno se funda en el deber de pagar impuestos. Además, según los teóricos, estos “no pueden imponerse contra la voluntad del pueblo”.

— II —

En cuanto al objetivo de la imposición todos sabemos que hoy coexisten impuestos personales y reales y que la gama de estos últimos es múltiple. Antes de la primera revolución industrial, sin embargo, el objetivo principal de los impuestos eran los bienes o el ingreso derivado de ellos, con abstracción de la persona de su propietario, y de sus restantes condiciones económicas. Era la llamada **imposición real**, que se inspiró primero en el criterio de gravar la tierra —principal forma de riqueza entonces— y luego en el de gravar por separado tanto los bienes inmuebles como los muebles y sus réditos respectivos, sin referirlos a la persona de su dueño. De ahí el nombre de **imposición real**.

Posteriormente y dado el auge de la riqueza mobiliaria —cuya posesión permite cualquier distancia entre el titular de la misma y los activos que representa— surgió la **imposición personal**, en la cual el

objeto del impuesto no son las cosas, independientemente consideradas ni su ingreso, sino la persona que ostenta su propiedad o goza de sus beneficios. En tal caso, el impuesto afecta la suma de los bienes e ingresos del contribuyente, menos el pasivo que grava los primeros, y los gastos de explotación necesarios para generar réditos. De ahí que los impuestos al patrimonio y a la renta, tal como rigen en nuestro país, corresponden a la **imposición personal**. Versan sobre patrimonio e ingresos netos. Buscan la persona y hacen cuenta de los desembolsos justificados en la órbita de sus negocios, así como de las obligaciones contraídas. Algo más, en el caso de la renta, existen deducciones por ciertos gastos personales y sumas exentas por concepto del sostenimiento de la propia persona y de aquellas que la Ley supone a cargo del contribuyente. Por otra parte registran tarifas progresivas.

A contrario sensu, el impuesto predial, entre nosotros, puede estimarse como manifestación de imposición real. Se grava el respectivo inmueble, independientemente, de las condiciones personales de su propietario. Incluso del pasivo, en función del cual, tal inmueble pueda estar pignorado. Podría afirmarse que éste también es el caso de los impuestos de consumo, en cuanto se gravan las cosas, sin que importen las condiciones económicas de quien las produzca o de quien las demande.

En su tiempo se alegó en favor de la imposición real, diciendo que era un sistema de fácil recaudación y que al menos dentro de cada jurisdicción territorial, no daba lugar a la doble o múltiple tributación.

Sin embargo, el argumento de la fácil recaudación no juega tanto tratándose de acciones y demás instrumentos negociables, cuya existencia y utilidades deben necesariamente ser chequeados, tanto en la contabilidad de sus poseedores como en la de la persona jurídica que los expida. El problema se complica aún más tratándose de títulos al portador. En ese caso es aconsejable el recaudo del impuesto en la fuente. Esto es, que el impuesto sobre el valor de los títulos o sobre su dividendo, se hace efectivo en cabeza de la corporación o compañía que los emita. De no proceder así, el fraude al fisco es inevitable.

Las cosas más fácilmente chequeables, son los bienes inmuebles. Pero deben gravarse con sumo cuidado, teniendo en cuenta el factor renta económica, que puede derivarse de la fertilidad de ciertas tierras o de la favorable situación comercial de ciertos inmuebles. Cuando el impuesto a la propiedad es fijo o proporcional a su extensión, sin distinguir entre los inmuebles marginales y los que no lo son, el castigo de los primeros es injustificado y para los últimos se crean super rentas. Si suponemos que una tierra marginal, cuyo costo de producción es de \$ 20,00 por unidad, tendremos que su productor subsiste en el mercado mientras el precio del producto por unidad sea de \$ 20,00. Si se han producido 10 unidades en determinada extensión (1 hectárea vr. gr.) el precio total debe ser de \$ 200,00 para cubrir los costos. Si sobreviene un impuesto por hectárea de \$ 50,00 por ejemplo, y la demanda fuere elástica, el productor marginal, correría el riesgo de desaparecer del mercado, por no encontrar compradores a \$ 25,00 por unidad.

Ahora bien: si lograra imponerse el precio de \$ 25,00 en el mercado, se crearían super rentas en favor de aquellos que producen a menor costo y en mayor cantidad dada la mejor naturaleza de sus suelos. Supongamos que en este caso y antes del impuesto, este tipo de empresario produjera 15 unidades por hectárea con un costo de \$ 10,00 por unidad. Su ingreso total antes del impuesto, sería de \$ 300,00 y su "renta", en relación con el marginal, sería de \$ 100,0.

Sobrevenido el impuesto en cuestión, y en el evento de poder trasladarse, el productor marginal obtendría un ingreso de \$ 250,00, igual a sus costos, y desde luego sin renta. (Se habla de costos, entendiendo gastos de explotación que incluyen la "ganancia normal" del empresario).

En cambio el productor privilegiado por la buena tierra, obtendría un ingreso de \$ 375,00 (25 x 15) y su "renta", en relación con el marginal, ya no sería de \$ 100,00 sino de \$ 125,00 (375 - 250).

Sin embargo, lo anterior es solamente una digresión a propósito de la indispensable evaluación de la Renta económica, tratándose de la tierra, que es uno de los principales objetivos de la imposición real. Recuérdese que el factor "Renta" no opera solo en razón de la fertilidad de la tierra, sino también en cuanto a su mejor ubicación con respecto al mercado. (Puede predicarse "Renta" o "excedente económico" en los demás factores. Pero con un carácter temporal, por razones que enseña la Teoría Económica).

Volviendo al distingo entre imposición real e imposición personal, debemos agregar que si bien ésta última ofrece en principio, mayor dificultad de recaudo por la frecuente dispersión de la base imponible, y fuera de que posibilita más la doble imposición por el distingo entre personas naturales y jurídicas, no puede negarse que es la más equitativa, porque considera sustancialmente la persona del contribuyente, y en consecuencia, permite hacer cuenta de muchas de las circunstancias que configuran su capacidad contributiva.

En la capacidad de pago, se cifra, pues, uno de los principios esenciales de la imposición, o sea la equidad en el trato del contribuyente.

— III —

Desde el punto de vista del análisis financiero, hay quienes consideran que la imposición debe tener en cuenta además, el principio de la neutralidad económica. Que no debe afectar el empleo y la combinación previos de los factores, partiendo de la hipótesis de que éstos se estén usando en forma plena y óptima, con antelación al impuesto. Que tampoco debe afectar las preferencias de los consumidores, asumiendo que es preciso defender la función de consumo preexistente al impuesto, siempre sobre la hipótesis de que aquéllas se ejercían en forma óptima no solo por el aspecto de la satisfacción del consumidor, sino desde el punto de vista de la demanda derivada supuesta como la mejor, para fines del equilibrio del sistema. (No debe olvidarse que los teóricos de la Economía de mercado, opinan, en el sentido de que todas las actividades productivas, acaban por igualarse a través de

la utilidad marginal, lo cual podría ser cierto en la hipótesis de la competencia perfecta).

El problema para que el impuesto no viole la neutralidad económica, consiste en que la competencia perfecta es un modelo simplemente teórico. Y para compensar o evitar ciertas secuelas indeseables de la competencia imperfecta, es preciso recurrir a los impuestos o al gasto público, en busca cabalmente del equilibrio dinámico del sistema. Desde ahora puede afirmarse que dadas las actuales condiciones de la Economía de mercado, ni el impuesto, ni el gasto público pueden ser neutrales. A uno y otro, aunque por motivos específicos diferentes, se les acusará siempre de desalentar los incentivos del empresario. Pero si esto puede ofrecer en ciertos extremos algún grado de evidencia, es mayor aún la de los aspectos positivos de ciertos impuestos, tanto asimilados a instrumentos de la redistribución de ingreso como a instrumentos anti-inflacionarios, amén de su necesidad para la financiación del gasto público. De otro lado, este gasto es obviamente útil, no sólo en lo tocante a los servicios tradicionales del Estado, sino en cuanto a su función como promotor del pleno empleo y factor de desarrollo.

Si por neutralidad económica se entiende no afectar ningún factor o sector productivos, queda establecido que es prácticamente imposible hablar de ella en términos de hacienda funcional. Desde luego cabe pensar en una forma peculiar de neutralidad. Por activa y no por pasiva, no por desmedro de un factor o de un sector, en relación con los demás, sino porque el impuesto afecte a todos por igual. Es el caso del impuesto de capitación, al cual se recurre todavía en diferentes países.

También es prácticamente imposible que la neutralidad económica del impuesto, coexista con la equidad en que éste ha de fundarse. Si la tasa progresa, a medida que lo hace el ingreso o la riqueza, los sectores más prósperos serán más afectados. Si esto retrae —como suponen algunos— el óptimo empleo de los factores, la neutralidad habrá cedido ante la equidad.

Ahora bien: Se ha dicho que la equidad tributaria se cifra en la capacidad de pago. Sin embargo, algunos autores creyeron en su tiempo, que la equidad se medía por el sacrificio que implica el impuesto, o por el beneficio que el Estado ofrece a cada contribuyente.

En cuanto a la teoría del sacrificio, ella puede ser una referencia para explicar la imposición progresiva. Pero una referencia, no una medida. Si aplicamos la Ley de la Utilidad marginal decreciente al dinero, podría por esta vía, justificarse aquel tipo de imposición, asumiendo que mientras más se tiene o se gana, las últimas unidades de riqueza o de renta, significan menos para el contribuyente, de suerte que cabe gravarlo en proporción mayor. Además se sostiene que la imposición progresiva es una forma de sacrificio mínimo para la comunidad, ya que mediante aquel instrumento fiscal y su destinación a servicios públicos, el ingreso de todos los ciudadanos tiende a igualarse.

Empero, lo de la utilidad marginal decreciente, en estricto sentido, es inmensurable con respecto al dinero, salvo, como dice Einaudi,

que el Estado dispusiera de un “psicoscopio”, para establecer el grado de satisfacción ofrecido por las primeras y las últimas unidades monetarias en poder de cada cual. Puede ser que las últimas ofrezcan la misma satisfacción de las primeras, para personas acostumbradas a cierto alto nivel de vida. Entonces, desprenderse de las últimas, puede no ser un sacrificio insignificante. Y por tanto, el piso de esta teoría se derrumba.

No siendo mensurable el sacrificio ocasionado por el pago del impuesto, es inútil insistir en explicaciones sobre sacrificio igual, proporcional o progresivo. Lo de sacrificio mínimo para la comunidad, puede mantenerse como argumento en favor de la imposición progresiva, como instrumento de la Redistribución del ingreso.

En cuanto al beneficio derivado de los servicios del Estado, en plan de que cada contribuyente pague según el beneficio obtenido, sabemos que esto no puede ocurrir, sino en caso de beneficios o servicios divisibles, vr. gr. el transporte, por el cual generalmente el Estado cobra un precio que en el mejor de los casos se establece con base en tarifas compensatorias, o sea que considerados en conjunto, los ingresos de la respectiva empresa oficial, corresponden a los costos, aunque haya pasajeros de la clase A, que pagan un poco más del costo medio y pasajeros de la clase B, que pagan un poco menos. Mas el servicio es indivisible tratándose de actividades tradicionales del Estado, como la Justicia, la Defensa Nacional, el Orden Público. Estos servicios no se pagan a prorrata de su uso individual, sino porque sin ellos la sociedad no existiría. Son servicios consolidados (o amortizados).

De todos modos, por los servicios o beneficios divisibles, el Estado cobra precios y no impuestos. Además, tal tipo de servicios se utiliza, y en consecuencia se paga voluntariamente, mientras que el impuesto —ya lo dijimos— es por definición, compulsivo. (Claro está, que, en cuanto al carácter no coactivo del pago por beneficios divisibles, existe una excepción que es el caso de la contribución por valorización de inmuebles, en razón de determinadas O.O.P.P. Pero aún en este caso, sobresale el hecho de que la porción de beneficios indivisibles, que la comunidad —no el vecindario— deriva de tales obras, es pagado con cargo a la imposición o a la Deuda Pública).

Para subrayar lo últimamente expuesto, recuérdese esta definición de Seligman: ‘Impuesto es el tributo obligatorio exigido por el Estado a los individuos, para atender a las necesidades del servicio público, sin tener en cuenta **compensaciones o beneficios especiales**’.

— IV —

Establecido que el sacrificio correspondiente al pago del impuesto es inmensurable, del mismo modo que lo es el beneficio derivado por cada contribuyente, en particular, de los servicios tradicionales a cargo del Estado, queda por analizar, el concepto de la capacidad contributiva, como base de la equidad en la imposición.

Inicialmente la capacidad contributiva, se juzgaba en proporción a

la renta obtenida por cada ciudadano bajo la protección del Estado. En ella consistía el requisito de la **igualdad en la repartición del impuesto**, expuesto entre otros aspectos de la teoría contributiva, por Adam Smith, cuyas "máximas" al respecto, recogió Stourm, en su llamada "Declaración de los Derechos del Contribuyente".

De la proporción igual, se pasó a la tasa progresiva, vista la tendencia a nivelar el ingreso, a través de la instrumentación Fiscal.

Sin embargo, el ingreso no es el único patrón para establecer la capacidad contributiva. Due asimila este concepto a los diversos signos de bienestar económico, los cuales según su clasificación corresponden a: 1) El Rédito; 2) La Riqueza; y 3) El gasto efectuado.

— V —

El rédito, es desde luego, el ingreso neto, o sea el remanente de lo percibido como producto de los diversos factores explotados por el contribuyente, una vez hechas las deducciones (Rédito líquido), además de las exenciones legales (Rédito Gravable). En este sentido va implícito el concepto de rédito, como "flujo de riqueza" percibido durante el período gravable.

Pero por otra parte y tomando como sujeto del impuesto la unidad familiar, puede afirmarse con el Profesor Due que, 'el término alude al monto que la familia obtiene de su actividad durante un determinado período, para **consumo o ahorro**'. "La cantidad de bienes que pueden adquirirse durante el período (incluyendo el valor de uso de los bienes de consumo durables poseídos) y el incremento neto en los ahorros, son la mejor medida del modo de vida familiar, o en otras palabras, del nivel de vida en el período. Es por ello que modernamente se considera el nivel del rédito como el mejor criterio de bienestar económico y por lo tanto de capacidad para satisfacer las obligaciones impositivas". (En este sentido el rédito corresponde a la suma algebraica del consumo —incluido el que no es preciso pagar a terceros por referirse a bienes y servicios directamente producidos por el contribuyente, o al de bienes de consumo durable, de su propiedad (casa habitación, entre otros)— y el incremento positivo o negativo de su patrimonio).

"Sin embargo, —agrega el mismo autor— el nivel de vida que puede lograrse con un ingreso monetario dado, depende en parte de ciertas circunstancias que afectan el monto a gastar para alcanzar un nivel dado de vida. El más obvio es la composición numérica de la familia. Cuanto más hijos tenga una familia, mejor será el nivel de vida posible con un ingreso monetario dado". Esta y otras circunstancias limitativas del nivel de vida, deben tenerse en cuenta para el ajuste del rédito.

Más adelante, habrá que ocuparse específicamente del impuesto al rédito. Por ahora cabe anotar, que ya sea tomándolo como "flujo de riqueza", o como "consumo más incremento neto del patrimonio", el rédito constituye la vía más indicada, si bien no exclusiva, para medir el bienestar económico y ejercer la equidad en la imposición.

Como se sabe, dentro de los teóricos hay quienes cifran esta equidad en tasas proporcionales, y quienes la conciben a través de tasas progresivas. Sin embargo, la tendencia legislativa en nuestro tiempo, es hacia la progresión en el impuesto. En EE. UU., la tarifa de 1948, afecta con un impuesto del 20% todo rédito gravable individual, hasta de U.S.\$ 2.000. De ahí en adelante la tasa se eleva progresivamente, según el ingreso, hasta alcanzar el 91% para ingresos en exceso de U.S.\$ 200.000. En Colombia comienza desde el 0,5% sobre los \$ 2.000 iniciales, para adquirir una progresión que llega hasta el 51% sobre réditos gravables excedentes de \$ 2.000.000.00, tratándose de personas naturales. (La tasa máxima para compañías anónimas y otras es del 36% sobre todo ingreso gravable excedente de \$ 1.000.000,00).

En contraposición al principio de la progresividad —propio del impuesto a la Renta, de que nos ocupamos— existe la alternativa de impuestos regresivos, cuyo carácter, como es obvio, consiste en ofrecer una relación decreciente en la medida en que aumentan los ingresos del contribuyente. Raros casos existen en que la Ley consagre la regresividad en los impuestos, si no fuere por oposición de las altas tarifas progresivas sobre propiedad y tenencia de la tierra insuficientemente explotada, sistema muy socorrido para imponerle dinamismo a la Economía Agraria. En otros campos, como el de los ingresos comerciales, se cita a títulos de excepción, la Legislación tributaria de Alaska que tiene un expreso carácter regresivo.

Empero, si bien es de lógica infrecuencia que la Ley consagre la regresividad del impuesto, en la práctica ella se configura en ciertos casos *vr. gr.* en los impuestos al consumo, cuando se pueden trasladar íntegramente al consumidor, dado que la tasa es fija por unidad de mercancía, sin discriminar en que sus compradores sean ricos o pobres. Es claro, que en tal evento los últimos, resultarán pagando, relativamente a su ingreso, un gravamen mayor que los primeros.

— VI —

En cuanto al impuesto al rédito, la progresividad se estipula en la Ley, pero puede no determinar el mismo impacto, aún tratándose de contribuyentes con el mismo ingreso, si difieren en su base imponible. Es decir: "Dos personas, con el mismo rédito y en las mismas circunstancias frente a determinados aspectos (número de cargas de familia etc.) deben ser gravadas con la misma cantidad de impuesto. No obstante, el otro aspecto del problema —el de la carga relativa sobre personas cuyo monto de la base imponible es diferente— resulta más difícil de resolver".

Para entender mejor este aspecto, relevemos el concepto de **base imponible**, utilizando palabras de Sommers: "El concepto sujeto a impuesto, que queda después de las exenciones y deducciones permitidas, dice este autor, se conoce como la **base del impuesto**. Pero para propósito de análisis económico, puede ser bastante diferente de la base legal del impuesto. Es importante derivarla con propiedad, por-

que la naturaleza verdadera de la estructura de un impuesto se puede obscurecer por una incorrecta noción acerca de la base". Ejemplificando, en torno al impuesto sobre la renta individual que según se dijo estipula en EE. UU., una tasa del 20% sobre un ingreso neto gravable hasta de US.\$ 2.000.00, Sommers presenta el caso de un contribuyente con un ingreso de US.\$ 5.000.00 pero con exenciones por US.\$ 2.500.00 y deducciones por US.\$ 1.500.00. La base legal del impuesto es, en este caso de US.\$ 1.000,00. Sin embargo, para propósito de análisis económico, la base del impuesto será tomada frecuentemente por el total de US.\$ 5.000.00. En este caso, el contribuyente paga US.\$ 200,00 sobre un ingreso de 5.000,00 o sea el 4%".

Lo anterior se traduce en que una persona del mismo ingreso, pero sin las deducciones admisibles de la del ejemplo anterior, aunque con iguales exenciones, pagaría bajo idéntico régimen impositivo, en vez de US.\$ 200,00, US.\$ 500,00, o sea el 10%.

La base imponible en el caso de la renta, difiere pues, en términos económicos, para cada persona, del hecho que sus circunstancias la coloquen en términos de mayor o menor amplitud bajo la protección de los alivios impositivos previstos por la Ley. Y como es lógico, el impacto tributario, tendrá una relación inversa frente a cada una de estas posibilidades.

En el impuesto a la propiedad surgen más complicaciones sobre la relación entre impacto legal e impacto económico del tributo, no solo por diferencia en la base **imponible propia de cada contribuyente**, (al estilo del caso anterior), sino porque si para el cómputo de tal base, —y tratándose de inmuebles— se toma en cuenta su avalúo catastral, puede ocurrir que este avalúo difiera, por exceso o por defecto, del precio comercial de tales bienes.

— VII —

Tornando a la explicación de los índices de bienestar económico presentados por Due, como elementos de medición de la capacidad contributiva, recordemos las razones, en virtud de las cuales el distinguido profesor de Illinois, incluye entre tales índices al lado del rédito, la **riqueza patrimonial**. "...El bienestar económico de una familia depende no solamente del rédito ganado durante un periodo sino además, y mucho, del acervo de riqueza acumulada que posee. Mientras ese acervo sea invertido en actividades que reditúan nuevos ingresos, la riqueza se reflejará en parte en el rédito. Pero si dos personas no obstante poseer el mismo rédito y estar en idénticas condiciones, poseen distintos montos de riqueza acumulada, no estarán evidentemente en igual situación económica. La persona que posee un **quantum** de riqueza acumulada, no se ve compelida a ahorrar en la misma forma que aquella que no lo tiene. La persona con menos riqueza acumulada debe ahorrar para lograr el mismo grado de seguridad contra riesgos que la otra, y por lo tanto, no puede gozar del mismo nivel ordinario de consumo. Además una persona con un acervo de capital,

puede, si lo desea, consumir parte del mismo periódicamente a fin de mantener un nivel de vida superior a aquél que podría lograr no contando con ese capital".

"En general, entonces, —agrega Due— tanto el patrimonio como la renta, son medidas del bienestar económico. De los dos, la renta es la mejor medida, ya que determina el nivel de vida más exactamente que el patrimonio. Muchas personas obtienen altos ingresos y gozan de elevados niveles de vida y sin embargo, poseen una pequeña riqueza acumulada. Otras personas, especialmente las ya maduras que poseen su casa —habitación, tienen un monto de riqueza acumulada considerable, pero una renta periódica pequeña. Por ello, el basarse exclusivamente en el patrimonio, llevaría a serias desviaciones del principio de gravar en relación al bienestar económico. Es por eso que el empleo del criterio del patrimonio, junto con la utilización fundamental del criterio del rédito, ajustará con mayor precisión la estructura impositiva en función de bienestar económico total".

— VIII —

Un tercer índice del bienestar económico, puede ser, como se indicó atrás, el gasto efectuado. Los diversos tratadistas contemporáneos sobre la materia, coinciden en encontrar la lógica de la imposición fundada en tal criterio, en la tesis del filósofo Hobbes, según la cual "la equidad requiere que se grave a las personas sobre la base de lo que toman del producto total de la economía y no sobre la base de lo que agregan a él". Entre los economistas, John Stuart Mill fue el primero en defender este principio impositivo, con un carácter excluyente. En nuestro tiempo, el profesor Kaldor ha sido su principal teorizante y en la India, se ha iniciado recientemente su aplicación, con resultados controvertidos, como se verá en otro lugar.

De todas suertes, se dice que de nada sirve la riqueza acumulada como índice de bienestar, siéndolo en cambio cuando aquella se emplea en fines de consumo. (Es entendido que "el impuesto en función del gasto" difiere de los que recaen sobre gastos en particular, como en el caso de determinados consumos específicos, asunto éste que se tratará con la amplitud debida, en su oportunidad). Otros argumentos favorables al impuesto en función del gasto, pueden resumirse así:

- a). —Impulsa el ahorro de la comunidad y, con ello la potencialidad de inversión en el sector privado, cuando se busca por tal camino acrecentar la demanda efectiva y luchar contra el subdesarrollo;
- b). —Suponiendo que el ahorro estimulado por tal impuesto, no sea automáticamente invertido, significaría un correctivo en casos de inflación;
- c). —Evita la doble imposición del ingreso ahorrado; y,
- d). —Se le atribuye cierto grado de simplicidad a su recaudación;

Más, de otro lado, pueden anticiparse— ciertas objeciones principales:
a). —Como factor deprimente de los consumos, puede ser un agravante en crisis de depresión;

- b).—Si bien pueden deducirse ciertas sumas básicas por concepto de gastos efectuados, el impuesto en sí mismo “es difícil hacerlo progresivo, o aún impedir que sea regresivo, como en el caso de los típicos impuestos sobre los gastos, tal como el impuesto a las ventas” (Una de las formas específicas de la imposición al consumo); y
- c).—Empleado como criterio único para la imposición, el tributo en función del gasto, puede fomentar el escape en perjuicio del Fisco, de buena porción de las utilidades de las personas jurídicas, no repartidas a los accionistas. Las personas jurídicas no “gastan” las utilidades no distribuídas. (Una cosa distinta es que las reiviertan).

Dada la controversia sobre el impuesto en función del gasto, no debe admitirse sino como índice parcial del bienestar económico, y por lo tanto solo se justificaría, a nuestro juicio, como gravamen complementario al de la Renta. (Con este último criterio fue iniciada su aplicación en la India).

— IX —

Para poner término a esta parte de la exposición, conviene volver un poco sobre la progresividad habitual de los impuestos sobre el rédito y el patrimonio. Ya vimos como la tarifa del primero, expedida en 1948, en EE. UU., llega a un 91% sobre ingresos individuales de US.\$ 200.000.00 en adelante. La tónica es de un estilo semejante en Gran Bretaña, Suecia y otros países afiliados al sistema de “libre empresa”. En todos ellos se han criticado aquellas tarifas, por confiscatorias y desalentadoras de la inversión privada. Incluso el Presidente Kennedy se ha expresado últimamente en favor de una rebaja impositiva en su país, en plan de reanimar la actividad económica. (El Profesor Erhard había a su turno teorizado en su libro “Bienestar para Todos”, sobre la conveniencia de moderar la progresividad impositiva explicando que tasas bajas permitirían mayor iniciativa en el sector privado y consiguientemente crecimiento en el ingreso y el empleo, lo que a su turno daría lugar a recaudos Fiscales sobradamente compensatorios).

Sin embargo el argumento del desaliento de la inversión en virtud de altos impuestos, no se ha comprobado en términos matemáticos, fuera de que el alto grado de desarrollo de los países donde se formula esta objeción, parece quitarle solidez. Por otra parte, Butters después de largas investigaciones al respecto, en EE. UU., llegó a la conclusión, en 1954, de que las altas tasas impositivas, no menguan propiamente el incentivo de la inversión, (Las expectativas de Rentas y Beneficios) sino la capacidad financiera de los inversionistas. (Este punto, de gran importancia, está ampliamente expuesto por Butters en su estudio “Tributación, Incentivos y Capacidad Financiera”, incluido en el volumen “Lecturas sobre Política Fiscal” de American Economic Association, a cargo de Smithies y Butters).

Por otra parte existe la tesis de que la carga tributaria no hay que considerarla individual sino socialmente. Sobre ésta base será posible, pese a la progresión de los impuestos en referencia, que los incentivos del inversionista se mantengan, cuando aquellos puedan ser trasladados a otros sectores de la Comunidad, al menos en proporción substancial.

Como se verá adelante este asunto depende principalmente del grado de elasticidad de la demanda de los bienes finales a que esté vinculada de manera directa o indirecta la inversión, de la situación de la competencia, amén del ciclo económico que esté viviendo una nación.

Lo que sí puede aceptarse menos dubitativamente es que una intensa progresión en los impuestos de renta y patrimonio, puede oponerse a las inversiones de mayor riesgo. Pero en éste caso, cabe apelar a mayores niveles en materia de alivios impositivos.

— X —

Un acápito especial en este esquema, debe destinarse al asunto del procedimiento más económico y eficiente en materia de Administración y Recaudo impositivos.

Como antecedente debemos recordar que Smith pretendía que el impuesto no solamente fuera justo, sino **cierto**, con lo que buscaba que el contribuyente supiera de antemano e inequívicamente, el tiempo y forma de pago, así como su cuantía; **cómodo** en el sentido de que el sistema de exigirlo, implicara las menores dificultades posibles al contribuyente; y **económico** en el sentido de que el Estado no tuviera intermediarios para su cobranza, como ocurrió en siglos anteriores, en algunos países, con quebranto no solo de los intereses del Fisco, sino de los contribuyentes.

Sobra decir que la Economía del Recaudo nada tiene que ver con los efectos económicas de la Imposición, de que se hablará separadamente. Se trata apenas de 1) que en la Administración y cobro de los impuestos, se logren “costos mínimos de recaudación y cumplimiento compatibles con un control eficiente en la observancia de las obligaciones fiscales” 2) Que para el contribuyente sea también formalmente económico el impuesto, lo que equivale en gran medida a la característica de **comodidad** en la recaudación, pretendida por Smith.

Las modalidades que acaban de señalarse, como ideales para la economía en el recaudo y administración tributarias merecen su respectiva digresión.

En cuanto a la primera, puede afirmarse que en ella juega papel principal la capacitación técnica de la burocracia, su buena coordinación y dirección y la provisión de un número de funcionarios, compatible con el óptimo rendimiento de los recaudos. “Es obvio —dice Due— que el ideal no es el del personal mínimo posible: si la fuerza es pequeña, el Estado perderá directamente más en ingresos fiscales

que lo que gana en costos de recaudación, mediante la evasión ilegal. Generalmente suele aceptarse la regla, de que la fuerza administrativa debería crecer hasta el punto en que un peso adicional gastado en administración sea igual al ingreso adicional recibido, ya que si el Gobierno se detiene antes del límite, sufrirá un quebranto financiero directo e inmediato”.

Sin embargo, explica el profesor Due, “puede existir una justificación valedera para extender los servicios administrativos más allá de ese punto. Una buena observancia del cumplimiento de la Ley, no solamente brinda directamente mayores ingresos de las personas fiscalizadas, sino que asegura un mayor cumplimiento por parte de otras personas, que creen que serán descubiertas si buscan evadir el impuesto”. Empero, la adopción de personal y medios preventivos contra la evasión ilegal no parecen alterar el hecho de que lo ideal sea obtener la ecuación entre el ingreso marginal para el Fisco y el costo marginal para su administración. “La burocracia no puede crecer en proporción mayor a la del crecimiento del producto de los impuestos en conjunto”, había escrito Griziotti, de tiempo atrás.

El objetivo principal de la burocracia fiscal, es por definición, impedir las evasiones en el pago del impuesto.

El más frecuente caso de evasión, corresponde a desfiguraciones de la verdadera base imponible, de parte del contribuyente cuando hace su declaración de bienes, ingresos y gastos.

Tratándose de Impuestos de Renta y Patrimonio, son bien conocidos los expedientes para reducir la auténtica base imponible: Simulación de cargas gastos y pasivos, de un lado, y de otro, ocultamiento de ingresos o de activos mobiliarios. En el impuesto en función del gasto —asumiéndolo como única fuente de imposición personal— habría la inclinación a ocultar parte de los dispendios efectuados.

Respecto a los impuestos a los artículos de consumo, ya los exija el Fisco en el momento de su producción o al tiempo de venderse al público, no parece fácil su evasión, dado su “recaudo en la fuente”. Los derechos arancelarios suelen evadirse por la vía del contrabando. En cuanto a los impuestos por transferencia de finca raíz o por causa de herencia, también existe el régimen de “Recaudo en la Fuente”.

El Estado suele también, en algunos países acudir al régimen de “Recaudo en la Fuente”, de los impuestos sobre ciertos ingresos *vr. gr.*: 1). **Salarios**, cuando se establece que los empleadores deben deducir la cuota de los impuestos correspondientes, al momento del pago de la remuneración de sus empleados y obreros; 2). **Intereses**, cuando se obliga a los deudores (sobre todo personas jurídicas de derecho público o privado) a retener el impuesto correspondiente a sus prestamistas, por el concepto en cuestión; 3). **Dividendos**, cuando la Compañía debe hacer la misma retención del impuesto antes de hacer el pago respectivo a los accionistas; 4). **Arrendamientos**, cuando los arrendatarios deben hacer lo propio con el impuesto a cargo de su arrendador etc.

En estos casos el deudor de las sumas sujetas al impuesto actúa como su recaudador, por delegación del Estado, pero sin costos para éste. Se trata así tanto de simplificar el trabajo Gubernamental, como

de impedir evasiones ilegales. Cuando no hay fuentes de recaudo expeditivas, como las mencionadas, las evasiones ilegales son más posibles y el trabajo de la burocracia fiscal, más oneroso.

Entre las evasiones ilegales de difícil control, conviene mencionar el caso de la presentación de ciertos ingresos, alterando su origen y colocándolo bajo un rubro más favorecido por la Ley. Por ejemplo, existe la tendencia legislativa, a considerar las “ganancias de capital”, como ingreso sujeto a un impuesto menor que los ordinarios. “Las Ganancias de Capital” están exentas en Gran Bretaña y Canadá, y gozan de un tratamiento de favor manifiesto en EE. UU., y otros países, inclusive Colombia, pues, según nuestra legislación, las ganancias de capital por concepto de Bienes muebles (“activos inmovilizados”) están exentas y las provenientes de inmuebles, sujetas a un régimen más benigno en relación con la imposición ordinaria sobre la renta. (V. Arts. 40 y S.S. de la Ley 81 de 1960).

No sobra advertir que el concepto **Ganancias de capital**, corresponde a la diferencia en favor del contribuyente, entre los precios de adquisición y venta de ciertos bienes —muebles e inmuebles—independientes del negocio habitual del contribuyente.

Pues bien: Cuando la Ley favorece las ganancias de capital por compra-venta ocasional de acciones, puede ocurrir que algunas sociedades anónimas, decreten cierto grado de capitalización de utilidades, buscando maneras ingeniosas de hacer llegar a los accionistas los títulos de acción correspondientes, en forma aparentemente ocasional, en plan de que su impuesto a los **dividendos** quede sustituido por el que afecta las **ganancias de capital**.

Por otra parte, la sociedad puede acudir a la Fijación de altos sueldos a los directores, pagaderos en acciones. Por tal vía, la Sociedad reduce sus utilidades gravables y además favorece a sus directores con el mismo expediente de entregarles las acciones correspondientes a su mayor remuneración, en forma aparentemente ocasional.

Más, desde luego, esto no es sino uno de los casos posibles, de presentar ingresos correspondientes a un renglón fuertemente gravado, dentro de otro renglón, favorecido por la Ley.

Al lado de evasiones ilegales, esto es, a través de alteraciones en la presentación de la base imponible, existen otras que podrían llamarse **evasiones dentro de la Ley**, consistentes no en que ésta sea formalmente violada, sino en situarse efectivamente fuera de su alcance, con base en las modalidades propias de la estructura impositiva.

Si, por ejemplo, los intereses por títulos de deuda pública están exentos de impuesto, al paso que los dividendos de sociedades anónimas sí sufren su impacto, es posible que algunos accionistas prefieran dejar de serlo para tornarse acreedores del Estado. (Desde luego, ello dependerá del cotejo de los rendimientos netos de los respectivos papeles, entre otras circunstancias).

Si el ingreso de las sociedades de capital está más fuertemente gravado que el de las sociedades de personas, es posible que las inversiones tiendan a cambiar de forma jurídica.

Si la progresividad de los impuestos de Renta y Patrimonio es muy alta, puede ser conducente para una gran empresa, distribuirse en

sociedades filiales, medianas y pequeñas, del mismo modo que para una familia rica, dividir su patrimonio entre sus miembros.

Por último frente a una alta progresividad, puede ocurrir que se produzca una migración internacional de capitales, en busca de mejor trato fiscal, así como es posible ante altos impuestos de consumo, la migración interregional de comerciantes o aún de los propios consumidores.

Podrían multiplicarse los ejemplos. (V. Due, páginas 141 y siguientes de su "Análisis Económico de los Impuestos"; y Sommers, páginas 155 y siguientes de sus Finanzas públicas e Ingreso Nacional).

Resta por considerar el aspecto de la **Economía o comodidad** para el contribuyente apetecible en el sistema de recaudación de Impuestos personales.

La principal comodidad, consiste en que el desembolso por aquel concepto no se exija de una sola vez, sino por cuotas. El impacto será menos sensible para el contribuyente, pero a la vez el flujo impositivo llegará con un ritmo más frecuente a las arcas públicas. El beneficio es, pues, para Estado y particulares.

Este sistema de pago por cuotas, se ha hecho muy frecuente. Puede encontrarse en varias Legislaciones, incluso en la nuestra. Antes el sistema consistía en cuatro cuotas para los contribuyentes obligados a presentar con su declaración, una liquidación privada de su impuesto. (Ingreso gravable mayor de \$ 25.000.00, o para quienes, sin estar obligados se acogieran al sistema de la liquidación privada). Una reciente reglamentación, divide el pago del impuesto en 10 mensualidades, cuando aquél recaiga sobre una renta gravable superior a \$ 100.000,00.

Desde luego, las diversas formas de "retención en la fuente", de que hicimos mención con anterioridad, constituye también, al lado de las conocidas ventajas que el sistema ofrece al Estado, una modalidad favorable para el contribuyente, en vista de que la frecuente periodicidad de las cuotas (mensualidades) disminuye la dureza del impacto impositivo, con relación a lo que sería la exigibilidad del tributo anual por una sola vez.

— XI —

Vistos los principios de la imposición, recordemos sumariamente los fines no fiscales de aquella. Sea lo primero recordar que 1) los fines económicos y sociales de ciertos impuestos, se logran tanto más cuanto mayor sea el grado de minimización de su rendimiento; y 2) en ciertos otros casos, el mayor rendimiento fiscal es índice directo de la obtención de los fines económicos del impuesto.

Hay ejemplos ya clásicos para demostrar lo primero.

Un arancel proteccionista de la manufactura nacional en un país dado u otras formas de impuesto a importaciones competitivas, nos indicarán en amplio grado su eficiencia como estímulo para la producción doméstica de las mercancías, en tanto su rendimiento para el fisco resulte reducido.

Debería lograrse el mismo cuadro con el impuesto a las bebidas embriagantes, o sea que el objetivo de la reducción de su consumo, se habría logrado con mayor amplitud, en la medida en que no hubiera lugar a recaudos en virtud del impuesto. Para algunos es este un tipo de impuesto "moralizante". (Empero, puede explicarse en términos económicos, dada la carga que para la comunidad significa el desperdicio de fuerzas a manos de la embriaguez. "Así por ejemplo, si el consumo de bebidas alcohólicas resulta excesivo en relación al que se considera como deseable, debido a que los costos reales de la embriaguez para la sociedad, no son soportados por los productores de las bebidas y no aparecen entonces reflejados en los precios, un impuesto especial sobre tales productos con miras a la reducción del consumo y la producción a niveles adecuados, se justifica sobre la base del logro del objetivo de un ajuste óptimo de la producción").

Un impuesto en función del gasto, en plan de promover el ahorro privado, también logrará más satisfactoriamente su objetivo, en cuanto la recaudación correspondiente, pierda importancia.

Y si por el contrario, lo que se busca es la aceleración de los consumos en la comunidad, mediante un impuesto a los saldos bancarios ociosos o las utilidades no distribuidas de las Sociedades de Capital, dicho incremento de la función de consumo, se habrá obtenido en cuanto se relajen las cuentas corrientes o el conservadurismo de las empresas, o sea, en cuanto las respectivas bases imponibles decrezcan.

Lo mismo ocurre cuando ya no por la presencia del impuesto sino por la franca exención del mismo, se pretenden objetivos económicos y sociales. Es típico el caso de regiones y municipios industrializados a base de exención de tributos locales, o el de países que entre otros instrumentos para su progreso económico, acuden a disminuir su imposición sobre utilidades obtenidas en su territorio por inversionistas extranjeros o a rebajar o suprimir impuestos de importación sobre bienes de capital o materias primas indispensables.

Además de conocidos métodos de instrumentación del gasto público para evitar crisis de desempleo, en diversos países se han organizado las contribuciones del Seguro Social contra aquel riesgo, sobre la base de aliviar la carga respectiva para el patrono que mantenga cierto grado de estabilidad en la ocupación. También se ha rebajado la cuota patronal de los Seguros Sociales de invalidez y vejez, en cuanto los empresarios permitan trabajar en ciertas ocupaciones posibles, a inválidos parciales o a personas de avanzada madurez.

En los casos anteriores aparece que el rendimiento del impuesto o la contribución, resulta inversamente relacionado con los efectos económicos y sociales perseguidos.

Más, como se ha enunciado, existen otros casos en que por el contrario, el volumen de los recaudos corre parejamente con el objetivo económico del impuesto.

Sin referirnos ahora al volumen de la inversión pública, dirigida a fortalecer o incrementar el sistema económico, y eventualmente financiada con impuestos, conviene ejemplificar la posible relación directa entre el crecimiento de los recaudos y los objetivos económicos, con

el caso de impuestos a ganancias excedentes, o simplemente de impuestos muy elevados, en plan de contener o atemperar una inflación.

El impuesto anti-inflacionario es, por definición, el que retira fondos del sector privado, sin destinarlos a fines productivos en el sector público. Cuanto mayor sea el volumen de los recaudos obtenidos, más se habrá logrado el efecto anti-inflacionario. Un débil recaudo en estos casos, querrá decir que la inflación continúa. (Para algunos la alta imposición anti-inflacionaria, cifrada en tarifas muy progresivas sobre el rédito, produce el efecto contrario, ya que la gente preferiría gastar e incluso malgastar a sabiendas de que de todas suertes perdería su ingreso a manos del Gobierno. Pero aquella actitud podría contenerse, por un impuesto simultáneo "en función del gasto").

La alta imposición, en épocas de guerra, bien sea considerada aquella en conjunto, o mediante la creación de tasas ad-hoc, para "ganancias extraordinarias de guerra", como fue el caso de EE. UU., en el pasado conflicto, se ha inspirado siempre en un propósito anti-inflacionario.

Desde mucho antes de la Teoría de Keynes o de la práctica de Schacht, en cuanto a altos impuestos para aliviar las tensiones inflacionarias de la guerra, varios teóricos se habían manifestado en favor de esta tesis. Entre otros, Sprague, quien se expresaba desde 1917, en los siguientes términos:

"La financiación de la guerra a base de impuestos, ofrece muchas ventajas, tanto sobre el papel moneda como sobre los empréstitos. A una de estas ventajas, aún cuando no la más importante, puede con justicia prestársele atención especial, porque contribuiría mucho a la viabilidad de la política tributaria. Como hemos visto, tanto el papel moneda como el empréstito, es indudable que provocan un alza general de precios. Creo que se admitirá sin dificultad que un país beligerante que se financiase íntegramente (aparte de los empréstitos extranjeros) con impuestos sobre la renta suplementados con impuestos sobre un reducido número de mercancías, experimentaría un alza escasa o nula sobre su nivel general de precios... Puede añadirse —termina diciendo Sprague— que para aquellas personas que perciben rentas estacionarias de cuantía moderada, los impuestos propuestos serían menos gravosos que la pérdida resultante del alza de precios bajo la política de empréstitos practicada por los países ahora en guerra". (Quizás no sobra observar como la inflación —aunque no probablemente la originada en gastos de Guerra— puede encararse también mediante otro instrumento fiscal, los títulos de Deuda pública, a través de los cuales el Estado retira dinero del público, para esterilizarlo en la Tesorería o en su Banca Central. La suscripción de aquellos títulos puede ser voluntaria, o en ciertos extremos forzosa).

— XII —

Ocupémonos ahora del asunto de la carga de la imposición. En primer lugar, alguien distinto del sujeto legal del impuesto, suele pagarlo, parcial o totalmente. Podemos anticipar que la traslación es

fenómeno que no se circunscribe a los impuestos sobre el consumo (o en términos específicos sobre producción, consumo, ventas o importaciones) sino que puede ocurrir en casi todos los demás impuestos, incluyendo el que afecta los ingresos de la Empresa y del Individuo.

Por eso ha perdido terreno la distinción entre impuestos directos e indirectos, para diferenciar los que venían teniéndose como no trasladables y aquellos cuya traslación se estimaba posible. Hoy puede mantenerse aquella distinción pero no bajo este concepto, sino asumiendo que el impuesto al rédito afecta directamente las ganancias de individuos o empresas y que las diversas formas de impuestos al consumo o a otras transacciones, afecta indirectamente los ingresos de compradores y de vendedores. Además, tal distinción se mantiene como factor aclaratorio en la contabilidad del ingreso nacional y también dentro de la contabilidad fiscal.

Es conocido el distingo tradicional entre traslación, incidencia y efectos económicos del impuesto. Para quienes sostienen tal distingo, la traslación es el hecho de que el sujeto pasivo de un impuesto, pueda trasladarlo a través de modificaciones en sus precios de oferta o demanda; la incidencia, es el resultado de tal desplazamiento (A traslada su impuesto a B., este a C y sucesivamente, si es posible); y efectos económicos, son las actitudes que los diversos sectores económicos asuman ante la presencia del tributo sujeto a análisis.

Sin embargo, varios autores están franca o implícitamente contra el distingo tradicional.

En cuanto a la traslación se refiere, Von Mering expresa que "el objeto de la teoría de la traslación de los impuestos es el proceso que se inicia con los efectos económicos que siguen al momento del impacto del impuesto hasta su incidencia final".

Gerloff, por su parte afirma: "El primer efecto económico de un impuesto, es la tendencia a su traslación por parte del contribuyente, dadas determinadas circunstancias del mercado".

O sea que en estas definiciones, la traslación resulta asimilada a uno de los efectos económicos del impuesto. Y consiguientemente, el distingo tradicional, por este aspecto, tiende a desaparecer.

Sin embargo, aún aceptando esta tesis, el proceso de traslación mantiene ciertas características propias que lo diferencian de otros efectos económicos:

La primera, consiste en que la traslación solo se manifiesta una vez pagado el impuesto por parte de quien es sujeto de su primer impacto.

La segunda, nos la recuerda Sommers, cuando afirma que "el análisis de la traslación se reduce a la posibilidad de cambiar el precio de los bienes y servicios".

En cambio, los efectos distintos de la traslación, pueden manifestarse antes o después de la aplicación del impuesto y corresponder a situaciones distintas de un cambio de precios en los productos de determinado sector contribuyente. (Vr. gr. efectos en los precios y costos de otros sectores, asignación y uso alternativo de los factores, amén de los efectos globales —a largo plazo— sobre ahorro, inversión, consumo e ingreso nacionales).

Llamemos **efectos traslación** a aquellos que se originan en cambios en los precios de oferta o demanda del contribuyente, después de pagado el impuesto. Y efectos **extra traslación** a los restantes.

En cuanto a los efectos extra-traslación, podemos ilustrarlos, con algunos ejemplos:

1) efectos surtidos antes de la vigencia y aplicación del impuesto, los cuales pueden representarse en el alza de precios ocurrida en Colombia, con antelación a la decisión del Congreso sobre el proyecto oficial de gravar el dólar para importaciones, punto de partida, como todos sabemos, hacia la devaluación monetaria actualmente en vigencia. Recuérdese además, que aquella alza de precios se manifestó aún en renglones cuyas demandas —directa e indirecta— aparecen desconectados del régimen de importaciones;

2) Efectos en sectores colocados, aparentemente por lo menos, por fuera de la órbita del impuesto. Como ejemplo, recordemos que en otro lugar se habló de evasiones al impuesto **dentro de la ley** asumiendo que el presunto contribuyente se colocaría fuera de su alcance. El asunto se ejemplificó con la migración internacional o interregional de capitales, consumidores y negocios, pudiendo agregarse que también es posible el caso de trabajadores migrantes, ante un alto impuesto a los salarios. Pues bien: En todos estos casos la migración puede tener determinados efectos económicos, en los lugares de partida y efectos correlativos en los de llegada. Tales efectos pueden representarse en cambios de precios. Pero su mayor interés se relaciona con su influjo sobre el volumen y distribución del ingreso y sobre el empleo alternativo de los factores.

3) Efectos manifiestos después de un probable largo lapso, a contar de la aplicación del impuesto, entre los cuales podrían mencionarse a) La expansión industrial de un país, determinada por la vigencia de un arancel proteccionista; b) los propios resultados del gasto público, (especialmente en inversión), cuando se financia por la vía tributaria, estimándolos en función del consumo, el ahorro, el empleo y el ingreso de la comunidad.

— XIII —

Es claro que la carga social de la imposición, se mide en términos de efectos-traslación y de efectos extra-traslación.

En cuanto a los efectos-traslación, o sea el desplazamiento inmediato o sucesivo del impuesto en virtud de modificaciones de los precios de oferta o demanda del contribuyente afectado, suele decirse que dicha **ondulación** provoca una determinada **incidencia** en cabeza de aquellos sobre quienes recae la traslación. O en otros términos que ésta se mide a través de aquella.

Empero, también el concepto de **incidencia** que tradicionalmente se limitaba a los **efectos-traslación**, tiende a extenderse por los autores, en los últimos tiempos, a los efectos **extra-traslación**, con base en la propia terminología tradicional, según la cual "**incidencia**" de un im-

puesto es el lugar donde descansa la carga final" (definición de Pantoloni, entre muchos autores).

Prueba de esta extensión del concepto está en la definición de incidencia dada por Due al considerarla como "la forma en que la carga del impuesto queda asignada entre los varios grupos de la Economía. Esto solo puede determinarse, según el mismo autor, después de considerar todos los reajustes que ocurren como resultado del impuesto, incluyendo reacciones de tipo secundario como los cambios en los precios de los factores".

Por su parte, Sommers afirma "**que es imposible decidir en dónde descansa el impuesto, sin conocer sus efectos sobre la producción, el el consumo, el ahorro etc'**".

Mas, a pesar a esta **concepción extensiva de la incidencia**, no puede desconocerse que es menos difícil establecer en **quién o quiénes incide un impuesto**, a través de los efectos traslación, que a través de los efectos extra-traslación. Un hombre de sentido común, incluso un economista, puede decirnos "en quién descansa en forma más inmediata la carga del impuesto", para usar las palabras con que definió la incidencia el Comité Colwyn, de Gran Bretaña, en su Informe Económico y Financiero de 1927. En cambio, decir en quién descansa en **forma mediata** el impuesto y medir los efectos económicos distintos de las alteraciones en los precios que puedan imputársele, requieren un análisis más cuidadoso. Es indispensable estudiar numerosas variables y su interrelación probable, para luego establecer ciertas cuantificaciones difíciles. El cálculo econométrico, podrá entonces ser útil. Más con todo, sus bases o sus resultados pueden no ser realistas.

— XIV —

Hemos dicho que los **efectos traslación** se originan, con ocasión del pago del impuesto, en la modificación de los precios de oferta o demanda del contribuyente. Ello significa que en el primer caso, éste actúa como vendedor, configurándose lo que Somers denomina **protraslación** (traslación hacia adelante); y que en el segundo actúa como comprador, esto es, que ejerce, según terminología del mismo autor, la **retrotraslación** (traslación hacia atrás).

Una sola figura, el obrero basta para demostrar estas dos direcciones de la traslación. Como asalariado, puede sufrir el impacto de un impuesto sobre su ingreso, y a su turno pretender trasladarlo hacia adelante, lo que significaría su exigencia al patrono, de una adición compensatoria en el salario. O en vez de esta conducta y actuando ya como consumidor puede pretender retrotrasladar el impuesto a su ingreso, regateando ante su proveedor por precios inferiores a los que pagaba antes.

La traslación en cualquiera de tales direcciones puede y suele ejercerse en varios grados. Si el asalariado logró trasladar su impuesto al patrono, éste a su turno, tenderá a traducir el mayor salario de aquel en precios más elevados para sus mercancías. (traslación de segundo grado).

O puede ocurrir que una protraslación dé lugar a una retrotraslación. Podría suponerse que el patrono no pueda por determinadas circunstancias, ejercer la protraslación prevista en el párrafo anterior. Pero que en cambio pueda obtener precios inferiores de su proveedor de materias primas.

- 1—**Traslación en período de mercado**, la cual ocurre cuando la empresa o sector contribuyentes, efectúan un aumento en el precio de los bienes existentes al momento del impuesto (protraslación), o cuando a la inversa, son los consumidores quienes trasladan un impuesto personal, obteniendo rebajas en el precio de aquellos bienes (Retrotraslación).
- 2—**Traslación a corto plazo**, que se efectúa mediante un aumento en los precios, por parte de la empresa o sector contribuyentes, manteniendo invariable el equipo de producción pero reduciendo la oferta futura de los bienes por producir (protraslación), o mediante la obtención por parte de los contribuyentes de una rebaja en el precio de materias primas, servicios o bienes intermedios requeridos para su producción futura (Retrotraslación).
- 3—**Traslación a largo plazo**, caso en el cual ocurre un aumento en el precio de la oferta futura por parte de la empresa o sector contribuyentes en vista de una reducción en la cantidad ofrecida en virtud de una reducción en la capacidad productiva (protraslación) o por la obtención de menores precios en las materias primas y demás bienes de que aquellos deben abastecerse (Retrotraslación).

— XV —

Las dos últimas situaciones de traslación, cobran más relevancia a la luz del análisis económico. En su estudio, será difícil dejar de tomar en cuenta ciertos efectos secundarios del impuesto (extratraslación).

Sin embargo, es nuestro deseo desplazarlos lo menos posible a éste último territorio.

En cuanto nos sea dado, permaneceremos circunscritos a los efectos-traslación.

En este plan, presentamos las siguientes proposiciones:

- 1—La traslación, en cualquiera de sus dos direcciones, puede ser parcial o total. En el primer caso será porque el contribuyente, dadas las circunstancias, debe absorber parte del impuesto.
- 2—La protraslación, en todos los casos, será más factible si la elasticidad de la demanda de bienes o servicios ofrecidos por el contribuyente es igual o menor que la unidad.
- 3—La inelasticidad de la oferta facilita en todos los casos, la Retrotraslación.
- 4—La protraslación a largo plazo del impuesto a las utilidades cuando grava las ganancias excedentes de las empresas, será más posible en situaciones de competencia que bajo monopolio absoluto. Sin embargo, en aquellas, el grado de traslación está subordinado a

— 88 —

las tendencias de los costos y, como siempre, al grado de inelasticidad de la demanda de los bienes o servicios materia del negocio del contribuyente.

- 5—Los impuestos al consumo tenderán a ser protrasladados a corto plazo, tanto en situaciones de competencia como en monopolio, dependiendo el grado de traslación de la inelasticidad de la demanda de los artículos gravados, por una parte y por otra, del comportamiento de los costos preexistentes al impuesto. En mercado oligopólico, temporariamente, puede prescindirse de la traslación.
- 6—En situaciones de monoposonio la retrotraslación es más posible en todos los casos, que en cualquier grado de competencia.
- 7—En períodos de expansión económica, o de simple inflación monetaria la protraslación se facilita notablemente. A la inversa, en períodos deflacionarios, la retrotraslación es más posible.

— XVI —

Explicuemos el sentido de algunas de las anteriores proposiciones.

La hipótesis anunciada en la primera proposición puede darse en toda clase de impuestos ya graven las transacciones o el rédito líquido del contribuyente. Ello explica que cuando no hay transacciones ni se origina rédito, no cabe suponer que haya lugar a traslación. Por ejemplo, el impuesto patrimonial por la casa habitación que ocupe el propio dueño, no podrá trasladarse en tanto esta situación se mantenga.

Se dice en la segunda proposición que “la protraslación, en todos los casos, será más posible si la elasticidad de la demanda es igual o menor que la unidad”. Ello se ejemplifica fácilmente en el caso de un impuesto al consumo. Si se vendían antes 1.000 unidades a \$ 2.00 pesos cada una y sobreviene un impuesto por unidad de \$ 0,50, éste podrá trasladarse totalmente contando con una elasticidad de la demanda en ningún caso superior a 1. Entonces bastará reducir la oferta a 800 unidades y elevar el precio por unidad a \$ 2,50. El desembolso total de los consumidores no habrá variado. Y la protraslación del impuesto se habrá efectuado en un ciento por ciento.

En cambio, si el productor se encuentra ante una elasticidad de la demanda de su artículo, mayor que la unidad, mientras la oferta de sus materias primas registra un grado de inelasticidad que le permite comprar a un precio rebajado en \$ 0.50 las correspondientes a cada unidad de su producto, preferirá seguramente maniobrar en este sentido, obteniéndose entonces la total retrotraslación del impuesto. Así queda explicada, en este párrafo la tercera proposición según la cual “la inelasticidad de la oferta facilita la retrotraslación”.

La proposición 4a. se circunscribe a la protraslación a largo plazo del impuesto a las utilidades de las empresas, dando por supuestos muchos obstáculos indudables a la protraslación a corto plazo.

En el entendido de que 1) el impuesto al rédito de las empresas, solo grava las ganancias excedentes (por oposición a las “normales”)

— 89 —

y 2) en consecuencia, las empresas marginales no deberán pagarlo, habría que concluir en que solo las empresas ^{no} ~~super~~ marginales sufrirán el impacto del impuesto y consiguientemente estarían interesadas en trasladarlo a largo plazo (por reducción de la capacidad productiva). El análisis de la protraslación en este caso sería pues, en función del impuesto que grave utilidades excedentes (sobrenormales).

(El argumento de que la "empresa marginal" fija el precio y de que en consecuencia no hay lugar a protraslación, se neutraliza con la tesis de importantes economistas —Robertson, entre otros— de que en muchos casos no es la marginal sino la "empresa representativa" la que fija el precio, fuera de que en competencia "monopólica", no cabe hablar de "empresas marginales", pues tal competencia se caracteriza, entre otros signos por la diferenciación del producto ofrecido por cada vendedor).

Con las aclaraciones anteriores y en el supuesto tradicional de que un monopolio absoluto habrá logrado, con antelación al impuesto, un volumen de producción y un precio determinantes del **óptimo beneficio extraordinario**, es como puede explicarse que ni aún a largo plazo sea ventajoso para el monopolista pretender la protraslación del impuesto. Si la mayor utilidad sobrenormal posible es de \$ 1.000 y el impuesto la grava con un 20 %, la utilidad neta quedará en \$ 800. Esta suma es superior al 80 % de cualquier otra cifra posible de utilidades extraordinarias de suerte que no sería costeable al monopolista reducir su capacidad productiva, en plan de protrasladar el impuesto, mediante más altos precios. Por ello afirma Sommers: "En condiciones de monopolio y suponiendo que incluso a largo plazo habrá ganancias extraordinarias, un gravamen sobre estas ganancias no tendrá efecto ninguno siempre y cuando se suponga que el impuesto grava las ganancias económicas de los negocios. (Este tipo de ganancias son las que exclusivamente deben atribuirse a la empresa como "factor" productivo. Las "ganancias contables" suelen involucrar réditos por otros conceptos y en tal caso el análisis variaría). La planta de mejor tamaño para el monopolio antes del impuesto —agrega Sommers— seguirá siendo la de mejor tamaño después de establecido el impuesto. Por lo tanto, solo en el caso de monopolio puede afirmarse que un impuesto a las ganancias extraordinarias no será trasladado aún a largo plazo".

A diferencia de lo que ocurre en el monopolio —lo dice el texto de la proposición 4a.— "la protraslación a largo plazo del impuesto a las utilidades, cuando grava las ganancias excedentes de las empresas, será más posible en situaciones de competencia. . ."

Sabemos que el lector tenderá a descartar aquel tipo de traslación en la hipótesis ciertamente teórica de la competencia perfecta, pues como se ha anotado, la traslación a largo plazo solamente es lógica cuando el impuesto afecta utilidades extraordinarias y las de empresas en competencia perfecta, tendrán que ser, por definición, "ganancias normales" (el precio iguala al costo y éste incluye la ganancia normal).

Mas, "la ganancia normal debe ser lo suficientemente elevada para inducir a todos los empresarios que se encuentran en la industria a

permanecer dentro de la misma, pero no lo suficientemente elevada para inducir a nuevos empresarios a ingresar a ella. Si el precio es superior o inferior al costo habrá un ingreso o un egreso de empresarios, según el caso, con tendencia a la eliminación de las utilidades que están más abajo o más arriba de lo normal". Sin embargo, temporalmente, mientras ingresan a la industria nuevos empresarios halagados por una situación eventual de ganancias excedentes, puede ocurrir que un impuesto al rédito absorba tales ganancias, impidiendo —por falta de incentivo— que aquel ingreso de competidores se cumpla. En tal caso "el número de empresas no aumentaría y persistiría el precio prevaleciente. Entonces el hecho de que se graven las ganancias sobrenormales, impide un cambio en los precios (hacia abajo) que en otra forma si ocurriría". Sería ésta una hipótesis de traslación insólita pero posible, en la cual la supuesta perfección del mercado, resultaría automáticamente desvirtuada por el impuesto neutralizante del incentivo y consiguientemente del "libre acceso".

En cuanto a la competencia monopólica, entendiendo por tal aquella a la cual tiene acceso gran número de vendedores y de compradores pero donde se ofrecen productos diferenciados, es realista suponer la protraslación a largo plazo.

En efecto: Las ganancias extraordinarias son enteramente probables, dado el factor **monopolio** derivado casualmente de la **diferenciación** del producto, pero ellas podrían ser eliminadas a la larga, dado el factor **competencia**, implícito en el **libre acceso** al género de industria de que se trate. Si, entretanto, un impuesto a aquellas ganancias hace indeseable para nuevos competidores el ingreso a tal industria, ocurriría lo mismo que en la hipótesis anterior de la competencia perfecta o sea que el impuesto mantendría precios por encima del nivel en que podrían situarse, de no existir tal "bloqueo" fiscal al libre acceso. (Esta hipótesis del más bajo nivel de precios, a falta del impuesto, puede mantenerse, mientras los costos a largo plazo en la industria en cuestión no se tornen crecientes, lo que ocurriría en vista de un encarecimiento de los factores, por ejemplo).

Pero por otra parte, el mismo tipo de impuesto, en una industria que actúa en competencia monopólica, puede determinar no ya la renuencia al ingreso de nuevos competidores, sino el éxodo parcial de empresarios preestablecidos dentro del sector afectado, quienes viéndose privados por el Fisco de las ganancias excedentes que pretendían a través de la diferenciación de su producto, se desplazarán a actividades menos gravadas (si las hubiere) o simplemente preferirán la liquidez. (Recuérdese la relación entre "la tasa marginal de rendimiento" y "la tasa marginal de preferencia por la liquidez", o sea que ante un rendimiento marginal de utilidades por percibir, inferior al mínimo supuesto o deseado por el empresario, éste preferirá sustraer su dinero de la inversión o abstenerse de invertir). Ello quiere decir, que en cualquiera de estos supuestos, disminuye la capacidad productiva de la industria objeto del tributo, haciéndose con ello, factible su protraslación. (La hipótesis de una restricción de la capacidad productiva en una industria, por éxodo de empresarios insa-

tisfechos del tributo, cabe aún más efáticamente si no se cuenta con costos decrecientes a largo plazo).

La 5a.—proposición se explica fácilmente. Como se dijo en otro lugar, los impuestos al consumo afectan directamente la producción e indirectamente las ganancias de la empresa. Esto es, actúan como un costo adicional al proceso productivo.

En virtud de ser un sobre-costos para el empresario, la reacción inmediata de este será trasladarlo bien sea hacia adelante o hacia atrás. Sin embargo, la proposición se contrae a la protraslación.

Ya se ha dicho en qué consiste el proceso de la protraslación a corto término. O sea que se trata de una reducción de la cantidad producida, manteniendo, en cambio, invariable, la capacidad de producción.

Es el caso típico de optar deliberadamente por no trabajar a plena capacidad, a fin de establecer mayores precios, de lo cual se acusa usualmente a los monopolios. Esta práctica encuentra desde luego, su mejor pretexto, en cualquiera de las formas de la imposición al consumo.

“El aumento de los costos, motivado por el impuesto —dice Sommers— hará que el monopolista reconsidere el monto de su producción— con el fin de seguir obteniendo el máximo de ganancia. Teniendo en cuenta que la curva del costo marginal se eleva a causa del impuesto y que la curva del ingreso marginal tiene (se supone) inclinación descendente hacia la derecha, la intersección de las curvas del ingreso marginal y del costo marginal sufrirá un desplazamiento hacia la izquierda, del punto donde primeramente se encontraba. Esto significa que la producción óptima será menor que antes (en virtud de que se supone que el ingreso medio o precio tiene inclinación descendente hacia la derecha) y que el precio será más elevado”.

En cuanto a situaciones de competencia, pueden considerarse las dos hipótesis tratadas en la explicación de la proposición 4a., a saber: Competencia perfecta y competencia monopolística.

Un impuesto al consumo en **competencia perfecta**, determinará un desplazamiento negativo de la curva de oferta, una consiguiente elevación de precios y una disminución de la demanda, cuando ésta es por lo menos, relativamente inelástica. El resultado será una menor cantidad producida y un mayor precio por unidad.

Es probable que el mayor precio en este caso, no refleje totalmente el impuesto, pues el desplazamiento negativo de la curva de oferta habrá podido significar un fenómeno de costos crecientes a corto plazo, (deseconomías en costos fijos, Vr. gr.) Se pretenderá, entonces protrasladar tanto el impuesto como el encarecimiento de costos resultantes del desplazamiento de la curva de oferta. Si la demanda no es absoluta, sino relativamente inelástica, habrá que concluir en que no es receptiva, de inmediato, de una elevación de precios correspondientes al total de los dos conceptos que se pretenden trasladar. De ahí que a corto plazo, la protraslación solo podrá ser parcial. (El resto del impuesto lo absorberá el contribuyente).

Un impuesto al consumo en **competencia monopolística**, podrá dar lugar a la misma protraslación parcial, a corto plazo, prevista para com-

petencia perfecta. Ello, en el evento de que en esta situación de competencia prive el **libre acceso** sobre el factor **monopolio** de cada firma con respecto a su producto específicamente diferenciado. Pues en tal evento —según vimos al tratar la proposición 4a.— la tendencia a largo plazo sería a ganancias normales, como en competencia perfecta. Entonces, a corto plazo, cabría en el supuesto indicado, el análisis del párrafo anterior.

Más, si sobre el factor libre acceso prevalece el factor monopolio en la citada competencia monopolística, con la tendencia final no a ganancias normales sino a ganancias excedentes, entonces habría que concluir que las empresas integrantes de la respectiva industria, actuarían en su caso y con respecto a su producto, al igual que un monopolio absoluto. O sea que reconsiderarían la cantidad por producir (disminuyéndola) y el precio por cobrar (aumentándolo), en forma tal que les permitiera obtener, después del impuesto, la mayor utilidad posible, lo que podría ocurrir a causa de que la disminución de los ingresos totales resultare inferior a la de los costos totales (V. el cuadro 19 de la obra de Sommers y sus explicaciones).

Sin embargo, cuando en vez de competencia monopolística —tal como se ha entendido —existe un oligopolio— pocos vendedores, no libre acceso a la industria y productos diferenciados— es posible que, por lo menos durante algún tiempo, las firmas oligopólicas absorban íntegramente el impuesto, es decir, que no suban los precios.

Ello, porque como es bien sabido, en un mercado oligopólico, cada vendedor está en capacidad de “acechar” a los demás. Y es probable que cada firma tema que al subir los precios de su producto, las restantes no imiten su conducta y en tal forma le arrebatan su clientela. En tal caso cada cual querrá compensarse, por la mayor cantidad vendida, de lo que “pierde”, no intentando la traslación. Entonces los precios antiguos permanecerán. Y se estará ante el equilibrio de tipo “Gato y Ratón”, para usar la calificación del Profesor Robinson a este tipo de evento en el mercado oligopólico.

Sin embargo, y por muchas razones que se presumen conocidas del lector, la tendencia a la protraslación (o la retrotraslación) de parte de las firmas en oligopolio, aparecerá poco después. Será duro pero inevitable dentro de la “libertad” de la llamada “economía de mercado” —tomada sin reservas— soportar la alianza “Gato Ratón”.

La proposición 6a. está al alcance de todos. En efecto, un comprador único (monopsonio u oligopsonio), que suele ejercer simultáneamente el papel de monopolio frente a los consumidores, está en condiciones propicias para fijar precios de compra ante numerosos vendedores dispersos de materias primas o mano de obra. Ello quiere decir, que éstos podrían ser objeto de retrotraslación de los impuestos de aquel.

Otra cosa sería si el monopsonio tuviera que negociar con una fuerte organización cooperativa de productores de materias primas o con una poderosa organización sindical de los trabajadores. En tal caso habría un comprador único frente a un vendedor único. Se lograría probablemente el poder **compensatorio**, cuya urgencia económico-social ha destacado al profesor Galbraith. En términos estrictamente econó-

micos estaríamos ante un monopolio bilateral y sería dudosa la retro-traslación del impuesto a cargo directo del monopsonio.

Si esto lo relacionamos con el ciclo económico, (proposición 7a.), tendríamos por el contrario que en expansión o en inflación, una red cooperativa o una organización sindical vigorosa tenderían a imponer mayores precios y salarios (en plan de protrasladar los impuestos de sus afiliados, sin que el monopsonio industrial debatiera largamente el asunto, vista su certeza de poder trasladar estos nuevos costos al consumidor (traslación del 2º grado), en razón de la demanda excesiva.

La situación del párrafo anterior no podría mantenerse y tenderá, quizás, a invertirse en épocas de depresión, pues ante una contracción de la demanda efectiva poco pueden las organizaciones cooperativas y sindicales, en plan de mejorar o aun de sostener los precios o salarios a su cuidado. Por definición, una depresión, conduce al desempleo y a los precios bajos. Y es sumamente difícil que el obrero y el pequeño agricultor no pierdan más por tales fenómenos que lo que puedan ganar en menores precios de consumo. (En otra oportunidad se estudiarán los principales instrumentos conocidos, de orden fiscal y monetario, contra la depresión).

— XVII —

Dejando para un estudio separado el asunto de la política Fiscal y monetaria y su influencia sobre el ingreso nacional y su distribución, pretendemos terminar este esquema con las más necesarias consideraciones sobre la posición de los impuestos en el balance del ingreso y del producto de la comunidad.

Empecemos por recordar sumariamente al menos las nociones de producto y de ingreso nacional. El primero, como es sabido, es la suma de los valores agregados que una comunidad produce en un período determinado. El ingreso, es la suma recibida por los factores como retribución por la actividad de cada uno en aquel proceso productivo. Por ello, según Sirkin, “en cualquiera de estos casos el total de las demandas, o ingreso común, debe dar como suma el total de la producción corriente; así pues, ingreso total y producto total significan la misma cosa considerada desde distintos puntos de vista: la misma cifra se obtiene si se suma, sea el valor total de la producción o el total de los ingresos generados durante el proceso de elaboración de dicho producto”.

La presentación más burda del producto nacional bruto (concepto que contrasta con el producto nacional neto, resultante de restar de aquel la cantidad calculada de capital utilizado durante el ejercicio contable convencional —un año generalmente—, incluye las siguientes partidas: 1) Gastos en consumo personal; 2) Inversión bruta del sector privado; 3) Compras públicas de bienes y servicios.

Desde luego, estas 3 grandes partidas, tienen subdivisiones muy conocidas. En cuanto a la cuenta de inversión bruta en el sector privado, por ejemplo, recuérdese que ella incluye, para sumarlos o restarlos, según el caso, los saldos positivos o negativos que arroje la subcuenta

de inversión extranjera (balance de cambios) o la de cambios en las existencias de los negocios (“ajuste de inventarios”), cuyos mecanismos se dan por sabidos.

Para mejor ejemplificar, representamos el cuadro del producto nacional Bruto de los EE. UU., en 1957, obtenido del respectivo informe (1958) del Departamento de Comercio de aquel país, y computado, como es costumbre, en miles de millones de dólares:

1)—Gastos en consumo personal:			
Bienes duraderos	39,9		
Bienes no duraderos	138,0		
Servicios	106,5		284,4
2)—Inversión bruta del Sector			
PRIVADO... .. .			68,8
Inversión interna bruta		65,3	
Nuevas construcciones	36,4		
Bienes duraderos de prod.	27,9		
Cambios en las existencias de los negocios	1,0		
Inversión extranjera neta		3,5	
3)—Compras públicas de Bienes			
y Servicios... .. .			87,1
Federales	50,8		
Estatales y locales	36,3		
PRODUCTO NACIONAL BRUTO			440,3

En correspondencia a este cuadro, existe lógicamente el relativo al ingreso de los factores: a) remuneración del trabajo asalariado; b) Ganancias personales por renta, profesión, actividades agrícolas; c) Utilidades de sociedades de capital (antes de deducir impuestos); d) Intereses netos, cuyo total sumado a otras cuentas, Vr. gr. “Reservas de consumo de capital”, “impuestos mercantiles indirectos y pasivos no gravable”, “pagos transferidos de los negocios”, “superavit disponible de las empresas públicas menos subsidios”, nos da la suma del Ingreso Nacional Bruto, cuya cuantía, salvo una mínima discrepancia estadística del 0,7 que debe agregarse a esta columna del balance, iguala a la ya vista del producto Nacional Bruto (440.300 millones de dólares). El INB suele llamarse también, como se recuerda fácilmente, ‘cargas en contra del PNB’. (Para ganar espacio, se prescinde de la presentación del cuadro, un poco minucioso del INB de EE. UU., por 1957, el cual, tomado de la misma fuente utilizada para el PNB, está igualmente reproducido por Sirkin en su libro “Introducción a la Teoría Macroeconómica”, publicado en español por el FCE, pág. 24).

Nos desviaríamos del asunto específico de este esquema, si deriváramos al análisis de cada una de las cuentas nacionales figurantes en la columna del INB o de las subcuentas del PNB.

Por tanto, y para mejor volver a nuestro terreno, adoptemos un mo-

delo ultra simplificado de Balance Nacional, que nos permita discurrir sobre los impuestos. (Frente a cada una de las cuentas de este balance "ideal", el lector puede colocar cifras relativas a cualquier comunidad Nacional. Finalmente, las sumas serán iguales. Estaremos ante la ecuación $INB = PNB$).

INGRESOS
(I N B)

- 1) Sueldos, salarios etc.
- 2) Renta y otras ganancias individuales (Negocios, profesiones, actividades agrícolas).
- 3) Ganancias de Empresas de Capital (antes de deducir Impuestos).
- 4) Intereses netos
- 5) Reservas de Consumo de Capital (depreciación)
- 6) Impuestos indirectos

PRODUCCION
(P N B)

- 1) Gastos en consumo personal (o ventas a los consumidores).
- 2) Inversión privada bruta (o ventas a empresas en Cuentas de Capital).
- 3) Compras de bienes o servicios del Sector público (o "Ventas al Gobierno").

Con ocasión de este modelo, cabe distinguir entre producto nacional Bruto y Producto Nacional Neto. Y a su turno diferenciar entre PNN a precios de mercado y PNN a costo de factores, sea lo que estos auténticamente perciban del proceso de la Producción.

Si a la suma del PNB, restamos la cuenta 5 de la columna del INB (Reservas de consumo de Capital o "depreciación") encontramos el Producto Nacional Neto (a precios de mercado). Si de la suma resultante, restamos aún la cuenta 6 de la columna del INB (impuestos indirectos), encontraremos el PNN a costo (o precios) de factores.

La razón que obligaría a restar del total del PNB, la reserva de consumo de capital, para obtener el PNN a precios de mercado, fue mencionada tangencialmente, algunos párrafos atrás. Pero recalquémosla con palabras de Ruggles: "...El producto nacional neto, no representa la ganancia neta obtenida en el proceso de producción. La producción corriente (o sea la del período contable sometido a análisis) ha podido efectuarse, únicamente, mediante el uso de bienes de capital producidos en el pasado. Esa producción posterior, que excede al capital consumido (Producto Nacional Neto) refleja con mayor exactitud la ganancia neta obtenida por medio de la producción. El Producto Nacional Bruto, menos las asignaciones por consumo de capital representa la ganancia neta obtenida por la Economía durante el período corriente, puesto que indica el valor de mercado de la producción existente en exceso del valor de mercado de los bienes de

capital consumidos. Representa la cantidad que quedaría si todos los bienes de capital consumidos, se reemplazaran tomándolos del total del Producto Nacional Bruto".

Ahora bien, obtenido en los términos anteriores, el PNN a precios de mercado, expliquemos por qué restando todavía el valor de los impuestos indirectos, obtendremos el PNN a costo de factores, o sea que nos encontraremos con una suma igual —salvo discrepancia estadística— a la de las cuatro primeras partidas de la columna del INB, suma que por esta razón se denomina también Ingreso Nacional a costo de factores.

Nuevamente dice el Profesor Richard Ruggles:

"El producto nacional bruto es la producción nacional valorada a los precios del mercado. El producto nacional neto que hemos obtenido al deducir del producto nacional bruto el consumo de capital, también se expresa a los precios del mercado. Hasta este momento no hemos mencionado ningún otro método de valorar la producción. Sin embargo, es posible valorar ya sea la producción de una empresa particular, o la producción nacional total, considerando lo que cuestan los factores de la producción en lugar de estimarla por la cantidad de bienes que coloca en el mercado. Tal valoración en términos del costo de los factores, puede utilizarse para mostrar el uso a que se destinan los recursos productivos de la Economía en los diversos tipos de producción"

Ruggles trae un ejemplo, según el cual la Industria Tabacalera, en EE. UU., en 1947, produjo derivados del Tabaco vendidos en el mercado por 3.000 millones de Dólares. Los bienes materiales y servicios que compró a otras empresas para elaborar tales productos, costaron 1.000 millones de Dólares —Por tanto, el valor agregado a la producción, por este concepto, de parte de los tabacaleros fue, a precios de mercado, de 2.000 millones de dólares. Sin embargo, de esta suma habría que deducir cerca de 1.600 millones que corresponden a costos de ningún factor productivo, sino que en su mayoría, fueron pagados por concepto de Impuestos Federales y Estatales, ya que la industria Tabacalera, está fuertemente gravada en su producción. Por lo tanto, solo se pudo disponer de unos 400 millones de dólares, para asignar entre los factores ordinarios de la producción, incluyendo las utilidades.

Por este motivo concluye el Profesor Ruggles:

"De acuerdo con la cuenta de ingreso y productos nacionales que aparece en el cuadro 18 (pág. 81 de su obra "INGRESO NACIONAL — Introducción y Análisis", versión española del FCE, México, 1956), tendrían que excluirse los impuestos indirectos (Los que no sean directos sobre el ingreso de las utilidades, incluso los que gravan la propiedad), así como las asignaciones por consumo de capital. Lo que queda es en esencia el producto nacional neto valorado al costo de los factores y no a los precios del mercado".

Esta exclusión de los impuestos indirectos (entendidos en la forma que se ha anotado antes) de la suma del PNN a precios de mercado, en plan de conseguir la cifra de ese mismo producto a costo de factores o sea el volumen del ingreso que estos perciben, conduce a la

importante cuestión de por qué no estimar al Estado (o sus servicios) como factor de la producción que se efectúa en el sector privado.

Pues tal cuestión no se deriva únicamente de aquella práctica contable con relación a los impuestos indirectos, sino que se hace también patente al registrar las utilidades de empresas de capital (partida 3a. de la columna del INB, en el modelo abstracto que venimos usando), sin deducción de los respectivos impuestos directos, la cual debería verificarse si se asumiera el Estado como un factor de producción. (La imposición indirecta se excluye categóricamente del costo de los factores; la directa se excluye implícitamente, por lo observado en este párrafo).

Sin embargo, para muchos, el Estado debería estimarse como un factor de producción y consiguientemente los impuestos tendrían que imputarse como su remuneración. Esta opinión, inicialmente expuesta por los Fisiócratas, fue acogida más tarde por Jevons y por Walker, y en alguna medida, hace unos 20 años, por Simón Kuznets.

¿Por qué entonces la contabilidad del Ingreso Nacional, en la mayoría de los países, no refleja este punto de vista?

Varios motivos prácticos suelen aducirse al respecto.

“El primero de ellos —dice Sommers— lo encontramos en la respuesta a las preguntas siguientes: Por qué se pagan impuestos? Son pagos por los servicios prestados por el Gobierno, en la misma forma que los salarios son pagos al trabajo? No es desde luego posible considerar a todos los impuestos como la parte del ingreso nacional que el Gobierno recibe por los servicios prestados a la producción. Los ingresos Fiscales provenientes del Impuesto, pueden tener otros fines frecuentemente opuestos al Fomento de la producción (lo que podría decirse indirectamente, en ciertos casos del impuesto en función del Gasto, o directamente de una alta progresión en el impuesto al rédito). Siguiendo este razonamiento los impuestos tendrían que ser divididos de acuerdo con el propósito que se persiga con ellos o según la finalidad del Gasto que con ellos se financiara. Los impuestos que se usaran para fomentar la producción (aunque esto fuera indirectamente, como por ejemplo con los gastos de defensa nacional) tendrían que ser separados de los que no tienen otra finalidad que la redistribución del Ingreso”.

“Este proceso de clasificación de los impuestos, sería sumamente difícil, por muchas razones: La mayor parte de los impuestos tiene más de una finalidad, por lo que no sería fácil resolver el problema con una nueva clasificación de los distintos impuestos. Por otro lado, los gastos Gubernamentales son financiados solo en parte por los ingresos que se obtienen de los impuestos, de donde resulta que sería incorrecto considerar que la finalidad de los impuestos en su conjunto es la misma que la de los gastos públicos en su conjunto. Por último, aún los impuestos que no tienen otra finalidad que la de lograr la redistribución del ingreso, pueden tener efectos secundarios favorables al fomento de la producción, en la medida en que su existencia mejore las perspectivas de los negocios, lo cual puede suceder por un aumento de la propensión a consumir o porque disminuya el peligro de cambios políticos perjudiciales a la empresa privada”.

Por otro lado, agrega Sommers, “considerar a los impuestos sobre los negocios como una de las partes en que se distribuye el ingreso por los servicios prestados por el Gobierno a la producción, supondría necesariamente que los impuestos estuvieran basados solamente en el principio del beneficio recibido (principio descartado en Teoría Financiera según se ha visto en otra parte de nuestra exposición). Además los impuestos sobre los negocios no pueden tratarse como pagos por servicios productivos, solicitados y obtenidos, como es el caso de los salarios, las Rentas y los intereses.

A lo anterior debe agregarse la dificultad “en determinar con exactitud, la parte que del total de ingresos por concepto de impuestos, corresponde a cada uno de los sectores del ingreso nacional, sobre todo si tenemos en cuenta la traslación de los impuestos, caso en el cual el problema no tiene prácticamente solución”.

Resumiendo la anterior argumentación diríamos que la imposición directa no puede contabilizarse como pago al “Factor Gobierno”, no solo porque su fundamento teórico descansa en principios distintos al del beneficio recibido, sino en vista de los siguientes problemas de cuantificación: 1) Los servicios que se financian con impuestos, no son objeto de venta como los de los demás factores; 2) La financiación de los servicios del Estado no se hace únicamente con impuestos; 3) No puede precisarse que parte de la imposición va al fomento de la producción y que parte a otros fines; 4) Hay impuestos que tienden a inhibir antes que a fomentar la producción; 5) Hay otros que se dirigen exclusivamente a la redistribución del ingreso, con efectos imprecisables en el fomento indirecto de la producción; 6) En muchos casos la imposición es trasladable, de suerte que podría disminuir el ingreso computado a los demás factores en el balance de la Renta Nacional.

Las anteriores razones parecen, pues, muy valederas, para explicar por qué la imposición no constituye una partida separada en la columna del ingreso medido en términos de costo de los factores. Hay que suponer que el valor de los recaudos estará engrosando en una u otra forma el ingreso de los factores específicamente contabilizados, ya se cifre en salarios, en rentas o en utilidades de las Empresas de Capital. No podría suceder de otra manera, pues lo cierto es que parte sustancial del PNB, está constituido por el renglón de “compras públicas de bienes y servicios”.

Sin embargo, aquí ocurre otra dificultad estadística, salvada también convencionalmente. Ella consiste, según Sirkin, en que “los beneficiarios de los servicios públicos puedan ser indistintamente productores o consumidores, y no es posible determinar de inmediato lo que son, de tal manera que es difícil separar los productos del gobierno, en las categorías de bienes intermedios y finales”.

“Por tales razones —agrega el mismo autor— la mayoría de los sistemas de contabilidad siguen la práctica de tratar la producción del sector Gubernamental, como si consistiera en su totalidad en productos finales valorizados al costo (el precio de los productos comprados a otros productores más el costo de los servicios de mano de obra contratados por el Gobierno). Como consecuencia de este método to-



das las compras que hace el Gobierno se registran a cargo de la producción corriente; es decir, se consideran como si todas se consumieran durante el período en curso, de manera que en este caso no hay nada que sea de la categoría de una inversión pública".

Por eso Sirkin anota que el concepto "compras públicas de Bienes y Servicios" debería entenderse como "la producción de servicios que el Gobierno presta al consumidor", pero que tal cuenta se mantiene separada de la del Consumo personal en vista de que esta responde a un conjunto de fuerzas diferentes a las determinantes de aquella.

En este punto, damos por terminado este esquema notoriamente insuficiente de la Teoría del Impuesto. Pero una y otra vez, en la vía de las Finanzas públicas, tropezaremos con una y otra de sus diversas manifestaciones. Aquí solo hemos pretendido tratar de prepararnos para su encuentro.

NOTAS

Dos autores, principalmente, han guiado este ensayo, como se aprecia fácilmente en su texto:

Jhon F. Due en su obra "Análisis Económico de los impuestos en el cuadro general de las Finanzas Públicas". (Versión española de Editorial "El Ateneo" de Buenos Aires, diciembre 1959), y,

Harold M. Sommers, en su libro "Finanzas Públicas e Ingreso Nacional", publicado por primera vez en español, en 1953, por Fondo de Cultura Económica de México, libro de análisis económico que ha servido al autor de este ensayo, durante varios años de docencia.

Han sido obras auxiliares de consulta, las siguientes:

- (1) "Introducción a la Teoría Macroeconómica" de G. Sirkin, publicado en español por el Fondo de Cultura Económica, México, 1962.
- (2) "Ingreso Nacional — Introducción y Análisis", publicación en español del Fondo de Cultura Económica, México, 1956.
- (3) "Instituciones Financieras" del Profesor Maurice Duverger, publicada en español por la Editorial Bosch, Barcelona, 1960.
- (4) "Tratado de Política Fiscal", de M. Laure, publicación en español de "Editorial de Derecho Financiero", Madrid, 1960.
- (5) "Principios de Ciencia de las Finanzas", de B. Grizlotti, publicado en español por Editorial DEPALMA, Buenos Aires, desde 1948.
- (6) "Tratado de Ciencia de la Hacienda Pública", del doctor Esteban Jaramillo — Tercera Edición — Talleres Gráficas "Mundo al Día", Bogotá.
- (7) "Principios de Hacienda Pública", del antiguo Presidente italiano, Luigi Einaudi, publicada en español, desde 1948, por Ediciones Aguilar, Madrid.
- (8) "Problemas Monetarios Internacionales y Nacionales", de Per Jacobsson, publicada en español por Editorial Tecnos, Madrid, 1958.
- (9) "Principios de Ciencia de la Hacienda", de Cesare Cosciani, versión española de "Editorial de Derecho Financiero", Madrid, 1960.
- (10) "Empréstitos e Impuestos en la Hacienda de Guerra", del Profesor O. W. Sprague, ensayo incorporado por The American Economic Association, en "Lecturas sobre

Política Fiscal", compilación de altos estudios sobre la materia, publicada en español por Revistas de Occidente, Madrid, 1955. Estas "Lecturas" se integraron bajo la dirección de Smithies y Butters).

- (11) "Como pagar la Guerra", de J. M. Keynes, extractos del folleto publicado bajo el mismo título en Gran Bretaña, en 1949, incluidos en las "Lecturas" a que se refiere la nota anterior.
- (12) "Bienestar para Todos", de Ludwig Erhard, versión española de Ediciones Omega S. A., Barcelona, 1957.
- (13) "Monopolio", de E. A. G. Robinson, vertido por primera vez al español, por Fondo de Cultura Económica, México, en 1942.
- (14) "La Dimensión óptima de la Empresa", del mismo E. A. G. Robinson, versión española de Editorial "El Ateneo", Buenos Aires, 1957.
- (15) "Teoría de los precios", compilación de ensayos sobre este aspecto de la Teoría Económica, bajo la dirección de G. J. Stigler y K. E. Boulding, publicación en español de Aguilar, 1960.
- (16) "Doctrina de la Economía Tributaria", de Wilhelm Gerloff, cuyo texto aparece en el segundo volumen del "Tratado de Finanzas", compilación de estudios Financieros hecha bajo la dirección conjunta del mencionado tratadista y del Profesor Fritz Neumark, ambos de la Universidad de Francfort del Meno. La publicación en español de este Tratado, fue hecha por Editorial "El Ateneo" de Buenos Aires, 1961.
- (17) "Tributación, Incentivos y Capacidad Financiera", de J. Keith Butters, incorporado en las "Lecturas sobre Política Fiscal" a que se refieren las Notas 10 y 11.
- (18) "Capitalismo Americano — El Concepto del Poder compensatorio", de Jhon Kenneth Galbraith, publicado en español por Ediciones Ariel, de Barcelona, 1956.
- (19) "Impuesto al Gasto Individual en la India", capítulo del libro sobre este tema, de Raja J. Cheliah, miembro del Consejo de Investigación Económica de Nueva Delhi, publicado en Nueva York en 1960. Este capítulo fue reproducido en español, por el diario "El Tiempo" de Bogotá, en Noviembre de 1962.
- (20) Ley 80 de 1960 y D. 437 de 1961, de la Legislación Colombiana.