FINANZAS PUBLICAS

REVISTA DEL DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS FINANCIEROS

MINISTERIO DE HACIENDA

CHILE

SUMARIO

		Pág.
Editorial		1
Discurso del Sr. Ministro de Hacienda		2
Discurso del Director del Departamento de Estudios Financieros		4
Gonzalo Martner G.	Significado y funciones de la Política Fiscal en un País Subdesarrollado	7
Carlos Matus R.	Política Fiscal y Desarrollo Económico	20
Tom E. Davis	La Inflación y las Finanzas Públicas	51
M. Elena Viveros, Sergio Aranda y Douglas Escobar	La Significación Económica del Presupuesto	59
Carlos Matus R.	La Medición del Efecto Inflacionario o Deflacionario del Presupuesto del Gobierno	66
Gustavo Acuña, Fernando Alarcón y José Sulbrandt	Ideas Fundamentales Acerca de una Reforma de la Ley Orgánica del Presupuesto	80
Roberto Betinyani	Flexibilidad Tributaria	86
Oficina de Estudios Tributarios	Variaciones Estacionales en la Percepción de Impuestos	95
Enrique Piedrabuena R.	Alternativas para la Reforma del Sistema de Impuestos Indirectos	113
Albán Lataste H.	Metodología de Clasificación de las Cuentas del Sector Público	141

VOL. I MAYO-AGOSTO/SEPT.-DIC. 1957 Nºs. 2 y 3

REVISTA FINANZAS PUBLICAS

Director: CARLOS MATUS R.

Comité de Redacción:

GONZALO MARTNER G. JOSE DAIE L.

FINANZAS PUBLICAS, revista editada por el Departamento de Estudios Financieros, es una publicación abierta a todos los economistas y a cualquiera persona que con seriedad y espíritu científico desee dar su opinión sobre problemas teóricos y prácticos de las finanzas públicas nacionales y extranjeras.

El Director de FINANZAS PUBLICAS, que es el Director del Departamento de Estudios Financieros, tiene la facultad de decidir la publicación de las colaboraciones que se presenten. La decisión se basa exclusivamente en la calidad y forma del trabajo, y no en las opiniones personales que se emitan.

Los juicios que las diferentes personas expresen a través de esta Revista, aun en el caso de los propios técnicos del Departamento de Estudios Financieros, no reflejan necesariamente los de este Servicio.

FINANZAS PUBLICAS aparece tres veces al año, en los meses de abril, agosto y diciembre.

PRIMERAS JORNADAS DE ESTUDIOS FISCALES

En el mes de Junio del año en curso se efectuaron las PRIMERAS JORNADAS DE ESTUDIOS FISCALES, auspiciadas por el Departamento de Estudios Financieros del Ministerio de Hacienda. Durante tres días consecutivos, se discutieron las diversas ponencias con que los participantes plantearon sus puntos de vista sobre interesantes aspectos de las finanzas públicas, tanto en sus enfoques teóricos como prácticos.

Las principales ponencias versaron sobre materias relativas a la contribución de las finanzas del Estado en el desenvolvimiento económico y en la estabilidad. En relación a la influencia de las finanzas públicas sobre el desarrollo, se presentaron ponencias sobre las funciones de la política fiscal en los países subdesarrollados y sobre las vinculaciones existentes entre la política fiscal y el desarrollo económico. En relación a las conexiones con los problemas de estabilidad, se estudió una ponencia sobre inflación y finanzas públicas.

Posteriormente, se debatieron materias relativas a la significación económica del presupuesto gubernamental; se diseñó una metodología para medir el efecto inflacionario o deflacionario neto del presupuesto del Gobierno; se discutieron las ideas fundamentales acerca de una reforma de la ley orgánica del Presupuesto chileno; etc.

Sobre tributación se presentaron diversas ponencias, en las que se discutieron materias como la flexibilidad tributaria; las variaciones estacionales en la percepción de impuestos; las alternativas para la reforma del sistema de impuestos indirectos; y otras.

Respecto de materias de estadísticas fiscal y tributaria, se trataron ponencias sobre la metodología de clasificación de las estadísticas fiscales y sobre la estadística tributaria en impuestos Internos.

En materias de administración, se discutieron ponencias sobre las Oficinas de Racionalización de la Administración Pública, sobre las nuevas modalidades administrativas en oficinas de asesoría, sobre codificación tributaria, etc.

Las Jornadas Fiscales congregaron cerca de sesenta economistas, técnicos y profesionales especializados en cuestiones financieras y dieron oportunidad para promover un amplio cambio de ideas entre los participantes. Tanto por el número de los participantes, como por el nivel que alcanzaron los debates, puede afirmarse que la realización de este torneo constituyó un señalado éxito esperándose que las próximas Jornadas permitirán lograr una nueva superación de los especialistas chilenos en materias fiscales.

DISCURSO DEL SR. MINISTRO DE HACIENDA, DON EDUARDO URZUA M., CON MOTIVO DE LA INAUGURACION DE LAS PRIMERAS JORNADAS FISCALES.

Señores:

El Ministro de Hacienda ha aceptado gustoso la invitación que le fuera formulada para concurrir a inaugurar estas Primeras Jornadas de Estudios Fiscales, que celebrarán los técnicos de los distintos organismos de asesoría económica con que cuenta el Ministerio de Hacienda, porque ha podido percatarse de la importancia que tiene para el Gobierno contar con grupos de profesionales, especializados en materias económicas y financieras, que le asistan en el estudio e investigación de la realidad nacional.

Las pesadas labores administrativas que corresponden a los encargados de la conducción de la política económica y financiera, no les permiten dirigir, investigar y estudiar simultáneamente los complejos y crecientes problemas sociales, económicos y financieros. La necesidad de obtener un conocimiento más cabal de la realidad fiscal chilena, de confeccionar programas de financiamiento y de orientación del gasto público ha hecho indispensable contar, con especialistas encargados de confeccionar los estudios y proyectos y de asistir directamente al Ministro de Hacienda.

Reconociendo esta necesidad, el Gobierno se ha preocupado desde 1953 de ir creando y robusteciendo, en los diferentes niveles de la organización estatal, servicios de asesoría. Así surgió el Departamento de Estudios Financieros, creado a base de una sección del mismo nombre existente en la Subsecretaría de Hacienda. En ese mismo año la Ley Orgánica de la Dirección General de Impuestos Internos, en cuya redacción correspondió participar al Ministro de Hacienda como Director General de ese Servicio, contempló la creación de los Departamentos Técnico Financiero y Relacionador y de Investigación Tributaria. Posteriormente se transforma también la Sección Estadística e Investigaciones Económicas del Banco Central en su actual Departamento de Estudios.

El Gobierno ha estado permanentemente preocupado por fortalecer y ampliar los Departamentos actualmente existentes, y, al efecto ha correspondido, al Ministro de Hacienda impulsar el proyecto de creación de una Unidad Central de Racionalización de la Administración Pública, entidad que gracias a los fondos que se obtuvieron en la Ley Nº 12.084 y en la Ley de Presupuestos de 1957 se encuentra en funcionamiento. Es innecesario destacar las enormes proyecciones que tendrá esta iniciativa para lograr la aspiración nacional de poder tener una Administración Pública, reducida en su volumen, eficiente y con personal bien remunerado. Es aspiración del Ministro de Hacienda dar estructura legal defi-

nitiva a esta Oficina en un proyecto que próximamente será sometido al Congreso Nacional. Al mismo tiempo se está estudiando una reestructuración total de la Dirección de Presupuestos y del sistema presupuestario chileno, el cual se ha mantenido casi sin mayores alteraciones desde hace 30 años, cuando fuera delineado por la Misión Kemmerer.

Con el fin de estimular el estudio y la implantación de reformas en el sistema tributario y de crear las condiciones administrativas que son indispensables para el funcionamiento del Código Tributario, se contrató al Instituto de Organización y Administración de Empresas de la Universidad de Chile. Este organismo ha venido realizando importantes estudios de racionalización y simplificación de trabajos en la Dirección General de Impuestos Internos, los cuales culminarán con la confección de una nueva pirámide de organización del Servicio, descentralizando sus dependencias y propendiendo a una mejor utilización de los recursos disponibles.

En 1956 se creó la Oficina de Estudios Tributarios, organismo que junto con representar una nueva modalidad administrativa, está realizando una interesante labor de investigación estadística tributaria. Una vez terminada esta labor será posible contar con un completo censo tributario que mostrará la distribución de la carga impositiva por sectores económicos brindando así un valioso material para la orientación de la política tributaria futura, y haciendo posible la introducción de incentivos para las actividades productoras.

No ha sido ajena a las preocupaciones del Gobierno la necesidad de delinear una más racional política arancelaria. A este efecto, se ha obtenido junto, con la reforma del sistema cambiario y la simplificación de su administración a través de la Comisión de Cambios Internacionales, una mejor organización de los organismos conexos mediante su centralización en el Departamento de Comercio Exterior de la Subsecretaría de Hacienda. Estas reformas son complementadas actualmente con una revisión del sistema arancelario con el propósito de fomentar a la industria sana del país y evitar la aparición, bajo el alero de un proteccionismo mal entendido, de actividades antieconómicas.

Todas estas iniciativas que se han mencionado demuestran que está en marcha en nuestro país un profundo proceso de reforma fiscal. Es más, vuestra presencia aquí, en la inauguración de este torneo de carácter técnico y científico, ajeno a intereses políticos y sectarios, atestiguan la aparición de un nuevo espíritu en los organismos financieros de Chile. Vosotros representáis el capital humano, el capital acumulado en conocimiento técnico, con que cuenta nuestro país, para proseguir la renovación de nuestra estructura financiera. Sé que vuestra vocación es el estudio y que muchos han logrado perfeccionar sus conocimientos en los centros más avanzados de otros países. Todos encontraréis aquí, en las Jornadas de Estudio que se inician, una oportunidad de intercambiar puntos de vista, de relatar experiencias y de buscar nuevos planteamientos, en la tarea común de perfeccionar nuestra política económica y hacer posible un más acelerado desarrollo económico para Chile.

DISCURSO DEL DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS FINANCIEROS, SR. CARLOS MATUS R.

Sr. Ministro de Hacienda:

Srta. Subsecretario de Hacienda,
Señores participantes:

Las finanzas públicas no son nuevas en este mundo. Por el contrario, desde los albores de la historia encontramos en cada época principios y prácticas financieras cambiantes. Los teólogos escolásticos, como Santo Tomás de Aquino, consideraban inmorales la deuda pública y el pago de intereses. Juan Bodino, de principios de la presente era, aprobaba sólo las siguientes fuentes de ingresos en el presupuesto fiscal: la propiedad pública, la conquista, los obsequios (que son pocos), las contribuciones anuales de los aliados, los derechos aduanales, y los impuestos en último término. La deuda pública constituía la "ruina de los príncipes", y los períodos de dificultad financiera debían abordarse con el producto de la acumulación previa de fondos. Sólo la guerra justificaba los préstamos y tributos de carácter extraordinario.

Hobbes, mucho más revolucionario y realista, reconoce la limitación de los ingresos provenientes de los dominios públicos, y declara que el monarca debe recurrir a los impuestos, y en ocasiones hasta al crédito público. Sin embargo, Adam Smith, algo más conservador, afirmó que sólo la falta de frugalidad en tiempos de paz hacía necesarias las deudas en tiempos de guerra.

Paralelamente a este pensamiento, los gastos públicos experimentaban un tren creciente, especialmente en los comienzos de la revolución industrial. Al respecto, Alvin Hansen dice: "Los servicios oficiales, comenzando por la elemental función de proteger la vida y la propiedad, se extendieron debido a las exigencias de un sistema fabril en desarrollo, de la rápida aglomeración de la población en enormes ciudades y de los problemas de organización cada vez mayores que implicaban estos desarrollos. Fué menester emplear la acción colectiva para protegerse contra incendios e inundaciones, para suministrar servicios de salubridad y hospitalización, para proteger la salud pública y prevenir la contaminación de enfermedades contagiosas, para proveer medios de comunicación, creando carreteras, servicios postales y en muchos países telégrafos y teléfonos, para proporcionar protección contra el crimen y, con el nacimiento de la democracia, para facilitar en mayor escala la educación popular".

El cumplimiento de todas estas funciones, naturalmente implicaba una tributación creciente. Ello hizo escribir a Benjamín Franklin, como cualquier contribuyente de nuestra época, que "en este mundo nada es más cierto que la muerte y los impuestos". No es extraño, entonces, que hoy la gente trate de evadir ambos hechos con igual esfuerzo.

En los comienzos del capitalismo, la política fiscal, trataba de eliminar en lo posible su interferencia con el funcionamiento de la economía privada. Las finanzas públicas eran consideradas como un mal necesario y los impuestos eran gastos improductivos. La política fiscal consistía en la reducción de los gastos públicos al mínimo y una tributación que

alterara lo menos posible los precios y la asignación de los recursos productivos.

Con la sola excepción de la época mercantilista, éste era el panorama de las Finanzas Públicas. Todos los principios financieros tradicionales, como el del equilibrio presupuestario, tienen como telón de fondo esa época.

Después de la gran depresión, aparecieron en el escenario de los fenómenos económicos, ideas verdaderamente revolucionarias en las Finanzas Públicas. Se desecha el equilibrio presupuestario como un fin en sí, y se considera a la política fiscal como el medio para lograr ciertos fines que las fuerzas naturales de la economía, "la mano invisible de Adam Smith", no podrían proveer con seguridad. Esta es la llamada Política Fiscal compensatoria. Los déficit presupuestarios no son ya indeseables, sino en la medida que se producen contra la intención de los Gobiernos. Los superávit dejan de ser política sana en todos los casos. En resumen, se produce una quiebra total de los principios financieros tradicionales, y se pierde toda similitud con las reglas aplicables a las finanzas privadas.

Esta es, señores, en forma muy breve la evolución de las Finanzas Públicas, marco histórico indispensable para comprender que los principios y las políticas cambian con las épocas. Nuevas realidades originan nuevas teorías y nuevos principios. Ello implica la necesidad de estar permanentemente alerta a los acontecimientos, a los cambios sociales, a las necesidades económicas, para poder interpretarlos y darles adecuada solución.

El estudio de la economía, muy especialmente la nuestra, es la forma de satisfacer esa necesidad en relación con los problemas fiscales.

El Departamento de Estudios Financieros, que cumple cuatro años de existencia en estos días, ha captado esta necesidad y ha decidido abordarla. Pensamos que, además de la labor cotidiana de investigación de problemas prácticos e inmediatos, es de gran importancia el intercambio de ideas sobre problemas más generales, y que la adecuada coordinación de la macro y micro investigación, de lo práctico y lo teórico, debe formar un equilibrio necesario para el avance del pensamiento económico.

Las Jornadas Fiscales que hoy se inauguran, constituyen un primer esfuerzo, modesto, en la medida de nuestras posibilidades, destinado a tener gran trascendencia en la ejecución de la política fiscal. Queremos demostrar la tremenda necesidad de crear las bases científicas para la elección de las alternativas que presenta la política económica. Queremos demostrar la importancia que los estudios tienen para la mejor administración de la economía. Queremos demostrar, mediante la discusión y el intercambio de ideas, que una mejor coordinación en nuestras labores es indispensable para nuestra eficiencia. Queremos demostrar, en fin, que el conocimiento de nuestra realidad económica, de nuestros propios problemas, facilitará el encuentro de soluciones propias, claramente ligadas a nuestras características, a nuestra estructura económica.

La tarea no es fácil. La costumbre prima casi siempre sobre la lógica, por lo menos a corto plazo. Sin embargo, las ideas dominan siempre el futuro. Quiero en estos momentos sólo recordarles las palabras de un economista ilustre: "Las ideas de los economistas y filósofos polí-

ticos, tanto cuando son correctas como cuando están equivocadas, son más poderosas de lo que comunmente se cree. En realidad el mundo está gobernado por poco más que esto. Los hombres prácticos, que se creen exentos por completo de cualquiera influencia intelectual, son generalmente esclavos de algún economista difunto. Los maniáticos de la autoridad, que oyen voces en el aire, destilan su frenesí inspirados en algún mal escritor académico de algunos años atrás. Estoy seguro de que el poder de los intereses creados se exagera mucho comparado con la intrusión gradual de las ideas. No, por cierto, en forma inmediata, sino después de un intervalo; porque en el campo de la filosofía económica y política no hay muchos que estén influídos por las nuevas teorías cuando pasan de los 25 ó 30 años de edad, de manera que las ideas que los funcionarios públicos y políticos, y aun los agitadores, aplican a los acontecimientos actuales, no serán probablemente las más novedosas. Pero, tarde o temprano, son las ideas y no los intereses creados los que presentan peligros, tanto para mal como para bien".

Así hablaba Keynes, en la parte final de su obra fundamental, y los hechos le han dado en gran parte la razón. En muchos casos para bien y en otros para mal.

Nosotros, infinitamente más modestos, mediante estas Jornadas, trataremos de crear en aspectos parciales del pensamiento económico, ciertos criterios generales orientadores de la política económica, concordantes con el grado de desarrollo de nuestra economía. La reformulación de la política fiscal sobre bases más nuevas y firmes, en función del logro de un desarrollo económico más acelerado y estable, será la tarea fundamental de esta Jornada y las que vengan. Para ello, debemos reconcentrarnos en nuestros propios problemas, nuestra realidad especial, y tratar de rehuir de las ideas añejas que se cuelan inadvertidamente en nuestro pensamiento. Creemos que este método será fructífero, y nos permitirá descubrir numerosos prejuicios que nos enceguesen cuando creemos ver con toda claridad. Nuestros países viven culturalmente hacia afuera, y asimilamos con mucha facilidad el arte, la ciencia, las costumbres del exterior, sin un proceso racional de depuración. Por esto no es extraño que también asimilemos los modelos teóricos y sus soluciones consecuentes de política, de los países desarrollados. No es extraño oir hablar en nuestro país de políticas anticíclicas, de la deficiencia de la demanda efectiva, de que el crecimiento de la economía requiere de cierta presión inflacionaria del Gobierno para aprovechar al máximo los recursos y factores productivos; que la tributación indirecta es regresiva, etc., sin proponernos averiguar el origen de estas afirmaciones y su validez relativa. Espero que estas Jornadas serán de positivo beneficio a este respecto, y nos permita descansadamente analizar todas las afirmaciones dogmáticas que andan rondando nuestras cabezas, y pasarlas por el tamiz del pensamiento riguroso. Para ello sólo se requiere buena voluntad y mente abierta.

Agradezco a las autoridades del Ministerio su presencia en estos momentos, y la de todos Uds., que hacen posible que este intercambio de ideas sea fructífero y positivo.

Muchas gracias.

Santiago, Junio de 1957.

SIGNIFICADO Y FUNCIONES DE LA POLITICA FISCAL EN UN PAIS SUBDESARROLLADO

Por GONZALO MARTNER G.

1. — Introducción.

En los últimos años se han venido multiplicando los esfuerzos de los economistas fiscales en los países subdesarrollados por llegar a precisar las funciones de la política fiscal en una economía en crecimiento. La herencia keynesiana, las investigaciones de Hansen y muchos otros, los nuevos conceptos expuestos por Abba Lerner, si bien nos han provisto de un buen instrumental analítico, en verdad están todavía muy lejos de satisfacer los requerimientos de estudio e interpretación que plantean nuestras economías. (1).

Sin embargo, es conveniente advertir que el relativo atraso que sufrimos en materia fiscal no es excepcional. Corresponde, en parte por cierto, al lento avance que se ha logrado en la tarea de formular una "teoría del desarrollo económico". Similar atraso se observa, también, en las materias monetarias y de comercio exterior, campos de estudio estrechamente vinculados al fiscal. Seguramente, los progresos que se logren en las disciplinas mencionadas han de ser de gran utilidad para el avance de la teoría y política fiscal; y, simultáneamente, los mejoramientos logrados en esta última ayudarán eficazmente a las otras en la tarea común de comprender satisfactoriamente nuestra realidad económica para poder provocar deliberadamente su crecimiento.

Para compenetrarse de la significación de la política fiscal y precisar sus funciones en una economía subdesarrollada es necesario examinar brevemente el cuadro general del desarrollo económico para poder, en seguida, dibujar sobre él, el papel que corresponde desempeñar al Estado como elemento dinámico del crecimiento.

---

(1) Es interesante anotar, de paso, que en nuestros países quienes han hecho las mejores contribuciones en el campo fiscal no han sido siempre precisamente los expertos financieros, sino que los economistas interesados en los problemas del desarrollo económico. En verdad, la visión panorámica que aquellos poseen los habilita para proyectar las funciones de la política fiscal dentro del amplio cuadro del crecimiento económico.

2. — Naturaleza del proceso de desarrollo económico.

Diferentes son las definiciones que se han dado sobre el desarrollo económico. Diversos autores (2) han intentado mostrar su naturaleza, pero de una u otra manera, han puesto más énfasis en algunos aspectos del proceso. Para los efectos de este trabajo, y con el fin de eludir discusiones sobre este punto, entendemos por desarrollo económico un proceso dinámico en virtud del cual un país o una región eleva el ingreso real por habitante, gracias al aumento y ocupaciones plena de su capacidad productiva, (y la mejoría de su productividad) tendiendo a hacerla llegar a su aprovechamiento óptimo, dado por la capacidad potencial de producción de ese país o área geográfica.

El aumento de la capacidad productiva es el reflejo de los incrementos que se consigan en la riqueza tangible renovable, es decir, es el resultado de las adiciones que se hacen en maquinarias, equipos, mano de obra, recursos naturales, técnicas, etc. y de las mejoras en la organización de la produccion. Dentro de todas, las adiciones de recursos las de capital son las más difíciles de hacer en nuestros países, constituyendo el factor más limitante para el incremento de la capacidad de producción. Cabe destacar, que en la utilización de cada uno de los recursos productivos de que dispone el país o área, es conveniente alcanzar el uso más eficiente posible, es decir, es preciso lograr la mayor productividad por unidad de recurso. En nuestros países, los aumentos en los rendimientos de la mano de obra y del capital son indispensables; especialmente en el caso de la mano de obra, donde con una mayor enseñanza técnica y mejor organización es posible conseguir rápidos aumentos de producción. (3). Un aspecto muy descuidado en latinoamérica es el de considerar cuando debe emplearse la máquina y cuando debe usarse la mano de obra, con el objeto de evitar desocupación, que en muchos casos puede ocasionar peores problemas que la falta de crecimiento económico. Todo cuanto se haga por definir criterios en este sentido será muy provechoso y evitará errores que a la larga pueden ser perniciosos para los países, como sería

---

(2) Para don Jorge Ahumada se entiende por desarrollo económico "todo aumento de la producción neta por hora-hombre que tenga lugar en condiciones de ocupación plena". Ver "Desarrollo Económico y Estabilidad" Rev. Trimestre Económico Vol. XVIII Núm. 3. México, 1951.

Para don Felipe Pazos el desarrollo económico se define "como el aumento de la capacidad productiva y de la producción de un país en magnitud superior al crecimiento de su población". Ver "Desarrollo Económico y Estabilidad Financiera". Rev. Trimestre Económico Vol. XIX Núm. 2. México, 1952.

(3) La medición de la productividad del capital se logra a través de la relación $\frac{\Delta Y}{\Delta K}$; mientras la medición de la eficiencia de la mano de obra se puede conocer a través de los coeficientes de productividad del trabajo. En nuestras economías, el mejor índice para medir la productividad de la capacidad instalada de producción debería basarse en la consideración del complejo de recursos insumidos, ya que no parece conveniente generalizar la productividad de una economía sobre la base de un solo factor.

crear un proceso de industrialización que fuera generando desocupaciones masivas.

Las adiciones que, en virtud del proceso de desarrollo económico, se van haciendo al capital nacional son el resultado del llamado proceso de capitalización, el cual se mide por la relación $\frac{\Delta I}{\Delta K}$, en la que I es la inversión y K es el capital nacional. La capitalización va aumentando la riqueza tangible renovable y permitiendo la ocupación de nuevos factores, como mano de obra, tierras, minerales, caídas de agua, bosques, etc. En esta forma se va ampliando cada vez más la capacidad productiva del país.

La capacidad instalada de producción, que forma la base de la actividad económica, genera un doble flujo: uno de bienes y servicios y otro de ingresos. Expresado en su valor neto, estos flujos se pueden medir a través del concepto de producto nacional. Por su parte, la capacidad productiva se refleja a través del concepto de producto territorial bruto, que es su resultado, mientras el grado de bienestar de la comunidad se refleja a través del producto nacional bruto. Las necesidades monetarias que generan las transacciones que es preciso hacer para dar movimiento al producto nacional y proceder a su distribución y las que generan las transacciones provenientes de cambios de propietarios de la base de la economía, tierras, casas viejas, automóviles usados, etc. son satisfechas por un flujo de fondos destinados a proveer de caja a los sectores que hacen las transacciones. Los movimientos de este flujo, en relación con los mencionados más arriba y con el volumen de transacciones en activos viejos, determinan el grado de estabilidad con que se desenvuelve el proceso de crecimiento.

Tanto el flujo de bienes y servicios como la capacidad instalada se incrementan como fruto del proceso de capitalización de los mejoramientos en la productividad de los factores de producción, dando ello lugar al desplazamiento de los factores hacia sectores de la economía más productivos. El gran problema de muchos países es como poder llevar adelante este proceso de crecimiento, con todos los desplazamientos y alteraciones económico-sociales a que da lugar, sin alterar la estabilidad. Es decir, cómo adecuar la ampliación de la base productiva del país, manteniéndola ocupada y mejorándole su productividad y generando un flujo real creciente, con la estabilidad del nivel de los precios. (4).

Otro problema serio que existe es el de cuantificar el crecimiento económico. Se acostumbra medir el grado de desarrollo económico en función del ingreso real por persona. (5). Es decir, se atiende al flujo

---

(4) El modelo Domar establece las condiciones del equilibrio dinámico. A través de la ecuación $I \alpha - \Delta I . K$ en la que I es la inversión, α el coeficiente capital-producto y k el multiplicador, se fijan las condiciones para el equilibrio entre el crecimiento de la capacidad de producción y el flujo monetario de ingresos.

(5) Samuel Lurié en "Estabilidad y Desarrollo Económico" sigue este criterio y formula el siguiente modelo $Yr = q + p$ en la que "Yr" es la tasa de crecimiento del ingreso real, "q" la tasa de crecimiento del ingreso real per capita, y "p" la tasa de crecimiento de la población.

de bienes y servicios producidos y se le compara con la población. Para evitar la influencia de fluctuaciones económicas, se consideran las tendencias a largo plazo; ya que de no procederse así se correría el peligro de atribuir al crecimiento económico los aumentos de ingreso provocados por la recuperación económica. Otros autores miran principalmente al crecimiento de la productividad por persona (6), en tanto que otros lo amplían, dentro de la misma tendencia, a la consideración de los ahorros. (7).

El uso de cualquier índice de crecimiento económico es relativo. Supongamos el caso de un país que mediante un esfuerzo intenso aumentara su capacidad productiva, pero que pese a haberse producido la maduración de las inversiones, no lograra un aumento del ingreso debido a la existencia de factores desocupados; a la inversa, un país o región, en el corto plazo, podría mostrar incrementos significativos en el ingreso como consecuencia de reformas que eliminaran las rigideces y permitieran ocupar todos los recursos. Por esta circunstancia, nos parece indispensable considerar simultáneamente los crecimientos en la base de la economía y en los flujos reales, todo ello en plazos prudenciales que abarquen ciclos completos de fluctuaciones económicas.

3. — Factores determinantes del crecimiento del ingreso.

Como ya dijimos, los incrementos en la capacidad productiva se reflejan a través del producto territorial bruto, al cual da origen. Para una adecuada consideración de los elementos componentes del ingreso, que reflejarán el crecimiento, debemos partir, pues, desde el concepto de producto territorial bruto.

Los elementos componentes del producto territorial bruto son el consumo privado nacional, la inversión privada nacional, los gastos del Gobierno en Cuenta corriente y de capital y las exportaciones. Hay acuerdo entre los economistas acerca de cuales son los elementos endógenos y exógenos (o autónomos e inducidos), dentro de este modelo. El consumo privado nacional se considera como elemento inducido, pues depende del nivel del PTB; se expresa como $Cp = f(Y)$. Para algunos, sin embargo, aquella parte del consumo que depende de los aumentos de la población es autónoma. La inversión privada es también un elemento inducido, pues depende de la eficacia marginal del capital y de la tasa de interés (según el modelo Keynesiano) y se expresa $Ip = f(i,r)$.

---

(6) Nicholas Kaldor, en sus conferencias dadas en Cepal al Curso de Capacitación en Problemas del Desarrollo Económico, estableció su criterio de que $G = t + p$ en la que "G" es la tasa de crecimiento económico, "t" la tasa de crecimiento de la productividad por cabeza, y "p" la tasa de crecimiento de la población.

(7) Por ejemplo, el modelo de Singer sigue esta tendencia al expresar que $D = sp - r$ en la que "D" es la tasa de desarrollo económico, "s" la tasa de ahorros netos, "p" la productividad de la nueva inversión por unidad de capital, y "r" la tasa de crecimiento anual de la población. Ver H. W. Singer "La mecánica del Desarrollo Económico". El Trimestre Económico, Vol. XIX Núm. 4. México, 1952.

Sin embargo, se considera que las inversiones hechas en innovaciones técnicas son autónomas. Los gastos del Gobierno, por su parte, son considerados como autónomos, o sea, no están influenciados por los cambios en las otras variables. Por último, las exportaciones se consideran también como elementos autónomos, ya que ellas dependen del ingreso de países importadores; son funciones del ingreso extranjero, $X = f(Y_e)$.

Los cambios en las variables autónomas operan con un efecto multiplicador. De esta manera, un aumento de las inversiones, en la parte que involucran una innovación tecnológica, tiene un efecto multiplicador determinado. Por su parte, los gastos del Gobierno y las exportaciones, también tienen efecto multiplicador cuando se incrementan.

De acuerdo con lo visto, entonces, si la economía está en equilibrio, el gasto que haga un sector autónomo determinará un aumento del ingreso nacional. El incremento del ingreso, resultante del gasto autónomo inicial, origina una demanda de consumo adicional; ésta, a su vez, provoca un aumento de la producción de bienes de consumo, en la medida y tiempo en que sea posible una expansión de la producción; de esta manera se eleva, en último término, el ingreso real de la comunidad. El aumento del ingreso origina, simultáneamente, y por efecto del acelerador, un incremento de la inversión; ésta, a su vez, dará lugar a aumentos en la producción de bienes de capital. De este modo se efectuará una adición al capital nacional que ensanchará la capacidad de producción del país para dar lugar a nuevas producciones de bienes de consumo, que son las que determinan el nivel de vida de la comunidad.

La cuantía de los aumentos en la producción de bienes de consumo está influída por la propensión a consumir de la comunidad; en virtud de ella se canalizan los incrementos del ingreso hacia el consumo y el ahorro. Los márgenes de ahorro e inversión, al ensanchar la base productiva, permiten incrementar el ingreso, incremento que a su vez puede ser absorbido por el Estado o exportarse, dando ello lugar a movimientos en entes autónomos, los que a su vez reaccionan nuevamente con un efecto multiplicador; el cual a la postre determina nuevos aumentos en el ingreso nacional. En esta forma, se va generando un proceso contínuo de crecimiento del ingreso.

Este incremento del ingreso presiona en los mercados en la forma de demanda efectiva para provocar expansiones en la producción real. En un sistema capitalista, el estímulo que genera una demanda efectiva estable y creciente es el respaldo más importante que tienen los productores para dar lugar a aumentos de producción. De esta manera, es la demanda efectiva la que a la postre va originando y orientando el desarrollo económico. Sin embargo, muchas veces los incrementos en la demanda efectiva, por efecto de rigideces en el aparato productor, no se traducen en expansiones reales de la producción, provocándose así un desequilibrio entre la demanda efectiva y la oferta, desequilibrio que se resuelve a través de ajustes en el nivel de los precios. Si esta tendencia es persistente, desembocará en un proceso inflacionista.

El caso más corriente en los países latinoamericanos parece ser el de la coexistencia de un proceso de desarrollo acompañado por desequilibrios inflacionarios, resultando estos últimos estimulantes o desalentadores al crecimiento según su grado y características. Es evidente que

en casos de acelerados procesos inflacionistas, el ritmo de crecimiento económico sufre atenuaciones importantes. Para regular los mercados, orientar e impulsar el desarrollo y al mismo tiempo controlar los desequilibrios, es que se ha venido usando últimamente la intervención del Estado en la mayoría de aquellos países.

4. — El Gobierno: factor dinámico en el crecimiento económico.

Como ya se estableció, el Gobierno puede provocar, al aumentar sus gastos y a través del respectivo efecto multiplicador, incrementos en la demanda nacional. Los efectos de la gestión gubernativa sobre toda la economía pueden variar según las condiciones en que se lleve a cabo. Por ejemplo, si partimos del supuesto de que el Gobierno está actuando con el presupuesto equilibrado, un aumento del gasto en un nivel dado originará, conforme al efecto multiplicador respectivo, un incremento en el ingreso nacional. Pero es conveniente considerar que si dicho aumento se hace solo en cuenta corriente, es probable, a menos que haya una expansión de la base productiva, que la mayor demanda generada no se traduzca en un aumento de la oferta, salvo que haya recursos desocupados, y la contradicción se resuelva mediante ajuste de los precios. En cambio, si el incremento se hace en cuenta de capital, es probable, si el período de maduración de la inversión es adecuado, que haya un ensanche de la capacidad productiva que haga posible, en el plazo conveniente, una expansión de la producción, sin verse así afectada la estabilidad.

Por otra parte, si el Gobierno es muy vulnerable frente a los movimientos del comercio exterior o si su sistema de financiamiento no es flexible, y está sujeto en consecuencia a desequilibrios seculares, es probable que, al no poderse financiar con impuestos el nivel de gastos sino con emisiones, y salvo que haya recursos desocupados, el efecto del gasto sobre el nivel de ingreso sea puramente monetario y se traduzca en inflación. No sucedería tal cosa, por cierto, si la expansión del ingreso, así obtenida, viniera a compensar desequilibrios depresivos en otros sectores de la economía, sin que el equilibrio económico general se viera efectado.

Puede suceder, también, que el Gobierno financie su mayor gasto con nueva tributación a los ingresos de los sectores sociales que tienen rentas elevadas. En este caso, si el gasto se orienta, por ejemplo, en inversiones públicas de tipo redistributivo, escuelas, hospitales, etc., es posible que el Gobierno esté alterando junto con hacer crecer el ingreso y expandiendo la capacidad productiva, la distribución del ingreso.

De lo expuesto a modo de ejemplos, se aprecia que la política del Gobierno frente al crecimiento del ingreso puede relacionarse con el desarrollo económico en sí mismo, con la estabilidad de dicho desarrollo y con la redistribución del ingreso. Vista en esta forma, la acción del Gobierno aparece como un elemento dinámico frente al crecimiento, acción que se traduce simultáneamente en conductas relativas a cuestiones de estabilidad y distribución de ingresos. No se puede hablar de política gubernativa para el desarrollo, de política para la estabilidad y de política de redistribución de ingreso, como cosas aisladas, ya que cualquiera

de ellas en una u otra forma, va a afectar al proceso de crecimiento de alguna manera. A nuestro juicio, todas ellas deberían interpretarse como distintas estrategias para abordar la cuestión principal que es como impulsar el desarrollo económico de un país o región. Al respecto, cabe subrayar que incluso una política de estabilización, quiérase o no, lleva envuelta una decisión sobre el desarrollo económico, ya sea en el sentido de estimularlo o desalentarlo o de cambiarle la orientación.

Como tareas de un Gobierno frente al desarrollo figuran la necesidad de programar el desarrollo económico, de evitar los desajustes inflacionarios o depresivos, y de velar porque el proceso de redistribución de ingresos sea favorable a la mantención de una demanda activa y de volumen adecuado, para hacer posible un crecimiento continuo. El programa de desarrollo que propicie el Gobierno debería tender a ampliar la capacidad productiva del país, procurando mantenerla plenamente ocupada, y a elevar la productividad de la economía. Para evitar desequilibrios, todo ello debería coordinarse con un programa de financiamiento que evitará desequilibrios en el proceso de ahorro-inversión.

Para actuar en los sentidos indicados, la política económica del Gobierno se divide en distintas ramas: fiscal, monetaria, de comercio externo, de producción, etc. Las tres primeras son las que permiten una acción indirecta para hacer posible el mejor éxito de la cuarta. Para dar cumplimiento a las metas trazadas en cada una de ellas, cuenta con diversos instrumentos de acción: presupuestos fiscales, presupuestos de divisas, presupuestos monetarios, presupuestos económicos, etc. En virtud de ellos, el Estado puede regular la demanda nacional, manteniéndola a niveles que signifiquen un estímulo al crecimiento del ingreso y permitan la expansión de la base productiva.

5. — La política fiscal: un instrumento de acción gubernativa.

Para muchos, la política fiscal es uno de los principales instrumentos de acción de los gobiernos. Día a día se reconoce mayor importancia a esta disciplina y se multiplican los esfuerzos para hacerla operante en países subdesarrollados, en los cuales el Gobierno tiene cada vez mayores responsabilidades. Es preciso anotar, de paso, que este instrumento de acción gubernativa debe operar estrechamente coordinado con dos campos afines, e inseparables, el monetario y de comercio externo.

Para poder precisar las funciones que debe cumplir la política fiscal en nuestros países, enumeraremos previamente los campos de acción en los cuales se le reconoce participación. A la política fiscal corresponde un campo definido de acción dentro del conjunto de iniciativas que forman un programa de desarrollo. Estas cuestiones son, entre otras, las siguientes: a) como colaborar en la expansión de la capacidad productiva del país como unidad y de cada región en particular; b) como alcanzar el aprovechamiento pleno de los recursos existentes; c) como estimular el aumento de la productividad de los recursos de producción, haciendo posible también la movilidad de los recursos a sectores más productivos, todo ello tendiendo a lograr un crecimiento máximo del ingreso real per cápita; d) como lograr una mejor distribución del in-

greso nacional; e) como lograr, en conjunto con la política monetaria y de comercio externo, un estímulo de las exportaciones, la sustitución de importaciones, la atracción de capitales foráneos, el equilibrio de la balanza de pagos, etc.; f) como contribuir a compensar las fluctuaciones del comercio exterior; y g) como contribuir a la redistribución del ingreso y evitar desequilibrios inflacionarios.

Para operar frente a las cuestiones enunciadas, la política fiscal tiene los siguientes instrumentos: a) los presupuestos a largo plazo, en los que se determina para varios años la orientación del gasto público, sea hacia la educación, defensa nacional, seguridad social, etc.; y que están formados por presupuestos de obras físicas, presupuestos de mano de obra, presupuestos de materiales, y presupuestos financieros; b) el presupuesto fiscal anual, que está orientado en virtud de los presupuestos a largo plazo, y está encargado de fijar el programa de trabajos y de financiamiento para el año inmediato; c) la estructura tributaria, que está formada por todas las leyes de impuestos, y el mecanismo de la deuda pública; d) la estructura de gasto público, que está determinada por la organización de la Administración Pública. Las letras c) y d) se han separado por cuanto ellas forman la base del sistema fiscal, están regidas por normas legales de carácter permanente, que el presupuesto anual no puede variar,ya que su orientación y estructura están determinadas por las características del sistema económico imperante.

Los presupuestos de largo plazo, nos parecen instrumentos de gran utilidad para la programación de la política fiscal. En ellos se puede volcar toda la orientación de la gestión fiscal y fijar normas para la conducta del sector privado: es evidente que si el Estado detalla para un plazo de seis años, por ejemplo, las obras públicas, las inversiones básicas como plantas de energía, etc., y fija así su radio de acción en el largo plazo, el sector privado, que funcionará a base de las leyes del capitalismo, se sentirá con más confianza para emprender actividades de mayor vuelo, lo cual beneficiará al crecimiento económico. Estos presupuestos darían estabilidad a la acción gubernativa, por cuanto se sabría con detalles las actividades a realizar cada año, procurando mantenerse la continuidad de las obras a ejecutar. Es evidente que dichos presupuestos deberían expresarse en términos físicos, es decir se determinarían, cuantos kilómetros de vías férreas se construirían, cuantos metros cuadrados se edificarán, cuantas camas se tendrán en los hospitales, etc. En los presupuestos de personal, se establecerían los recursos humanos que se necesitan y su distribución por sectores institucionales. En los presupuestos de materiales, se determinarían los insumos necesarios para dar lugar a la prestación de servicios, a la creación de bienes y a la construcción de obras. Y en el presupuesto financiero se determinarían las cantidades de gastos que serían necesario hacer para realizar el programa fiscal.

El presupuesto fiscal anual contendría el detalle para el año del programa y seguiría el trámite congresal para ser aprobado como ley. Este presupuesto, clasificado adecuadamente, conforme a la técnica del llamado presupuesto-programa, sería el instrumento operativo inmediato. Su estructura y orientación debería ser el resultado de la opinión de

los programadores, expresada en el presupuesto a largo plazo, y de los representates de la soberanía popular, es decir, los congresales.

La estructura tributaria está determinada por toda la gama de legislación que rige los impuestos. Ella nace en la Constitución Política de los Estados y se regula en una, por lo general, copiosa legislación. En general, la estructura tributaria, es el trasunto de la estructura económica nacional; es evidente que si un país es exportador, los impuestos a la exportación sean los más significativos o si el país es agrícola, sean estos impuestos los más importantes, etc. Además su orientación y la distribución de la carga tributaria son el resultado de la trama de los grupos sociales dominantes. Para la confección de los presupuestos, la estructura tributaria es, pues, un "dato", salvo que el Gobierno cuente con mayorías que permitan modificarlas adecuadamente en el Congreso. En relación a la estructura tributaria surgen cuestiones como las siguientes y que deben ser abordadas para hacer posible una política fiscal: a) es flexible el sistema de impuestos frente al crecimiento del ingreso nacional; b) es adecuado su sistema de administración para llevar a la práctica las disposiciones del legislador; c) es independiente de los cambios en el comercio externo; d) es el grado de desarrollo económico del país propicio para soportar la carga tributaria que se le ha impuesto, etc.

La estructura del gasto público está moldeada por la configuración de los organismos del Estado y por el costo de operación de la Administración. A su vez, la estructura de la Administración Pública, en gran medida, está influída por el sistema económico nacional, de manera que, por ejemplo, si existe un serio problema de comercio exterior, es probable que haya un gran número de organismos dedicados a esta actividad o bien uno o dos muy grandes. En materia de personal público, también se presentan los problemas básicos de la economía; frente a la existencia de desocupación es probable que el Gobierno se decida a actuar como ocupante, con lo que se encarecerá la operación de los organismos de Gobierno. En relación a la estructura de gasto público y a la organización institucional se plantean problemas como: a) demanda su funcionamiento una cuantía de recursos financieros, humanos y materiales superiores a los que permite solventar la estructura tributaria; b) es adecuada la carga que implica la administración pública para toda la comunidad en relación a las necesidades de crecimiento de las empresas privadas; c) es flexible el sistema de gasto público frente a los cambios en el volumen del financiamiento; d) tiene la administración pública la suficiente elasticidad para satisfacer las nuevas necesidades públicas que surgen con motivo del desarrollo; e) tiene el aparato estatal un alto costo de operación y es susceptible de liberar suficientes recursos financieros para hacer posible un aumento de las inversiones públicas; f) es capaz el Gobierno de hacer adiciones significativas a la capacidad productiva nacional, especialmente en capital fijo; g) es capaz el Gobierno de coordinar su acción para crear un sistema de obras públicas funcional y armónico en relación con las actividades que está a cargo de las empresas privadas; h) conoce el Gobierno aquellas actividades en que está compitiendo con la actividad privada en el manejo de los mismos recursos, e impulsando por consiguiente su elevación, etc.

Adoptadas las decisiones relativas a la estructura tributaria y de

gasto público, con todas sus implicaciones, el Gobierno debe emplear el presupuesto de largo plazo y el anual como instrumentos más directos para ir orientando su gestión en términos convenientes para el desarrollo económico. El manejo de los presupuestos mencionados estaría a cargo de ciertos organismos técnicos ubicados en la cúspide de la pirámide administrativa. Tales organismos serían: una Dirección de Planeamiento encargada del presupuesto físico y de inversiones; una Dirección del Personal, encargada del presupuesto de mano de obra; una dirección de Aprovisionamiento encargada del presupuesto de materiales; una Dirección de Presupuestos, encargada del Presupuesto financiero, y una Dirección u oficina de Organización y Métodos encargada de la racionalización permanente de la organización y procedimientos administrativos, con vistas a conseguir el máximo de eficiencia en el aparato estatal. El funcionamiento adecuado de estos organismos y de los instrumentos mencionados permitiría, sin duda, elevar la productividad de la gestión fiscal como unidad.

Como se ve la política fiscal y la programación financiera ocupan un lugar destacado en el planeamiento gubernamental y al mismo tiempo son herramientas básicas para la orientación del sector privado, es decir como instrumentos al servicio de programas de desarrollo global o sectorial.

Ubicada la política fiscal y la programación financiera dentro del conjunto de áreas anexas, veremos en el párrafo siguiente cuales son sus funciones propias.

6.—Funciones de la política fiscal.

Las principales funciones que debería cumplir la política en un país subdesarrollado son las siguientes: (8)

a) Aumentar directamente o indirectamente la capacidad productiva del país. Esto se puede hacer en forma directa mediante inversiones en puentes, caminos, centrales hidroeléctricas, ferrocarriles, puertos, obras de regadío, etc. La ejecución de estas obras por lo general deben ser emprendidas bajo la gestión fiscal en los países subdesarrollados, por no estar la economía privada lo suficientemente desarrollada para poder hacer las economías externas. Indirectamente, la política fiscal puede contribuir a crear mecanismos que favorezcan la ampliación del

(8) Según Víctor L. Urquidi "la política fiscal y la presupuestal vinculada a ella se han entendido hasta ahora en los países de escaso desarrollo de dos maneras:

1) Un simple medio de recaudar impuestos, del modo más práctico posible, con frecuente inocencia técnica y sin miramiento alguno hacia las repercusiones de los impuestos en la economía en su conjunto o en la política de desarrollo; es decir, la política fiscal ha consistido burdamente en conseguir dinero para las arcas del tesoro público.

2) Con un poco más de refinamiento, durante los años de depresión mundial se empezó a enfocar en muchos países subdesarrollados, entre ellos México, la política fiscal y presupuestal como un arma de fomento económico, mediante el simple expediente de crear un déficit presupuestal para realizar gastos en obras públicas no importa como se financiara el déficit.

capital nacional; tal es, por ejemplo, el mecanismo de incentivos a la acumulación por parte de los empresarios privados a través de premios a la reinversión de utilidades en actividades básicas y de castigos al uso de ganancias en fines poco necesarios. Esta política de incentivos se complementa con subsidios a las empresas privadas que el Gobierno desea estimular. (9)

b) Procurar que se mantenga la ocupación plena de la capacidad instalada de producción. Esto no significa que un país subdesarrollado pretenda conseguir la ocupación de todos los factores. Es indudable que en nuestros países el nivel de ocupación de los factores está determinado por el empleo del recurso más limitante, en este caso, el capital, ya que la producción es el resultado de la combinación de los recursos productivos. Precisamente, el esfuerzo del desarrollo tiende a aumentar el capital nacional, mediante las adiciones que hace el Estado en capital fijo y las empresas privadas. Por otro lado, el esfuerzo que debe hacer la población en el sentido de aumentar la productividad de la mano de obra a través de mejores conocimientos técnicos, de incorporaciones de innovaciones técnicas elaboradas en países de desarrollo tecnológico más avanzado, de reformas en la organización social y económica, etc., tiene por objeto, junto con incrementar a corto plazo el ingreso, hacer posible la formación de un fondo de acumulación intangible que permitirá en el futuro mayores ampliaciones de la base productiva.

Pero el uso de estos recursos que tendrán mayor rendimiento, solo será posible si se provoca la ruptura de ciertas rigideces, como por ejemplo las formas monopólicas de producción. La política fiscal, en este sentido puede ayudar mediante la imposición, a destruir dichas rigideces y procurar así la plena utilización de los recursos y hacer viable su movilidad.

c) Propender a la elevación de la productividad de los recursos de producción y por consiguiente del ingreso real. En este sentido la política fiscal debe procurar hacer lo más favorable posible la relación capital-producto y tomar medidas para elevar la productividad de la mano de obra. En nuestros países, es posible conseguir signicativos mejoramientos en el nivel de vida por el proceso de aumentar el rendimiento de la mano de obra, mediante mejoras técnicas, elevación de conocimientos científicos y tecnológicos, cambios en la administración de las empresas y cambios en la organización económica y social. Mediante la política de gastos públicos es posible favorecer la investigación científica y tecnológica, estimular la educación industrial y técnica, adiestrar empresarios, etc. Al mismo tiempo, el Estado puede, mediante la política tributaria,

(9) Se apoyó esta política aparentemente en las recomendaciones de la escuela Keynesiana y en las controversias de la época en Estados Unidos... "El papel de la Política Fiscal y Monetaria en el Desarrollo Económico". El Trimestre Económico Vol. XVIII Núm. 4. México, 1951.

(9) Keynes concebía la política fiscal como "un instrumento deliberado para conseguir la mayor igualdad de ingresos" y como "un factor de compensación" para conseguir un adecuado incremento del equipo de capital. Ver "Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero". Fondo de Cultura Económica. México.

favorecer la importación de capitales y canalizar recursos hacia la producción de bienes de capital, tarea que, tarde o temprano, tendrá que ser emprendida por los países latinoamericanos. Es importante para la consecusión de estos objetivos que el Estado organice, o tienda a ello, en forma adecuada los mercados de capitales para hacer posible la movilización oportuna de los ahorros de la comunidad hacia las actividades de mayor importancia, conforme a los programas de inversión.

d) Procurar una mejor distribución del ingreso nacional. Corresponde a la política fiscal una tarea importantísima en esta materia. Para lograrlo, cuenta con mecanismos en el lado tributario y en el lado de los gastos. Con el primero es posible sustraer ingreso a sectores de rentas elevadas y con el segundo es posible hacer llegar a sectores de bajos niveles de vida, sean mayores ingresos, subsidios, o servicios y bienes tangibles, como ser asistencia médica, educación, previsión, etc. Incluso en la política de construcciones es posible aplicar un criterio eminentemente redistributivo; así, por ejemplo, si se construyen hospitales, escuelas públicas, etc., se está favoreciendo con estas inversiones a los sectores de niveles de vida más bajos. Otro instrumento de redistribución es la política de remuneraciones y ocupacional del Estado, ya que al tomar empleados que prácticamente quedarían cesantes se les está dando un ingreso mayor tal vez que el que podrían percibir en tareas nimias realizadas para absorber desocupados en el sector privado. En Chile, se ha usado, además, la política de remuneraciones dentro del sector público con fines redistributivos dentro del mismo Gobierno, a través del sistema de reajuste automático de remuneraciones, en virtud del cual se resarcia el poder de compra en mayor proporción del alza del costo de vida a los sectores bajos del escalafón y en menor a los de los tramos altos. La herramienta tradicional para sustraer ingresos al sector privado en proporción a su capacidad contributiva ha sido en nuestros países el impuesto a la renta. Aunque en muchos casos, las deficiencias en la administración tributaria, no ha permitido llevar a la realidad las disposiciones legales, nuestros países ya tienen cierta experiencia al respecto. Vale la pena mencionar el auge que ha tomado recientemente la idea de crear un impuesto directo al gasto personal, tipo de impuesto que vendría a superar, en cierto sentido a la etapa del impuesto a la renta. (10)

e) Estimular, en conjunto con la política monetaria y de comercio exterior, las exportaciones, la sustitución de importaciones, la mejora de los términos del intercambio, la regulación del circulante, la orientación adecuada del crédito, etc. Sin embargo, en sus relaciones con la política monetaria, la experiencia de la política fiscal en nuestros países ha mostrado que la discrecionalidad que tiene el Fisco para enfrentar sus desfinanciamientos mediante préstamos de la banca central, ha sido

(10) El impuesto al gasto ha sido recomendado últimamente por el economista Nicholas Kaldor en su libro "An Expenditure Tax". En él se explican las ventajas económicas, financieras y de equidad del impuesto, y se estudia su administración. El tributo no grava los ingresos, sino que el gasto que hagan las personas, tratando de desalentar el gasto suntuario, los desahorros y la destrucción de capitales.

muy tentadora para que el Gobierno, en vez de esforzarse por cambiar la estructura tributaria, recurra al expediente inflacionista. La función de lograr desarrollo económico con cierta estabilidad es propia, en verdad, de toda la política económica del Gobierno correspondiéndole a la fiscal una tarea de colaboración que debería traducirse en evitar que las presiones inflacionarias a que está sometido el Gobierno no tengan su salida hacia el sistema monetario. Esto es, sin embargo, muy difícil de conseguir en los países que tienen un alto coeficiente de vulnerabilidad frente al comercio externo y una elevada tasa de inflexibilidad en su sistema de financiamiento. También favorecen la tendencia crónica al déficit y a perturbaciones de caja, las fluctuaciones estacionales en la recaudación de impuestos; estas fluctuaciones obligan al Fisco a buscar en el crédito de la banca central un medio para hacer frente a sus compromisos estacionales. La tarea de estimular a las exportaciones se puede lograr cumplir mediante subsidios a los exportadores en forma directa, o de tipos de cambios favorables, a través de exenciones de impuestos, etc., y

f) Procurar compensar las fluctuaciones periódicas del comercio exterior. Esta importante función de la política fiscal surge por la inestabilidad que tienen los mercados de algunos productos que los países subdesarrollados colocan en el extranjero. En países donde el alto porcentaje de los ingresos provienen del comercio exterior, el impacto de una variación en el volumen y valor de las exportaciones o importaciones repercute seriamente sobre el financiamiento fiscal. Si es en sentido deficitario, lo más probable es que el Gobierno, sino puede ajustar su sistema de gastos a un nuevo nivel, deba endeudarse y crear presiones sobre el sistema bancario en forma de solicitud de préstamos al banco central o en forma indirecta a través del no pago a los proveedores, los cuales a su vez, para continuar operando deben recurrir al crédito. Si es en forma de superávit, el Gobierno debería tratar de sacar provecho a la situación mediante la formación de fondos de reserva o bien financiando con los nuevos ingresos programas de sustitución de importaciones. La política fiscal, en suma, tiene la importante función de atenuar cuanto sea posible el impacto del comercio exterior, mediante el establecimiento de mecanismos adecuados que no alteren el normal desenvolvimiento de la actividad estatal y privada, hasta donde sea posible.

Las funciones de la política fiscal abarcan, pues, la acción tanto en la capacidad productiva, como en flujo del ingreso nacional y en sus fluctuaciones cíclicas, sean de origen interno o externo.

POLITICA FISCAL Y DESARROLLO ECONOMICO

Por CARLOS MATUS R. (*)

El crecimiento de la economía es un proceso natural que necesariamente debe producirse como respuesta a los estímulos que ésta internamente crea. El sólo crecimiento de la población induce un crecimiento constante de la producción nacional. Sin embargo, esto no quiere decir que la forma de crecimiento más beneficiosa sea la que naturalmente responde a las fuerzas inherentes a la economía. Aun más, puede ser que el crecimiento que en esas condiciones se desarrolle sea insuficiente para mantener el nivel del ingreso real percápita de la Nación.

Por ejemplo, para aumentar el ingreso percápita real de un país en un 3 por ciento al año, se requiere como mínimo un porcentaje de inversión sobre el ingreso nacional de 2 a 4 veces este tres por ciento más la tasa de crecimiento de la población. (1)

(*) Director del Departamento de Estudios Financieros.

(1) La tasa de crecimiento del ingreso nacional real percápita, (d) puede expresarse aproximadamente por la siguiente fórmula: $d = (a/b) - x$, donde x es la tasa de crecimiento de la población, b el coeficiente de capital, y a la proporción del ingreso nacional que se invierte. El coeficiente de capital, por definición, se expresa como K/Y, donde K es el capital total de la economía, e Y es el ingreso generado anualmente por ese capital, es decir, el ingreso nacional. El incremento del capital nacional corresponde a la inversión total del período en que se mide dicho incremento. El coeficiente de capital, de acuerdo a investigaciones estadísticas en numerosos países, fluctúa generalmente entre 4 y 2, según sea el grado de desarrollo, los recursos naturales, etc. En esta forma, la proporción de la inversión sobre el ingreso nacional necesaria para lograr un incremento de 3 por ciento anual del ingreso nacional percápita, puede expresarse como: $a = b\,(0{,}03 + x)$ donde si el coeficiente de capital (b) fluctúa entre 2 y 4, es evidente que la inversión, como porcentaje del ingreso nacional, (a), deberá ser 2 a 4 veces la suma de la tasa de crecimiento del ingreso nacional percápita y la tasa de crecimiento de la población. Una demostración de la fórmula empleada se agrega al final como apéndice. Véase J. Timbergen, "The Design of Development", Banco Internacional, 1956.

Si la tasa de crecimiento de la población es de 1,5 por ciento al año, y si el coeficiente de capital se supone de un valor igual a 4, una tasa de inversión de 6 por ciento del ingreso nacional significa la estagnación de la economía (el ingreso percápita no crece), y otra más elevada de 8 por ciento del ingreso nacional implica un crecimiento del ingreso percápita de 0,5 por ciento al año.

Como puede apreciarse, el crecimiento del ingreso nacional real percápita de una economía es relativamente lento en relación al esfuerzo de ahorro que requiere. Esto se debe fundamentalmente, a que la población crece en forma bastante rápida. De aquí, que sea justificado pensar que las fuerzas inherentes a una economía como la nuestra —por sí solas— no puedan determinar una tasa de crecimiento del ingreso nacional real suficiente para elevar el ingreso real por hombre en la medida que la población lo exige. Esto es del todo evidente, para aquellos que han podido apreciar las ansias incontenibles del pueblo chileno para elevar su standard de vida.

DEFICIENCIA DEL CRECIMIENTO NATURAL

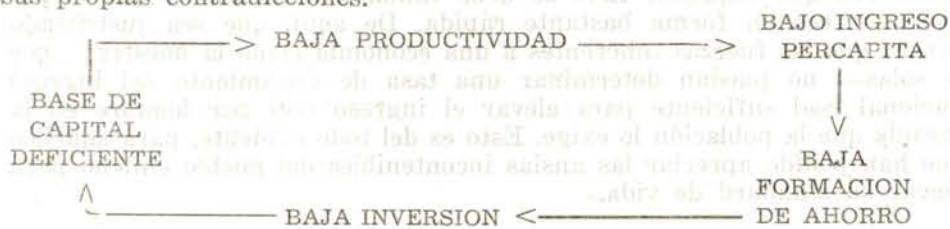
En una economía desarrollada, los ahorros personales y de las empresas, se generan naturalmente, y en cantidad apreciable. En cambio, en los países subdesarrollados, dicha generación natural es extremadamente débil.

El ahorro insuficiente es uno de los problemas fundamentales de los países subdesarrollados. Esta insuficiencia del ahorro encuentra su principal explicación en la baja renta percápita, la que determina una alta propensión a consumir para satisfacer las necesidades elementales. Pero, esta alta propensión al consumo no sólo es atributo en estos países de las personas de bajos ingresos, sino también de las personas de más alto nivel de ingreso.

Entre las razones para explicar dicho fenómeno, se aduce la manifiesta tendencia a imitar las formas de vida de los países desarrollados, lo que naturalmente frena el incentivo al sacrificio en beneficio de un mayor standard de vida presente. En otras palabras, los países subdesarrollados viven sociológicamente hacia afuera, imitando consumos, costumbres, cultura, arte, etc., que no guardan relación necesaria con sus propias características en unos casos, y con su estado de desarrollo en otros. El conocimiento de mejores niveles de vida en las países de economías maduras —todos los medios de difusión se empeñan en ello— es un estímulo psicológico para incrementar el consumo a través de comodidades que, con toda seguridad, no disfrutaron los países que imitamos en una etapa de desarrollo similar a la nuestra.

El efecto de imitación enunciado, es de fundamental importancia en las clases de ingresos altos, porque si la mayoría de la población no ahorra debido a su bajo nivel de ingreso, los únicos que podrían hacerlo se ven impulsados naturalmente hacia un consumo prematuro. En esta forma, cualquiera que sea la distribución del ingreso nacional —dentro de ciertos límites razonables— la proporción del ingreso que se consume es aproximadamente constante, variando sólo su estructura.

El bajo nivel de ingreso percápita y la imitación prematura de consumos por parte de los grupos de ingresos altos, se confabulan para determinar una baja tasa de ahorro. A su vez, la baja tasa de ahorro determina una baja tasa de inversión, la cual implica a su vez una deficiente base de capital de la economía. La baja base de capital implica una baja productividad media, y la baja productividad determina un ingreso percápita bajo. Se trata de un verdadero círculo vicioso, que parece empeñarse en mantener pobre a un país pobre, y envolverlo en sus propias contradicciones.



Pero, esto no es todo. La formación de capital requiere tanto de recursos nacionales como importados en proporciones más o menos estables. Aquí entra el comercio exterior como elemento fundamental en el desarrollo económico. Debe producirse anualmente un exceso de exportaciones sobre importaciones de consumo para que la inversión sea posible. Sin embargo, por un lado, las tendencias al consumo prematuro implican importaciones no elementales, y por otro, la estructura productiva monótona de las actividades de exportación le comunican *inestabilidad* al financiamiento externo, debido a las variaciones internacionales de los precios de exportación.

Que los países subdesarrollados sólo exporten una o dos materias primas básicas, es el simple resultado de la baja formación de capital, y como la formación de capital depende del exceso de exportaciones sobre importaciones de consumo, nos encontramos con otro círculo vicioso que se entrelaza con el anterior.

LA PARADOJA DE LA DEMANDA INSUFICIENTE CON UNA PROPENSION ALTA A CONSUMIR

Entre las tantas contradicciones que presentan nuestros países, debemos destacar una: a pesar de la alta propensión a consumir, la demanda es insuficiente para alentar la inversión. En otras palabras, la proporción del ingreso nacional que se consume es alta, pero como el ingreso es bajo, el consumo total es bajo, determinando un mercado pequeño en relación a la escala económica de las unidades productivas y al costo de financiamiento de la inversión necesaria. Este es el resultado de copiar la técnica. No disponemos de creación tecnológica autóctona, adecuada a nuestro desarrollo, y por lo tanto adecuada al costo relativo de los factores de producción.

Este hecho es de fundamental importancia, porque automáticamente

deja fuera de la órbita de la empresa privada una serie de inversiones básicas para el desarrollo económico, debido a la baja rentabilidad y alto costo de financiamiento, que en otras circunstancias podrían ser de resorte exclusivo del sector privado.

En cierto sentido, puede arguirse que el mercado es pequeño, porque los países subdesarrollados tratan de producir todo dentro de las fronteras nacionales. Así, como sería claramente erróneo producir nuestros propios automóviles, en muchos otros casos ello no parece tan evidente a los ejecutores de la política económica. El problema no consiste en ahorrar divisas, o en otras palabras, no es suficiente el argumento de que se ahorra divisas para justificar una determinada inversión. El problema consiste en determinar que "mejor uso" se puede dar a las divisas que el de seguir importando los mismos bienes.

Pero, algún día debe iniciarse en los países subdesarrollados la sustitución de ciertos productos importados —el caso del acero en Chile— aunque los costos de producción sean mayores.

En resumen, el problema del mercado pequeño no es el resultado de una autarquía mal entendida —aunque hay algo de eso— sino que fundamentalmente un problema de tecnología. La relación de precios entre el capital y el trabajo, determina el factor productivo que trata de ahorrar la tecnología, y como la relación de precios capital-trabajo varía de acuerdo al grado de desarrollo, nos encontramos con que la tecnología de países desarrollados no es económicamente aplicable a países subdesarrollados. Se necesita una tecnología propia, y ella no es fácilmente obtenible, aun cuando se usen los equipos anticuados de países desarrollados.

Los factores indicados, constituyen una limitación del mercado en relación a la *tecnología disponible*.

Como puede apreciarse, las dificultades que se presentan para el desarrollo de los actuales países subdesarrollados, son de bastante fuerza, y en forma realista no podemos pensar que las fuerzas naturales inherentes a la economía, la sola iniciativa de los empresarios, el libre juego de nuestro comercio exterior, y la pasividad del Estado, nos lleven hacia un desarrollo medianamente aceptable. A la fuerza e iniciativa de los empresarios privados, necesariamente deberá sumarse la acción inteligente de un Estado promotor del desarrollo económico.

EN BUSCA DE UNA TASA DE CRECIMIENTO

La decisión de especificar el tiempo en que determinadas metas pueden ser logradas, es de carácter netamente político, ya que implica imponer a la comunidad un sacrificio presente, cuya compensación en un mayor bienestar requiere de bastante tiempo. Por ello, no podemos hablar de una *tasa máxima* de crecimiento como algo deseable o recomendable, sino que más bien de una tasa de crecimiento que haga compatible los sacrificios presentes con los beneficios futuros, correspondiendo a la comunidad —por vía del ejercicio de sus facultades políticas— decidir cual es esa tasa.

El Gobierno, es un ente que por su posición estratégica y las pode-

rosas herramientas de que dispone, puede canalizar sectorialmente el crecimiento de la economía, y al mismo tiempo, hacer más intenso y acelerado el logro de las metas que se estimen deseables. Para ello, puede por un lado, incrementar la formación del ahorro mediante el empleo inteligente de la tributación y la deuda pública, de una selección cuidadosa de las importaciones y exportaciones, de una protección calculada de las actividades nacionales frente a la competencia extranjera que no implique una ineficiencia permanente de la actividad productiva nacional, del fomento a las exportaciones, etc., y por otro, aumentar la productividad de la economía mediante una adecuada selección de las técnicas de producción y de una evaluacion sistemática de las inversiones públicas a fin de asignar los recursos productivos donde produzcan el mayor incremento de la producción nacional.

El Gobierno, desde el momento que puede afectar la formación de ahorros de la economía, y por lo tanto la inversión, está en condiciones de influir la tasa de crecimiento real del ingreso nacional. Por otra parte, por medio de la divulgación de conocimientos técnicos y de la utilización de métodos adecuados de producción y de selección de inversiones, el Gobierno puede influir sobre el rendimiento del capital nacional. Finalmente, aun por medios no directamente productivos, el Gobierno puede cooperar al desarrollo económico, ya sea proporcionando salud, educación, preparación técnica, etc.

LA POLITICA FISCAL, LA FORMACION DEL AHORRO Y EL CRECIMIENTO DE LA ECONOMIA

La formación de ahorro privado responde a fuerzas que expontáneamente se generan en el proceso económico. En las personas, responde al deseo de obtener mayor seguridad en el futuro, al deseo de poseer ciertos activos, etc. En las empresas, la formación del ahorro responde fundamentalmente a la creencia de los empresarios, que la ampliación y modernización de sus instalaciones, la reposición de sus activos desgastados, etc., les permitirá aumentar sus utilidades. En ambos casos, individuos y empresas, las decisiones de ahorrar pueden ser afectadas por la política fiscal, y en forma especial por la política tributaria.

Por ejemplo, en el caso de los individuos, es probable que una tributación a la renta haga disminuir el ahorro del sector privado en una mayor proporción que una tributación general al gasto en consumo. La razón sería que la tributación a la renta grava por parejo al ahorro y al gasto en consumo, en contraposición a la tributación indirecta que exime legalmente de toda tributación a la parte ahorrada. Existen además, numerosas otras formas en que la tributación afecta las decisiones de los individuos entre ahorrar o consumir sus ingresos.

En general, el Gobierno puede aumentar el ahorro nacional por dos métodos: a) Induciendo a los individuos y empresas a que disminuyan la proporción del ingreso que consumen, y b) aumentando la diferencia entre los ingresos totales y los gastos corrientes del Presupuesto Fiscal.

Ambos métodos no son incompatibles, y es perfectamente posible estructurar una política fiscal en que tanto el sector público como el privado entreguen aportes sustanciales a la formación de capital.

De acuerdo al primer método, el Gobierno debe tratar de afectar las decisiones de los individuos y empresas con respecto al ahorro en tal forma que compense, al menos parcialmente, la probable disminución del ahorro privado debido a la reducción del ingreso disponible, y si es posible, deje un margen favorable a la situación antes de impuestos. Por ejemplo, una tributación a la renta de los individuos probablemente disminuirá el ahorro personal en la proporción indicada por la propensión a ahorrar. Es decir, si los individuos generalmente ahorran un 10 por ciento de su ingreso, es aproximadamente cierto que por cada peso de tributación que el Gobierno obtiene del sector privado, el consumo de este sector se reduce en 90 centavos y el ahorro en 10 centavos, considerando sólo el impacto inicial.

En el caso de las empresas sucede algo parecido, aunque las reacciones son mucho más complejas. En todo caso, la tributación implica reducción de fondos que en alguna proporción se habrían invertido.

De todas maneras existe una ganancia neta para la comunidad en forma de un incremento del ahorro si el Gobierno invierte una proporción superior del total de los impuestos recaudados, que la dada por la propensión a ahorrar. En otras palabras, si los individuos ahorran un 10 por ciento de su ingreso, y de cada peso que el Gobierno gasta, 80 centavos corresponden a consumo y 20 a inversión, el incremento del ahorro neto de la comunidad sería de 10 centavos por cada peso de tributación.

Además del efecto sobre la disponibilidad de fondos para inversión, la tributación puede tener algún efecto sobre la cantidad producida por las empresas, en el sentido de que al aumentar el "costo de producción", el punto de maximización de utilidades podría ser inferior después de impuestos. Para que este efecto se produzca, es necesario que el empresario maximice sus utilidades, supuesto que confrontado con la realidad parece un tanto dudoso. No obstante, es necesario considerar algún efecto desfavorable de este tipo.

Sin embargo, no es absolutamente necesario que la tributación disminuya el ahorro privado en la proporción dada por la propensión privada a ahorrar. El Gobierno dispone de herramientas lo suficientemente flexibles como para contrarrestar, al menos parcialmente, los efectos negativos de la tributación. En efecto, en el caso de los individuos, una tributación indirecta que grave en forma más o menos sensible a los consumos, puede jugar un papel fundamental en reducir la propensión a consumir, y así compensar la disminución del ahorro causada por la tributación directa. En este sentido, un equilibrio inteligente entre la tributación directa e indirecta es de fundamental importancia en la promoción del desarrollo. El prejuicio arraigado en nuestro país de que la tributación indirecta es indeseable porque grava al consumidor, es tan erróneo como perjudicial, y nace de una identificación a todas luces falsa entre el concepto de grupo de bajo ingreso y consumidor. Demás está decir que en una economía todos son productores y consumidores a la vez, y muchas veces puede resultar más eficiente gravar un determinado grupo de la sociedad como consumidores que como productores. Por

ejemplo, supongamos un empresario de una industria vital para el país, cuyas costumbres no tienen nada de frugales, y dilapida todo su ingreso, pero ejecuta en su empresa una inversión anual razonable. Si este individuo está entre los grupos de altos ingresos, podría aplicársele una tributación a la renta bastante progresiva. Este método tendrá la virtud de disminuir el rendimiento neto de impuestos de su empresa, afectándose probablemente la expansión de ésta. En cambio, si se selecciona una serie de gastos que se considere superfluos, en los que probablemente gastan su ingreso los grupos de rentas altas de la comunidad, el resultado será disminuir el consumo de los afectados y aumentar los ingresos gubernamentales sin influir sobre el rendimiento de la empresa como actividad productiva.

Un impuesto general al consumo, o a consumos especiales, es una herramienta altamente recomendable para la formación del ahorro. En consecuencia, la tributación indirecta, bien orientada, y el uso de altos derechos de internación a artículos suntuarios, pueden ser herramientas de primer orden en la consecusión de las metas del desarrollo económico.

Por otra parte, existen instrumentos tributarios que pueden emplearse con éxito y contrarrestar así los posibles efectos sobre los incentivos a invertir que los impuestos a las utilidades pueden ocasionar. La acción de los incentivos tributarios, tanto como de los desalientos, depende de la medida en que los impuestos afectan las decisiones de los empresarios, dentro del total de factores que consideran para tomar sus decisiones. Existen razones para pensar que en los países subdesarrollados la tributación no es un elemento muy importante en las decisiones de los empresarios. En primer lugar, debido a su nivel efectivo, y en segundo lugar, debido a la importancia que revisten otros factores, tales como las dificultades de comercio exterior, deficiencia de capital social fijo, etc.

En todo caso, para neutralizar los posibles efectos adversos de la tributación, puede mencionarse la deducción de los intereses de la utilidad imponible de la empresa, con lo que el costo neto del interés se reduce para la empresa proporcionalmente a la tasa tributaria; la amortización acelerada de las inversiones, o en períodos muy cortos, o a voluntad del empresario; la deducción de pérdidas de años anteriores en los períodos en que la empresa arroje utilidades; tasas de tributación más bajas para las utilidades que se reinvierten y tasas adicionales para las utilidades que se reparten como dividendos, etc.

La amortización en uno o dos años de las inversiones que realiza una empresa tiene la virtud de disminuir el costo de la inversión para la empresa, aproximadamente en la misma proporción que la tributación reduce los rendimientos de la inversión. En esta forma, la relación del costo de la inversión con el rendimiento neto de impuestos se mantiene constante antes y después de impuestos, por lo que no existiría razón para pensar en un desaliento de la inversión. (2)

---

(2) Antes de impuestos el empresario invierte hasta que:

$$I = R \cdot a \overline{\frac{i}{n}|}$$

donde I representa el monto de la inversión, R el ingreso anual

Los ingleses han obtenido muy buenos resultados sobre los incentivos a invertir de los empresarios, por medio de un mecanismo que permite deducir de la renta imponible de las empresas un 20% del monto de la inversión realizada en exceso de la del año anterior. En esta forma, mientras más rápido se expande la empresa, menos impuestos paga. Este método es de gran flexibilidad, ya que permite estructurar los porcentajes de deducción de acuerdo a las tasas de crecimiento deseadas para los diferentes sectores de la economía, y así contribuir a su crecimiento equilibrado.

En resumen, no existen razones claras para pensar que una tributación lo suficientemente alta para acelerar la formación de ahorro por parte del Gobierno, pueda tener efectos serios sobre la inversión privada. Más bien que del nivel de los impuestos, los empresarios se quejan generalmente de la tramitación burocrática del Gobierno, de la competencia desleal que significa la facilidad para evadir impuestos en ciertos sectores, y de las incomodidades incomprensibles que deben soportar para pagarlos.

Sin embargo, la experiencia demuestra que muchas veces existen grandes dificultades para elevar las tasas de los impuestos en los países subdesarrollados. Ello, entre otras cosas, puede deberse a que el ingreso de las personas es de por sí bajo, y no resiste una disminución apreciable.

En perfecta concordancia con esto, las estadísticas indican que mientras menos desarrollada es la economía de un país, más baja es la tributación en relación al nivel del ingreso nacional.

En buena parte, la resistencia a una tributación más alta se debe a que la gente piensa que el Gobierno no hace el mejor uso posible de los recursos que obtiene.

Debe tenerse siempre presente, que el sistema tributario debe ser simple, sin grandes tecnicismos, en perfecta concordancia con las téc-

---

neto por n años que produce la inversión, y $a\overline{\frac{i}{n}}$ el valor actual de un peso recibido anualmente por n años descontado a la tasa i.— cuando se impone un impuesto a las utilidades de la empresa, la expresión anterior se transforma en: $I = R.\ a\overline{\frac{i}{n}} - t\ (R - \frac{I}{d})\ a\overline{\frac{i}{n}}$ donde t es la tasa de impuesto y d el número de años en que puede ser depreciada la inversión para fines tributarios. La expresión anterior puede transformarse como sigue: $I\ (1 - \frac{a\overline{\frac{i}{n}}\ t}{d}) = R\ a\overline{\frac{i}{n}}\ (1 - t)$.

En esta forma, si $a\overline{\frac{i}{n}}\ t/d = t$, subsiste la misma relación de equilibrio que antes de impuestos, y no existe efecto desfavorable alguno sobre el incentivo a invertir. Sin embargo, esta igualdad requiere que la inversión sea depreciada totalmente en el primer año en que la empresa obtenga utilidades. En otras palabras, la depreciación total en un sólo año reduce el costo de la inversión en la misma proporción que la tributación reduce la utilidad, con lo que se anula el efecto desfavorable que el impuesto tiene sobre la rentabilidad de la inversión

nicas sólo incipientes de organización y administración de impuestos que existen en nuestros países. Ello debe redundar en un mayor porcentaje de control y recaudación tributaria, y así reducir la brecha entre lo que los individuos y empresas "debieran" pagar, y lo que realmente pagan. Esta es una forma de aumentar la tributación como proporción del ingreso nacional, sin necesidad de elevar las tasas legales de los impuestos.

Finalmente, y en relación con los efectos sobre la formación privada de ahorros, debemos destacar que la *estabilidad monetaria* y una tasa de interés real son factores positivos en la formación del ahorro. Especial énfasis debe darse a la estabilidad monetaria. Los efectos de la tasa de interés, no son muy importantes, porque dentro del gran número de factores que determinan el ahorro —especialmente cuando el ingreso real percápita es bajo— la tasa de interés pasa a ser un elemento de tercera importancia. Sin embargo, la tasa de interés influye en la asignación de los recursos productivos, y en ese sentido debe cuidarse que tome su nivel real.

En lo que viene, analizaremos, la forma en que la política fiscal puede afectar el ahorro de la comunidad, y por lo tanto la tasa de crecimiento del ingreso nacional. Este análisis se limitará a la formación del ahorro a través del presupuesto fiscal.

LA MECANICA DE LA ACELERACION DEL DESARROLLO

Para simplificar el problema, de aquí en adelante nos referiremos siempre a la tasa de crecimiento real del ingreso nacional, sin considerar la tasa de crecimiento de la población a través del concepto de ingreso percápita.

Parece claro, que en forma simplificada, la tasa de crecimiento real del ingreso nacional, depende de la proporción del ingreso nacional que se invierte y de la productividad o rendimiento de la inversión. Mientras mayor sea la proporción del ingreso que se invierta y mayor la productividad de la inversión, mayor será la tasa de crecimiento del ingreso nacional real. Para los efectos de la política fiscal a corto plazo, puede considerarse a la productividad de la inversión como aproximadamente constante, de manera que la gran vía de acción recae sobre la tasa de formación de ahorro. Sin embargo, de ninguna manera debe descuidarse los efectos de una mejor distribución de los recursos productivos en la relación producto-capital.

En esta forma, para incrementar el desarrollo económico se requiere: a) Más capital, que debe obtenerse por una mayor formación de ahorro; b) Una mejor distribución de los recursos productivos, y c) Una tecnología adecuada y una difusión más amplia de dichos conocimientos.

La tasa de formación de ahorro de la economía depende del nivel del ingreso nacional, del consumo privado y del consumo gubernamental. A su vez, el consumo privado depende de la tributación gubernamental. Por ejemplo, si el ingreso nacional aumenta y la tasa media de tributación permanece constante, el consumo privado en términos absolutos aumentará aunque en proporción al ingreso nacional no varíe. Esto indica la posibilidad de disminuir la proporción del ingreso nacional que

se consume mediante un aumento de la tasa media de tributación, sin que el consumo privado, en términos absolutos, deje de crecer. En otras palabras, es posible lograr que la tasa de crecimiento del consumo privado sea menor que la tasa de crecimiento del ingreso nacional, y así deje margen para una tasa creciente de inversión. Lo mismo puede decirse del consumo estatal, ya que sin sacrificar su nivel absoluto inicial es posible hacerlo disminuir medido como porcentaje del ingreso nacional, en beneficio de una tasa creciente de inversión. Llamemos *propensión privada a consumir* la proporción que representa el consumo privado en el ingreso nacional, y *propensión gubernamental a consumir* dicha proporción referida al consumo del Gobierno. Así planteado el problema, es evidente que la proporción que el ahorro representa en el ingreso nacional, depende estratégicamente de la *tasa media de tributación* (total de impuestos sobre el ingreso nacional), y de las propensiones privada y gubernamental a consumir.

En esta forma, dado que la tasa de crecimiento del ingreso nacional depende de la proporción del ingreso nacional que se invierte, y por lo tanto se ahorra, *deberá existir diferentes tasas de crecimiento del ingreso nacional para diferentes valores de la tasa media de impuestos, de la propensión privada a consumir y de la propensión gubernamental a consumir.*

Por otra parte, si, como existen razones para creer, la propensión privada a consumir medida en relación al ingreso nacional deducidos los impuestos y los pagos de transferencia (los pagos de transferencia deben sumarse al ingreso nacional), es un valor más o menos constante, podemos representar las variaciones del consumo privado a través de variaciones en la tasa media de impuestos.

En otros términos, el consumo privado varía en forma aproximadamente proporcional a las variaciones en la tributación.

Esto nos permite, dado un valor de la propensión privada a consumir y de la productividad de la inversión total, determinar como la tasa de crecimiento del ingreso nacional es afectada por variaciones en la tasa media de impuestos y la propensión gubernamental a consumir. (3)

Si la propensión gubernamental a consumir permanece constante, y la tasa media de impuestos aumenta, la tasa de crecimiento del ingreso nacional aumenta. Por otro lado, si la tasa media de impuestos permanece constante y la propensión gubernamental a consumir disminuye, la tasa de crecimiento del ingreso nacional también aumenta. Estos serían dos casos polares de política fiscal para incrementar la tasa de crecimiento. Como compromiso entre estos dos casos polares existen numerosas combinaciones que incluirán simultáneamente aumentos de la tasa media de

---

(3) El aumento absoluto del ingreso nacional real, es igual al producto de la productividad de la inversión por el monto de la inversión, siendo esta última compartida por el Gobierno y el sector privado. O sea:

(a) $$\Delta Y = \beta (I_p + I_g)$$

siendo Y el ingreso nacional, β la productividad de la inversión, e I_p e I_g la inversión privada gubernamental respectivamente: Por otra parte, se tiene.

(b) $$Y = C_p + C_g + I_p + I_g$$

donde C_p y C_g son el consumo privado y gubernamental respectivamente.

impuestos y disminución de la propensión gubernamental a consumir. También pueden considerarse casos en que el manejo de la tasa media de impuestos y la propensión gubernamental a consumir se contrapongan en sus efectos sobre la tasa de crecimiento. Por ejemplo, un aumento de la tasa media de impuestos puede ser compensado por un aumento de la propensión gubernamental a consumir, siendo el resultado que la tasa de ahorro permanezca constante, y por lo tanto no se acelere la tasa de crecimiento del ingreso nacional en relación a la posición anterior a los cambios.

Es importante recalcar, que es perfectamente compatible el incremento del consumo percápita a corto plazo de la población, con la aceleración de la tasa de crecimiento del ingreso nacional, porque dicha tasa depende de las proporciones en que el consumo y la inversión absorben el ingreso nacional —no de sus montos absolutos—, en relación a la tasa de crecimiento de la población. (4)

En el cuadro siguiente, se presentan diferentes alternativas de cre-

---

De aquí se deduce que: $(I_p + I_g) = Y - C_p - C_g$, y sustituyendo esta relación en (a) se tiene:

(c) $$\Delta Y = \beta (Y - C_p - C_g)$$

Además:

(d) $$C_p = c(1 - z) Y$$

(e) $$C_g = jY$$

donde c es la propensión privada a consumir, z la tasa media de impuestos, y j la propensión gubernamental a consumir.

Sustituyendo (d) y (e) en (c), se tiene:

(f) $$\Delta Y = \beta [Y - c(1 - z) Y - jY]$$

Luego, la tasa de crecimiento del ingreso nacional es:

$$\frac{\Delta Y}{Y} = \beta [1 - c(1 - z) - j]$$

Con esta ecuación dados los valores de β, y c, la tasa de crecimiento varía según los valores de z y j. La relación entre un cambio en z y j y su efecto sobre la tasa de crecimiento es:

$$\Delta \left(\frac{\Delta Y}{Y} \right) = \Delta z \, \beta \, c; \quad \Delta \left(\frac{\Delta Y}{Y} \right) = \Delta j \, \beta$$

Véase mi **Dinámica de la Política Fiscal**, Rev. Economía, Nº 55.

(4) Para que el consumo percápita no disminuya, es necesario que z, la tasa media de impuestos, tenga un valor tal que siempre se satisfaga la siguiente relación:

$$\frac{\Delta [c(1 - z) Y]}{C} \geq x$$

donde x es la tasa de crecimiento de la población.

Para que el ingreso nacional real percápita no disminuya, es necesario que z y j tengan valores tales que siempre se satisfaga la siguiente relación:

$$\beta [1 - c(1 - z) - j] \geq x$$

dados los valores de la productividad del capital y la propensión a consumir del sector privado.

cimiento, bajo los supuestos de que el consumo privado es un 90 por ciento del ingreso disponible, y de que la productividad de la inversión es 0,4.

CUADRO Nº 1

Tasa de crecimiento del ingreso nacional para diferentes valores de la tasa media de impuestos y de la propensión gubernamental a consumir. (5)

Tasa media de impuestos / Propensión guberanmental a consumir	0,06	0,08	0,10	0,12	0,14
0,06	3,76%	4,48%	5,20%	5,92%	6,64%
0,08	2,96%	3,68%	4,40%	5,12%	5,84%
0,10	2,16%	2,88%	3,60%	4,32%	5,04%
0,12	1,36%	2,08%	2,80%	3,52%	4,24%
0,14	0,56%	1,28%	2,00%	2,72%	3,44%

El cuadro nos dice, por ejemplo, que si el consumo gubernamental es un 6 por ciento del ingreso nacional, y los impuestos son un 8 por ciento del mismo, la tasa de crecimiento de éste es de 4,48 por ciento. Si la propensión gubernamental a consumir permanece constante y la tasa media de impuestos aumenta a un 10 por ciento, la tasa de crecimiento del ingreso nacional aumenta a 5,2 por ciento. Por supuesto, el cuadro implica una simplicidad extrema de la realidad económica, y las cifras que de él se obtienen, además de que están basadas en valores arbitrarios de la propensión privada a consumir y de la productividad de la inversión, sólo pueden tener un valor "relativo". En otras palabras, el cuadro sólo es útil para considerar en forma aproximada el posible incremento de la tasa de crecimiento del ingreso nacional cuando las otras variables cambian de valor.

En todo caso, es evidente que la política fiscal, ya sea actuando sobre el consumo gubernamental o sobre el consumo privado, puede afectar la formación de ahorro de la economía, y que esta formación de ahorro es el elemento estratégico en el desarrollo económico.

(5) En este caso, la tasa de crecimiento del ingreso nacional está dada por:

$$\text{Tasa} = 0{,}04 + 0{,}36\ z - 0{,}4j$$

LA INVERSION ESTATAL Y PRIVADA

Las economías subdesarrolladas se caracterizan por las deficiencias de *capital social fijo,* es decir, por aquellas inversiones básicas, tales como vías de comunicación, energía, etc., sin las cuales es imposible la creación de numerosas actividades.

Por razones que son obvias, la creación del capital social fijo inevitablemente debe ser la obra del Gobierno, ya que es un prerequisito para la participación del capital privado en el proceso de desarrollo.

Existen numerosos proyectos de inversión que no resultan atractivos a la inversión privada, y que sin embargo significan un gran beneficio social. La falta de interés de los empresarios privados por esos proyectos, puede deberse en general a las siguientes razones: a) Puede existir una gran disparidad entre la utilidad comercial del proyecto y su *beneficio social,* el cual puede ser medido aproximadamente por el incremento del ingreso nacional real que produce. Un proyecto puede directamente arrojar una utilidad baja, pero permitir el desarrollo de una serie de actividades que lo hagan altamente deseable desde el punto de vista de la comunidad; b) Los rendimientos de la inversión pueden resultar demasiado lejanos, a muy largo plazo; y c) El monto de la inversión necesaria para la realización del proyecto puede ser demasiado grande para los inversionistas privados.

Justamente, las inversiones que forman el llamado capital social fijo tienen estas características, y constituyen prácticamente la base de sustentación de cualquiera actividad productiva. Su beneficio para la comunidad no consiste fundamentalmente en ser un bien final, sino en ser *insumo* indispensable de toda producción.

La realización de estos proyectos por parte del Gobierno, crea las llamadas *economías externas,* que hacen atractivos para el sector privado una serie de proyectos que en otra forma no lo serían.

Debe destacarse, que el punto b) por sí solo, sin la coexistencia del primero, no constituye argumento alguno en pro de la inversión estatal, ya que implicaría ejecutar proyectos de baja prioridad.

AYUDA FINANCIERA A INVERSIONES PRIVADAS

A fin de lograr un incremento de la inversión privada, el Gobierno puede —además de los incentivos tributarios, de dudosa efectividad— proporcionar ayuda financiera directa al sector privado para la realización de proyectos de alta prioridad que coordinen con el programa gubernamental de inversiones y gastos.

La creación de instituciones como la Corporación de Fomento y el Banco del Estado, son casos felices de acción en favor del desarrollo económico. La ayuda financiera a través de instituciones especializadas, es una herramienta muy flexible, ya que permite la selección de los proyectos privados por su aporte al bienestar de la economía más bien que por su utilidad comercial, y además permite coordinar la inversión privada con la inversión estatal.

La ayuda financiera puede revestir numerosas formas, desde el simple préstamo a plazo razonable, hasta la formación de sociedades anónimas mixtas en que el Fisco posea parte de las acciones. Además de las ventajas señaladas, la experiencia indica que este sistema permite mantener una mayor eficiencia en la realización de los proyectos y su administración posterior, debido al objetivo de la empresa privada de maximizar sus utilidades.

La organización de un mercado de capitales, amplio y efectivo, es uno de los factores indispensable para que el sector privado pueda entregar un aporte sustancial al desarrollo de la economía.

EL AHORRO INTERNO Y EXTERNO

Será útil, para nuestro análisis, la distinción entre *ahorro interno* y *ahorro externo*. Por ahorro interno entendemos aquel que corresponde a la parte de la inversión total de la economía que no requiere de importaciones, y por ahorro externo, aquel que se forma por la diferencia entre el total de las exportaciones y las importaciones de bienes de consumo, incluyendo las materias primas para las actividades en funcionamiento.

Sabemos, que de cada unidad de inversiones, una determinada proporción de ellas requiere de importaciones de equipo extranjero. Esta proporción varía de industria en industria y de actividad en actividad. Probablemente, las inversiones en obras públicas requieren una baja proporción de equipo importado, en contraposición a la mayoría de las inversiones industriales, en las cuales la importación de maquinarias y equipo extranjero forma parte importante de la inversión total. Sin embargo, a fin de hacer manejable la compleja realidad, podemos suponer con cierto grado de exactitud que en un tiempo y país dado, existe una relación más o menos fija término medio que nos indica la proporción de la inversión total de la economía que debe estar constituída por importación de maquinaria y equipo. A esa proporción la llamaremos *coeficiente* de ahorro externo o *coeficiente* de inversión externa.

Es evidente, que si la inversión total crece, el ahorro externo debe crecer en la medida determinada por el coeficiente de inversión externa. Si esto no es así, la tasa de crecimiento de la inversión considerada no sería realizable, si no en su nivel, a lo menos en su estructura. La razón es simple. El ahorro interno no es independiente del ahorro externo, ya que deben combinarse en proporciones más o menos fijas. Es decir, si el ahorro externo disminuye por dificultades de comercio exterior, el ahorro interno también tiende a bajar, a menos que el coeficiente de inversión externa disminuya. La disminución del coeficiente de inversión externa puede realizarse por medio de un cambio estructural de la inversión planeada. Es decir, postergando inversiones en que el coeficiente de inversión externa es alto y realizando aquellas que requieren un bajo coeficiente de inversión externa. (6)

Sin embargo, los cambios estructurales en la inversión no son practicables dentro de límites lo suficientemente amplios como para que el equilibrio entre ahorro interno y externo se logre por medio de altera-

ciones en el coeficiente de inversión externa, si al mismo tiempo se desea mantener una economía relativamente estable. La razón de esto puede encontrarse en el principio general de programación que expresa que si se contempla una determinada inversión, debe también contemplarse las inversiones necesarias para aumentar la oferta de los bienes que serán insumos de la inversión inicial, y la oferta de bienes sobre los cuales recaerá la demanda de los propietarios de los insumos que verán aumentados sus ingresos. En otras palabras, sólo se llega a un determinado nivel de inversión mediante *una estructura de ésta* que corresponde en forma especial a dicho nivel. Si cambia la estructura de la inversión probablemente debe también cambiar el nivel, a menos que antes no se estuviera aprovechando al máximo los recursos productivos. De aquí que sea fundamental el formar un monto adecuado de ahorro externo en relación al ahorro interno, y debe ser función del Gobierno el controlar las importaciones por métodos directos e indirectos a fin de lograr ese equilibrio. En otras palabras, si el Gobierno, de acuerdo con el consenso político imperante, decide aumentar los impuestos a fin de provocar un incremento del superávit en cuenta corriente del presupuesto fiscal (ingresos totales menos gastos corrientes) y así incrementar el ahorro total de la economía, debe al mismo tiempo tomarse las medidas del caso para que el ahorro externo —dada la estructura de la inversión— varíe en la forma adecuada.

El Cuadro Nº 2, demuestra que para el período 1940-54, la relación entre la importación de bienes de capital y la inversión bruta excluído los cambios en los stocks es aproximadamente de 0,035. En otras palabras por cada 100 de inversión en capital fijo, 35 corresponden a recursos producidos en el extranjero. Esto demuestra que las inversiones dependen críticamente del ahorro externo.

---

(6) Llamado a al ahorro total, a_i al ahorro interno, y a_e al ahorro externo, medidos como proporciones del ingreso nacional, se tiene:

$$a = a_i + a_e$$

Por otra parte, el coeficiente de inversión externa, E, es igual a:

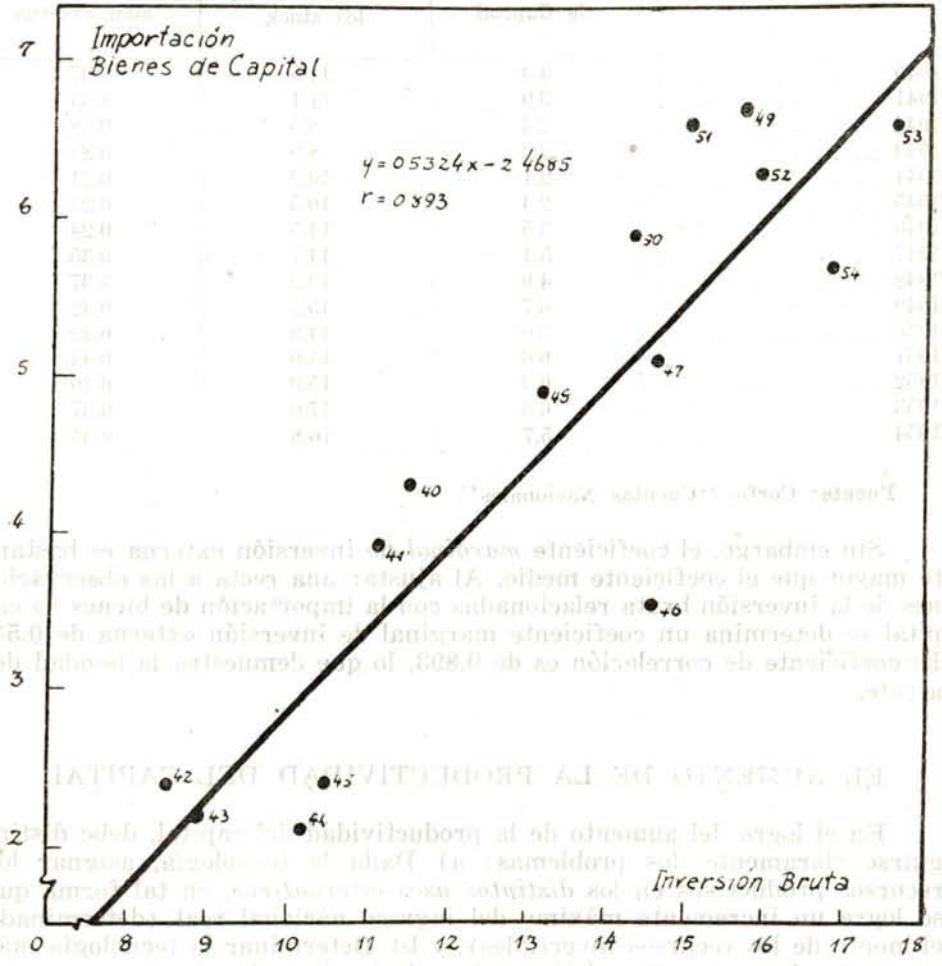
$$E = \frac{I_e}{I}; \qquad E \cdot I = I_e$$

donde I es la inversión total y I_e la parte de dicha inversión que implica importación de maquinaria y equipo extranjero. Como: .. $I = aY$, y $I_e = a_eY$, se tiene que:

$$E \cdot aY = a_eY, \text{ o sea:}$$
$$E \cdot a = a_e, \text{ de donde:}$$
$$(a_e + a_i)\,E = a_e, \text{ y finalmente:}$$
$$a_i = \frac{a_e\,(1 - E)}{E}$$

que es la relación que interconecta a_i y a_e en función del coeficiente de inversión externa.

COEFICIENTE MARGINAL DE INVERSION EXTERNA



CUADRO Nº 2

IMPORTACIONES DE BIENES DE CAPITAL E INVERSION BRUTA

(Miles de millones de pesos de 1950)

Años	Importación de Bienes de Capital	Inversión Bruta total excluído cambios en los stock	Coeficiente medio de inversión externa
1940	4.3	11.5	0.37
1941	3.9	11.1	0.35
1942	2.4	8.5	0.28
1943	2.2	8.9	0.25
1944	2.1	10.2	0.21
1945	2.4	10.5	0.23
1946	3.5	14.5	0.24
1947	5.1	14.7	0.35
1948	4.9	13.2	0.37
1949	6.7	15.7	0.42
1950	5.9	14.3	0.42
1951	6.6	15.0	0.44
1952	6.3	15.9	0.40
1953	6.6	17.6	0.37
1954	5.7	16.8	0.34

Fuente: Corfo. "Cuentas Nacionales".

Sin embargo, el coeficiente *marginal* de inversión externa es bastante mayor que el coeficiente medio. Al ajustar una recta a las observaciones de la inversión bruta relacionadas con la importación de bienes de capital se determina un coeficiente marginal de inversión externa de 0.53. El coeficiente de correlación es de 0.893, lo que demuestra la bondad del ajuste.

EL AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD DEL CAPITAL

En el logro del aumento de la productividad del capital, debe distinguirse claramente dos problemas: a) Dada la tecnología, asignar los recursos productivos en los *distintos usos alternativos*, en tal forma que se logre un incremento máximo del ingreso nacional real (determinado el monto de los recursos invertibles), y b) Determinar la tecnología más adecuada, dado el costo relativo del capital y la mano de obra.

El análisis de ambos problemas requeriría de gran extensión y sólo queremos destacar aquí, que el punto a) implica una evaluación sistemática de todos los proyectos de inversión del sector público y la programación cuidadosa de los gastos públicos en general.

Finalmente, es necesario destacar, que es imprescindible para una eficiente distribución de los recursos, algún grado de competencia entre

las actividades nacionales, y entre éstas y las extranjeras. La protección irracional de la producción nacional debe pagarse a largo plazo con una tasa más baja de desarrollo económico. Los impuestos sobre las importaciones, juegan en este sentido un papel realmente fundamental, para proteger por cierto plazo las actividades nacionales, reduciendo gradualmente dicha protección en concordancia con el incremento de la productividad de las empresas. La reducción gradual de las protecciones, exige un esfuerzo de capitalización y racionalización que no se logra con las barreras prohibitivas. Por otra parte, la adecuada tributación a la importación de las materias primas en relación a los productos terminados que las usan, constituye un punto clave en la *"protección inteligente"*.

El sentido común indica que un proyeto de inversión que necesita protección aduanera no debería iniciarse si con el mismo monto de recursos el país puede emprender otro proyecto que no requiere protección, o la requiere en menor medida. Si por ejemplo, al invertir el Gobierno en una industria de exportación en vez de una industria de sustitución de importaciones protegida, se puede comprar más bienes en el extrajero que los que se habría podido producir en el país, es evidente que la expansión de las exportaciones es más beneficiosa que la sustitución de importaciones. A la inversa, no debería asignarse recursos a expandir las exportaciones si con el mismo monto de recursos se puede producir más en el país que lo que se habría podido comprar en el extranjero.

Sin embargo, este es un razonamiento puramente estático. Sólo nos indica lo que es conveniente hoy, pero no lo que convendrá más al país considerando el mañana. Al decidir si los recursos disponibles deben ser asignados a las industrias de exportacion que no requieren subsidios o a la sustitución de importaciones que requiere protección, es fundamental estimar la conducta futura de los precios de exportación e importación y el costo real de producción. Se justifica la protección, en el sentido dinámico, si con ello se logra un incremento mayor del ingreso nacional real futuro, descontado al presente, que mediante la expansión de las exportaciones

El problema de la diversificación de la economía es especialmente interesante. La mayoría de los países subdesarrollados presentan una dependencia extrema de los productos de exportación cuyos precios fluctúan violentamente. Los precios más fluctuantes coinciden generalmente con las actividades de má elevada productividad. En esta forma, existe la alternativa de crear industrias sustitutivas de importaciones para eliminar la incidencia de las fluctuaciones del comercio exterior pero con una productividad sensiblemente menor que la correspondiente a la expansión de las exportaciones causantes de la inestabilidad. En este caso la protección industrial para hacer viable la sustitución de importaciones será racional en términos estáticos, si con ello se logra un ingreso nacional más *estable* cuyo nivel medio sea superior que uno alternativo más fluctuante pero capaz de lograr niveles mucho mayores en el período de bonanza de precios de los productos de exportación. Para tomar racionalmente esta decisión se requiere conocer los límites de fluctuación del ingreso y las probabilidades de realización de los valores comprendidos en esos límites.

También se justifica la protección industrial si el "costo contable de producción", o sea el costo comercial para una empresa, es mayor que el "costo de oportunidad". — El costo de oportunidad se mide por lo que significa en términos de disminución de producción en el empleo original. Esto tiene especial importancia en los casos de desocupación o de ocupación disfrazada. Por ejemplo, los salarios que se paga a los trabajadores pueden ser muy superiores a lo que el trabajo significa en términos de producción. Si un trabajador está desocupado, el costo de su empleo para la comunidad es cero, pero para la empresa es el salario que gana. Una tarifa que tienda a igualar ese desnivel implica un beneficio para la economía.

En resumen, la teoría del libre comercio sostiene que bajo ciertas condiciones este conduce a la máxima producción para el conjunto de naciones, con el consecuente beneficio para cada una de ellas. Sin embargo, las condiciones requeridas para que dicha conclusión sea válida pueden no darse en el mundo real. Por ejemplo, una de las condiciones es que la distribución del ingreso resultante entre los países y dentro de cada país sea aceptada como la más deseable. Si ésto no es así, los derechos aduaneros pueden alterar dicha distribución del ingreso mundial al alterar los términos del intercambio en favor del país que aplica los derechos, porque al bajar su demanda por productos importados, dichos precios tenderán a disminuir. Esto naturalmente requiere que el país en cuestión sea un comprador importante. Otra condición, que tampoco se cumple en la realidad, es que la productividad sea independiente del volumen de producción y la destreza de la mano de obra adquirida por la experiencia y la educación. El incumplimiento de esta condición es lo que justifica la protección a las industrias nacientes. Si bien, para cumplir los objetivos señalados, es posible teóricamente encontrar soluciones más eficientes, para fines prácticos parece difícil sustituir la protección mediante tarifas, cuotas, etc.

LOS IMPUESTOS Y SUBSIDIOS COMO DETERMINANTES DE LA ASIGNACION DE LOS RECURSOS PRODUCTIVOS

Los impuestos y subsidios, por el mismo hecho de que tienden a alterar la asignación 'natural" de los recursos productivos entre las diferentes actividades, pueden jugar un papel importante en la canalización de los recursos hacia las actividades que incrementen en mayor medida el ingreso nacional real.

En este aspecto, existen dos problemas principales: a) La asignación natural de los recursos productivos depende esencialmente de la distribución del ingreso nacional; si se estima que la distribución del ingreso es inadecuada, también lo será la asignación de los recursos dada por la libre concurrencia. Sostener que la libre orientación de los recursos es la más eficiente sin considerar el problema de la distribución del ingreso, es equivalente a afirmar que un individuo ha sido elegido, representando fielmente la voluntad popular, por una minoría con derecho

a votar cinco veces sobre una mayoría que por cada dos individuos pueden votar una vez. Así como nadie niega que la mejor forma de orientar los recursos es "consultar" a la colectividad, tampoco cabe discusión que la mejor forma de elección es mediante la votación libre. Pero esto es totalmente independiente de la afirmación anterior. Cualquiera puede darse cuenta que la prueba de eficiencia —para que sea significativa— requiere que los electores se presenten en igualdad de condiciones. En otras palabras, así como no queda demostrada en la elección señalada la voluntad popular, tampoco es cierto que la comunidad prefiera que se produzca más del bien X que del bien Y, si los consumidores de X tienen diez veces más ingreso que los consumidores de Y. b) Puede estimarse que la asignación de los recursos dada por las fuerzas naturales de la economía es adecuada, pero que se ve distorsionada por los efectos de la tributación, subsidios u otros elementos como fijación arbitraria de precios, etc. En ambos casos, la asignación de los recursos dada por el mercado puede ser alterada por un sistema de impuestos y subsidios que tienda a encauzar los recursos hacia los canales que el Gobierno estime más adecuados para la comunidad.

El desarrollo económico está basado en buena proporción en el incremento de la producción e inversión del sector privado, y si esa producción e inversión siguen caminos equivocados, se producirá un desperdicio de recursos y probables desequilibrios. La política fiscal debe elaborar entonces un sistema que permita estimular y guiar al sector privado en la expansión de su producción e inversiones. Una de estas formas es la protección industrial ya analizada.

En general, puede decirse que la tributación y los subsidios, a fin de colaborar eficientemente al papel de la política fiscal de orientar la asignación de los recursos productivos, deberían tender a llenar la brecha entre los *precios* (costos) *de mercado*, y los *precios* (costos) *de oportunidad*.

En la vida real, gran parte de los precios, especialmente los de los factores productivos (capital, trabajo, divisas, etc.) difieren notablemente de los precios que regirían si: a) se llevara a cabo el programa de inversiones que contempla el Gobierno y el sector privado, y b) existiera equilibrio en los mercados de los factores productivos. Es decir, existen dos razones por las cuales los precios del mercado pueden no reflejar verdaderamente su "valor intrínseco". En primer lugar, la realización del programa de inversiones que contempla el Gobierno y el sector privado hará variar los precios relativos de los factores y su nivel general, después de cierto tiempo. En esta forma, la realización de determinado proyecto puede ser de alta prioridad para la economía a los precios prevalecientes antes de la realización del programa, y de baja prioridad una vez realizado este. En segundo lugar existen una serie de desequilibrios fundamentales que se ocultan a través de una variada gama de mecanismos institucionales. Tal es el caso del empleo disfrazado y abierto, en que los salarios de equilibrio serían sustancialmente más bajos que los salarios que se pagan. Caso parecido sucede con la tasa de interés, la cual es controlada en la mayoría de los países, y los desequilibrios de la Balanza de Pagos, caso en el cual el tipo de cambio no refleja su valor de equilibrio.

En resumen, los precios de oportunidad son aquellos para los cuales

libremente la oferta satisface justamente la demanda. Así, solucionado el problema de la distribución del ingreso nacional, los impuestos y los subsidios deberán tratar de igualar los precios de mercado con los precios de oportunidad, a fin de asegurar una correcta asignación de los recursos productivos. En otras palabras, si el sector privado invierte en determinadas actividades porque el tipo de cambio es anormalmente bajo, dicho desperdicio de recursos no se producirá si un impuesto corrige dicha discrepancia.

Una pregunta que fluye naturalmente frente a los problemas planteados, es si no sería más simple dejar que todos los precios se determinen libremente, es decir, que naturalmente coincidieran con los precios de oportunidad, en vez de adoptar el complejo sistema que aquí se señala. En realidad, esto puede ser cierto para un reducido número de mercados, pero en otros casos de importancia es imposible. Por ejemplo, en el caso de los salarios ello significaría bajarlos sustancialmente, con todos los problemas sociales, humanos y políticos que implica. Por otra parte, como bien ha demostrado Nicholas Georgescu-Roegen (7), en los casos en que un factor de producción está limitado, supongamos tierra o capital, para combinarse con la mano de obra, la maximización del ingreso nacional requiere de salarios superiores a la productividad marginal de la mano de obra. En otras palabras, la distribución del ingreso debe hacerse contrariando las reglas de la teoría de la productividad.

Debe aceptarse entonces, que en los países subdesarrollados, el sistema de precios de mercado no es un buen guía para la canalización de los recursos productivos. En esta forma, su correcta orientación puede significar en muchos casos que las instituciones estatales desarrollen planes cuyo beneficio en términos de utilidad comercial sea baja o negativa. Por otra parte, los impuestos y los subsidios deben tender a corregir el "sistema de utilidades comerciales" a fin de hacerle coincidir con el sistema de "utilidades sociales", determinado por los precios de oportunidad de los factores productivos y bienes finales.

UN MODELO MAS GENERAL DE CRECIMIENTO

El comercio exterior juega un papel fundamental en el crecimiento económico. Ya hemos visto el problema que la formación de ahorro nos crea en el comercio exterior. Es entonces, evidente que para que el crecimiento del ingreso nacional real pueda ser sostenido, se requiere que el crecimiento de las importaciones y exportaciones guarden una determinada relación con el crecimiento del ingreso nacional. Si las importaciones no crecen a la misma tasa a que crece el ingreso nacional, y las necesidades por recursos y bienes importados, como proporción del ingreso nacional, no disminuyen, necesariamente se quebrará la tasa de crecimiento o la estabilidad económica. Además, si el desarrollo del comercio exterior no es a lo menos equivalente al del crecimiento del ingre-

(7) N. Georgescu-Roegen, "Limitationality, Limitativenes, and Economic Equilibrium", en Second Symposium, Linear Programming, págs. 295-330.

so nacional, se pierde toda posibilidad de que éste pueda jugar un papel compensador de cualquier desequilibrio interno, sin disminuir la tasa de crecimiento de la economía. Por ejemplo, si dividimos la economía en dos sectores, A y B, y por errores de programación el sector B crece dos veces más que el sector A, siendo A un sector de producción de bienes de consumo elemental, el resultado será que los precios del sector A aumentarán, porque el ingreso generado en B implica en buena parte demanda por A. Por razones de interdependencia, lo probable es que los precios de B también aumenten, generándose las raíces de un problema inflacionario. Si el comercio exterior no es capaz de obviar mediante importaciones la deficiencia de producción de A, cualquiera política antiinflacionista implicará disminuir ya sea la tasa de crecimiento o la producción absoluta de B. En este sentido, un país que no tiene dificultades de comercio exterior puede a lo menos subsanar en parte los errores de programación, con un cambio estructural de las importaciones. Pero, si por desgracia se cometen errores de programación y al mismo tiempo el comercio exterior es desfavorable el costo del error tendrá que ser a lo menos a corto plazo, el retardo del sector más avanzado de producción, si este sector no puede exportar los excedentes que se formen por la disminución de la demanda originada por la política antinflacionista, y el sector cuya producción se rezaga es de una demanda muy inelástica.

De aquí, que el impulso a las exportaciones, además de parmitir un aumento de la capacidad para importar, indispensable para el crecimiento económico, provee a los gobiernos de un instrumento de auxilio en caso de errores. Un nivel de exportaciones creciente es el elemento fundamental en el desarrollo económico, porque es la moneda con que se compran los recursos importados necesarios para incrementar las bases de capital, las materias primas, y se suplen las deficiencias en la producción de bienes de consumo, a fin de mantener la estabilidad. Un nivel de exportaciones creciente contribuye además a dar mayor flexibilidad en la ejecución de un programa de crecimiento equilibrado, porque significa el derecho a obtener cualquier bien o servicio del exterior, lo que permite, de acuerdo a los acontecimientos, variar la disponibilidad de bienes y servicios dentro del país en concordancia con el desarrollo del programa.

La tasa de crecimiento de las importaciones de consumo y capital, tanto de las privadas como gubernamentales, debe guardar necesariamente una cierta relación con la tasa de crecimiento de las exportaciones, dada la capacidad de endeudamiento con el exterior. Las exportaciones, en sí mismas, significan un drenaje de recursos hacia el exterior, por lo que su aumento, si los otros factores permanecen constantes, implica una disminución de la tasa de crecimiento. Pero indirectamente, por medio del incremento de la capacidad para importar bienes de capital, afectan positivamente la tasa de crecimiento del ingreso nacional, ya que mientras mayor es la proporción de la importación de bienes capital, privada y gubernamental, en el ingreso nacional, mayor es la tasa de crecimiento. (8)

---

(8) El ingreso nacional en una economía con comercio exterior, es igual a:

(1) $Y = Cp + Cg + Ip + Ig + X - Mp - Mg$

Una política, tendiente a incrementar las exportaciones y a restringir las importaciones de consumo privado y gubernamental, necesariamente debe dar sus frutos en una mayor tasa de crecimiento. Para obtener dicho objetivo, el Gobierno posee numerosas herramientas, tales como la prohibición de determinadas importaciones, el manejo del tipo de cambio, las variaciones de los depósitos requeridos para importar, impuestos a las importaciones, etc. Sin embargo, debe siempre tenerse presente, que el crecimiento de la economía debe realizarse bajo condiciones de estabilidad monetaria, por lo que la restricción de importaciones de consumo debe sólo llegar hasta el punto en que, dada la propensión a importar bienes de consumo, el nivel del ingreso generado por las actividades de exportación y el resto de las actividades nacionales, y la efectividad de la tributación para eliminar la presión por bienes importados, no se provoque alteraciones en el nivel de precios de bienes de consumo.

En el cuadro Nº 3, se representa un caso hipotético de crecimiento de una economía, en la cual el coeficiente de inversión externa (E) es aproximadamente 0,46. En dicho cuadro puede apreciarse como, dada una tasa de crecimiento real del ingreso nacional, el resto de los componentes debe crecer a la misma tasa para mantener el equilibrio, a menos que de año en año varíen las relaciones características de la economía (propensiones a consumir, importar, etc.) Por ejemplo, si las propensiones privada y gubernamental a consumir bienes importados y nacio-

---

donde M_p y M_g son las importaciones privadas y gubernamentales respetivamente, y X las exportaciones.

(2) $\Delta Y = \beta (I_p + I_g)$, luego:

(3) $\Delta Y = \beta (Y - C_p - C_g - X + M_p + M_g)$

Por otra parte:

(4) $C_g = (j^o + j') Y$

donde j^o es la propensión gubernamental a consumir bienes nacionales, y j' es la propensión a consumir bienes importados.

(5) $C_p = (a' + w) (1 - z) Y$

donde a' es la propensión privada a consumir bienes nacionales, y w es la propensión a consumir bienes importados.

(6) $X = xY$

donde x es la relación entre el monto de las exportaciones y el nivel del ingreso nacional.

(7) $M_p = m (1 - z) Y$

donde m es la propensión media a importar del sector privado.

(8) $M_g = iY$

donde i es la propensión media a importr del Gobierno. Luego:

(9) $\Delta Y = \beta [Y - (a' - w) (1 - z) Y - (j^o - j') Y - xY + m(1 - z) Y + iY]$

Dividiendo por Y, se tiene:

(10) $$\frac{\Delta Y}{Y} = \beta [1 - j^o - a' (1 - z) - x + (1 - z) (m - w) + (i - j')]$$

donde $(m - w)$ y $(i - j')$ son las propensiones a importar bienes de capital del sector privado y del Gobierno respectivamente.

CUADRO Nº 3

MODELO DE CRECIMIENTO DE UNA ECONOMIA

AÑOS	Ingreso nacional	CONSUMO PRIVADO			GASTOS DEL GOBIERNO					INVERSION PRIVADA			Exportaciones	Total importaciones Privadas	Total importaciones Gubernamentales	Inversión Total	Aumento del ingreso nacional	Ingreso nacional aumentado
					CONSUMO		INVERSION		TOTAL									
		De bienes nacionales	De bienes importados	TOTAL	De bienes nacionales	De bienes importados	Con bienes nacionales	tados Con bienes importados	Total gastos Gobierno	Con bienes nacionales	Con bienes importados	TOTAL						
1	100	48,00	16,00	64,00	10,00	3,78	4,00	2,22	20,00	8,00	8,00	16,00	30,00	24,00	6,00	22,22	11,11	111,11
2	111,11	53,33	17,78	71,11	11,11	4,20	4,44	2,47	22,22	8,89	8,89	17,78	33,33	26,67	6,67	24,69	12,35	123,46
3	123,46	59,26	19,75	79,01	12,35	4,66	5,11	2,74	24,69	9,88	9,88	19,75	37,04	29,63	7,41	27,61	13,30	136,76

$a = 0{,}8$; $z = 0{,}2$; $x = 0{,}3$; $m = 0{,}3$

$i = 0{,}06$; $j^o = 0{,}1$; $j' = 0{,}0378$; $a' = 0{,}6$

$w = 0{,}2$; $\beta = 0{,}5$; $j = 0{,}13778$; $E = 0{,}46$

nales no son constantes, las tasas de crecimiento de equilibrio de los componentes del ingreso nacional serán diferentes entre sí y con la del ingreso nacional real.

En resumen, el crecimiento equilibrado de la economía requiere del desarrollo programado de sus sectores, de acuerdo a la tendencia de las respectivas propensiones a medida que el ingreso nacional varía. En el logro de este equilibrio global, como así mismo en la aceleración de la tasa de crecimiento, la política fiscal puede ser una herramienta eficaz.

LA FLEXIBILIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO Y LA FORMACION CRECIENTE DE AHORRO

Se entiende por flexibilidad del sistema tributario, la relación existente entre el crecimiento del ingreso nacional y el crecimiento de los impuestos recaudados, bajo el supuesto que las tasas y base legal de la tributación no varían (9). Si el sistema tributario es de flexibilidad neutra, es decir, si la relación aumento impuestos-aumento ingreso nacional es constante, con el sólo crecimiento del ingreso nacional real de la economía el Gobierno irá absorbiendo, en monto absoluto, una parte mayor de los recursos de la economía susceptibles de destinarse a la promoción del desarrollo. Tal sería el caso si la propensión a consumir del Gobierno no aumenta.

Sin embargo, en la mayoría de los países subdesarrollados, y en Chile en especial, el sistema tributario es inflexible, ya sea porque los impuestos se cobran con un rezago de un año o por su dependencia del comercio exterior y tipos de cambio anormalmente bajos, etc., o por simples problemas administrativos de eficiencia y control. Si este es el caso, para que el Gobierno mantenga la formación de ahorro, en proporción al ingreso nacional, sería necesaria una *tasa legal* media creciente de tributación, aunque en el hecho implique una *tasa efectiva* constante. Sin embargo, una tasa legal creciente tiene un efecto psicológico muy adverso, ya que con tasas *aparentemente* crecientes, el Gobierno no puede sino proporcionar los mismos o menos servicios que antes

Esto limita enormemente las posibilidades de formación de ahorro a través de un superávit en cuenta corriente del Presupuesto Fiscal, dada la natural resistencia a la elevación de los tributos. En este sentido, un sistema tributario flexible, aquel en el cual los impuestos crecen más rápido que el ingreso nacional, tiene la virtud de tender *automáticamente* a una formación creciente de ahorro (suponiendo constante la propensión a consumir del Gobierno), sin aumentar las tasas legales, ya que la tasa media efectiva de tributación crece naturalmente. Tal sería el caso de un sistema progresivo a la renta.

Sin embargo, existen razones para pensar que un sistema flexible requiere de condiciones (la progresividad por ejemplo) que pueden ser

---

(9) Para un análisis detallado de este problema puede verse mi "Flexibilidad Presupuestaria", **Finanzas Públicas**, Nº 1.

nocivas para los incentivos a ahorrar e invertir del sector privado. En esta forma una meta razonable en el financiamiento del desarrollo económico podría ser el logro de un sistema tributario que naturalmente crezca a la misma tasa que el ingreso nacional.

Pero, no debe descartarse la posibilidad de un sistema flexible en los países subdesarrollados, ya que es posible concebir un sistema de tributación orientado fundamentalmente hacia la tributación indirecta, y que presente las características de la flexibilidad.

LOS GASTOS EN CONSUMO DEL GOBIERNO Y LA FORMACION DEL AHORRO

La formación del ahorro por parte del Gobierno, depende tanto de los impuestos que recauda, como de sus *gastos corrientes*. El total de los gastos del Gobierno puede dividirse en dos grandes grupos: a) los gastos corrientes o de consumo, b) *los gastos de inversión o de capital*. En este último rubro se incluye tanto la inversión que el Gobierno efectúa directamente, a través de la construcción de puentes, escuelas, caminos, obras de regadío y comunicación, etc., como los *aportes* que hace a diferentes instituciones con fines de inversión. De la comparación entre los ingresos totales del Gobierno y sus gastos corrientes, generalmente queda un remanente que se denomina *superávit en cuenta corriente*. Es evidente, que si la tributación permanece constante, el remanente disponible para inversión del presupuesto fiscal varía directamente con los gastos corrientes. Si estos son altos, —pago de sueldos, salarios. compra de materiales, subsidios y subvenciones, etc.— la formación de ahorro estatal será baja, y viceversa. Todo ello bajo el supuesto de que el monto de los impuestos en términos reales es constante.

Desgraciadamente, en la mayoría de los países subdesarrollados, los gastos corrientes son altos, fundamentalmente debido a la falta de comprensión de lo que los métodos científicos de *organización* significan. No es extraño encontrar a Estados cumpliendo con funciones que la sociedad moderna ha creado, con métodos administrativos propios del Estado clásico. No ha existido correlación alguna entre el crecimiento de las funciones Estatales y la organización para cumplirlas. Esta es una de las razones fundamentales del crecimiento de los gastos públicos, y es evidente que la solución no consiste en disminuir en un 10% o en un 20% los empleados, sino que implica una reorganización total de la Administración Pública.

El otro gran problema está íntimamente ligado al anterior. La baja formación de ahorro (determinada en buena parte por los altos gastos corrientes fiscales) determina una baja tasa de crecimiento del ingreso nacional real en relación con el crecimiento de la población. En otras palabras, *las oportunidades de empleo productivo crecen más lentamente que la población en condiciones de trabajar*. Esto constituye, en primer lugar, una excusa para racionalizar la administración pública alegándose que produciría cesantía, y en segundo lugar, una constante presión para absorber la demanda por empleo a través de puestos públicos.

Como puede apreciarse, esto constituye un círculo vicioso, porque

las bajas oportunidades de empleo se deben en buena parte a la baja inversión estatal, la baja inversión estatal se debe a su vez a la resistencia para alzar los impuestos y a los altos gastos corrientes del Gobierno, hechos que a su vez determinan una baja tasa de crecimiento de la economía y por lo tanto de oportunidades productivas de empleo.

Todo esto trae a su vez el problema general de la eficiencia de la Administración Pública. La gran cantidad de personal impide que los funcionarios públicos perciban ingresos medianamente adecuados, e insuficientes para mantener un personal de calidad. Un país subdesarrollado no puede darse el lujo de la "ineficiencia". Por razones de la inmensa responsabilidad que le cabe al Estado, un país subdesarrollado requiere más que ningún otro, de una organización científica y de personal calificado.

Todos estos elementos, hacen pensar que algunas de las formas de crecimientos de los gastos en consumo del Gobierno no son justificadas. Existe un error fundamental en el razonamiento que concluye que el Gobierno debe crear las oportunidades de empleo aumentando la burocracia. Las oportunidades de empleo pueden crearse a través de los gastos corrientes como de los gastos de inversión del Estado. Ambos tipos de gasto tienen a corto plazo el mismo efecto absorbente de empleo, pero a largo plazo, los gastos de inversión tienden a resolver definitivamente el problema por medio de un mayor crecimiento del ingreso nacional real. En esta forma, una política sensata sería ir disminuyendo la proporción que los gastos corrientes toman del ingreso nacional, y volcar el máximo de recursos hacia los gastos de inversión. Ello implicaría una mayor tasa de crecimiento de la economía y por lo tanto de oportunidades de empleo productivo. Al mismo tiempo permitiría, mediante la racionalización progresiva de la administración pública, una mayor eficiencia en el manejo de los recursos estatales y en oportunidades de mejores remuneraciones para su personal.

EL DESARROLLO ECONOMICO Y LA DISTRIBUCION DEL INGRESO

Muchas veces, a pesar de repudiarse una distribución muy desigual del ingreso nacional, se la soporta en beneficio del desarrollo económico. Se arguye que es justamente la desigual distribución del ingreso la que permite que exista una clase que ahorra e invierte.

A este respecto, veamos lo que dice un economista de país desarrollado. (10)

"Las inversiones en seres humanos constituyen una parte integral de los programas de gobierno dirigidos a mejorar la productividad y la tecnología. Las mejoras en el aspecto sanitario de la salud y de la nutrición desarrollan la capacidad de trabajo y aumentan así la cantidad de

(10) Walter W. Heller "Políticas Fiscales para Economías Subdesarrolladas" Profesor de Economía de la U. de Minnesota, Estados Unidos de Norteamérica. Revista Economía Nº 53.

poder humano disponible para el adelanto económico. Los programas de educación y adiestramiento reducen el analfabetismo y desarrollan la técnica aumentando así la calidad del poder humano. Hasta el punto en que la tributación financia este proceso de formación de capital humano a expensas de los consumos y especulaciones superfluas y del acaparamiento de divisas, en lugar de hacerlo a costas de la inversión privada productiva, aumenta la productividad y acelera el desarrollo.

"Los países que tratan de establecer industrias nacionales para fomentar los intereses de su crecimiento económico equlibrado, encuentran a menudo que los mercados domésticos son demasiado limitados como para soportar tales iniciativas. A medida que las finanzas gubernamentales redistributivas aumentan la productividad y las rentas reales de la masa de la población, tiende también a ensanchar la base del mercado doméstico. También puede contribuir a este fin desplazando la demanda desde los ítems suntuarios ordinariamente importados desde el extranjero hacia ítems más necesarios que puedan ser producidos en el país.

"En las economías menos avanzadas, tanto como en las más avanzadas, los efectos de los incentivos adversos sobre la iniciativa, la exposición a los riesgos y los esfuerzos de la administración de empresas limita la tributación progresiva. Sin embargo, las rentas altas en los países subdesarrollados pueden, hablando en términos comparativos, derivarse de fuentes tales y ser dedicadas a usos tales que los efectos desalentadores sean menos perniciosos que en los países desarrollados. El daño mayor se produce cuando las tasas marginales altas gravan pesadamente las rentas cuya fuente fundamental está constituída por el esfuerzo de los empresarios cuyo uso consiste principalmente en la realización de mayores inversiones. Pero cuando la tierra produce rentas y los precios del interés constituyen una fuente dominante o muy principal de las grandes rentas, y cuando los gastos, la especulación y el atesoramiento suntuario dominan el uso de tales fondos —una combinación que sirve de descripción para muchas sociedades económicamente subdesarrollados— el peligro de desalentar las contribuciones privadas al desarrollo económico como resultado de las medidas fiscales redistributivas se ve disminuído considerablemente".

LA POLITICA FISCAL, LA INFLACION Y EL DESARROLLO ECONOMICO

No abordaremos en esta parte el problema de la inflación como incentivo al desarrollo económico. Creemos que está fuera de toda duda que en definitiva la inflación está muy lejos de favorecer el crecimiento del ingreso nacional real. Nos preocuparemos justamente del problema contrario: los efectos que sobre la tasa de crecimiento de la economía puede provocar una política antinflacionista.

Es asunto de lógica común el que distintos problemas requieren distintas soluciones. El conocimiento de las causas que generan una inflación es de fundamental importancia para la formulación racional de una política antinflacionista, y así poder evaluar sus efectos sobre la tasa de crecimiento de la economía.

DOS TIPOS DE INFLACION

Para los efectos de nuestro análisis, será conveniente presentar dos modelos diferentes de casos inflacionarios; uno que podemos llamar el "modelo clásico" de inflación en países desarrollados, y otro que corresponde a la inflación "estructural", probablemente típica de los países subdesarrollados.

El modelo clásico de inflación en los países desarrollados nos servirá solo como base de comparación con el modelo de inflación estructural, que es el que realmente nos interesa. Ambos tipos de inflación constituyen casos polares, y en la realidad se encontrará una mezcla de ambos, pero con el predominio de las características de uno u otro.

El modelo clásico de inflación, puede presentarse como aquel estado de cosas —causadas por problemas estrictamente monetarios— en que la oferta de los diversos bienes y servicios de la economía crece a una tasa relativamente uniforme en proporción a la tasa en que crecen sus respectivas demandas (potencial), pero, para la economía en general, la tasa a que crece la demanda en términos monetarios es sensiblemente mayor que la tasa a que crece la oferta real.

Este es, probablemente, el caso típico de las grandes inflaciones Europeas, en las cuales, dada el desarrollo de las economías afectadas, la oferta es *homogéneamente* inelástica en relación a la demanda monetaria. Si este es el caso, dada una política antinflacionista que se traduce en reducción de la demanda monetaria, todas las actividades se ven afectadas más o menos en intensidad equivalente, y la economía puede lograr su cause normal sin la creación momentánea de capacidad ociosa y desperdicio de recursos en cantidad apreciable.

Pero, supongamos ahora una economía en que la elasticidad de las ofertas en las diversas actividades productivas es impresionantemente dispar, porque existen puntos de estrangulamiento en actividades básicas. En este caso, un proceso inflacionario toma características muy diferentes.

El caso típico de una inflación estructural puede tener origen en la siguiente forma: El Gobierno toma la responsabilidad de crear el capital social fijo y de todas aquellas inversiones básicas que el sector privado no puede emprender. Supongamos que esta inversión gubernamental se orienta fundamentalmente a una determinada actividad productiva, digamos la actividad B, para la cual se estima especialmente dotado al país. La decisión enunciada, tomada sobre bases aparentemente tan lógicas, puede ser sin embargo, la causa fundamental de un proceso inflacionario. En efecto, no solo existe un nivel de inversión de equilibrio, sino que además la estructura de la inversión debe cumplir ciertos principios fundamentales, cuyo olvido debe pagarse necesariamente con el desequilibrio.

La inversión en una planta de acero, por ejemplo, implica una demanda adicional por las diferentes materias primas que entran en su producción. En esta forma, si las actividades productoras de las materias primas están ocupadas a capacidad plena, una unidad de inversión en la planta de acero requiere de inversiones adicionales en las actividades productoras de las materias primas que aseguran una producción de

éstas en la medida requerida por la planta de acero proyectada. No obstante este no es el único problema que debe considerarse en la estructura de la inversión. En último término, tanto la creación de la planta de acero como el incremento de la producción de las materias primas necesarias se traducirá en ingreso generado, el que dada la tasa de tributación, quedará en una cierta proporción disponible para el gasto de los individuos. El gasto de los individuos, en un país subdesarrollado, corresponde fundamentalmente a bienes de consumo no durables, por lo que la realización de las inversiones proyectadas implicará una demanda mayor por bienes de consumo. Ahora, si las actividades productoras de bienes de consumo trabajan a capacidad plena, será necesario contemplar dentro de la inversión total de la economía una proporción destinada a expandir las actividades productoras de bienes de consumo si se quiere lograr un desarrollo equilibrado. Puede también darse el caso, que las actividades productoras de bienes de consumo no estén trabajando a plena capacidad, pero que tampoco respondan a incentivos de la demanda para utilizar plenamente sus recursos. Esto sucede muy a menudo en la agricultura, donde la inexistencia de empresarios agrícolas —en el sentido del empresario típico de la economía capitalista—, y la mantención de una economía pre-capitalista, hace estas actividades poco sensibles a los incentivos del mercado.

Para nuestro análisis nos interesa fundamentalmente la relación entre la inversión total y la inversión para producir bienes de consumo. Si la inversión total crece, la inversión necesaria para producir bienes de consumo debe hacerlo en la proporción determinada por la propensión a consumir, los impuestos del Gobierno y la productividad de la inversión, si se desea un desarrollo con estabilidad monetaria.

En esta forma, si en una economía se produce una estructura errónea de la inversión, se cae en un riesgo grave de inflación. Por ejemplo, si el Gobierno decide realizar inversiones que directa o indirectamente tiendan a desarrollar la actividad industrial y por otra parte, los empresarios privados se sienten atraídos hacia dicha actividad, el resultado deberá ser un crecimiento rápido de la producción industrial. El rápido crecimiento de dicha producción implica una generación de ingreso a través de sueldos, salarios, utilidades, etc., por el valor del incremento de la producción industrial. Este mayor ingreso generado, dada la estructura del gasto de las personas en los países subdesarrollados, debe traducirse en su mayor parte en demanda por alimentos. Si la inversión agrícola ha sido descuidada, considerando además la tradicional ineficiencia de la agricultura en los países subdesarrollados, la oferta de alimentos no aumenta. En esta forma la demanda creciente de alimentos se encuentra con una oferta estancada. El equilibrio solo puede lograrse por una alza de los precios de los productos agrícolas, si la tasa de crecimiento de la industria se mantiene. Como el consumo de alimentos es el ítem más importante del presupuesto familiar (básico en el costo de la vida), su alza implica una disminución en términos reales del ingreso generado en la actividad industrial, y en general en las ciudades. Esta disminución de los ingresos reales induce a los individuos a presionar por mayores sueldos y salarios monetarios, con lo que las actividades no agrícolas experimentan una inflación de costos, determinando a su

vez una mayor demanda monetaria por productos agrícolas. *Evidentemente, para que este proceso inflacionario se realice, se requiere una expansión de los medios de pago,* (11) pero ello es un efecto de la disparidad de crecimiento entre los sectores indicados. Naturalmente a medida que se avanza en el proceso inflacionario, los problemas monetarios se hacen más y más evidentes, perdiendo claridad la causa original. De allí que lo visible sean los déficit presupuestarios, la expansión del crédito, etc., o sea los medios de propagación de la inflación.

El tipo de inflación enunciado tiene su origen fundamental en la disparidad de crecimiento de los sectores de la economía, siempre que el sector rezagado tenga una demanda relativamente inelástica. Sin embargo, no necesariamente la disparidad en el crecimiento sectorial implica una inflación. Hasta aquí hemos hecho caso omiso del comercio exterior, y es evidente que si las exportaciones crecen lo suficientemente rápido, la deficiencia de oferta en el sector rezagado puede compensarse con importaciones. Esta solución, sin embargo, requiere de un sector exportador creciente y estable. Ninguna de estas condiciones se cumplen en buena parte de los países subdesarrollados, y claramente no se cumplen en Chile. En este caso, la importación para animar la oferta del sector rezagado no puede ser suficiente.

Descrita esta situación inflacionaria, cabe la pregunta: ¿Son factibles los métodos antinflacionistas tradicionales para enfrentar el fenómeno?

Indiscutiblemente una restricción monetaria y una reducción del ingreso disponible del sector privado, deben traducirse en una reducción de la demanda del sector privado (reducción de su tasa de crecimiento), y quebrar en definitiva el crecimiento desmedido del nivel de precios. Sin embargo, el *costo* de la estabilización es mucho mayor que en el caso de modelo clásico de inflación. La razón es la siguiente: Como la inflación en el fondo es causada por un desquilibrio en el crecimiento y la ineficiencia del comercio exterior para solucionarlo, cualquiera reducción del ingreso disponible del sector privado, del crédito bancario, etc., reducirá la demanda, pero desgraciadamente, el efecto no se producirá en la forma más beneficiosa. La política antinflacionista no reduce la *demanda global,* o mejor dicho no la reduce en la forma que sería necesario, sino que ciertas *demandas específicas,* debido a un proceso de sustitución en el gasto. Existen ciertos hábitos de los individuos que son difíciles de modificar, y en este caso se hacen presente con toda su fuerza. Los individuos estructurarán la reducción de su demanda de acuerdo a su relativa urgencia o importancia. La última en ser reducida, y por lo tanto en menor proporción que las otras, será la demanda por productos alimenticios, paradojalmente la demanda que se desea reducir en mayor proporción. En cambio, los individuos reducirán su demanda por productos y activos cuya adquisición se estime postergable. En esta reducción se verán afectadas en forma principal la actividad industrial, la construcción, etc. En esta forma, la reducción global de la demanda se

---

(11) Decir que la "causa" de una inflación es la expansión monetaria, es semejante decir que un auto anda porque tiene ruedas.

estructura de tal manera que casi no afecta la actividad que constituye el cuello de botella, y en cambio deja caer su peso sobre aquellas cuya tasa de crecimiento es más holgada, su producción más eficiente. En otras palabras, la aplicación simple de la política antinflacionista tradicional significa retardar el crecimiento de las actividades más eficientes al nivel de las más ineficientes, con el consecuente desperdicio de recursos a través de la capacidad productiva ociosa. El caso que se presenta, es realmente difícil, porque implica dejar desocupados recursos muy caros para el desarrollo de la economía. Por ejemplo, la mayoría de los insumos de la construcción pueden quedar desocupados, en circunstancias que es de necesidad evidente la construcción de más habitaciones, escuelas, etc. *Ello sólo significa en términos dramáticos que no es posible construir casas bajo condiciones de estabilidad, porque no se produce o importa más alimentos.* Ambos tipos de producción son interdependientes, y deben guardar sus proporciones relativas. Todo ello, aunque se posea el cemento, la madera, etc., y la mano de obra que desee trabajar. (12)

Sin embargo, la desocupación de los recursos puede evitarse si las actividades afectadas por la reducción de la demanda en *términos reales* pueden exportar sus excedentes. Si esto es posible, se tiene un doble efecto: a) no se desocupan factores productivos, y b) con el incremento de las exportaciones se puede aumentar la importación de alimentos, mientras se toman las medidas para acelerar su producción. Una política fiscal deflacionista, que enfrenta situaciones como la descrita, a fin de no perturbar el desarrollo de la economía debe actuar facilitando la exportación de las actividades cuya demanda es restringida, e incrementando la importación de alimentos. Caso contrario, el costo de la detención de la inflación es mucho mayor, tanto en términos de bienestar presente, como en relación a la tasa de desarrollo económico. En este sentido, la política cambiaria y la política tributaria deben facilitar dicha solución. Como es lógico, la solución final requiere de un ajuste definitivo en la producción agrícola, en la cual una tributación que penalice el mal uso de los recursos y de claros alientos a la inversión debe jugar un papel importante. Sin embargo, la experiencia demuestra que la tributación, sin otros elementos que la refuercen, es ineficaz. Necesariamente, se requiere de cambios en la forma de tenencia de la tierra, tales como la creación de sociedades anónimas agrícolas, tamaño adecuado de los predios, etc.

Es un hecho fundamental, que con una agricultura estagnada, el crecimiento industrial es incompatible con la estabilidad económica, a menos que el comercio exterior sea favorable. Aún más, pasado cierto límite, la industria no encontrará incentivos para crecer si todo el mercado potencial agrícola que permanece jibarizado por las mismas formas de producción, no se incorpora de lleno al mercado monetario de la economía.

Para evitar estos problemas de desequilibrio, tan penosos de corregir, se requiere una programación del desarrollo económico.

DEMOSTRACION DE CIERTAS FORMULAS

Nota (1). — El ingreso nacional, Y, es igual al ingreso percápita (P) por el total de la población (N). Luego:

$$(1) \qquad Y = P \cdot N$$

Las respectivas tasas de crecimiento de las variables son:

$$(2) \qquad \frac{\Delta Y_0}{Y_0} = \frac{Y - Y_0}{Y_0}; \frac{\Delta P_0}{P_0} = \frac{P - P_0}{P_0}; \frac{\Delta N_0}{N_0} = \frac{N - N_0}{N_0}$$

Despejando Y, P y N en sus respectivas ecuaciones, se tiene:

$$(3) \quad Y = Y_0 \left(1 + \frac{\Delta Y_0}{Y_0}\right); \; P = P_0 \left(1 + \frac{\Delta P_0}{P_0}\right); \; N = N_0 \left(1 + \frac{\Delta N_0}{N_0}\right)$$

Sustituyendo estos valores en la ecuación (1) se tiene:

$$(4) \qquad Y_0 \left(1 + \frac{\Delta Y_0}{Y_0}\right) = P_0 \left(1 + \frac{\Delta P_0}{P_0}\right) N_0 \left(1 + \frac{\Delta N_0}{N_0}\right)$$

Como $Y_0 = P_0 N_0$, se tiene que:

$$(5) \qquad \left(1 + \frac{\Delta Y_0}{Y_0}\right) = \left(1 + \frac{\Delta P_0}{P_0}\right) \left(1 + \frac{\Delta N_0}{N_0}\right)$$

Efectuando las operaciones, y dejando de lado el producto de $(\Delta P_0/P_0)$ $(\Delta N_0/N_0)$ por ser muy pequeño, se tiene finalmente:

$$(6) \qquad \frac{\Delta Y_0}{Y_0} = \frac{\Delta P_0}{P_0} + \frac{\Delta N_0}{N_0}$$

y llamado: $d = (\Delta P_0/P_0)$, y $x = (\Delta N_0/N_0)$, se tiene:

$$(7) \qquad d = \frac{\Delta Y}{Y} - x$$

Por otra parte, $\Delta Y = I/b$, donde I es el monto de la inversión, y b es el coeficiente de capital. Como $I = Y - C$, en este modelo simplificado, se tiene:

$$(8) \qquad \Delta Y = \frac{Y - C}{b}$$

y como: $C = cY$, siendo $(1 - c) = a$, se tiene finalmente:

$$(9) \qquad \frac{\Delta Y}{Y} = \frac{a}{b}$$

y sustituyendo (9) en (7) se tiene:

$$(10) \qquad d = \frac{a}{b} - x$$

Por definición, $b = 1/\beta$.

LA INFLACION Y LAS FINANZAS PUBLICAS

Por TOM E. DAVIS

Centro de Investigaciones Económicas
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Católica de Chile

I

El proceso inflacionario se autorefuerza. Simultáneamente disminuye el valor real de las entradas por concepto de impuestos y ocasiona presiones tendientes a provocar aumentos en el valor real de los gastos fiscales. Esto amplía aún más la diferencia entre los ingresos y gastos gubernamentales lo que, a su vez, incrementa la oferta de dinero y permite, si es que no produce verdaderamente, un mayor aumento en los precios poniendo nuevamente en marcha todo el ciclo descrito. La naturaleza reabastecedora del proceso inflacionario dificulta enormemente a los gobiernos la tarea de poner fin a la inflación sin restringir seriamente los créditos otorgados por los bancos comerciales al sector privado. La alternativa, consistente en un presupuesto equilibrado o con superávit, puede obtenerse ya sea disminuyendo el valor real de los gastos fiscales, o bien aumentando el valor real de las entradas por concepto de impuestos. Sin embargo, debido a los efectos de redistribución producidos por el proceso inflacionario como resultado de la flexibilidad reducida de los salarios en relación a los precios, los gobiernos se ven presionados a aliviar esta creciente desigualdad, aumentando el nivel de "gastos de bienestar", asignaciones familiares, servicios sociales, etc., en términos reales. Como es de esperarse, los representantes de los grupos afectados por la inflación no desean detenerla a costa de reducir este tipo de gastos. Por otra parte las posibilidades de obtener nuevas fuentes de recepción de impuestos, ya sea aumentando las tasas de impuestos existentes o aprobando nuevos impuestos, no son más populares en los grupos que pagarían una parte desproporcionadamente alta de esos impuestos. Y a veces parece que todo el mundo estuviera de acuerdo que la restricción del crédito al sector privado es lo peor de todo. De este modo, los programas anti-inflacionarios se hacen cada vez más difíciles, a medida que avanza la inflación. Por consiguiente, los gobiernos que tienen dificultades para obtener un presupuesto equilibrado durante un año, pueden

esperar con entera confianza que tendrán dificultades aún mayores en los años siguientes, si recurren a un tipo de financiamiento que aumente la oferta de dinero en relación al volumen de producción.

Ahora el lector ya conoce la trama del cuento. Si lo anterior le parece sólo un acopio de trivialidades obvias, no vale la pena que siga leyendo, ya que las demás páginas están dedicadas a examinar el tema en forma más minuciosa.

II

Las inflaciones nacen de los déficits fiscales. Estos déficits se financian mediante préstamos del Banco Central o, lo que es exactamente lo mismo, mediante la venta de bonos gubernamentales al Banco Central. El Banco Central compra estos bonos a través de una impresión adicional de papel moneda y de un aumento de las reservas de los bancos comerciales. (Aunque el primer paso sea simplemente abrir una cuenta para el Gobierno por el monto de la emisión de bonos). Este aumento de las reservas de los bancos comerciales permite una expansión múltiple del crédito, de cuya magnitud depende la razón entre los depósitos en los bancos comerciales y las reservas que estos bancos deben mantener en el Banco Central. Ya que el préstamo de dinero es un negocio lucrativo, los bancos pueden muy bien contar con expandir los préstamos hasta que se agoten las reservas del total de los bancos. Esta expansión, a su vez, entrega dinero al sector privado permitiéndole demandar por los recursos y productos disponibles. Si la cantidad de dinero ha aumentado en relación al producto final, esta competencia servirá para aumentar los precios de los productos. Eso es la inflación. La tasa de aumento en los salarios tiende a rezagarse tras la de los precios, porque los precios de los productos finales en la mayoría de los casos son más flexibles que los salarios. Por ejemplo, es mucho más fácil para el productor o comerciante elevar los precios, que para la mano de obra solicitar nuevas negociaciones de salarios. Esto aumenta las tasas de utilidad en beneficio de los propietarios del capital. El cambio que se produce en la distribución de ingresos altera las demandas de varios productos finales. La construcción de residencias, por ejemplo, se beneficia a expensas de las industrias textiles o de zapatos. Si la inflación terminara o disminuyera, los salarios tenderían a alcanzar los precios y la demanda de zapatos y textiles crecerían a expensas de la construcción de viviendas. Por esta razón el proceso de poner fin a la inflación deberá tener cierto efecto en la estructura de la producción y causar, tal vez, un desempleo temporal.

Si se acepta que los déficits fiscales financiados a través de préstamos del Banco Central (o vendidos a los Bancos Comerciales para ser utilizados como reservas), sin que exista una política por parte de dicho Banco, tendiente a restringir en un monto similar los préstamos de los bancos comerciales al sector privado, son la fuente de las inflaciones, entonces es fácil demostrar que el proceso inflacionario se autoreabastece.

Consideren, primeramente, el efecto de la inflación en el tamaño del déficit futuro. En la parte de los ingresos, debería haber un aumento

en términos monetarios, en la recaudación de impuestos, pero que sería con toda seguridad una disminución en términos reales. ¿Porqué? Porque en tiempos de inflación, el rendimiento de los impuestos que gravan la propiedad disminuirán en términos reales ya que el avalúo de la propiedad sujeta a impuesto no aumenta tan rápidamente como los precios de mercado de las propiedades. Mientras mayor es el período de tiempo que transcurre entre los reavalúos, mayor será la pérdida de ingresos, dada la tasa de inflación. Existe, sin embargo, una manera de eludir esta pérdida sin necesidad de incurrir en los gastos que demandan frecuentes encuestas de revaluación, que es el método de valorizar la propiedad, llamado del avalúo del propietario, mediante el cual el propio propietario determina el valor de su propiedad para los efectos de impuestos con la condición de que las declaraciones se hagan públicas y que cualquier particular de la comunidad (inclusive el gobierno) tiene el derecho de comprar la propiedad (por un período de tiempo limitado después de la declaración) por el valor imponible fijado por el propietario.

El hecho de que el gobierno pierda parte del ingreso real, debido a la variación en la distribución de ingresos, dependerá de la forma como se graven los salarios en relación a las utilidades del capital y los dividendos. Si no se gravan las utilidades de capital, se creará un incentivo para que las compañías retengan los dividendos y emitan acciones en lugar de dividendos, a menos que tampoco se graven los dividendos.

Esto quiere decir que si se gravan los salarios hasta el grado más pequeño, mientras que se omite todo gravamen sobre las utilidades de capital y/o los dividendos, las recaudaciones del gobierno en términos reales decaerán como resultado del efecto redistribucional de la inflación.

El efecto redistribucional puede también afectar las recaudaciones de varios impuestos *ad valorem* dependiente del tipo de artículos sujetos a impuestos. Puede decirse sin embargo, con respecto al efecto redistribucional, que si el sistema de impuestos en total es regresivo, el efecto de la redistribución será de disminución del ingreso real para el gobierno, mientras que si fuera agudamente progresivo el efecto será probablemente de aumentar el ingreso fiscal.

La condición en el último juicio se debe al hecho de que si la percepción de todos los impuestos no siguen una base de cobranza inmediata para todo el mundo, el valor real de los impuestos cuando estén finalmente en poder del gobierno, será menos que el monto del impuesto, por la tasa de la inflación debido a la inflación que tuvo lugar durante el período. Esto es aplicable no sólo al pago de las diversas formas de impuestos a los ingresos, impuestos a los dividendos, o impuestos a las utilidades de capital, sino que también a la recaudación de impuestos *ad valorem*.

La diferencia dependerá tanto del retraso en el cobro como del ritmo de la inflación. Este punto puede apreciarse fácilmente recordando que la gente que paga impuestos puede prestar una cantidad correspondiente a sus obligaciones de impuestos entre el período comprendido entre la concertación de la obligación de pagar el impuesto con el gobierno y el pago de la misma.

Un hecho menos apreciado es la pérdida de ingreso en los impuestos

al comercio exterior. Durante un período de inflación que supera la tasa media de inflación que tiene lugar en el país en que se venden las exportaciones, el porcentaje de exportaciones del total de la producción nacional disminuye por la razón muy simple que mientras los costos de los recursos para el sector exportador aumenta, el sector exportador no está en condiciones de afrontar estos aumentos en los costos mediante aumentos en los precios como lo hace la industria local, si la tasa de cambio permanece inmóvil. Así, a través del tiempo, los recursos serán retirados de las industrias exportadoras o bien las industrias exportadoras no crecerán tan rápidamente como lo habrían hecho si esto no hubiera sucedido. Mientras las industrias exportadoras paguen más impuestos que las locales, disminuirá o dejará de crecer la magnitud del valor de las recaudaciones de impuestos de todas las industrias que se habrán obtenido de otro modo.

En consecuencia, si las recaudaciones de divisas fueren, por lo tanto, menores que lo que habrían sido de otro modo, el volumen de las importaciones debe necesariamente valorizarse más bajo en términos de moneda extranjera. Por consiguiente, si la tarifa *ad valorem* en las importaciones es mayor que el impuesto *ad valorem* sobre las ventas de las mercancías producidas en el país, entonces la corriente hacia la producción local causada por el efecto de la inflación, dadas tasas de cambio fijas, de reducir el volumen de las exportaciones, disminuirá lo recaudado por concepto de impuestos.

Resumiendo pues, los principales efectos de la inflación en la recaudación de impuestos, tenemos:

1. — Avalúos demasiado bajos de la propiedad para fines tributarios.
2. — Retraso entre el recibo de ingresos imponibles y pago del impuesto.
3. — Efectos redistribucionales de renta de la inflación y además, efectos repartitivos en la producción de la inflación, en el caso en que las tasas de impuestos no constituyen un porcentaje constante del ingreso y la producción.

Todos estos factores pueden considerarse en el último análisis como rigideces del sistema.

Si un avalúo rápido aumentara el valor de la propiedad para efectos tributarios tan rápidamente como los precios en general, si los contratos de trabajo fueran más frecuentes, y si la tasa de cambio fluctuara libremente, ninguna de las fuerzas mencionadas disminuiría el valor real de las recaudaciones de impuestos. Sin embargo, el hecho es que estas rigideces institucionales existen, y, por consiguiente, en el caso de los primeros factores, es obvio que mientras mayor es la tasa de la inflación, menor es el volumen de recaudaciones fiscales en términos reales. En el caso de los efectos redistribucionales de la inflación, mucho depende de la naturaleza de los impuestos existentes. En todo caso, aparece claro que en la gran mayoría de los casos el efecto de la inflación será reducir las recaudaciones reales del gobierno por concepto de impuestos, a pesar del hecho de que puede aumentar las recaudaciones monetarias del gobierno, en dinero corriente.

III

Consideremos ahora los gastos fiscales. ¿Existe alguna indicación de que se reducirán los gastos fiscales? En primer lugar, el valor real de los pagos de intereses de la deuda interna disminuirán debido a que son generalmente fijos en términos monetarios. En seguida, el costo real para el gobierno de las pensiones y asignaciones familiares disminuirá a menos que sufra un ajuste hacia arriba. En forma análoga, los salarios fiscales tienen tantas probabilidades de rezagarse con respecto a los precios, como los salarios del sector privado y, puesto que el gobierno dedica una alta proporción de su presupuesto a gastos del trabajo, v. q. las fuerzas armadas, educación, etc., éste será un factor importante, un recurso que tenderá a reducir el déficit presupuestario. Hay, no obstante, gastos fiscales que aumentarán proporcionalmente más rápidamente que los precios. Consideremos, por ejemplo, el caso en que el gobierno subvenciona una mercadería para mantener su precio bajo y fijo. Anteriormente había estado mantenido el precio a 10% más bajo que su valor de mercado. Si todos los precios se duplican y el gobierno intenta mantener el precio anterior, sus desembolsos aumentarán diez veces. Solamente si el gobierno continúa manteniendo el precio un 10% más bajo que su valor de mercado, el desembolso fiscal aumentará sólo igual que los precios y por lo tanto, permanecerá constante en términos reales. Así, en un período muy inflacionario, los gobiernos que tratan de mantener los precios para algunos productos básicos, se encontrarán con que sus gastos aumentarán enormemente en términos monetarios y reales. En el caso en que el gobierno se limita a legislar sobre los precios sin administrar un subsidio, el producto de la mercancía en cuestión disminuye y la economía debe enfrentarse con una disminución del producto que tiene el precio controlado.

En estas circunstancias, el gobierno se vé presionado a hacer desembolsos de capital para proveer, por lo menos, una parte del producto o servicio en cuestión. Por cierto que estos desembolsos de capital resultan mucho más caros que mantener el subsidio.

Aún más, las variaciones en la distribución del ingreso hará, en forma por demás comprensible, que el gobierno sufra fuertes presiones tendientes a mantener, o aún aumentar, el valor real de las asignaciones familiares o de los servicios de bienestar. Si el gobierno accede a esta presión, pierde uno de los factores que sirven para mitigar el alza en el valor real de los gastos fiscales. Sin embargo, si el gobierno mantiene la línea de salarios y alza los precios controlados en forma proporcional a los demás precios, el gobierno puede estar en condiciones de evitar un alza en el valor real de sus gastos.

Juntando estas consideraciones sobre la oferta de recaudaciones reales de impuestos con la demanda de gastos fiscales reales, queda claro que cada alza en los precios crea un mayor déficit fiscal, tanto en términos reales, como en pesos corrientes lo que, según los análisis de la sección 2 producen aumentos aún mayores en los precios. Está claro que el sistema puede ser inherentemente inestable, es decir que aún en ausencia de una falta de confianza por parte del público en el medio circulante, pueda aumentar el alza de los precios a un ritmo

constante o acelerado. (Para un juicio más preciso véase el Apéndice Matemático). Esto constituye pues una razón posible para la aparición de una superinflación y señala el peligro de que el gobierno concurra en su primer déficit considerable.

IV

Esto no quiere decir que los déficit y superávit fiscales no deban usarse como medidas anticíclicas. Para lo anterior, se partió de la presunción de que los recursos estaban totalmente o casi totalmente ocupados. Esto quería decir que un aumento de la oferta de dinero de más de 2 a 3% anual, provocaría un aumento mayor de la oferta de dinero en relación a la producción. En este caso, las fuerzas descritas anteriormente funcionarían con el sistema sin tener ninguna tendencia inherente a estabilizarse ellas mismas.

Sin embargo, en el caso de la medida anticíclica, el argumento consiste en que la producción puede aumentar junto con la expansión del dinero, y en todo caso, aún si existieran algunos aumentos en los precios que tendieran a producir la situación descrita, esto se compensaría con el aumento de entradas reales por concepto de impuestos cobrados a la mayor producción y a los mayores niveles de ingresos. En este caso, el presupuesto se equilibria por si mismo, o tiende a equilibrarse por si mismo automáticamente. Lo mismo sucede cuando el gobierno concurre en un superávit. El efecto es de disminuir los precios, y de este modo se tenderá a disminuir el volumen: de recaudaciones de impuestos, los que a su vez eliminarán automáticamente el superávit. Por consiguiente, cuando un déficit presupuestario es parte de una verdadera política anticíclica, los peligros ya delineados no son inherentes.

En resumen, el propósito de este trabajo fué explicar por qué el problema de detener la espiral inflacionaria es tan difícil y, en consecuencia, aconsejar a un gobierno que estudie bien una política de saldar los déficits presupuestarios a través de una forma de financiamiento no inflacionaria porque una vez que el proceso ha comenzado, puede no ser detenido dado el aspecto político de la situación.

APENDICE MATEMATICO

DEFINICIONES:

M = Cantidad de dinero = circulante aparte del que tienen los bancos + depósitos a la vista + depósitos a plazo.

V = La velocidad de ingreso de la circulación de dinero o bien el valor recíproco de la proporción media de ingreso mantenido como saldos líquidos.

P = El nivel de precios para bienes y servicios.

T = El producto nacional en términos reales.

K = El valor recíproco de la razón entre las reservas obligatorias y los depósitos totales de los bancos comerciales.

D = Déficit fiscal.

E = Gastos fiscales.
R = Entradas fiscales.
α = Proporción del gasto fiscal en el producto nacional.
β = Proporción de las entradas fiscales en el ingreso nacional (= producto nacional).

$(\alpha - \beta)$ = El déficit fiscal como porcentaje del producto nacional.

c = El déficit fiscal como porcentaje del producto nacional (a) si el déficit como porcentaje del producto nacional es independiente de la tasa de la inflación v. q. si $d = o$, o (b) si los precios han sido estables, es decir, si $Rt - 1 = o$, o sea que es el déficit fiscal original como porcentaje del producto nacional.

d = La relación entre las variaciones de la tasa de la inflación y las variaciones en el déficit fiscal como porcentaje del producto nacional.

$\overline{R}$ = Tasa de la inflación, $\frac{dp}{dt}/P$.

g = Tasa de incremento del producto nacional en términos reales.

2. MODELO.

1. $Mv = PT$.
2. $\frac{dM}{dt} = kD$.
3. $D = E - R$.
4. $E = \alpha PT$.
5. $R = \beta PT$.
6. $\frac{\frac{dT}{dt}}{T} = g$
7. $(\alpha - \beta)_t = c + d\ R_{t-1}$

3. CONDICIONES.

1. v, k, g son positivos y constantes.
2. $R_{t-1} = O$ [los precios habían sido estables en el período precedente]
3. $C_{t-1} = O$ [el presupuesto estaba equilibrado en el período precedente]
4. c y d son constantes.

4. MATEMATICAS.

1. $\frac{dM}{dt} = k(\alpha - \beta)\ PT = \frac{T}{v}\frac{dP}{dt} + \frac{P}{v}\frac{dT}{dt}$

2. $\frac{dP}{dt}/P + \frac{dT}{dt}/T = kv\ (\alpha - \beta).$

3. $\frac{dP}{dt}/P = kv\ (\alpha - \beta) - g = \bar{R}.$

4. $\bar{R}_t = (kvc - g) + kvd\ \bar{R}_{t-1} = (kvc - g).$

5. $\bar{R}_{t+1} = (kvc - g) + kvd\ \bar{R}_t = (kvc - g)\ (1 + kvd).$

6. $\bar{R}_{t+2} = (kvc - g) + kvd\ \bar{R}_{t+1} = (kvc - g)\ (1 + kvd + [kvd]^2)$

$t + 7.$ $\bar{R}_{t+n} = (kvc - g) + kvd\ \bar{R}_{t+n-1} = (kvc - g)\ (1 + kvd + \ldots + [kvd]^n).$

5. PARAMETROS.

Puede ocurrir diferentes variedades de situaciones: inflacionarias, estables, o deflacionarias de acuerdo con los valores asignados a los parametros. Consideremos, no obstante, los siguientes valores razonables de los parámetros:

$k = 4,\ v = 3,\ g = 2\%,\ d = 25\%$ y $c = 1\%.$

La espiral inflacionaria generada, continuaría así:

$Rt = 10\%,\ Rt + 1 = 40\%,\ Rt + 2 = 130\%,\ Rt + 3 = 400\%$

LA SIGNIFICACION ECONOMICA DEL PRESUPUESTO

Por MARIA ELENA VIVEROS
SERGIO ARANDA
DOUGLAS ESCOBAR

Técnicos del Departamento de Estudios Financieros

Dentro del marco moderno de la economía, el Estado tiene ciertas funciones específicas que cumplir. En la actualidad aparte de las funciones tradicionales de policía y justicia, administración, etc., debe cumplir otras funciones económicas tales como velar por una adecuada tasa de crecimiento de la economía, por equidad en la distribución del Ingreso Nacional, por mejorar y mantener los niveles de ocupación, por la mantención de la estabilidad económica y por los niveles sociales culturales que sean deseables para la comunidad.

Al aumentar sus funciones los Gobiernos han debido elevar el nivel de los gastos, aumentando su participación en el Ingreso Nacional. Para financiar los gastos, el Gobierno puede recurrir a la tributación, la emisión o la deuda pública. El uso alternativo de estas tres formas está determinado por sus distintos efectos sobre la economía o por las posibilidades reales que existen para hacer uso de todos o algunos de ellos. Las distintas formas de financiamiento tendrán distintos efectos sobre la actividad económica. En determinadas condiciones, tanto la deuda pública interna como la tributación reducen la demanda del sector privado, sin embargo en condiciones de inflación, la adquisición de títulos de la deuda no presenta ningún atractivo, por lo que es función de la tributación reducir la demanda del sector privado de tal manera que la demanda adicional del Gobierno no provoque la elevación del nivel de precios. El Estado puede financiar sus gastos mediante la emisión de dinero. No obstante no cabe duda que esta medida es incompatible con una de sus funciones, cual es la de la estabilidad.

Al comenzar un período presupuestario el Gobierno hace una estimación de los ingresos y gastos necesarios para la ejecución de su programa.

La contabilización, ordenación y clasificación del total de ingresos y gastos proyectados es lo que se ha llamado Presupuesto Fiscal. Para la economía esta concepción del presupuesto no tiene otro interés que la información que puede y debe obtenerse de una agrupación y clasificación que haga posible el análisis de la intervención y repercuciones económicas de la actividad estatal.

En efecto, la disminución del ingreso del sector privado, mediante la tributación disminuye la demanda por los diversos bienes y factores productivos en intensidad diferente, y hace menos rentable la actividad gravada o desalienta el acto sobre el cual recae el tributo, con sus consecuentes efectos sobre la oferta de bienes y servicios y el sistema de precios.

O sea, al colocarse impuestos se altera las condiciones de demanda y se producen cambios en el sistema de precios, y al gastarse los ingresos se genera nueva demanda y se entrega dinero al sector privado en distinta proporción a la que pagaron los impuestos, lo que provoca cambios en el nivel y estructura de la demanda.

Si existe consenso que la actividad del Gobierno influye en los fenómenos económicos es deseable que estas repercusiones sean orientadas con el objeto de cumplir las finalidades del Estado.

El Estado para cumplir eficientemente sus funciones debe darse un programa de acción y planificar la totalidad de sus ingresos y gastos en relación a las metas que desea cumplir. Es en este sentido que el presupuesto fiscal es una herramienta económica dentro de una programación global de la acción gubernamental. El presupuesto es un instrumento de programación económica. Es decir que al margen de su función contable de control e información delinea la acción económica del Gobierno.

Dentro del lineamiento grueso de un programa de desarrollo a largo plazo, el presupuesto no es más que el detalle del programa en una fracción del período considerado para el conjunto del plan. La realización de las metas es pues el criterio fundamental que deben guiar la selección de los gastos y su forma de financiamiento.

Ahora bien, no podemos pretender que las cifras del presupuesto constituyan de por sí una explicación suficientemente clara y detallada de un plan de acción del Gobierno. En verdad junto al presupuesto deben incluirse todos los demás antecedentes que permitan una imagen viva del programa. Anexos, cuadros explicativos, índices de productividad, coeficientes de rendimiento de materiales, de mano de obra, de servicios, etc. Todo cuanto pueda servir para mejorar la utilización de los recursos disponibles para el cumplimiento del programa será útil acompañarlo al presupuesto.

La ejecución del presupuesto debe cumplir varias condiciones para que éste pueda ser un anticipo de la realidad. En países como el nuestro en que existen organismos autónomos del sector público y otros del sector privado con participación fiscal, es indispensable lograr un presupuesto que cubra no solo el Gobierno Central sino que también a todas estas instituciones. La confección del programa supone la integración de todos estos organismos en el planeamiento y ejecución de las diversas etapas del programa.

Sin embargo, no es aconsejable un presupuesto consolidado del sector público, ya que el presupuesto fiscal es un documento legal y como tal requiere que cualquier modificación sea aprobada por ley. Que los cambios en el presupuesto sean objetos de leyes dificulta e introduce rigideces en un mecanismo que debe ser esencialmente flexible y adaptable a las situaciones cambiantes que siempre existen en un programa. Por esta razón debe dejarse al margen del presupuesto fiscal a las instituciones autónomas y no permitir que un presupuesto demasiado detallado, pueda restar flexibilidad a los planes. El presupuesto, entonces, solo debe contener las líneas generales del programa a seguir.

Siendo necesario tener un presupuesto consolidado y para evitar las desventajas de que éste tenga carácter legal, la solución es que tal documento sea sólo de tipo informativo y sea incluído como anexo al presupuesto del Gobierno central.

Además para que el presupuesto cumpla sus funciones es indispensable una adecuada clasificación económica y funcional tanto de sus ingresos como de sus gastos. De tal manera se obtendrá una visión de conjunto de la distribución del gasto del Gobierno en gastos corrientes y de capital a la vez que en las principales funciones que éste cumpla, ya sean políticas como administrativas, de desarrollo económico, sociales, culturales, etc. y de los sectores y actividades de los cuales el Gobierno extrajo sus recursos a través de la tributación.

Conjuntamente con este presupuesto de ingresos y gastos debería presentarse otro tipo de presupuesto: el Presupuesto Real. Tanto los ingresos como los gastos del Gobierno tienden a movilizar recursos materiales —cemento, ripio, madera, materias primas, mano de obra, etc. desde el sector privado que las produce, para transformarlos en obras como escuelas, hospitales, caminos, puentes, y en la prestación de servicios como justicia, educación, asistencia médica, protección social, etc.—. Un presupuesto del volumen físico de bienes y servicios producidos por el Gobierno sirve para medir la eficiencia de la actividad gubernamental, ya que dado el financiamiento y la disponibilidad de mano de obra, el rendimiento real producido en bienes y servicios dará un índice de la eficiencia en el uso de estos recursos. Además un presupuesto de este tipo permite la evaluación cualitativa y cuantitativa de los recursos que necesitará el Gobierno para la ejecución de su programa así como de los bienes y servicios finales a que dará origen.

Otro complemento al presupuesto de ingresos y gastos lo constituye el presupuesto de personal, lo que da una base para estimar el rendimiento del personal de la administración pública y el monto de recursos humanos que moviliza el sector público.

Además de los instrumentos señalados que complementan al presupuesto debemos señalar otros que dicen relación con la parte financiera del programa, denominado el presupuesto de Caja. Si aceptamos que el presupuesto debe ser un resumen del programa de acción del Gobierno no cabe duda de que su cumplimiento dependerá de las disponibilidades del Gobierno para realizar los gastos en el momento oportuno. El presupuesto de Caja deberá contener el total de los ingresos y gastos del Gobierno para el período presupuestario, los que no coinciden con lo establecido en el presupuesto. Por el lado de los ingresos se

encuentran algunos de carácter no presupuestario, como son los depósitos de tercero, fondos para obras públicas, préstamos del Banco Central y otros préstamos, imposiciones a las Cajas de Previsión, etc. Desde el punto de vista de los gastos, hay que agregar a la suma consultada en presupuesto las obligaciones por cumplir de los ejercicios anteriores. Pero aún así no tendría gran utilidad si este presupuesto de Caja no estuviese determinado para períodos cortos, mensuales o bimestrales, para prevenir los déficits estacionales de caja.

El conocimiento del presupuesto de ingresos y gastos con sus clasificaciones adecuadas, el Presupuesto Real, del personal y el de Caja constituyen valiosos antecedentes para analizar los efectos del programa del gobierno en la actividad económica.

EFECTOS DEL PRESUPUESTO EN EL NIVEL DE PRECIOS

Entre los efectos que la actividad del Gobierno provoca en la economía nacional, tal vez el de mayor trascendencia es el relacionado con el nivel de precios. La elevación del nivel de precios, en cuanto rebasa ciertos límites, altera la estructura de la producción y de la distribución de ingresos. Los incentivos para la inversión disminuyen bruscamente y se produce una desviación de los recursos disponibles para la inversión utilizándose en actividades especulativas que en la situación establecida rinden tasas más altas de utilidad. Por otra parte se produce un distorsionamiento de la demanda para vastos sectores, los que al disminuir los incentivos para el ahorro, aumentan su demanda de artículos suntuarios o de beneficio muy dudoso. Tal cambio en la estructura de la demanda contribuye aún más al trastrueque de las actividades productoras. Por otra parte, la experiencia de otros países nos indica que en el curso del proceso inflacionario cambia la distribución del ingreso a favor de las actividades comerciales y de distribución de mercancías, empeorando la situación de los sectores asalariados, y, en general de los que tienen ingresos más o menos fijos. Tales cambios, se traducen en una demanda todavía más alta de artículos no esenciales o de importación. Es decir que un proceso inflacionista acentuado pervierte las actividades productoras, aumenta la base de los sectores de más bajos niveles de ingreso y origina presiones para cambiar la composición de las importaciones transformándolas más y más en importación de artículos de consumo no esencial o suntuario.

Al gastar el gobierno distribuye ingresos. Parte de estos ingresos son gastados por sus poseedores, generando nuevos y sucesivos ingresos. El incremento de la demanda es entonces superior al incremento del gasto del gobierno.

A través de los impuestos el gobierno reduce la demanda del sector privado. Pero, si el sector privado hubiese hecho efectiva esa demanda habría originado nuevos ingresos, y estos ingresos nueva demanda en forma sucesiva. La restricción de la demanda por la tributación es entonces mayor que el monto de los impuestos.

Si la restricción total de la demanda originada por la tributación es igual a la expansión total originada por el gobierno al gastar esos recursos, se dice que el presupuesto está en equilibrio económico. Si no

es así, y hay una diferencia entre los efectos restrictivos y expansivos de la demanda originados por la acción del gobierno, surgirán presiones sobre el nivel de precios a moverse en el sentido del efecto dominante.

En países como los subdesarrollados en que la mayor parte del presupuesto es gastado en el pago de sueldos y salarios, no es difícil pensar que aún existiendo equilibrio contable del presupuesto, existan de todos modos, presiones al alza del nivel de precios, por tener estos gastos efectos expansivos generalmente mayores que los restrictivos de la tributación. Estas presiones serían irresistibles cuando hay déficit presupuestarios.

Cuando existe un proceso inflacionario los gastos del gobierno tienden a aumentar más que sus ingresos. La explicación no es difícil. Si suponemos que no hay una disminución de las funciones que debe cumplir el gobierno, y por el contrario podemos pensar que estas tienden a ampliarse, aumentarán los gastos en sueldos y salarios para compensar el alza del costo de la vida como asimismo los de adquisición de bienes y servicios destinados a la ejecución de su programa. Por el lado de los ingresos, la existencia de impuestos específicos y el desfase entre el momento que ocurre el hecho gravado y el pago del impuesto, hace que los rendimientos correspondan a niveles de precios más bajos que aquellos actuales en que se producen los gastos del gobierno.

EL PRESUPUESTO FISCAL Y LA INVERSION

La responsabilidad del Estado en el desarrollo económico hace cada vez mayores las necesidades de inversión directa por parte de aquél en un esfuerzo por aumentar el coeficiente de inversiones. La alta propensión a consumir que caracteriza a los sectores de bajos niveles de ingresos, se hace extensible en algunos países subdesarrollados como Chile, a los sectores de niveles más altos con lo que la inversión privada se mantiene relativamente baja.

Además las inversiones del gobierno se caracterizan por: una baja rentabilidad comercial a corto plazo, requerir cuantiosas inversiones o sencillamente no ser rentables en absoluto en términos de utilidad comercial, lo que se traduce en la falta de interés del capital privado por la realización de tales inversiones. El estado debe contribuir como una de sus funciones básicas a incrementar el ahorro nacional y canalizar las inversiones hacia finalidades socialmente productivas.

El gobierno al obtener sus ingresos del sector privado por medio de la tributación está restringiendo los recursos del sector privado en la medida que estos recursos se hubieran destinado al consumo o a la inversión. La incidencia que pueda tener la restricción depende de la estructura impositiva del sistema. Según que destine estos recursos a obras de capitalización estará incrementando la formación de capital y por lo tanto contribuyendo al desarrollo económico. Si este aumento de la inversión se ha hecho a costa del consumo privado, habrá un incremento neto del total de inversiones, provocando en este caso una distorsión en la distribución de los gastos totales de la comunidad en consumo e inversión.

Si se ha incrementado la inversión pública a expensas de la inversión

privada sólo habrá un cambio en la orientación de las inversiones. Solo existirá incremento neto desde el momento en que esta nueva composición de las inversiones rinda mayor beneficio a la comunidad que si no hubiera existido la intervención estatal. Al mismo tiempo que el Estado incrementa y orienta a las inversiones públicas puede contribuir al aumento y orientación de la inversión privada a través de una política tributaria adecuada que provoque incentivos a invertir en determinadas actividades y desalentando otras cuya producción no se desea incrementar.

INFLUENCIA DEL PRESUPUESTO EN EL COMERCIO EXTERIOR

En países donde los ingresos fiscales dependen en gran medida del sector externo y a veces de un sólo producto básico de exportación, el presupuesto fiscal es la brecha por donde se filtran a la economía los desequilibrios del sector externo. En Chile por ejemplo, el 45% de los ingresos tributarios provienen del sector externo correspondiendo un 32% a los impuestos sobre la minería del cobre.

Este hecho determina un alto grado de incertidumbre a cualquier plan de inversiones públicas. Este problema del comercio exterior es una de las limitaciones fundamentales que posee el presupuesto fiscal como instrumento de programación económica.

El gobierno puede influir sobre el volumen de las exportaciones a través de la política comercial y de los incentivos a través de su tratamiento tributario discriminatorio, cambios preferenciales, subsidios directos, etc. En lo relativo al precio de las exportaciones no tiene prácticamente ninguna influencia. En las importaciones la política del gobierno es determinante sobre su composición a través de las restricciones legales y tributarias, y mediante fijación de precios internos o subsidios.

LOS EFECTOS SOBRE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO

En un sentido amplio podría decirse que constantemente el gobierno está provocando una redistribución del ingreso nacional, al menos como primer efecto.

El gobierno gasta en los distintos sectores, generando ingresos en ellos, y los provee de servicios en una proporción diferente a la que recauda sus ingresos mediante la tributación, si tal efecto se mantuviera y no hubiese traspaso de la carga tributaria entre las diversas unidades económicas, tal acción tendría un claro efecto redistributivo. Naturalmente que esto no sucede en un sentido total, ya que es probable que en el tiempo se retorne al status inicial o muy cerca de él. Pero en el corto plazo, podría esperarse que el presupuesto fiscal tuviera un efecto redistributivo. En este sentido el gobierno estaría influyendo en el nivel y conformación del Gasto Nacional; en el nivel, porque no hay razones para suponer que en todos los casos las propensiones al gasto de las personas a la cuales se les reduce su poder de compra sea igual a la de aquellas a las cuales se les mejora su posición relativa en la escala de ingresos. En otros términos, podría gastarse más o menos que antes, según sea la dirección del efecto redistributivo. En cuanto a la composición de la demanda o Gasto Nacional valen argumentos parecidos.

Ahora bien, el nivel y composición del Gasto Nacional determinan en parte importante la localización de los recursos productivos; siempre que exista la flexibilidad suficiente para que las empresas se ajusten a las nuevas condiciones de la demanda y el sistema de precios cumpla su función orientadora de las decisiones. En tales circunstancias el gobierno estaría ejerciendo influencia indirecta sobre el volumen y composición de la oferta.

El presupuesto fiscal también tiene una incidencia directa en la distribución del ingreso entre las actividades económicas mediante los incentivos y desalientos que se manifiestan en la tributación. De esta manera, es posible estimular la traslación de recursos hacia sectores predeterminados. Este aspecto tiene importancia desde el punto de vista de la política fiscal de los países subdesarrollados.

Otro aspecto de la distribución del ingreso es la que dice relación con la distribución geográfica de él. Los ingresos del Estado son recaudados en cierta proporción dentro de una zona específica y el gasto se lleva a cabo en una proporción diferente. Sucede algo análogo al caso de los sectores económicos que se mencionó antes. A causa de esto, es posible que se produzcan redistribuciones zonales de ingreso. Estos efectos dependerán, en parte importante de las relaciones de dependencia que existan entre las diferentes zonas.

LA MEDICION DEL EFECTO INFLACIONARIO O DEFLACIONARIO DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO

Por CARLOS MATUS R.
Depto. de Estudios Financieros

El uso inteligente del presupuesto fiscal para influir sobre la actividad económica —o aún la restricción de la actividad estatal a un papel neutral— requieren de un conocimiento más o menos exacto de los efectos del presupuesto fiscal sobre la economía. Generalmente se señala a la magnitud del déficit o del superávit como un índice del efecto del presupuesto sobre el nivel de precios. Pero, como veremos más adelante, el déficit o superávit que presenta la contabilidad fiscal está muy lejos de ser un indicador adecuado de los efectos sobre el nivel de precios.

En este trabajo se señala una metodología de medición de los efectos del presupuesto fiscal sobre la economía en base a correcciones sobre las cifras presupuestarias.

CORRECCIONES CONTABLES A LAS MAGNITUDES PRESUPUESTARIAS

Para poder medir el efecto inflacionario o deflacionario de la actividad gubernamental es necesario determinar en *cuanto se reducen los gastos del sector privado que habrían implicado generación de ingresos dentro del país a causa de los impuestos gubenamentales, y en cuanto los gastos del gobierno generan ingresos dentro del país.* En ambos casos deben considerarse las repercusiones indirectas sobre la economía nacional de los impuestos y los gastos.

Todas las correcciones que aquí se proponen corresponden a la finalidad de determinar cuales son las partidas de ingresos y gastos que provocan los efectos indicados, y eliminar aquellas que sólo tienen fines contables o no provocan los efectos característicos de los impuestos o los gastos.

Antes de entrar a analizar el presupuesto desde el punto de vista de sus efectos y determinar las correcciones necesarias, es preciso revisar su forma legal y cambiarla por una de significación económica. Como se dijo anteriormente, la significación económica del presupuesto se encuentra en los efectos de los ingresos y gastos. Generalmente, se dejan

fuera del presupuesto una serie de actividades gubernamentales, tales como previsión social, ciertas empresas comerciales, etc. Para obtener un cuadro completo de los posibles efectos del presupuesto es necesario combinar los ingresos y gastos presupuestarios con las utilidades de las empresas comerciales estatales (o déficit), con las imposiciones de previsión social y sus respectivos gastos. Mediante el proceso de *consolidación* se puede combinar todas las actividades estatales en un sólo presupuesto libre de duplicaciones, al cual generalmente se llama *Ingresos y Gastos Consolidados del Sector Público.* Dicha cuenta consolidada del sector público es la materia prima con la cual se puede entrar a calificar sobre los efectos de cada una de sus partidas.

Como el presupuesto fiscal se hace con criterio contable, generalmente se asigna como gastos efectuados en el período ciertos desembolsos que *realmente* —en el sentido de caja— se hacen en el año posterior o posteriores. Puede también suceder lo contrario, que en realidad se ejecuten gastos en un período y su contabilización aparezca en períodos posteriores.

Un problema complejo es el que se presenta cuando no coinciden los momentos en que el Gobierno adquiere los bienes y servicios que compra y cuando paga por dichos bienes y servicios. ¿En qué momento debe computarse el gasto?. Como primera medida se debe distinguir entre los gastos pagados y los no pagados, ya que estos últimos tendrán efectos diferentes de acuerdo con la política monetaria que se siga. Por ejemplo, si existe un estricto control monetario, y el Gobierno deja de pagar por bienes que adquirió en el período, el drenaje de caja que sufrió el sector privado por medio de la tributación no será compensado con el gasto del gobierno ni con crédito bancario. En ese caso, el único efecto del gasto del Gobierno sería la disminución de recursos físicos a disposición del sector privado con sus consecuentes efectos sobre el sistema de precios y probablemente sobre el nivel de precios. Es claro que el efecto es diferente en relación al caso en que el Gobierno aumenta la disponibilidad monetaria del sector privado a través de sus gastos. Si no existe control monetario, el sector privado suplirá la deficiencia de caja provocada por la deuda del Gobierno con crédito bancario, con lo que estos tendrán efectos expansivos similares al caso en que el gobierno cancela a tiempo sus obligaciones. En este caso, en nuestro concepto se justificaría imputar dichas obligaciones al gasto del período. En la decisión de a qué período imputar las obligaciones presupuestarias juega un papel importante las condiciones potenciales para un aumento de la oferta de crédito bancario. En todo caso debe tenerse siempre presente que la generación de ingreso por la venta de un bien se produce en el momento en que el *trabajo es ejecutado,* y que las remuneraciones a dichos factores deben ser en parte al menos pagadas aún en condiciones de estricto control crediticio, y en esa medida tendrán efecto expansivo.

Algo verdaderamente fundamental de distinguir para los efectos de medir la presión inflacionaria o deflacionaria del presupuesto fiscal es el monto de los gastos que no se hacen en el país, o sea aquellos gastos que significan compras al extranjero o pagos de servicios al extranjero. Por definición, el gasto gubernamental tiene un efecto expansivo, pero dicho efecto no se hace presente cuando los gastos van al extranjero ya que no afectan el flujo monetario nacional. En consecuencia, estos

gastos deberían ser eliminados del presupuesto para los efectos de nuestro análisis, a menos que se considere en la balanza de Pagos un ítem de importaciones para uso del Gobierno que compense los gastos computados en el Presupuesto, y dicho factor sea simultáneamente considerado con el análisis del presupuesto fiscal.

Debemos hacer una salvedad, en el caso en que existe restricción de importaciones, caso en el cual un aumento de importaciones gubernamentales significa una disminución neta de las importaciones privadas. En este caso podría producirse presiones inflacionarias a causa de las importaciones estatales, las cuales causarán una deficiencia de bienes importados privados con su consecuente alza sobre los precios, si estas no coinciden cualitativamente con las que habría hecho el sector privado.

Por razones similares debe excluirse del lado de los ingresos gubernamentales aquellos provenientes del exterior, ya que por dicha operación no se reduce poder de compra interno. Cuando dichos ingresos en moneda extranjera se vendan al sector privado se producirá naturalmente un efecto deflacionario que conceptualmente no podemos atribuir al presupuesto fiscal sino al mecanismo del comercio exterior reflejado en la Balanza de Pagos. Naturalmente, si no se desea oscurecer la distinción entre sector público y sector privado, se puede construir simultáneamente una balanza de pagos del sector público y se podría analizar los efectos expansivos y depresivos de sus transacciones simultáneamente con el prseupuesto fiscal.

OTRAS CORRECCIONES MAS COMPLICADAS

Para medir adecuadamente los efectos sobre el nivel de precios del presupuesto fiscal es necesario introducir ciertos refinamientos que necesariamente implican *estimaciones de carácter económico,* más bien que simples correcciones de tipo contable. Como naturalmente las estimaciones están sujetas a errores, lo más aceptable es usar algunas alternativas (dos o tres) que se estimen razonables.

Ciertos ingresos presupuestarios no reducen el gasto del sector privado o sólo lo reducen en parte, y ciertos gastos no constituyen adiciones al flujo monetario determinante del ingreso nacional. Por ejemplo, los ingresos presupuestarios que disminuyen fondos que el sector privado habría atesorado no tienen efecto deflacionario. Por la misma razón los gastos presupuestarios que van directamente hacia sectores cuya conducta habitual es atesorar no tienen carácter inflacionario. *Todos estos ajustes son más difíciles de aplicar a las variaciones de los impuestos, gastos, etc., con respecto al año anterior, que a las cifras totales de ingresos y gastos fiscales,* ya que es más viable estimar en qué forma se paga una contribución adicional, que hacer supuestos respectos al total. Lo mismo es cierto en el lado de los gastos.

SUPUESTO DE LA OFERTA ELASTICA DE CREDITO

Todos los estudios que miden el efecto inflacionario del presupuesto en base al déficit presupuestario (depurado de los elementos señalados) suponen implícitamente ya sea perfecta elasticidad y mobilidad

de la oferta de crédito o financiamiento del déficit por medio de emisión del Banco Central, lo cual no afecta el crédito que éste puede dar a otras unidades del sector privado como resultado de las operaciones de crédito con el Gobierno. En otras palabras, se supone que el déficit presupuestario es financiado ya sea con crédito bancario o con crédito del Banco Central, y que en ambos casos la capacidad de expansión crediticia de los bancos comerciales para satisfacer la demanda del sector privado no se ve afectada, y que el Banco Central no restringe sus operaciones crediticias a causa de los créditos concedidos al Gobierno. En ese caso, el financiamiento del déficit sería decididamente inflacionario. En cualquier otro caso, el financiamiento del déficit no sería *totalmente inflacionario*. Por ejemplo, si a causa de los créditos concedidos por los bancos comerciales al Gobierno, éstos llegan al límite de sus reservas, necesariamente ello implica una disminución de crédito al sector privado, el cual no podría sino que postergar cierta parte de sus gastos programados. En este caso el gasto gubernamental deficitario estaría reemplazando un gasto privado, por lo que sus consecuencias inflacionarias, si las hay, se verían muy atenuadas.

CORRECCIONES A LOS INGRESOS PRESUPUESTARIOS

En esta parte, analizaremos algunas correcciones que es necesario hacer en las partidas de ingresos presupuestarios a fin de medir el verdadero efecto del presupuesto fiscal sobre el nivel de precios.

1) *Ventas de las empresas comerciales estatales.* — En algunos presupuestos, el Chileno es un ejemplo, se coloca los ingresos y gastos brutos de algunas empresas comerciales como parte de los ingresos y gastos presupuestarios. Es claro, que las ventas no tienen el mismo carácter que los impuestos, ya que se trata de la venta de servicios sujeta a la demanda del sector privado de acuerdo al precio que se fije. En este caso, los ingresos provenientes de venta de servicios no pueden descontarse de los ingresos del sector privado a fin de obtener *el ingreso disponible*, sino que por el contrario forman parte del consumo del sector privado. En esta forma, lo correcto sería hacer aparecer las empresas comerciales en sus valores netos en el presupuesto fiscal, es decir, en el superávit o déficit que arrojen sus balances comerciales. El superávit equivale a una tributación, y el déficit a un gasto presupuestario.

2) *Impuesto a la Renta.* — El efecto deflacionista de la tributación sobre la renta se ve afectado por dos factores: a) El hecho de que la propensión a consumir sea menor que la unidad, y b) El hecho de que la propensión a importar sea mayor que cero.

a) *La propensión a consumir.* — El efecto deflacionista de la tributación se hace presente en la medida en que disminuye el gasto privado. Generalmente, existirá diferencia entre el monto de los impuestos que recauda el Gobierno y la parte de dichos impuestos que realmente reduce el gasto privado, en la etapa inicial. Esto es así, porque si el sector privado gasta históricamente el 80% de su ingreso, por ejemplo, es *aproximadamente cierto* que una tributación adicional de 10 pesos, disminuye el gasto en consumo en 8 pesos y el ahorro en dos pesos. El valor típico de la propensión a consumir de la comunidad, juega así un papel fundamental en la determinación del efecto deflacionario de la tributación.

Sin embargo, la propensión a consumir en los países subdesarrollados es bastante alta, especialmente en los períodos de inflación. En esta forma, prácticamente este factor no sería tan fundamental en los cálculos del efecto deflacionario de la tributación, como lo sería, por ejemplo, la propensión a importar (si es que existe libertad de importación).

b) *La propensión a importar.* — De cada peso de ingreso gastado una cierta proporción significa importación de bienes. Esta distinción es fundamental para los efectos del análisis y medición del efecto deflacionario de la tributación. Observando los flujos monetarios de la economía vemos la enorme ramificación que cualquier operación implica. Si se grava con impuestos a un individuo, por ejemplo, este disminuye su gasto con respecto al nivel pre-impuestos. La forma en que disminuirá su gasto dependerá de las diferentes elasticidades de la demanda de los bienes y servicios que forman su presupuesto familiar. Esta disminución de la demanda provocará una baja del precio y probablemente de la producción de los bienes afectados, lo que a su vez significará un menor ingreso generado en relación al nivel anterior a la implantación del impuesto. Este a su vez provocará una nueva reducción de la demanda, etc. El sistema económico forma así una cadena de muchos eslabones que se ven afectados según el camino u orientación que siga la tributación. Si por ejemplo, se grava con impuestos a un individuo que se abastece totalmente con bienes y servicios provenientes desde el exterior no existirá propagación alguna del efecto inicial, ya que la reducción de la demanda de dicho individuo hará disminuir el ingreso generado en el país productor de los bienes y servicios que él consume, es decir la menor demanda provocará disminución de utilidades, menor empleo y por lo tanto una nómina de sueldos y salarios menor en el extranjero, etc. De aquí que en la medida que los impuestos afecten el ingreso que se habría destinado a importaciones estos no tienen efecto deflacionario, simplemente porque sus efectos restrictivos se traspasan al exterior. Debe tenerse presente que la corrección no se debe hacer por la propensión a importar estimada para todo el país, sino como la relación entre inmportaciones de consumo con el ingreso personal disponible.

Para apreciar la importancia que la consideración de la propensión a importar implica en la medición del efecto deflacionario de la tributación, supongamos una propensión a importar de 0,40, característica de un país subdesarrollado. En este caso, el efecto deflacionista de la tributación se reduce a un 55% del monto recaudado por el Gobierno, es decir, si los impuestos son 100, sólo 55 cuentan y forman el multiplicando del producto que determina el efecto deflacionista de la tributación. (1)

---

(1) Para el caso de una economía abierta, el efecto restrictivo de la tributación está dado por: $(a - m)\ \Delta\ T / (1 - a + m)$, donde a es la propensión a consumir, m la propensión a importar y $\Delta\ T$ el incremento de los impuestos. De acuerdo a los valores estipulados, $(a - m) = 0{,}55$ y $(1 - a + m) = 0{,}45$, de donde el efecto restrictivo total sería $(0{,}55/0{,}45)\ \Delta\ T$.

3. —*Impuesto a las Utilidades de las Empresas.* — El efecto deflacionario de un impuesto a las utilidades de las empresas es bastante difícil de medir debido a la inseguridad en cuanto a los probables destinos que habría tenido la utilidad bruta (antes de impuestos). Las utilidades pueden representar fondos, que se habrían repartido a los individuos. En este caso el impuesto podría ser tratado como un gravamen a la renta, siendo sus limitaciones la propensión a consumir y la propensión a importar. También las utilidades podrían destinarse a inversión dentro de la misma empresa. Considerando una política liberal de crédito es muy probable que su efecto sea casi nulo o considerablemente aminorado. Por otra parte, el mismo hecho de que la utilidad neta disminuye y de que el costo de la inversión aumenta por el costo del interés bancario para financiarla, es probable, que *la inversión disminuya,* lo que constituye un claro impacto deflacionario. Es de fundamental importancia determinar el efecto de la tributación no sólo sobre el consumo sino que también sobre el nivel de la inversión.

4. —*Impuesto general al gasto y a consumos especiales.* — Estos impuestos se caracterizan por sentar discriminación entre el ingreso que se ahorra y el que se gasta. Penalizan el gasto en beneficio del ahorro, de manera que rompen el equilibrio entre el ahorro y gasto existente antes del impuesto. ¿Quiere decir esto que los impuestos al gasto significan una reducción del gasto privado igual al monto del impuesto, o en otras palabras, que los impuestos al gasto no se pagan en parte con fondos que se habrían destinado al ahorro?. Evidentemente no. También los impuestos al gasto en general o a consumos especiales se pagan en parte con ahorros, y en esa medida no tienen efecto deflacionario. Sin embargo, existe el problema de determinar en que medida los impuestos indirectos se pagan con cargo al ahorro. Este es un problema prácticamente insoluble con exactitud. Pero, para elegir algunas alternativas se pueden sentar ciertas reglas. Si el impuesto indirecto es uno general al gasto, el factor de corrección debe ser por una magnitud menor que la de la propensión a consumir, dado que la tributación al gasto, si es general a cualquier bien o servicio, implicará un desaliento al gasto en beneficio del ahorro, con lo que disminuiría el gasto en una proporción mayor de la dada por la propensión a consumir. Si se trata de impuestos a ciertos consumos especiales, no es claro que se discrimine en favor del ahorro ya que existiría otros consumos no gravados a los cuales se favorecería igualmente. En este caso podría aplicarse la propensión a consumir como un corrector aproximado.

También la tributación indirecta puede pagarse con cargo a fondos que se habrían destinado a importaciones, y en la medida en que ello sea cierto el efecto deflacionario se verá disminuido, siempre que las importaciones sean libres de cambiar, es decir no exista control sobre ellas de tal manera que, dada la libertad de importación, los impuestos se paguen con una reducción efectiva de las importaciones. *Evidentemente esto no sucede si se coloca un tope a las importaciones ya que siempre, debido a las necesidades de importación insatisfechas, se coparán el límite fijado y los impuestos se pagarán con cargo a la demanda por bienes nacionales.* En este caso la propensión a importar no afecta el carácter restrictivo de la tributación.

5. — *Impuestos a las Importaciones.* — Los impuestos a las importaciones, ya sean en forma de tarifas o derechos aduaneros o a través de un sistema de cambios múltiples, comprenden una parte bastante importante de los ingresos presupuestarios en la generalidad de los países subdesarrollados. Esto es así, en parte a una política proteccionista, y en parte a necesidades meramente fiscalistas, dada la facilidad con que se recaudan. En este sentido, cualquiera corrección que se haga a este tipo de impuestos es de bastante significación para nuestros efectos.

CASO DE LIBERTAD PARA IMPORTAR

Si suponemos que no existe *control de las importaciones,* la tributación a las importaciones reducirá la cantidad importada al aumentar su costo. Consecuentemente se producirá dos efectos: a) aumento de los ingresos del Gobierno (deflacionario), y b) un superávit mayor de exportaciones (inflacionario).

En muchos casos los impuestos a las importaciones son recaudados en parte o totalmente de los exportadores extranjeros cuyas ventas se ven disminuidas, más bien que de los consumidores nacionales, y por ello pueden tener su efecto deflacionario en el extranjero más bien que en la economía nacional.

Cuando la elasticidad de la demanda por las importaciones gravadas con impuestos es igual a la *unidad* en el intervalo que corresponde, el gasto total en dichas importaciones permanece constante después de impuestos. En este caso mientras mayores sean los impuestos a las importaciones, mayor cantidad de ingresos afluirá al Gobierno y menor cantidad se filtrará en forma de pagos al extranjero. Así, las cuentas nacionales mostrarían dos componentes *iguales* (nominalmente), uno de carácter inflacionario —el mejoramiento de la balanza de pagos— y otro de carácter deflacionario —el aumento de los ingresos del Gobierno. En esta forma ambos se cancelan o compensan.

No se llega a esta conclusión si se considera "inflacionario" el hecho de que los impuestos sobre las importaciones eleven los precios de los artículos importados, sin considerar el efecto que estos tienen sobre el nivel de la demanda monetaria. Pero no puede considerarse "inflacionario" este tipo de reacciones, ya que más bien se trata de cambios en el sistema de precios, y por otro lado no existe una presión directa sobre los precios de los recursos nacionales.

Cuando la elasticidad de la demanda por las importaciones gravadas con impuesto es *mayor que la unidad,* el efecto de los impuestos a las importaciones es inflacionario, porque el aumento en el costo de las importaciones reduce la demanda por ellas y traslada el poder de compra que habría presionado por recursos extranjeros hacia los recursos nacionales. Cuando la elasticidad de la demanda es *menor que la unidad,* los *impuestos a las importaciones tienen algún efecto deflacionario,* ya que si el costo de las importaciones aumenta, el gasto total en importaciones también aumenta. O sea, parte de los ingresos que se pagan en impuestos sobre las importaciones es recaudado a expensas del poder de compra que se habría volcado sobre los recursos nacionales, y nó a expensas del poder de compra de los exportadores extranjeros. Para calcu-

lar el efecto deflacionario de tales impuestos, una corrección aproximada sería omitir, la proporción de la recaudación de estos impuestos en una proporción equivalente a la elasticidad de la demanda por las importaciones gravadas, debidamente ponderadas. Por ejemplo, *si la elasticidad es 1, los impuestos a las importaciones deberían ser totalmente omitidos del presupuesto; si la elasticidad es 1/4 deberían reducirse en 25%, etc.*

Estas correcciones son solamente válidas bajo el supuesto de una oferta infinitamente elástica de las importaciones, o al menos que la elasticidad de la oferta de importaciones sea muy alta o la elasticidad de la demanda se aproxime a la unidad. Si este no es el caso, es necesario aplicar una fórmula de corrección más general. Esta fórmula sería:

$$\text{Recaudación Impuestos Importaciones} \quad \frac{E_d \ (1 + E_o)}{E_d + E_o}$$

donde E_d es la elasticidad de la demanda por importaciones, E_o es la elasticidad de la oferta de importaciones, ambas referidas a los artículos gravados con impuestos. A medida que E_o es mayor, la fórmula se aproxima a:

Recaudación impuestos importaciones : E_d

Esta fórmula es menos aproximada, mientras mayor es la tasa de los impuestos a las importaciones.

El efecto deflacionario de los impuestos a las importaciones debe también depurarse por la medida en que estos se puedan pagar con cargo al ahorro. En esta forma, el efecto deflacionario de los impuestos a las importaciones es igual al monto de los impuestos recaudados, menos la parte de los impuestos pagados a expensas de los exportadores del extranjero, y menos la parte pagada con reducción del ahorro.

CASO DE RESTRICCION DE LAS IMPORTACIONES

En el caso en que el Gobierno ponga un límite al monto de las importaciones, y que este límite signifique una restricción importante a lo que libremente se habría importado, es difícil pensar que ante un aumento de los impuestos a las importaciones (o de cualquier otro impuesto) los individuos restrinjan en parte sus importaciones para pagar el impuesto.

Esto es lógico, si se piensa que, dado los precios de los bienes importados, la demanda por ellos habría sido mucho mayor, y el alza en dichos precios provocada por la tributación difícilmente llegaría al límite en que los individuos restringieran la cantidad importada.

Si este es el caso, la tributación a las importaciones sería totalmente deflacionaria, ya que necesariamente se disminuiría la demanda privada por bienes producidos en el país. La única corrección que sería necesario hacer, consistiría en la consideración de la proporción del ingreso que ahorran generalmente los individuos.

CORRECCIONES A LOS GASTOS PRESUPUESTARIOS

a) *Gastos en moneda corriente e importaciones.* — Una distinción fundamental para el análisis de los efectos expansivos de los gastos pú-

blicos es la que se refiere a los gastos en moneda corriente y los gastos en moneda extranjera, o sea, los gastos que significan demanda por recursos nacionales o simple transferencia de fondos a nacionales y las importaciones del Gobierno. Ya hemos explicado porqué las importaciones no tienen efectos expansivos, de manera que dichos gastos deben separarse del presupuesto. En esta forma, para determinar el efecto inflacionario de los gastos sólo se debe considerar los gastos en moneda corriente.

b) *Gastos con rendimiento compensatorio y transferencias.* — Los gastos del Gobierno pueden clasificarse según que impliquen demanda directa por algún bien o servicio, o simplemente signifiquen una cesión de fondos para que el sector privado efectúe demanda por los recursos nacionales. Los pagos de transferencia simplemente significan devolver al sector privado ingresos que previamente se recaudó mediante impuestos, o ceder fondos con dinero creado en el período a través del Banco Central. Mediante estos pagos el Gobierno no ejecuta el derecho a reclamar parte del productoo nacional que le confiere la posesión de un determinado monto de ingresos.

En base a lo anterior, podemos deducir que sólo los pagos con rendimiento compensatorio tienen efecto expansivo sobre la economía en la etapa del gasto presupuestario, ya que los pagos de transferencia sólo tendrían efectos expansivos cuando los beneficiados con los pagos de transferencia ejecuten su derecho a demandar los recursos nacionales.

Sin embargo, si eliminamos totalmente los pagos de transferencia del presupuesto estaríamos falseando la magnitud del impacto expansivo de los gastos, ya que el sector privado no podría hacer efectiva su demanda al recibir las transferencias si estas no fueran ejecutadas por el Gobierno. De aquí, que se deba considerar el efecto expansivo de los pagos de transferencias en la medida en que estos sean gastados por el sector privado en demandar recursos nacionales como parte de la acción fiscal sobre el nivel de precios.

Para obtener el impacto expansivo de los pagos de transferencia se debe depurarlos por la propensión a ahorrar y por la propensión a importar, considerando las razones anteriormente expuestas. (2)

La redistribución del ingreso, por medio de los pagos de transferencia principalmente, puede provocar un impacto expansivo mayor que el normal. Este sería el caso, cuando dichos pagos vayan hacia sectores de una alta propensión a consumir y de una baja propensión a importar en relación a las propensiones características de la comunidad. Esto es perfectamente lógico, ya que el impacto expansivo de los gastos y el impacto depresivo de los impuestos dependen primordialmente de los valores de la propensión a ahorrar y de la propensión a importar, las cuales diferirán generalmente de un sector a otro de la economía.

c) *Gastos en activos ya existentes.* — Los gastos en activos ya existentes tienen una similitud con las importaciones desde el punto de vista de la medición del impacto expansivo de los mismos. En efecto, en el

---

(2) El impacto expansivo de los pagos de transferencia sería: $\Delta S (a - m)/(1 - a + m)$, donde ΔS es el incremento de los pagos de transferencia.

caso de las compras de activos ya existentes, la generación de ingreso que necesariamente provoca su creación, ha sido realizada en períodos anteriores, y por lo tanto los efectos de dicha generación de ingreso se han hecho presente con bastante anterioridad al momento en que la compra del Gobierno aparece computada en las estadísticas fiscales. De aquí se deduce, que con la compra de activos antiguos no se provoca efecto expansivo alguno en *el momento de su gasto por el Gobierno.*

Sin embargo, las personas que reciben el ingreso por la venta del activo al Gobierno, pueden demandar recursos creados en el período. En esta forma, los gastos en activos existentes deben computarse como expansivos sólo en la medida en que los beneficiarios del gasto efectúan demanda por recursos nacionales, tal cual es el caso de los pagos de *transferencia.*

LOS EFECTOS SOBRE LA INVERSION PRIVADA

Se ha considerado, que los impuestos que se pagan con cargo al ahorro no tienen efecto deflacionario. La razón de ello, es que se supone que la reducción del ahorro privado no va acompañada de una reducción de la inversión privada. En otras palabras, la inversión privada depende de factores de tipo psicológico, de lo que los empresarios piensan del futuro, del nivel del ingreso nacional de los períodos siguientes, etc., y no del monto del ahorro. Ambas decisiones son independientes.

Sin embargo, en algunos casos, habrá alguna relación directa entre el ahorro y la inversión. Si una empresa ve disminuída su disponibilidad de fondos, puede que su inversión se vea afectada debido a la falta de financiamiento. Por otra parte, la tributación puede tener algún efecto sobre los incentivos a invertir de la empresa que haga variar las decisiones de los empresarios respecto a ampliar sus actividades, reponer ciertos activos, etc.

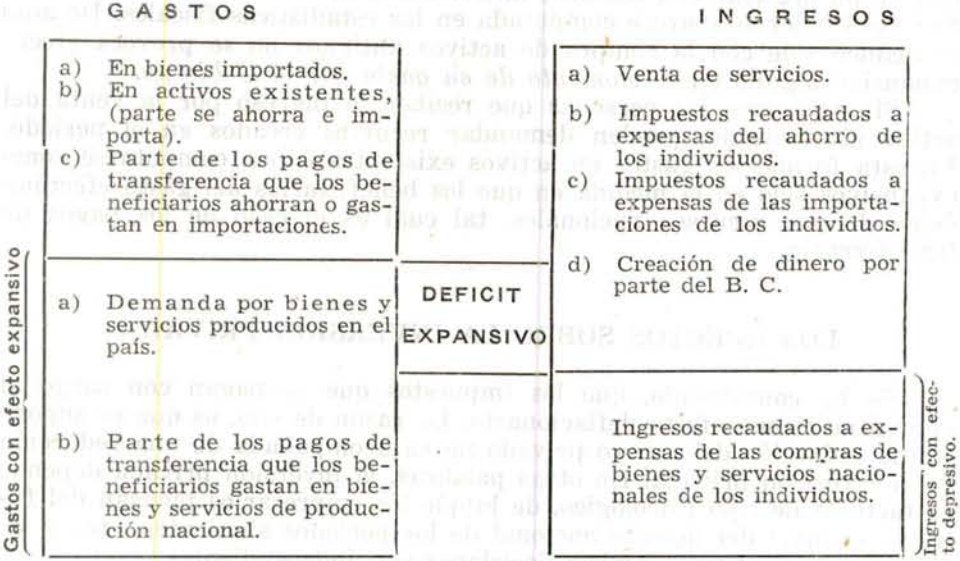
Para poder determinar el impacto del presupuesto fiscal sobre el nivel del ingreso nacional, se requiere de un conocimiento de los efectos sobre la inversión privada, tanto de los impuestos como de los gastos. Si la inversión disminuye, parte de la tributación (o toda) que se pagó con cargo a los ahorros tiene efecto deflacionario, y viceversa.

En todo caso, es preferible considerar las variaciones de la inversión en forma totalmente independiente de los efectos sobre el ahorro privado.

VISION GENERAL DEL PROBLEMA

Hasta aquí, hemos analizado las diferentes correcciones que teóricamente debería hacerse para llegar a las cifras adecuadas de ingresos y gastos, cifras que son la base para un análisis del impacto inflacionario y/o deflacionario del presupuesto fiscal. Al obtener la diferencia entre los ingresos y los gastos *depurados,* encontraremos un déficit o un superávit. Considerando que las depuraciones han sido las correctas, debemos suponer que el *déficit resultante es totalmente inflacionario, y el superávit es totalmente deflacionario.*

En el diagrama que sigue, se presenta un caso en que existe un impacto inflacionario a través de un déficit presupuestario, considerando las depuraciones de las cifras de ingresos y gastos.



En el gráfico vemos que la comparación de los ingresos y gastos contables no tiene significación alguna si se desea analizar los efectos económicos del presupuesto fiscal. Como se desprende del gráfico y el análisis que lo precede, es perfectamente posible que el presupuesto presente un déficit contable y tenga un efecto depresivo o deflacionario

SIGNIFICADO DE LA MEDICION DEL IMPACTO INFLACIONARIO O DEFLACIONARIO DEL PRESUPUESTO FISCAL

Es importante distinguir entre la medición del impacto inflacionario o deflacionario del presupuesto fiscal, y la medición del impacto inflacionario o deflacionario para la economía en general. Es evidente, que además del sector Gobierno, existen otros sectores cuyas presiones pueden ser en el mismo sentido que la que indica el presupuesto o en sentido contrario. En esta forma, el impacto inflacionario que indica el presupuesto fiscal no tiene porqué coincidir con el alza de precios realmente acaecida en el período objeto del análisis. Por ejemplo, el nivel general de precios puede crecer en un 50% realmente, y de acuerdo a las presiones del sector fiscal el alza podría calcularse de 70% a 30%. En el primer caso, la explicación estaría en que las presiones del sector exterior a través de la balanza de pagos y las presiones del sector privado provocan un impacto deflacionario que en parte compensa el impacto inflacionario del presupuesto. En el segundo caso la explicación sería la contraria. Es importante reconocer, que variaciones substanciales en el volumen de exportaciones, importaciones, inversión privada, etc. pueden afectar y compensar completamente los efectos del sector público.

DISTRIBUCION EN EL TIEMPO DEL EFECTO INFLACIONARIO

Es indudable que la realización de todos los efectos del presupuesto en la economía toma cierto tiempo, y como para medir estos efectos necesariamente debe elegirse un período determinado, generalmente un año, es posible cometer errores de cierto monto al considerar como expansivos ciertos gastos y restrictivos ciertos ingresos, que sólo producirían efectos en el año posterior. Esto es especialmente válido para los gastos ejecutados en el último mes del año. ¿Podemos asegurar que dichos gastos provocan sus efectos totalmente dentro del año? Evidentemente que no. Parte substancial de los efectos pueden hacerse presente en los meses posteriores y reflejarse en el índice del nivel de precios de esos meses. Sin embargo, si en todos los años sucede algo parecido y en la misma proporción, la consideración total de los efectos del presupuesto dentro del año presupuestario no induce a errores apreciables.

APENDICE MATEMATICO

El ingreso nacional, medido por el lado del gasto, es igual a:

(1) $Y_g = a\,(Y_i - T + S) + G + X + I_p - m\,(Y_i - T + S) - M_g$

donde:

(2) $$C = a\,(Y_i - T + S)$$

que es la función consumo del sector privado, y

(3) $$M = m\,(Y_i - T + S)$$

que es la función importaciones del sector privado, bajo el supuesto de que existe libertad para importar.

Los símbolos significan lo siguiente:

- a = propensión media a consumir del sector privado.
- m = propensión media a importar del sector privado.
- T = impuestos.
- M_g = importaciones gubernamentales.
- I_p = inversión privada.
- G = compras del Gobierno de bienes y servicios.
- S = pagos de transferencia del Gobierno.
- X = exportaciones.
- C = consumo privado.
- M = importaciones privadas.
- Y_i = ingreso nacional medido como la suma de los ingresos individuales.
- Y_g = ingreso nacional medido por el lado del gasto.

Las propensiones se consideran en sus valores después de impuestos.

Resolviendo la ecuación (1) para Y, y considerando que en equilibrio: $Y_i = Y_g = Y$, se tiene: (*)

(*) Si los impuestos se suponen una proporción constante del ingreso nacional, el efecto multiplicador es:

$$R = \frac{1}{1 - (a - m)\,(1 - t)} = \frac{1}{s + m + t\,(1 - s - m)}$$

donde s es la propensión a ahorrar, y t la tasa media de impuesto.

$$(4) \qquad Y = \frac{G - M_g + X + I_p - (T - S)\ (a - m)}{1 - a + m}$$

Con motivo de algunas transformaciones algebraicas, dividiremos el segundo miembro de la ecuación (4) en dos partes, y diferenciando tenemos:

$$(5) \qquad dY = \frac{dG - dM_g}{1 - a + m} + \frac{dX + dI_p - (dT - dS)\ (a - m)}{1 - a + m}$$

Ahora, si a la primera parte del segundo miembro de la ecuación (5) le sumamos y restamos (a — m) dG y (a — m) dMg, en el numerador, llegamos a:

$$(6) \qquad \frac{dG - dM_g}{1 - a + m} = \frac{dG(1 - a + m) - dM_g(1 - a + m) + (a - m)\ (dG - dM_g)}{1 - a + m}$$

y, por consiguiente:

$$(7) \qquad \frac{dG - dM_g}{1 - a + m} = dG - dM_g + \frac{(a - m)\ (dG - dM_g)}{1 - a + m}$$

y reemplazando dicha relación en la ecuación (5), tenemos:

$$(8) \qquad dY = dG - dM_g + \frac{(a - m)\ (dG - dM_g) + dX + dI_p - (a - m)\ (dT - dS)}{1 - a + m}$$

Ahora, llamando $k = 1/(1 - a + m)$, y suponiendo que la propensión a importar y consumir de los beneficiarios del gasto del Gobierno son a_1 y m_1, distintas de la de los contribuyentes, a_2 y m_2, siendo ambas distintas de las propensiones de la comunidad en general, tenemos:

$$(9) \qquad dY = dG - dM_g + k\ [dI_p + dX + (a_1 - m_1)\ (dG - dM_g) - (a_2 - m_2)\ (dT - dS)]$$

Como la condición de equilibrio para que el presupuesto fiscal no afecte el nivel del ingreso nacional, es $dY = O$, se tiene:

$$(10) \qquad dG - dM_g + k\ [dI_p + dX + (a_1 - m_1)\ (dG - dM_g) - (a_2 - m_2)\ (dT - dS)] = O$$

ecuación que representa la condición de equilibrio.

La relación entre los gastos públicos y los impuestos necesaria para que se cumpla la condición de equilibrio, sería la siguiente:

$$(11) \qquad dG - dM_g = \frac{k\ [dI_p + dX - (a_2 - m_2)\ (dT - dS)]}{1 + k\ (a_1 - m_1)}$$

En el cuadro siguiente se presentan cálculos, sobre bases hipotéticas, de los efectos de cambios en los componentes autónomos del ingreso nacional sobre el nivel de éste, bajo el supuesto de que $m_1 = m_2$ y $a_1 = a_2$.

EFECTOS SOBRE EL NIVEL DEL INGRESO NACIONAL CAUSADO POR VARIACIONES EN SUS COMPONENTES

PER.	Y	C	G	X	T	S	M	M_g	I_p	Cambios en las variables autónomas	Efecto sobre Y
1	100	72	9	30	20	10	27	1	17	Posición inicial	—
2	110	80	14	30	20	10	30	1	17	Δ G = 5	Δ Y = 10
3	120	88	14	35	20	10	33	1	17	Δ X = 5	Δ Y = 10
4	115	80	14	35	25	10	30	1	17	Δ T = 5	Δ Y = — 5
5	120	88	14	35	25	15	33	1	17	Δ S = 5	Δ Y = 5
6	110	80	14	35	25	15	30	6	17	Δ Mg = 5	Δ Y = — 10
7	120	88	14	35	25	15	33	6	22	Δ I_p = 5	Δ Y = 10
8	125	88	19	35	30	15	33	6	22	Δ G = Δ T = 5	Δ Y = 5
9	125	88	19	35	35	20	33	6	22	Δ S = Δ T = 5	Δ Y = 5
10	131	92,8	22	35	37	22	34,8	6	22	Δ G = 3; Δ S = 2 Δ T = 2	Δ Y = 6
11	133	86,4	25	37	47	22	32,4	5	22	Δ X = 2; Δ T = 10 Δ M_g = — 1; Δ G = 3	Δ Y = 2

IDEAS FUNDAMENTALES ACERCA DE UNA REFORMA DE LA LEY ORGANICA DE PRESUPUESTO

Por GUSTAVO ACUÑA
FERNANDO ALARCON
JOSE SULBRANDT

Funcionarios del Departamento de Estudios Financieros

La importancia que tiene el uso del presupuesto dentro de las funciones del Estado moderno, ha movido a gran número de países a una revisión de sus bases presupuestales. La necesidad de proceder a adaptar este instrumento a las nuevas finalidades de los Gobiernos, obedece a un principio básico de toda gestión pública: el de impulsar el desarrollo económico de cada país. El Presupuesto, documento económico financiero de primera magnitud, es uno de los medios más eficaces para el logro de esta trascendental finalidad, cualquiera que sean las tendencias políticas o sociales que tengan los Estados. Baste recordar la influencia y repercusión que en la actividad económica tienen el ingreso y el gasto público, tanto desde el punto de vista social como económico, para comprender, sin esfuerzo, que el Presupuesto es un mecanismo que debe ser usado conscientemente por los gobernantes en la consecución de los fines primordiales del Estado (1).

Hasta hace no muchos años, este instrumento se concebía principalmente como un documento que debía reflejar los ingresos y los gastos del Gobierno a manera de un libro de contabilidad de una gran empresa. Es decir, era un mero registro sin mayor importancia que la que pudiera provenir de un noble deseo de evitar un mal uso de los fondos de la comunidad.

La ciencia financiera actual hace aparecer al Presupuesto ligado al concepto de la programación de la actividad del Estado. La actividad de los gobiernos produce siempre importantes efectos en la comunidad, por lo que es preferible actuar conscientemente, a fin de lograr efectos deseados. En el campo económico esta idea es de fundamental trascendencia, máxime si con una conducta racional se obtiene un avance en el grado y nivel del desarrollo.

La idea de la programación supone la existencia de un plan a largo plazo. Dentro de este plan, el Presupuesto debe representar el conjunto de decisiones que por un lapso más corto hay que cumplir; esto es, un conjunto de decisiones que represente una fase del plan a largo plazo. De este modo, el Presupuesto aparece como un instrumento de programación; como un medio de ella.

El sistema chileno. — Aceptado que el Presupuesto constituye un instrumento de programación, esto es, un plan de acción expresado en términos financieros, y confrontando estas nuevas ideas con el sistema chileno vigente y pueda verse como las bases que nos rigen se mantienen divorciadas de los nuevos principios. Esto no es extraño

(1) Ver "La significación económica del Presupuesto" de M. Elena V., Sergio Aranda y Douglas Escobar.

ya que nuestro sistema data de los años 20, cuando se conocía el presupuesto más que nada como registro de ingresos y gastos, imperaban principalmente las ideas del control riguroso y del equilibrio de cuentas.

Las limitaciones que presenta el sistema kemmereriano, representan una dificultad aún para el logro parcial de una programación de los recursos con que cuenta el Gobierno. De aquí emana la imperiosa necesidad de recurrir a una seria revisión de las bases del sistema, a fin de convertir al presupuesto en una herramienta útil para la aplicación de la política económica del Gobierno.

Siendo el Presupuesto un instrumento de programación gubernamental, surge, como primera condición, que sea una fase del programa a largo plazo.

Pero no basta con la existencia de un proyecto de esa naturaleza, si el sistema presupuestario mismo no cumple con otros requisitos que permitan llevar a buen término dicho programa. Tampoco basta con que el sistema en sí sea adecuado: se requieren otras condiciones igualmente anexas y esenciales; éstas dicen relación con aspectos organizativos de la administración pública, y con la eficiencia del personal funcionario. De acuerdo con lo anterior, podría decirse que las condiciones para la existencia de un eficaz sistema presupuestario, son de dos especies: aquellas que se refieren al sistema mismo en forma directa y aquellas que se refieren a dicho régimen de manera indirecta; éstas últimas son las de organización y procedimiento administrativo y las de personal público.

Por su parte, las condiciones directas refiérense a dos aspectos: a aspectos administrativos procesales, y a aspectos administrativos sustantivos. Los primeros guardan relación con la necesidad de que el Presupuesto sea lo suficientemente explicativo para la adopción de las decisiones. Los segundos, principalmente, con la estructura misma del sistema, en términos de si es o no lo bastante flexible como para llevar adelante el programa deseado.

El documento presupuestario chileno dista mucho de ser un instrumento que permita realizar un análisis de la actividad gubernamental; por lo cual no ofrece orientaciones para adoptar una política fiscal racional. Tal vez en donde más se note esta deficiencia sea en la clasificación que de los ingresos y gastos públicos hace la Ley que nos rige. En efecto, en las cuentas fiscales aparecen confundidos los ingresos corrientes con los de capital, y lo mismo acontece con los gastos corrientes y los de inversión.

De otro lado, si el Presupuesto es un plan de acción con repercusiones nacionales, nada más lógico que en él aparezcan las sumas globales con que cuentan los diversos organismos del sector público; ello, igualmente, como una manera de contar con los datos formales necesarios para una adecuada orientación de la política fiscal. Un Presupuesto Consolidado, a este respecto, es un valioso documento para proporcionar la información técnica conveniente.

Desde otro punto de vista, nuestro sistema presupuestario carece de la flexibilidad necesaria para llevar adelante cualquiera acción gubernamental.

Causas importantes de esta inflexibilidad son:

a) El gran volumen de ingresos destinados a determinados gastos.

Esta política de presupuestación permanente anula toda libertad en el manejo de los fondos públicos, con lo que se compromete la eficacia de cualquier programa.

b) La limitada facultad que tiene el Poder Administrador para hacer variar, cuando las circunstancias lo aconsejan, la especialidad del gasto público. La institución del traspaso de fondos tal cual está hoy sancionada, sólo permite el intercambio por decreto entre los gastos variables, y a condición de que se haga dentro de un mismo servicio. Todo otro movimiento de fondos, requiere aprobación legislativa, exigencia que no se compadece muchas veces con la urgencia de los casos. Lo deseable sería que los traspasos de esta naturaleza pudieran operar dentro de unidades mayores.

c) La inestabilidad en la percepción de recursos provenientes de las exportaciones de nuestras materias básicas. Las variaciones en los precios que experimenta la venta de estas materias, repercuten fuertemente en el volumen de ingresos. Para el caso de la baja de ellos, sería conveniente dotar al Ejecutivo de facultades financieras que le permitan cubrir estos desfinanciamientos.

d) La estacionalidad tributaria. Mientras por un lado el Gobierno se ve en la obligación de cubrir sus gastos en forma ininterrumpida durante todo el ejercicio, por otro los ingresos llegan, en su grueso, en dos o tres épocas del año. Este desajuste ingreso-gasto, origina las fluctuaciones estacionales de Caja, las que obligan a una política de endeudamiento con el Banco Central, con los consiguientes perjuicios para la economía nacional.

e) El atraso con que el Fisco recibe sus ingresos. Es sabido que nuestro sistema tributario descansa, en gran medida, en el principio de la anualidad del pago, en cuya virtud los tributos se pagan al año siguiente de percibidas las rentas. Este principio no rige en materia de gastos públicos, por lo que, al existir una variación de aumento de la tasa de inflación, se origina un nuevo factor de rigidez.

Otro problema que plantea la actual legislación es el del equilibrio legal de las cuentas.

El concepto de que el presupuesto era sólo un instrumento contable determinó que uno de los principios fundamentales de dicho documento debía ser el equilibrio entre ingresos y gastos.

Debido a los efectos de los períodos depresivos y expansivos del ciclo económico, debió abandonarse esta concepción de equilibrio contable y reemplazarse por el concepto de equilibrio económico, según el cual el presupuesto debe ser un medio al servicio de los intereses sociales y, como tal, ajustarse a la situación general de la comunidad. Lo principal es, en consecuencia, la estabilidad económica para lo cual será menester que en ciertas oportunidades se produzcan déficits o superávits presupuestarios de acuerdo a las alteraciones de la economía.

Nuestro presupuesto sigue contemplando la necesidad de que los gastos sean iguales a los ingresos, lo que ha obligado al Ejecutivo a presentar, en más de una oportunidad, a la consideración del Parlamento, y con el consentimiento de éste, presupuestos formalmente equilibrados, aunque de antemano se sepa que los ingresos reales no cubrirán los gastos efectivos del período.

Oficina del Presupuesto. — El éxito en la preparación y ejecución del documento presupuestario, depende en gran parte de la estructura y atribuciones de la Dirección de Presupuestos. En la actualidad, la Dirección está organizada pricipalmente sobre bases contables y de control en concordancia con la finalidad que actualmente persigue.

Una reforma del sistema vigente implica contar con una Oficina Central de un elevado nivel técnico y revestida de la autoridad suficiente para velar por el eficaz cumplimiento de los planes del Gobierno. Esta Oficina debe estar en situación de poder obtener un conocimiento directo y detallado de las necesidades de la Administración, y poseer una experiencia administrativa suficiente para colaborar en forma efectiva al desarrollo y financiamiento de los diversos programas.

Es indispensable que durante el proceso de formulación de la Ley se puedan abarcar todos los sectores y niveles de la Administración. Los diversos servicios deben participar en la elaboración del programa aportando su experiencia y ayudando a precisar su utilidad.

La Oficina Central debería coordinar la participación de los servicios integrando las partes en un plan general y unitario. También sería conveniente la creación en dicha Oficina de una asesoría encargada de estudiar e informar todos los proyectos de ley que incidan en materias financieras y de coordinar la legislación impositiva con el sistema de gastos públicos.

CONCLUSIONES

Cualquiera reforma del sistema presupuestario debe considerar, a lo menos, las siguientes ideas fundamentales:

1º — Que el Presupuesto sea una fiel expresión de los programas de Gobierno;

2º — Que el Presupuesto se convierta en una eficaz herramienta de política fiscal;

3º — Que exprese con veracidad todos los gastos y todos los ingresos del Estado, y

4º — Que tanto en su elaboración como en su ejecución posea la flexibilidad y adaptabilidad necesarias que se requieran frente a la realidad económica y social.

A fin de que estas ideas se reflejen en una posible reforma de la Ley Orgánica de Presupuestos, sería necesario que ésta contuviera los siguientes puntos básicos:

1) La Ley de Presupuestos debe convertirse en una Ley Orgánica que abarque todos los presupuestos que hoy se formulan en el sector público, para dar normas y criterios uniformes acerca de la forma de confeccionar y presentar dichos presupuestos. Por lo tanto, es necesario sancionar reglas aplicables a los servicios institucional y territorialmente descentralizados, las que contemplarían fundamentalmente la presentación clasificada de ingresos y gastos.

2) Debe confeccionarse por la Oficina Central un Presupuesto Consolidado del sector público, en el cual se hagan las consolidaciones y las eliminaciones que sean necesarias para evitar duplicaciones de cálculos. Esto, como un instrumento de análisis y orientación.

3) Al confeccionarse el Presupuesto, deberían tenerse en cuenta los planes elaborados por la Administración, debiendo, en cada servicio, hacerse mención del plan parcial que les corresponderá llevar a cabo. Incluso, al ejercicio siguiente debe calibrarse lo ejecutado de dicho programa.

4) En relación con el Presupuesto fiscal mismo, deben considerarse los siguientes aspectos:

a) En la Elaboración:

1.—Anualmente debería fijarse la cuota máxima de gastos por servicios;

2.—Los servicios que intervienen en los ingresos públicos debieran enviar estimación verdaderamente fundada de los ingresos que serán percibidos por el Fisco en el año siguiente.

Actualmente, la estimación no descansa precisamente en bases científicas. Es necesario que en esta proyección se consulte la posible realidad económica del año venidero.

b) En el Proyecto de Ingresos:

1.—Debe tenerse como base para su confección una clasificación económica que distinga entre ingresos de capital e ingresos corrientes, dividiendo éstos en tributarios y no tributarios.

2.—Los ingresos deben constituir un fondo único, con el que se satisfagan todos los gastos, lo cual significa eliminar la práctica de los impuestos con destino específico.

3.—Si los ingresos resultaren menores que los gastos, se debe dar facultad al Presidente para enviar un proyecto que financie dicho déficit, el que debería ser despachado conjuntamente con el Presupuesto.

c) En el Proyecto de Gastos:

1.—Debe confeccionarse de acuerdo a clasificaciones administrativas y económicas:

d) En la ejecución del Presupuesto:

1.—Establecer mecanismos que permitan al Gobierno atenuar los efectos que provocan en los ingresos las bruscas variaciones de la tributación sobre el comercio exterior, para lo cual el Presidente debería tener la facultad de modificar las tasas de una o más contribuciones, ajustándose a las necesidades del Presupuesto dentro de los límites prefijados y sujeto a determinadas condiciones.

e) En el Manejo de la Caja Fiscal:

1.—Debe formarse una Comisión asesora compuesta por altos funcionarios de la Administración Financiera, los que tendrían como misión programar en períodos cortos el orden, nivel y prioridad de los gastos públicos.

2.—Se deben codificar las leyes dispersas que se refieren a la Caja Fiscal.

f) En el Traspaso de Fondos:

1.—Se debe ampliar la facultad al Presidente de la República para hacer traspasos por simple decreto dentro de Unidades Mayores.

g) En los Item Excedibles:

1.—Se les debe dar este carácter a algunos otros ítem que hoy no son excedibles y que, por su naturaleza, debieran serlo.

h) En la Dirección de Presupuestos:

1.—Debe dotársela de un Departamento de Administración presupuestaria de alto nivel técnico, el que debería disponer de toda la documentación necesaria a los respectivos fines.

2.—Debe dotársela, igualmente, de asesorías económicas y legales que tendrían como misión el estudio e informe de los diferentes proyectos de leyes que incidan en materia de ingresos y gastos fiscales, como asimismo recomendar al Presidente el veto o aprobación de los proyectos de ley que incidan en esas materias.

3.—Debe convertirse, además, en una Oficina que tenga a su cargo la tuición orientadora de los presupuestos de los organismos descentralizados.

FLEXIBILIDAD TRIBUTARIA

Por ROBERTO BETINYANI A.
Técnico del Departamento de
Estudios Financieros

He creído oportuno llamar la atención sobre un punto que considero de vital importancia para las Finanzas Públicas. Se trata del problema crónico que se le presenta al fisco en períodos de inflación debido a la inflexibilidad de su sistema tributario. A pesar que el Departamento de Estudios Financieros incluye en su Informe sobre las Finanzas Públicas en 1955 un estudio completo sobre la materia, desearía confrontar nuestra opinión con la de los participantes a estas jornadas para que en un plano de discusión se busque una solución a este problema.

Existe un verdadero concenso en el país al considerar que la carga tributaria impuesta por el fisco ha aumentado considerablemente en los últimos años. Esto lo dice el hombre de la calle, se lee en la prensa o se escucha en las reuniones de comerciantes e industriales. Este es el efecto lógico de la actitud adoptada por el Estado al haber recurrido con demasiada frecuencia al aumento de las tasas de los impuestos. No obstante esto, la participación del fisco dentro del total del Ingreso Nacional no ha aumentado en la misma proporción. Si se compara el rendimiento tributario y el Producto Nacional Bruto a partir del Año 1949 (1) tendremos los siguientes porcentajes:

	Rendimiento	P N B.	%
1949	13.480	127.896	10,5
1955	115.954	944.666	12,3

En cambio el conjunto de tasas del sistema se ha incrementado, entre los mismos años en porcentajes mucho mayores. Así tenemos que las del impuesto a la renta se han incrementado en su mayor parte en un 50%, las del impuesto a las importaciones, en un 40% y las del impuesto a la Producción en un 60%.

De donde se desprende que el Fisco, a pesar de estar aumentando sus tasas continuamente no ha logrado traducir esto en un mayor ren-

(1) Se han considerado estos años debido a que incluyen totales obtenidos de las mismas partidas y por lo tanto directamente comparables.

dimiento tributario. Solo ha producido como consecuencia lógica un descontento en los sectores de la economía nacional, dando la impresión que los tributos reales han aumentado enormemente.

Es, entonces indispensable, convencerse de la necesidad de que nuestro sistema tributario sea flexible como requisito previo a cualquier política de desarrollo económico. Es decir, que cuando el nivel general de precios aumente el rendimiento tributario lo haga en la misma proporción, sin necesidad de recurrir a los aumentos de tasas. Estas deberían alzarse solo cuando se pretendiera aumentar la participación real del fisco en la economía nacional.

Se ha convenido, en definir un sistema tributario de flexibilidad neutra como aquel en que la recaudación tributaria sigue las variaciones del nivel de precios internos. Si la recaudación de impuestos aumenta en una proporción menor, se habla de un sistema tributario inflexible; si aumenmenta en una proporción mayor se tratará de un sistema flexible.

Importancia de una tributación Flexible

La flexibilidad del sistema tributario reviste especial importancia en los países subdesarrollados, cuyo crecimiento generalmente trae aparejado tendencias inflacionarias. En estas circunstancias, el crecimiento del nivel de precios hace que los ingresos gubernamentales se vayan rezagando en relación a los gastos si el sistema tributario no es al menos de flexibilidad neutra.

Por su parte, los gastos gubernamentales bajo presiones inflacionistas, son difíciles de restringir, ya que la inflación trae consigo reajustes de sueldos, mayores precios por materiales, etc. Aún en el caso que fuera posible reducir la cuantía de los gastos a través de una racionalización científica, tomaría varios años antes que se obtuvieran resultados apreciables.

Esta discrepancia entre ingresos y gastos gubernamentales, que se produciría bajo condiciones de inflexibilidad trae como consecuencia necesaria la agravación del déficit presupuestario fiscal ya que los impuestos no aumentarán al ritmo que lo hacen los gastos públicos, suponiendo que estos últimos guarden una relación constante con el Ingreso Nacional. La agravación del déficit fiscal repercute, a su vez, en el nivel de precios y, el aumento de este último, trae consigo una baja aún mayor del coeficiente de flexibilidad, lo que agravará nuevamente el déficit presupuestario y así sucesivamente. En esta forma la inflación y la inflexibilidad se ayudan mutuamente.

Como ya se dijo anteriormente, bajo presiones inflacionistas la reducción de los gastos es prácticamente muy difícil de realizar, por lo tanto la única solución posible es el aumento de los ingresos y para ello la flexibilidad del sistema tributario es una de las pocas herramientas practicables con que cuentan los Gobiernos.

Otra herramienta es sin duda la elevación de las tasas legales de los tributos a fin de mantener al menos constantes las tasas efectivas. Demás está decir los vicios y defectos que ello implica: desmoralización a causa de los aparentes mayores tributos reales, falta de coordinación debido a que las reformas de los impuestos toman tiempo cuando las necesidades de caja son imperiosas, aparte de las deficiencias de control que esto trae consigo y que dan margen a una mayor evasión de los impuestos. Por lo tanto el problema de fondo sólo puede ser abordado con una reforma al sistema tributario a fin de darle mayor flexibilidad.

La inflexibilidad del sistema tributario Chileno presenta una buena explicación, aunque parcial, de varias de las dificultades fiscales de los últimos años. La solución que se le ha dado ha sido la elevación de las tasas tributarias, solución que aparte de todos los inconvenientes que involucra, no corresponde a nada definitivo. La importancia de un sistema tributario flexible es evidente.

Cálculo de la flexibilidad

Existen dos índices que miden la flexibilidad tributaria. Uno de ellos se usa para comparaciones de un año con otro, es el llamado coeficiente de flexibilidad (2) y nos relaciona aumentos de impuestos con aumentos del ingreso nacional. El otro llamado "tasa media" (3) del sistema tributario se usa para hacer comparaciones de un período largo de tiempo como el que hacemos en este estudio. Si estos índices crecen de un año para otro se dice que el sistema ha sido flexible durante ese período; si decrece se dice que muestra inflexibilidad y si no varía apreciablemente nos encontramos ante un sistema de flexibilidad neutra.

Para medir la flexibilidad del sistema tributario chileno (4), se ha tomado la serie de años de 1940 hasta 1955, considerándose los principales impuestos. Si observamos el cuadro y el gráfico adjuntos a este trabajo, que muestran las variaciones del coeficiente de flexibilidad y de la tasa media observaremos que esta última ha descendido de 0,0797 hasta 0,0327 durante el período que abarca nuestro análisis. Lo que quiere decir que la recaudación de impuestos medida como porcentaje del total del Producto Nacional se ha reducido en un 60%.

---

(2) La fórmula del coeficiente de flexibilidad: $\frac{T\,\Delta}{\Delta\,PNB}$ donde: T = tributación PNB = Producto Nacional Bruto y Δ = incremento.

---

(3) La fórmula de la tasa media es: $\frac{T}{PNB}$

Donde: T = tributación, PNB = Producto Nacional Bruto.

---

(4) La metodología se inserta como apéndice a este trabajo.

COEFICIENTE DE FLEXIBILIDAD

(Período 1940-1955)
en millones de pesos

Años	Total rendimiento depurado (1)	Aumento de la Tributación depurada (2)	P. N. B. (3)	Δ P. N. B. (4)	Coeficiente de flexibilidad (2)/(4)	Tasa Media (1)/(3)
1940	1.675,3	—	21.018	—	—	0,0797
1941	1.788,8	113,5	25.882	4.864	0,0233	0,0691
1942	1.972,2	183,4	30.374	4.492	0,0408	0,0649
1943	2.276,0	303,8	38.727	8.353	0,0364	0,0588
1944	2.468,3	192,3	46.020	7.293	0,0264	0,0536
1945	3.025,4	557,1	53.434	7.414	0,0751	0,0566
1946	3.555,2	529,8	66,546	13.112	0,0404	0,0534
1947	4.492,7	937,5	76,916	10.370	0,0904	0,0584
1948	5.270,4	777,7	105.927	29.011	0,0268	0,0498
1949	6.173,0	906,6	127.896	21.969	0,0411	0,0483
1950	6.845,2	672,2	156.324	28.428	0,0236	0,0438
1951	9.428,1	2.600,0	192.170	35.846	0,0725	0,0491
1952	11.312,3	1.884,2	259.839	67.669	0,0278	0,0435
1953	13.416,1	2.103,8	336.412	76.573	0,0275	0,0399
1954	18.201,1	4.785,0	551.147	214.735	0,0223	0,0330
1955	30.877,3	12.676,2	944.666	393.519	0,0322	0,0327

Simbología: P.N.B. = Producto Nacional Bruto.
Δ = Incremento.

Conclusiones

Varias son las causas que hacen inflexible el sistema tributario chileno. Aquí se analizan solo las más importantes, ellas son:

a) *El tiempo que transcurre entre el momento en que el contribuyente incurre en la obligación tributaria y el momento en que cumple con esa obligación:* Este rezago en el pago del impuesto puede obedecer a dos causas de índole diversa:

1) Disposición legal que establezca la existencia de un cierto plazo entre el tiempo de la obligación tributaria y el tiempo del pago, (5) (impuestos de 3ra. categoría, 4ta. categoría, 6ta. categoría, global complementario y Adicional —en la legislación tributaria chilena), y

2) Acción por parte del contribuyente al pagar con retraso sus obligaciones tributarias, (caso de las cuentas de impuestos morosos).

La existencia del rezago en el pago hace que consideremos para el coeficiente de flexibilidad, rendimientos tributarios recaudados según el nivel del Ingreso Nacional del año anterior comparándolo con el Ingreso del siguiente.

(5) Ver apéndice matemático.

Esto hace inflexible el sistema tributario en épocas de inflación y flexible en períodos de deflación. (6)

Tal es el caso de la mayor parte del impuesto a la renta (7): impuesto de 3ra. categoría que grava las utilidades de las empresas comerciales, industriales y sociedades anónimas, 4ta. categoría que recae sobre las empresas mineras y metalúrgicas nacionales, la 6ta. categoría, sobre los honorarios de los profesionales y el global complementario y adicional.

La única categoría que muestra flexibilidad es el impuesto a los sueldo y salarios, es decir la 5ta. categoría; porque además de no tener rezago en el pago, tiene un porcentaje ínfimo de evasión ya que se descuenta por planillas.

Dada la importancia —si bien decreciente a causa de su misma inflexibilidad— que el impuesto a la renta tiene en el sistema tributario chileno, la sola inflexibilidad de dicho impuesto le comunica innegable importancia al conjunto para que se adapte al proceso inflacionario.

b) *Divergencia en el tiempo entre el avalúo del objeto de ciertos impuestos y el valor de mercado de dicho objeto:* La elevación irregular del objeto de un impuesto en períodos en que el nivel de precios varía necesariamente produce una discrepancia entre el valor del objeto para fines tributarios y su valor de mercado. Un caso típico en que se produce esa discrepancia lo constituye el impuesto a los bienes Raíces. (8) La inflexibilidad de este impuesto es una de las de mayor proporción en el sistema tributario chileno. Esto se debe a que, a pesar de las grandes presiones inflacionarias en la economía, este impuesto solo, aumenta su rendimiento por un ajuste de los avalúos (los cuales han tendido a quedar muy rezagados en relación a su valor real) o por un reajuste de las tasas. Estos reajustes han sido los siguientes:

---

(6) Supongamos que el ingreso en el año 0 es de 100 y que para el año 1 haya subido a 150, si la tasa del impuesto fuera de un 10% del ingreso, su rendimiento sería de 10 para el año 0 y 15 para el año 1 y el coeficiente de flexibilidad sería:

$$\text{Coeficiente} = \frac{T}{I} = \frac{15-10}{150-100} = \frac{5}{50} = \frac{1}{10}$$

Ahora bien, si existiera rezago en el pago del impuesto, el rendimiento de este para el año 0, no sería un 10% del ingreso de ese año, (100), sino que 10% del año anterior, supongamos de 70. (= 7). Igualmente su rendimiento para el año 1 sería del 10% del ingreso del año 0 (100). El coeficiente de flexibilidad que resultaría sería:

$$\text{Coeficiente} = \frac{10-7}{150-100} = \frac{3}{50} = \frac{0{,}6}{10}$$

---

(7) Según las cifras del Departamento de Estudios Financieros que hizo un cálculo separado para este impuesto, su tasa media ha disminuído de 0,0187 a 0,0094 en el período.

---

(8) Su tasa media ha variado de 0,0063 a 0,0028 durante el período.

Años	Avalúos	P N B
1940	20.992.8	21.018
1941	20.807.6	25.882
1942	25.007.9	30.374
1943	27.103.1	38.727
1944	36.240.0	46.020
1945	47.563.2	53.434
1946	45.366.5	66.546
1947	47.472.0	76.916
1948	55.141.8	105.927
1949	89.687.4	127.896
1950	128.294.1	156.324
1951	138.970.0	192.170
1952	165.652.5	259.839
1953	176.437.7	336.412
1954	195.468.9	551.147
1955	425.469.2	944.666

El impuesto a herencias, legados y donaciones también podría considerarse incluido en este grupo, pero dada su escasa importancia en nuestro sistema tributario lo dejaremos de lado.

c) *La estructura de las tasas de Impuesto:* La flexibilidad del sistema tributario depende en buena medida de la regresividad, proporcionalidad o progresividad del sistema de tasas debido a que éstas son las que determinan el porcentaje de la base imponible que recaudará el fisco. Un sistema proporcional de tasas puede considerarse neutro desde el punto de vista de la flexibilidad. Un sistema progresivo aumenta la flexibilidad aún cuando la base imponible sea un poco inflexible y uno regresivo la disminuye.

La progresividad del sistema aumenta su flexibilidad porque a medida que los niveles de ingresos de las personas aumentan se les aplica automáticamente una tasa de impuesto mayor, con lo que la tasa media de impuesto del sistema aumenta cuando el ingreso crece. Sin embargo esto no es siempre cierto, porque cuando el nivel monetario del ingreso crece, generalmente se produce una redistribución del ingreso en contra de los sectores que viven de rentas fijas (compuesto en su mayor parte por asalariados), y a favor de un pequeño número de personas lo que hace que se concentre en estos últimos. Esto hace perder efectividad al impuesto porque queda un gran número de contribuyentes por debajo del margen sobre el cual se hace progresiva la tasa, aplicándose esta sólo al reducido grupo de altas rentas.

Casi todos los impuestos del sistema tributario chileno son de tasa proporcional lo que constituye un importante factor de inflexibilidad. Las excepciones más importantes son el global complementario y el de Herencias.

d) *La estructura de la base del impuesto:* Hasta aquí hemos supuesto que la base del sistema tributario es el ingreso nacional, es decir

que no existen exenciones mínimas u otro tipo de deducciones. Dado un mínimo exento, cambios en la distribución del Ingreso Nacional pueden afectar en forma sustancial la base tributaria. Si el ingreso se concentra en niveles bajos, tan bajos que quedan exentos de tributación, es evidente que la base tributaria se estrecha enormemente. Luego la base tributaria depende de la distribución del ingreso y de las exenciones, y determina el coeficiente de flexibilidad.

Un caso interesante es el que presenta el impuesto Global Complementario en la tributación chilena. Dicho impuesto progresivo está basado en una escala flexible expresada en sueldos vitales. En esta forma si el sueldo se reajusta en la misma proporción en que crece el nivel de precios, siempre se aplicará la misma tasa de impuesto a los individuos que solo aumentaron su ingreso debido a las presiones inflacionistas. Con esto el impuesto Global Complementario para los efectos de la flexibilidad, se transformó a partir de 1954 en impuesto proporcional, gracias a la ley 11.575.

e) *Existencia de impuestos en base a montos fijos de dinero:* Este tipo de tributación es de una inflexibilidad absoluta en términos monetarios. La única explicación para el aumento del rendimiento de estos impuestos reside, en el crecimiento real de la economía o en la elevación del monto del mismo. A pesar de la notoria inconveniencia del uso de estos impuestos en períodos de inflación o aún en períodos de estabilidad, por razones administrativas o ventajas de otro orden que se les asigna, el sistema tributario chileno está plagado de ellos. Los impuestos más importantes en este grupo son el de Timbre y Estampillas y el impuesto a la bencina.

f) *Inflexibilidad del tipo de cambio y recargos aduaneros* (9): El impuesto a las importanciones que es ad-valorem es inflexible por concepto del tipo de cambio que convierte a moneda nacional el valor de las mercaderías internadas. En tanto el Producto Nacional Bruto aumentó en 4.500% desde 1940, el tipo de cambio lo hizo sólo en 2.500%.

Asimismo el derecho o arancel aduanero tiene un factor de inflexibilidad muy importante en el recargo aduanero, que es un factor de conversión a moneda nacional de los derechos expresados en oro. Por determinarse el recargo de acuerdo al tipo de cambio su porcentaje de crecimiento es el mismo que éste.

g) *Efecto psicológico de las alzas de tasas:* Las alzas continuas de tasas producen un efecto psicológico negativo en el sentido de hacer creer que siempre significan un incremento de los impuestos reales y, por lo tanto, producen resistencia al pago por parte de los imponentes. por lo tanto, producen resistencia al pago por parte de los imponentes.

(9) La variación de tasa media de los impuestos y derechos aduaneros ha sido de 0,0379 a 0,0075 en el período.

El hecho de que hablemos de una relación causal entre variaciones en el Ingreso Nacional y el monto de los impuestos implica que como variación en el monto de los impuestos debemos tomar solo aquella parte originada por un incremento del ingreso. Es por esto necesario depurar el rendimiento total de cada impuesto de todas aquellas variaciones en las tasas, mínimos exentos, etc. Las variaciones en la población activa no afecta el coeficiente de flexibilidad porque influye tanto en el incremento del impuesto como en el del ingreso nacional.

La depuración en las tasas se hace aplicando a los rendimientos de cada año la tasa que tuvo el impuesto el año 40, ya que tratamos de averiguar la flexibilidad de dichos impuestos de acuerdo a la estructura que tenían en 1940.

En esta forma se ha logrado para cada impuesto una columna que exprese la recaudación que de este tributo se habría obtenido si su tasa hubiera permanecido constante al nivel de 1940. Sumando estas columnas obtenemos el rendimiento depurado de todo el sistema tributario, al que comparamos con el ingreso nacional para calcular el coeficiente de flexibilidad y la tasa media.

Los impuestos considerados en el cálculo son: Impuestos Directos, Impuestos a la Renta, a los Bienes Raíces y el de Herencias, Impuestos Indirectos, Impuestos a la Producción y cifra, a las Importaciones, Licores envasados, Vinos, Específicos, papel sellado y el impuesto a los Tabacos.

APENDICE MATEMATICO

Matemáticamente el coeficiente de flexibilidad está dado por:

$$F_2 = \frac{dT_1}{dR_1} \tag{1}$$

Siendo T tributación; R el Ingreso Nacional y donde los subíndices indican el tiempo. Si existe un rezago en la colección del impuesto, por ejemplo un rezago de un año, se tendría que $T_1 = f(R_o)$.

Más explícitamente podemos escribir:

$$T_1 = rR_o \tag{2}$$

y por diferenciación tendríamos:

$$dT = rdR_o \tag{3}$$

donde r es una constante, ya que suponemos un sistema de impuestos proporcional.

Por otra parte, existe una relación entre R_o y R_1 dada por la tasa de crecimiento del ingreso. Suponiendo que g es la tasa de crecimiento del ingreso nacional tendríamos:

$$R_o (1 + g_o) = R_1 \tag{4}$$

Como el crecimiento del ingreso nacional en el año 1 es igual al ingreso nacional de dicho año multiplicado por la tasa de crecimiento respectiva, podemos escribir:

(5) $$dR_1 = R_1 \cdot g_1$$

donde sustituyendo (4) en (5) tenemos:

(6) $$dR_1 = R_o\ (1 + g_o)\ g_1$$

y sustituyendo (3) y (6) en (1) tenemos:

$$R_2 = \frac{rdR_o}{R_o\ (1 + g_o)\ g_1}$$

$$\frac{dR_o}{R_o} \qquad \frac{r}{g_1\ (1 + g_o)}$$

y recordando que $dR_o/R_o = g_o$, podemos escribir finalmente:

(8) $$F_2 = \frac{g_o r}{g_1\ (1 + g_o)}$$

donde vemos que la flexibilidad depende de g_o, g_1 y r.

VARIACIONES ESTACIONALES EN LA PERCEPCION DE IMPUESTOS (1)

OFICINA DE ESTUDIOS TRIBUTARIOS

1. — Introducción.

De acuerdo con la organización presupuestaria de Chile, los gastos públicos deben girarse en el curso del año fiscal por cuotas mensuales iguales, llamadas duodécimos. Esto significa que todos los meses la Caja Fiscal necesita disponer de un cierto volumen de recursos para hacer frente a dichos compromisos.

Sin embargo, cuando el sistema de ingresos fiscales no permite una adecuada provisión de fondos mensuales sea porque el cálculo anual de rendimiento de impuestos es inferior al nivel del gasto anual o porque su recaudación es irregular, se producen periódicos déficit o superávit de caja. Estas situaciones distorsionan la marcha normal de la Administración Pública, la ejecución de los programas de inversiones, etc. que requieren regularidad en su ejecución.

Por otra parte, si el Fisco se ve avocado a déficit de caja en ciertas épocas del año, debe recurrir a préstamos en la Banca Central para anticipar, así, la recaudación de impuestos. Pero, evidentemente, éste constituye un mecanismo vicioso, por cuanto la emisión a favor del Fisco, sin ir acompañada de la correspondiente reducción del poder de compra en el sector privado por efecto del impacto tributario, incrementa el

---

(1) Este trabajo ha sido redactado por don Gonzalo Martner G, en base a informaciones estadísticas preparadas por el señor Sergio Aranda B. La redistribución de fechas de pago fué hecha con la asesoría de don Aníbal Lorca. Su revisión estuvo a cargo de don Enrique Piedrabuena, Director de la Oficina de Estudios Tributarios, como asimismo la parte relativa a las medidas legales.

volumen de medios de pago de la economía, provocando una liquidez en ella que paulatinamente va presionando el nivel de los precios. El mismo impacto inflacionario que provoca el déficit estacional en la Caja Fiscal, afecta al propio Gobierno, ya que el alza de los precios reduce su poder adquisitivo: el Gobierno puede comprar menor número de materiales, equipos, etc., que son indispensables para su funcionamiento. El personal público ve disminuído su poder de compra y el Gobierno debe autorizar reajustes compensatorios de remuneraciones. Estos suplementos y bonificaciones en definitiva desequilibran el Presupuesto Fiscal y agravan la situación de la Hacienda Pública, dejando un cúmulo de obligaciones por cumplir en el año siguiente.

La aparición de superávit en otros meses tampoco resulta conveniente, por cuanto un superávit de Caja Fiscal determina que, al estar dichos fondos depositados en los bancos, se produzcan aumentos en las colocaciones bancarias, las cuales pueden provocar presiones inflacionarias a través del sector privado.

Las variaciones estacionales en la percepción de impuestos representan, pues, un serio obstáculo para el Gobierno y la economía en general. De ahí la importancia de estudiar su naturaleza, características y efectos. Conjuntamente con el análisis de estos aspectos es conveniente examinar las diversas alternativas existentes para reducir al mínimo dichas variaciones estacionales. Como meta óptima a alcanzar aparece la de lograr que mes a mes las recaudaciones de impuestos sean regulares. En este trabajo se examinarán dichas posibilidades y se recomendarán medidas para corregir el sistema tributario.

2. — Variaciones relativas del sistema tributario en 1956.

Para realizar el estudio de la estacionalidad de impuestos, se ha elegido el año 1956. Se ha procedido así porque representa la estructura más próxima del sistema tributario. No se ha considerado un período más largo, por cuanto de año en año se modifican las variaciones estacionales por efecto de medidas legales o reglamentarias que nada tienen que ver con cambios de fondo en el sistema económico, en el cual se asienta la estructura tributaria.

De acuerdo con antecedentes proporcionados por la Controlaría General, el total de ingresos tributarios, internos y externos, acusan la tendencia estacional que aparece en el cuadro Nº 1.

CUADRO Nº 1

INGRESOS FISCALES MENSUALES

Ingresos Tributarios
(en millones)

Año 1956	Ingresos Mensuales	Indice de Variación Relativa
Enero	8.022.7	51.2
Febrero	9.776.6	62.4
Marzo	8.364.6	53.4
Abril	18.093.5	115.5
Mayo	8.767.9	56.0
Junio	26.937.7	172.0
Julio	16.751.7	107.0
Agosto	13.465.3	86.0
Septiembre	16.502.6	105.4
Octubre	15.318.5	97.8
Noviembre	25.521.0	162.9
Diciembre	20.431.1	130.4
TOTAL	187.953.2	1.200.0

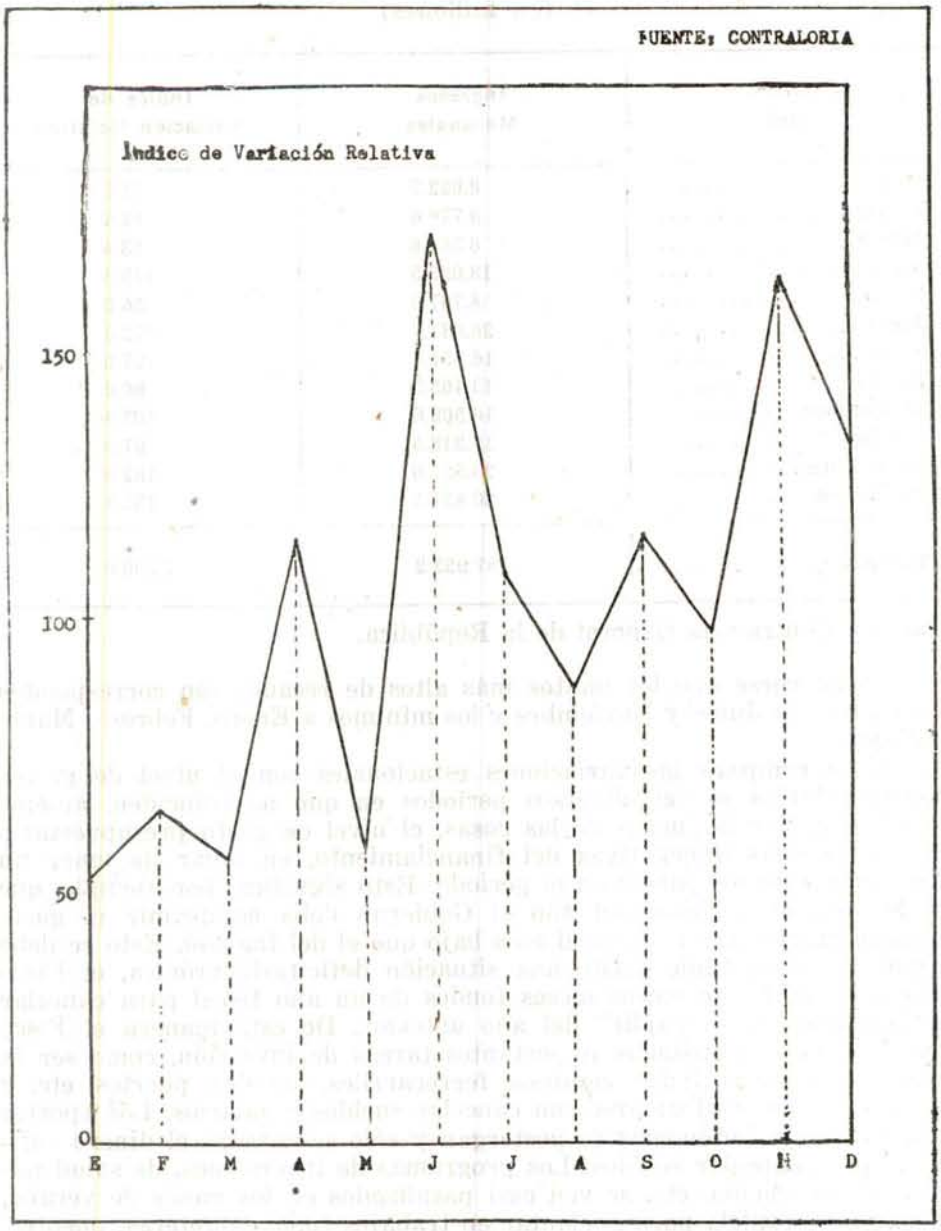
Fuente: Contraloría General de la República.

Puede verse que los puntos más altos de recaudación corresponden a los meses de Junio y Noviembre y los mínimos a Enero, Febrero, Marzo y Mayo.

Si se compara las variaciones estacionales con el nivel de gastos presupuestarios se ven diversos períodos en que no coinciden, aunque en general, por la fuerza de las cosas, el nivel de gasto presupuestario debe seguir las alternativas del financiamiento, en lugar de tener un nivel más o menos parejo en el período. Esto significa, por ejemplo, que en los primeros meses del año el Gobierno deba comprimir el gasto presupuestario, aún a su nivel más bajo que el del ingreso. Esto se debe a que, como en Chile existe una situación deficitaria crónica, el Fisco debe usar en los primeros meses fondos de un año fiscal para cancelar "obligaciones por cumplir" del año anterior. De esta manera el Fisco mantiene casi paralizadas importantes tareas de inversión, como ser la construcción de edificios, caminos, ferrocarriles, puentes, puertos, etc. y solamente debe conformarse con cancelar sueldos y salarios. Los aportes a instituciones autónomas se postergan y sólo se entrega el dinero suficiente para cancelar sueldos. Los programas de inversiones, de salud pública, de educación, etc. se ven casi paralizados en los meses de verano, época muy propicia para adelantar en trabajos como carreteras, puentes, etc. en las zonas lluviosas o inhóspitas del territorio nacional. La carencia de lluvias o el decrecimiento del caudal de los ríos, es muy favorable en

GRAFICO Nº 1

INGRESOS TRIBUTARIOS



regiones muy lluviosas para intensificar la construcción de caminos, puentes, represas, embalses para riego, canalizaciones, etc.

Puede apreciarse, entonces, que el fenómeno de estacionalidad expuesto, cuya representación figura en el Gráfico Nº 1, no sólo afecta a la estabilidad, sino también al desarrollo económico nacional, produciendo pérdida de tiempo, de materiales, etc. y desarticulando la ejecución de proyectos conexos.

Para el efecto de estudiar las causas de las variaciones estacionales de impuestos, hemos preparado el Gráfico Nº 2 que contiene un histograma en el que se pueden ver los niveles mensuales de recaudación y el aporte que hace cada tipo de impuestos.

La influencia más decisiva, en materia de estacionalidad, la tienen los impuestos al cobre, a la renta, a los bienes raíces y algunos impuestos a la producción, como ser alcoholes. El resto del sistema tributario, especialmente los de compraventas, cifra de negocios, producción, Timbres y Estampillas, importaciones, etc., presentan una percepción más regular.

En los párrafos siguientes estudiaremos en particular la influencia que ejercen los distintos impuestos sobre las variaciones estacionales totales del sistema tributario.

a) *Variaciones relativas del impuesto a la renta.*

Según antecedentes proporcionados por la Tesorería General de la República los rendimientos del impuesto a la renta son los que se indican en el cuadro Nº 2.

CUADRO Nº 2

IMPUESTOS A LA RENTA

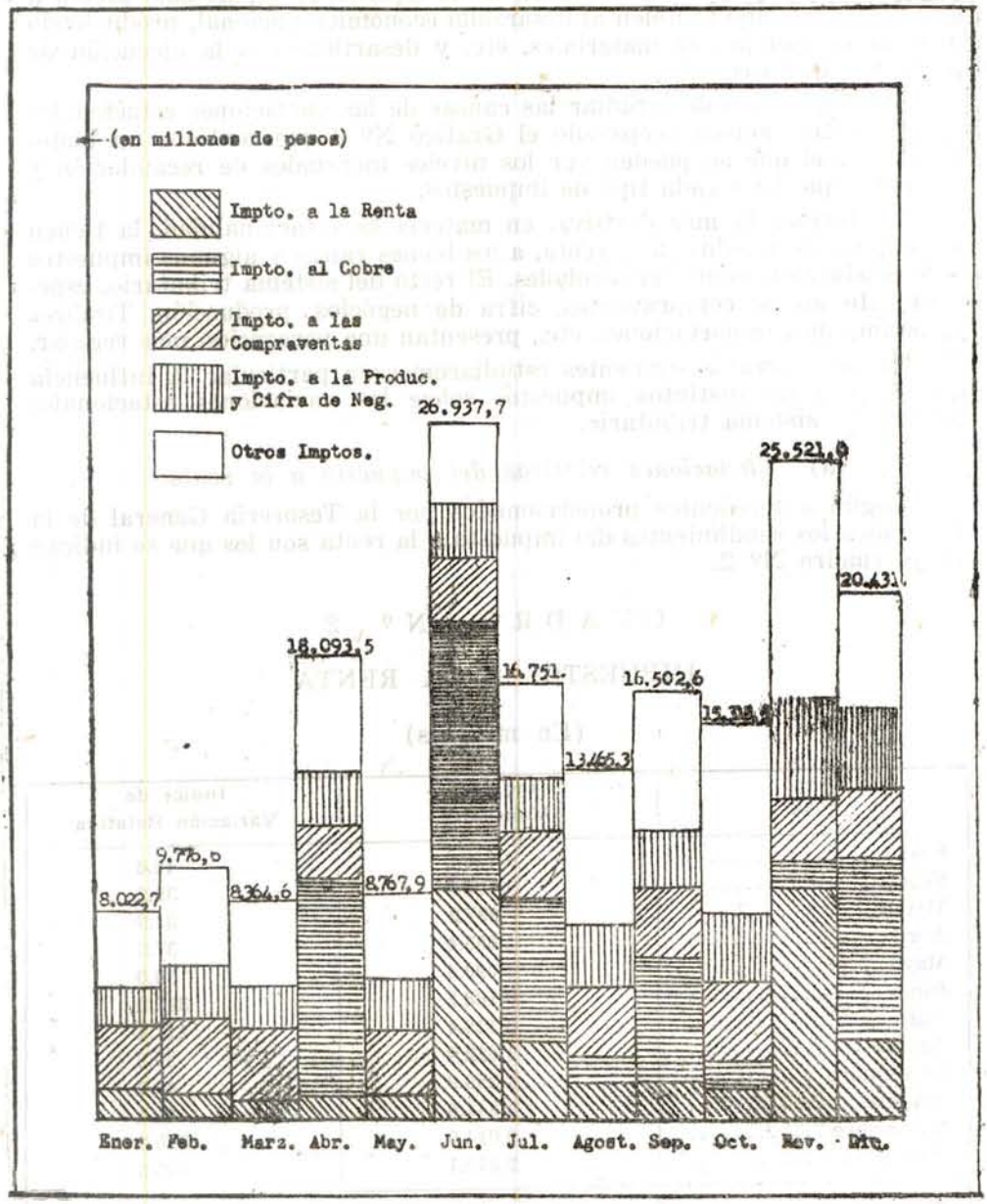
(En millones)

Año 1956	Ingresos Mensuales	Indice de Variación Relativa
Enero	1.316.8	46.8
Febrero	1.102.6	39.2
Marzo	897.2	31.9
Abril	1.055.4	37.5
Mayo	1.096.4	39.0
Junio	9.168.2	325.8
Julio	3.125.4	111.1
Agosto	1.422.4	50.5
Septiembre	1.359.9	48.3
Octubre	1.241.6	44.1
Noviembre	9.014.0	320.3
Diciembre	2.970.1	105.5
TOTAL	33.770.0	1.200.0

Fuente: Tesorería General de la República.

GRAFICO Nº 2

COMPOSICION MENSUAL DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS



Sobre la base de dichos rendimientos se ha construído el anterior índice de estacionalidad. Finalmente en el gráfico Nº 3 aparece la curva de variación estacional del impuesto mencionado.

Puede verse que este impuesto tiene desde el punto de vista de la variación estacional una característica bien definida: como el impuesto se paga dos veces al año, en los meses de Junio y Noviembre, el grueso de la percepción de este impuesto corresponde a los meses mencionados. En el gráfico se puede observar, al efecto, que dichos puntos son los máximos dentro del recorrido de la variable. Se aprecia también que corresponde al mes de Julio y Diciembre una recaudación mayor al resto de los meses debido al retraso con que algunos contribuyentes pagan su impuesto. No obstante, la segunda y quinta categorías se pagan mensualmente con lo que el rendimiento de otros meses no baja a 0.

Puede decirse entonces que el impuesto a la renta contribuye en buena medida a dar irregularidad a la percepción de los impuestos en el curso del año fiscal.

b) *Impuesto al Cobre.*

El impuesto a la gran minería del cobre se cancela cuatro veces al año lo que le dá un carácter estacional. En el cuadro Nº 3 se puede ver el rendimiento mensual de este impuesto y el índice de variación

CUADRO Nº 3

IMPUESTOS A LA GRAN MINERIA DEL COBRE

(Millones de pesos)

Año 1956	Ingresos Mensuales	Indice de Variación Relativa
Enero	—	0.0
Febrero	—	0.0
Marzo	—	0.0
Abril	8.350.0	241.8
Mayo	—	0.0
Junio	10.319.9	298.8
Julio	5.551.0	160.8
Agosto	1.059.5	30.7
Septiembre	6.874.9	199.1
Octubre	1.125.4	32.6
Noviembre	1.045.0	30.3
Diciembre	7.110.1	205.9
TOTAL	41.435.8	1.200.0

Fuente: Tesorería General de la República.

Puede verse que el índice de variación estacional es máximo en los meses de Abril, Junio, Septiembre y Diciembre. Es necesario anotar sin embargo que el impuesto al cobre en el curso del año 1956 presenta algunos elementos particulares que le hacen diferir de su comportamiento habitual. En primer lugar el impuesto a las utilidades del cobre establecido en la ley 11.828 de Mayo de 1955 y las diferencias de cambio, rindieron en 1956 a un nivel más alto que el de años anteriores debido a la buena cotización que tuvo este metal en el mercado internacional y al gran volumen que alcanzó la producción. En virtud de lo dispuesto en el reglamento de la Ley Nº 11.828 dictado en Diciembre de 1956 las variaciones estacionales del impuesto al cobre variarán en 1957 por cuanto en dicho reglamento se fijan los meses de Marzo, Junio, Septiembre y Diciembre para pagar el impuesto.

c) *Impuesto a los Bienes Raíces.*

Durante el año 1956 el impuesto a los bienes raíces se canceló en los meses de Abril y Octubre. En el cuadro Nº 4 aparece el rendimiento mensual de este impuesto y el índice de variación estacional respectivo.

CUADRO Nº 4

IMPUESTO A LOS BIENES RAICES

(En millones)

Año 1956	Ingresos Mensuales	Indice de Variación Relativa
Enero	41.6	6.9
Febrero	45.6	7.5
Marzo	92.4	15.3
Abril	1.030.5	170.0
Mayo	576.4	95.1
Junio	306.1	50.5
Julio	465.3	76.7
Agosto	285.7	47.1
Septiembre	154.4	25.5
Octubre	2.559.8	422.1
Noviembre	1.548.6	255.4
Diciembre	169.2	27.9
TOTAL	7.275.6	1.200.0

Fuente: Tesorería General de la República.

Puede verse que este impuesto presenta un aumento considerable del mes de Octubre con respecto al de Abril. Ello se debe al recargo que sufrieran las contribuciones para el segundo semestre por disposición de la Ley Nº 12.084. También se observa aquí la influencia del rezago en la cancelación del impuesto en que incurren algunos contribuyentes.

d) *Impuesto a las Compraventas.*

El impuesto a las compraventas se cancela mes a mes en Tesorería pero con un rezago de dos meses, pues conforme a la Ley existe el plazo de sesenta días para ingresar a la Caja Fiscal el impuesto percibido. En el cuadro Nº 5 aparece la recaudación de este impuesto y el índice de variación estacional.

CUADRO Nº 5

IMPUESTO A LAS COMPRAVENTAS

(En millones)

Año 1956	Ingresos Mensuales	Indice de Variación Relativa
Enero	2.549.0	98.2
Febrero	2.946.3	113.6
Marzo	2.399.2	92.5
Abril	2.046.1	78.9
Mayo	2.396.5	92.4
Junio	2.487.4	95.4
Julio	2.579.3	99.4
Agosto	2.760.6	106.4
Septiembre	2.747.5	105.9
Octubre	3.107.5	119.8
Noviembre	2.411.5	92.9
Diciembre	2.702.1	104.1
TOTAL	31.133.0	1.200.0

Fuente: Tesorería General de la República.

Puede verse que en general el rendimiento del impuesto tiende a crecer a lo largo del año, influenciado seguramente por el aumento del nivel de precios a que está sometida la economía chilena. Existen sin embargo algunos puntos de dispersión dentro de la tendencia mencionada; ellos corresponden a los meses de Febrero y Octubre. El aumento de percepción de impuestos en el mes de Febrero es reflejo del aumento de transacciones que se produce todos los años en el mes de Diciembre

y el aumento de Octubre corresponde a aumentos en las transacciones en el mes de Agosto. El punto mínimo que recorre la variable corresponde al mes de Abril, mes en el que se refleja el pago de impuestos correspondientes al mes de Febrero; es pues el mes de Febrero aquel en que se realizan menos transacciones de compraventa en el curso del año.

e) *Impuesto a la Producción.*

Los impuestos a la producción gravan en forma especial a las producciones de alcoholes, tabacos, específicos, fósforos, carbón, bencina, molienda, etc., etc. En su mayoría estos impuestos se perciben mes a mes salvo el impuesto a los alcoholes que se recauda en el mes de Noviembre.

CUADRO Nº 6

IMPUESTOS A LA PRODUCCION

(En millones)

Año 1956	Ingresos Mensuales	Indice de Variación Relativa
Enero	590.3	48.1
Febrero	1.052.1	85.7
Marzo	858.0	69.9
Abril	1.069.2	87.1
Mayo	1.016.0	82.8
Junio	1.046.1	85.2
Julio	937.9	76.4
Agosto	1.133.8	92.4
Septiembre	1.097.2	89.4
Octubre	1.283.4	104.6
Noviembre	2.812,4	229.2
Diciembre	1.830.8	149.2
TOTAL	14.727.2	1.200.0

Fuente: Tesorería General de la República.

En el cuadro Nº 6 en el que figura el rendimiento del impuesto y el índice de variación estacional es posible apreciar una tendencia creciente a lo largo del año hasta llegar al mes de Noviembre en el que se traslada a otro nivel, precisamente por la influencia del impuesto a los alcoholes. El retraso con que algunos contribuyentes pagan este impuesto repercute en las recaudaciones de Diciembre.

f) *Impuesto a la Cifra de Negocios y Primas de Seguros.*

Este impuesto se recauda mensualmente, también con un retraso de 60 días. En el cuadro Nº 7 se puede apreciar la regularidad de la recaudación de este impuesto.

CUADRO Nº 7

IMPUESTOS A CIFRA DE NEGOCIOS Y PRIMAS DE SEGUROS

(En Millones)

Año 1956	Ingresos Mensuales	Indice de Variación Relativa
Enero	795.6	72.3
Febrero	1.089.8	99.0
Marzo	916.3	83.2
Abril	973.3	88.4
Mayo	981.3	89.1
Junio	1.035.7	94.1
Julio	1.106.4	100.5
Agosto	1.387.5	126.0
Septiembre	1.165.3	105.9
Octubre	1.260.6	114.5
Noviembre	1.076.8	97.8
Diciembre	1.423.3	129.2
TOTAL	13.212.4	1.200.0

Fuente: Tesorería General de la República.

Desde el punto de vista de la estacionalidad este impuesto parece no presentar mayores problemas. En el gráfico Nº 6-a se puede ver que existen dos niveles de recaudación de este impuesto durante el año 1956: el primero llega hasta el mes de Junio y el segundo se inicia en Agosto. Este cambio de nivel se debe al alza de tasas autorizada por la Ley Nº 12.084 de Agosto de 1956.

g) *Impuesto a las Importaciones.*

Los impuestos aduaneros a las importaciones, sean específicos o ad valorem se recaudan mensualmente, dependiendo el nivel de recaudación del movimiento del comercio exterior chileno. Puede verse en el cuadro Nº 8 que existe cierta irregularidad en la percepción del impuesto.

CUADRO Nº 8

IMPUESTO A LAS IMPORTACIONES

(En Millones)

Año 1956	Ingresos Mensuales	Indice de Variación Relativa
Enero	1.764.1	66.8
Febrero	2.666.2	101.0
Marzo	2.154.8	81.7
Abril	2.721.4	103.1
Mayo	2.149.3	81.4
Junio	2.388.9	90.5
Julio	2.703.8	102.5
Agosto	3.374.2	127.9
Septiembre	2.321.3	88.0
Octubre	3.302.7	125.2
Noviembre	3.307.1	125.3
Diciembre	2.813.2	106.6
TOTAL	31.667.0	1.200.0

Fuente: Contraloría General de la República.

3) *Posibles correctivos a las variaciones relativas de los impuestos.*

Conforme los antecedentes expuestos en los números 1) y 2), parece conveniente proceder a una replanificación de las fechas de pago de los impuestos, especialmente en lo que se refiere a aquellos tributos que presentan una mayor variación estacional. Los impuestos sobre la renta, cobre y bienes raíces, como se vió anteriormente, comunican una fuerte influencia estacional al sistema tributario. Junto con representar

un alto porcentaje de las recaudaciones tributarias se podría operar sobre ellos para producir un adecuado ajuste entre sus fechas de pago a fin de evitar superávit o déficit de caja. Una distribución racional de las fechas de pago de estos impuestos implica en el fondo el mejor camino para solucionar el problema planteado.

A nuestro juicio deberían adoptarse las siguientes medidas para redistribuir las fechas de pago:

a) Establecer que el impuesto al cobre se pague bimestralmente. Al parecer no existirían inconvenientes insubsanables para que las empresas cupríferas de la gran minería pudieran establecer este sistema de pago. Actualmente en el hecho dichas empresas están adelantando al Gobierno el pago de los impuestos que les corresponde cancelar. Para ello sería necesario, sin embargo, actuar sobre el reglamento orgánico de la Ley 11.828. En un anexo se presenta una discusión completa sobre la forma de operar.

b) Establecer que el impuesto a la renta se cancele 3 veces al año. Opiniones técnicas concuerdan en que no existiría mayor dificultad en fijar 3 cuotas para el pago del impuesto a la renta, siempre que dichas cuotas se cobren a partir del mes de Junio. En esta forma se podría fijar los meses de Junio, Agosto y Octubre. Se recomienda también que el impuesto global complementario que pagan los empleados se cancele en menor número de cuotas que el actual —que es mensual— reduciéndolas a unas 6 ó 10 a partir del mes de Julio.

c) Establecer que el impuesto a los bienes raíces se pague en los meses de Marzo y Agosto.

d) Fijar que el impuesto a los vinos se pague en los meses de Mayo y Octubre.

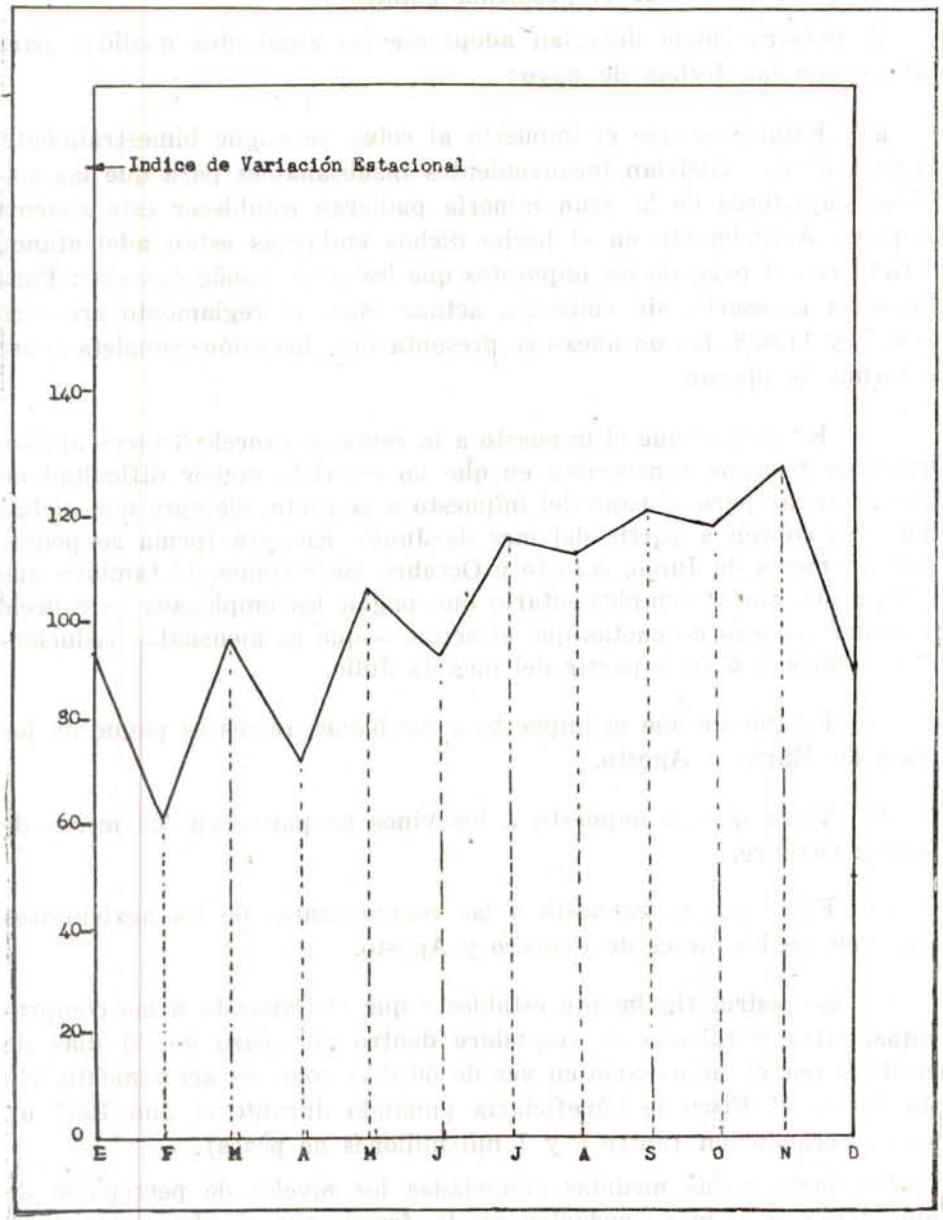
e) Fijar que el impuesto a las compraventas de los agricultores se cancele en los meses de Febrero y Agosto.

f) Se podría finalmente establecer que el impuesto a las compraventas, cifra y tabacos se recaudare dentro del plazo de 30 días de percibido por el empresario en vez de 60 días como es actualmente. En esta forma el Fisco se beneficiaría ganando durante el año 1957 un mes de recaudación (entre 6 y 7 mil millones de pesos).

Conforme a las medidas enunciadas los niveles de percepción de impuestos mes a mes quedarían en la forma que puede verse en el cuadro Nº 9 (exceptuando la medida propuesta como letra f).

G R A F I C O Nº 3

RENDIMIENTO DE LOS IMPUESTOS TOTALES SEGUN NUEVA DISTRIBUCION



CUADRO Nº 9

RENDIMIENTO DE LOS IMPUESTOS TOTALES SEGUN NUEVA DISTRIBUCION

(En millones de pesos)

Año 1956	Ingresos Mensuales	Indice de Variación Relativa
Enero	14.928.7	94.1
Febrero	9.776.6	61.6
Marzo	15.270.6	96.2
Abril	11.243.5	70.8
Mayo	16.673.9	105.1
Junio	14.817.7	93.4
Julio	18.106.7	114.1
Agosto	17.705.8	111.5
Septiembre	18.933.6	119.3
Octubre	18.493.0	116.5
Noviembre	20.382.0	128.4
Diciembre	14.121.1	89.0
PROMEDIO ANUAL ..	15.871.1	100.0

No se ha podido lograr una completa igualdad en la percepción de impuestos mensuales. Ello se debe en primer lugar a que se ha trabajado con cifras correspondientes al año 1956 en el cual influyeron algunos elementos que pueden distorsionar al comportamiento natural del sistema tributario. Tal es el caso, por ejemplo de la alta recaudación de impuestos al cobre, originados por la bonanza que favoreció al mercado de dicho metal. Igualmente el impuesto a la renta acusó rendimientos bastante elevados en relación a años anteriores, debido al hecho de que en 1956 las flexibilidades del sistema de impuesto a la renta mejoró a causa de la disminución del ritmo inflacionario (como se sabe el impuesto a la renta se paga sobre las utilidades obtenidas en el año anterior, o sea 1955 que representa la culminación del proceso inflacionario, de manera que se hizo tributar a las empresas y personas sobre un nivel de ingresos muy superior en relación al ingreso nacional de 1956 lo que determinó un aumento de la tasa media de un 0,0267 a un 0,0335. Este hecho significa que el impuesto a la renta ha tenido una ponderación muy alta en 1956 situación que no se producirá problamente en los años venideros. El impuesto a los bienes raíces sufrió un recargo importante en el segundo semestre. Todas estas circunstancias impiden en base a los datos usados un ajuste más exacto para lograr la deseada equivalencia entre ingresos y gastos presupuestarios mensuales.

Las variaciones estacionales que tendría el sistema tributario corregido aparecen representados en el gráfico Nº 3. Se puede ver allí

que subsisten situaciones deficitarias de los meses de Febrero, Abril y Diciembre. Ello se ha debido a la imposibilidad de lograr un ajuste más perfecto. Sin embargo, con respecto a los meses de Febrero y Abril es posible lograr un equilibrio, aunque a un nivel inferior a la media aritmética de los ingresos anuales mediante el traslado de ingresos presupuestarios de Enero y Marzo a los meses indicados. Por otra parte es posible que la Caja Fiscal pueda acudir en estos meses a ingresos no presupuestarios de caja. Además, como tradicionalmente la situación de la Hacienda Pública ha sido deficitaria es posible que en los primeros meses del año el Fisco deba afrontar el pago de obligaciones por cumplir pendientes del año anterior, lo que implicaría que la Caja Fiscal debe usar parte de los ingresos presupuestarios para pagar dichas obligaciones distrayendo en esta forma recursos para pagar gastos y variables del presupuesto del año en curso. Es recomendable ,no obstante, que el Gobierno procure fijar prioridades a la entrega de fondos de Tesorería de manera de hacer posible la puesta en marcha o continuidad de los proyectos de inversión que está realizando el Estado, es decir debe rectificarse la política de entregar solamente aportes o fondos, pagar sueldos y salarios, y mediante una más adecuada distribución de los ingresos fiscales surtir de fondos en los meses claves a actividades como la construcción de caminos, puentes, puertos, represas, embalses para regadío, etc. Conjuntamente se trataría de evitar que el Gobierno deba recurrir a la Ley Nº 7.200 para descontar pagarés en el Banco Central para hacer frente a los déficit estacionales de caja, evitándose así la secuela de efectos que la emisión produce sobre el nivel de precios en el resto del año.

En esta forma el sistema tributario en el futuro no representará, por vía de fuertes variaciones estacionales de la percepción de los impuestos, un factor de estímulo a la inflación y de estagnamiento del desarrollo económico.

4. — *Procedimientos para poner en ejecución las medidas sobre corrección de las variaciones estacionales.*

Con el fin de hacer mayormente factible el plan antes enunciado creemos necesario completar este estudio sobre las variaciones estacionales en la percepción de los impuestos, con la indicación de los procedimientos que habría que poner en marcha para aplicar dichas medidas.

Para estos efectos debemos considerar tres aspectos: a) medidas que puedan acordarse por medio de la dictación de simples decretos supremos; b) medidas que requieren de la aprobación legislativa, y c) posibilidades administrativas para poner en práctica el programa.

a) *Dictación de decreto supremo.*

Como es sabido, la Ley Nº 7.200, en el inciso 1º del Art. 14, faculta al Presidente de la República para fijar y modificar la oportunidad de pago de los diferentes impuestos y para establecer, incluso, nuevos procedimientos administrativos que mejoren la percepción tributaria.

En virtud de esta Ley se han variado ocasionalmente las fechas de pago del impuesto a la renta y de las contribuciones a los bienes raíces, entre otros. Dicha facultad es amplia en el sentido que no contiene plazo para colocarse en ejecución, no distingue entre las variaciones momentáneas o permanentes en las fechas de pago y puede aplicarse a todos los impuestos existentes a la fecha de su promulgación, aunque hayan sufrido modificaciones legales posteriores o se haya dictado después de nuevo texto refundido de la ley respectiva: v. gr.: el texto actual de la Ley sobre Impuesto a la Renta emana del Decreto 2.106, de 1954.

De acuerdo con el planteamiento anterior, podrían modificarse en forma estable la mayor parte de las fechas de pago de los impuestos, con excepción de las nuevas modalidades que se insinúan para el impuesto al cobre y para el impuesto a las compraventas.

En el caso del impuesto al cobre no sería posible la dictación de un decreto supremo, porque el problema no sólo incide en las fechas de pago sino que, además, en la base imponible misma. En efecto, el Art. 5 de la Ley 11.828 establece que las empresas de la gran minería del cobre pagarán el impuesto adelantado en el año de las ventas, en los meses de Marzo, Junio, Septiembre y Diciembre, de acuerdo con el costo provisorio comprobado. Dicho costo provisorio se refiere, según lo aclara el Reglamento, a las ventas del período inmediatamente anterior, y mal podría percibirse la primera cuota del impuesto en Febrero, tomando en cuenta las ventas de Enero y Febrero, por ejemplo, salvo que los cálculos se refieran a Enero. Sería necesario modificar por Ley la base imponible, en el sentido de relacionar el pago provisorio del impuesto con el volumen de ventas y el costo del año anterior o del promedio de los últimos tres años, permitiéndose, en ambos casos, variar los costos en la proporción en que se modifique el índice del costo de la vida u otro índice. En subsidio de lo anterior, podría interpretarse por decisión administrativa que la renta provisoria a que alude la Ley 11.828 es la renta bruta provisoria, con lo cual se ampliaría la base imponible provisoria del año de las ventas.

En el segundo caso, impuesto a las compraventas, tratándose de un impuesto que no existía a la fecha de la dictación de la Ley 7.200, resulta dudoso modificar las fechas legales de pago haciendo uso de la facultad legal antes mencionada.

b) *Reformas legales.*

Las medidas que no son susceptibles de ser llevadas a la práctica mediante la dictación de un decreto supremo, deberán ser objeto de una modificación de las leyes actualmente vigentes.

Sería el caso, entre otros, del impuesto al cobre y el impuesto a las compraventas.

c) *Posibilidades administrativas para la modificación de las fechas de pago.*

No todas las medidas pueden ejecutarse, desde el punto de vista administrativo, de inmediato.

Así, en el caso del impuesto a las compraventas el gran volumen de las declaraciones y de las órdenes de ingreso, que se reciben y expiden, hacen necesario un reajuste previo en el trabajo mecanizado de la Central de Máquinas del Servicio de Impuestos Internos. Adelantar un mes en el pago de estos impuestos importaría aumentar el actual trabajo en las máquinas IBM o comenzar su ejecución en aquél mes del año en que no existe urgencia para el despacho de otros asuntos, para dedicar al doble cobro del impuesto en el primer mes de aplicación de la nueva modalidad, todo el tiempo posible.

Igual estudio acerca de las posibilidades administrativas deberá realizarse respecto de las demás medidas propuestas, pudiendo adelantarse, sin embargo, que respecto del impuesto de Cifra de Negocios y del que grava la producción de tabacos no existirían impedimentos de carácter administrativos para la modificación de las fechas de pago.

El programa antes enunciado no descarta otras posiblidades que se presentarán en el futuro, a medida que se perfeccionen los mecanismos administrativos. A este respecto, es útil recordar que el pago del impuesto a la renta en forma provisoria, según estimación del contribuyente, en el mismo año en que se genera la utilidad, no ha podido ser llevado a la práctica por dificultades de carácter administrativo.

En otros países el propio contribuyente declara provisoriamente las rentas del año, calcula el impuesto respectivo y acompaña a la declaración el monto del tributo, sin perjuicio de la revisión administrativa, y al año siguiente presenta el balance definitivo del año anterior, pagando las diferencias a que hubiere lugar o pidiendo el abono de la cantidad que resultare en su favor.

El perfeccionamiento de la administración tributaria conducirá, pues, en el futuro, a medidas más audaces que las propuestas, lo que traerá innegables ventajas respecto del problema de que nos ocupamos en este estudio, fuera de otras no menos importantes, como sería la flexibilidad que alcanzaría, en virtud de estas medidas, el sistema tributario chileno.

ALTERNATIVAS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA DE IMPUESTOS INDIRECTOS. (1)

Por ENRIQUE PIEDRABUENA RICHARD

I. — CALIFICACION DEL IMPUESTO INDIRECTO.

A) — *Criterios Diferenciales:*

Diversos criterios se han puesto en práctica para diferenciar los Impuestos Indirectos de los Directos. Primitivamente la distinción tenía una gran importancia, ya que se asignaba a ella un valor doctrinario fundamental: sólo se concebía que el establecimiento, en el mayor grado posible, de impuestos directos, podría hacer equitativo al sistema tributario. Como veremos después esta importancia se ha relativizado con la traslación de impuestos directos e indirectos, en determinadas circunstancias económicas. Sin embargo, cabe esbozar tales diferencias para el estudio de otros importantes principios relativos a la tributación y para escoger, dentro del supuesto que se mantenga el sistema de impuestos indirectos, combinado con el de impuestos directos, una alternativa que conduzca a la menor regresividad posible, haga fácilmente administrable el tributo, sirva de instrumento efectivo de la política fiscal, no interfiera las relaciones económicas en general y proporcione la adecuada flexibilidad que el sistema impositivo requiere.

a) *Precisión de las fuentes imponibles.*

En este siglo se ha desarrollado la doctrina de distinguir ambos impuestos según la estabilidad o movilidad y la naturaleza de las fuentes imponibles que afectan.

Esta distinción moderna, generalmente aceptada, distingue cuatro fuentes imponibles principales: la renta, la posesión o goce de un capital, los actos jurídicos y la producción, distribución o consumo de bienes y servicios.

(1) Las informaciones estadísticas fueron preparadas por los señores Edmundo Meneses C. y Guillermo Mozó C. Fué revisado por el señor Gonzalo Martner G., quien, además, redactó el párrafo sobre "Relaciones Interindustriales y Producto Nacional".

Si la fuente imponible es estable, como ocurre en el caso del capital o de la renta, el impuesto que los grava, es directo; y si es movible o relativamente movible, como sucede en los dos últimos casos, el impuesto es indirecto. Por otra parte, atendiendo a la naturaleza de la etapa económica gravada, el impuesto directo afecta al ingreso cuando se genera y el indirecto cuando el ingreso o el capital se emplean en la adquisición de bienes y servicios.

De ahí la clasificación de los impuestos directos e indirectos, según las fuentes imponibles que afecta:

- IMPUESTOS DIRECTOS
  - PROPIEDAD
    - Impuestos al capital
    - Tributación de Patentes
    - Contribuciones territoriales
    - Impuestos de revalorización
  - RENTA
    - Impuestos de la Ley de la Renta
    - Ex-Impuesto a los Beneficios Exc.
    - Impuestos especiales a la Renta.
- IMPUESTOS INDIRECTOS
  - ACTOS JURIDICOS
    - A título Gratuito
      - Herencias, Legados y Donaciones. (2)
    - A título Oneroso
      - Conmutativos. Ley de Timbres. (3)
      - Aleatorios, Apuestas Mutuas, Renta Vitalicia, Seguro.
  - PRODUCCION DISTRIBUCION CONSUMO DE BIENES Y SERVICIOS
    - Impuestos a la Producción
      - Producción en general Tabacos.
      - Productos elaborados con azúcar.
      - Alcoholes y Bebidas Alcohólicas.
      - Producción de carbón, etc.
    - Impuestos a la venta.
      - A las compraventas en general.
      - A la Bencina.
      - A los específicos.
      - Discos y cilindros.
    - Impuestos aduaneros.
      - Arancel aduanero.
      - Impuestos Internación.
      - Impuestos exportación, etc.
    - Impuestos a los servicios.
      - Cifra de negocios.
      - Espectáculos.
      - Navegación, etc.

(2) El impuesto de herencias es de una calificación dudosa. Si se atiende al hecho que se grava al acto jurídico de la trasmisión, se trataría de un impuesto indi-

b) *Ensayo de una definición.*

El impuesto indirecto no afecta al patrimonio o a la renta de las empresas o personas en el momento en que el ingreso se genera, sino que al uso de la renta y del patrimonio en general. Podemos elaborar una definición, al margen del uso de roles nominativos previos o de la traslación de la carga tributaria.

¿Qué empleo se hará del capital o de la renta? El capital puede conservarse, disminuirse o incrementarse. La parte del capital empleado y de la renta no capitalizada por su poseedor en forma directa se destinará en algún márgen a la adquisición de bienes de capital o de consumo. Al momento de la transacción interviene el Estado cobrando un impuesto a la venta de bienes o a la venta de servicios. ¿Cuál momento debe escogerse? Las decisiones fiscales hacen jugar el impuesto en algunas de las etapas del proceso de la actividad económica, sea en la producción, la distribución o el consumo, o en todas ellas a la vez.

El desarrollo de todas estas alternativas, las ventajas e inconvenientes generales o especiales de la tributación indirecta y su relación con los impuestos directos, y la consideración de los elementos aceptados y comunes a todos los impuestos indirectos, nos permite, dentro de la amplitud de estos conceptos, ensayar una definición: "Impuestos indirectos son aquéllos que gravan el uso de la fortuna y de la renta en actos de adquisición de bienes y servicios de cualquiera clase, y en cualquiera de las etapas del proceso económico". (4)

c) *Uso de roles y traslación.*

Con anterioridad existieron otros dos criterios para la calificación de los impuestos directos e indirectos: el uso de roles y la traslación.

El primer criterio proviene de la definición elaborada a mediados del siglo pasado, en virtud de lo cual el impuesto directo "en lugar de estar establecido directa o nominativamente sobre la persona, descansa en general sobre servicios realizados" y no es sino que "indirectamente

---

recto, como lo es el que afecta la transferencia de bienes. Si se observa que una parte apreciable de los bienes trasmitidos queda en poder del Fisco a través del impuesto puede concluirse que se trata de un impuesto directo, porque se afecta al patrimonio heredado. La calificación depende, pues del mayor o menor impacto tributario.

(3) En la Ley de Timbres no sólo se contienen impuestos a los actos y contratos, sino que también tasas por actuaciones o tramitaciones administrativas y judiciales. Además se gravan las operaciones de venta de ciertos bienes, cuyos impuestos pueden figurar en leyes separadas como en el caso chileno.

(4) Con razón se ha ido abandonando la clasificación antes anotada y se prefiere incluir a los impuestos indirectos bajo el título de "a las transacciones". Sin embargo, seguiremos usando la actual terminología para la mejor ubicación del tema.

pagado por aquéllos que deben consumir la cosa o usar del servicio afectado por el impuesto", mientras que el directo "se percibe en virtud de roles nominativos pasando inmediatamente del contribuyente gravado al funcionario encargado de percibirlo".

El empleo o no de roles nominativos pudo haber servido para distinguir al impuesto indirecto desde un ángulo administrativo local. Sin perjuicio que esta calificación desconoce importantes factores que deben ser tomados en cuenta, administrativamente no habría podido ser usada como patrón universal.

Es así que en Chile existen impuestos directos que no tienen enrolamiento nominativo previo, como es el caso de la 2da. y 5ta. categorías del impuesto a la renta y, por otra parte, hay impuestos indirectos que se basan en la confección de roles, como ocurren con el impuesto a las Compraventas y a la Producción de Vinos.

No podría concebirse, pues, que un impuesto fuera a la vez directo o indirecto según el empleo cambiante de roles nominativos en cada país.

Reaccionando contra la distinción anterior los tratadistas de fines del siglo pasado hicieron descansar la calificación en la traslatividad del impuesto. Se manifestó que el impuesto directo es el pagado directamente por las personas determinadas por la ley, sin que traspasen la carga a otra persona; y el indirecto es pagado en primer término por ciertas personas que sólo lo recaudan de los contribuyentes a quienes trasladan la carga tributaria y la soportan en definitiva.

Lo anterior, parece ser más que una definición de lo que es en sí uno u otro impuesto, una proposición de política tributaria relativa al papel que cada uno de ellos debería jugar en la economía.

En la realidad, en un mercado de libre competencia normalmente el impuesto directo tenderá a ser absorbido por el empresario y el indirecto, a ser trasladado al consumidor, pero ello no se produce con la certeza de un axioma. Dentro de este mismo mercado de concurrencia, es obvio que la traslación se altera cuando en época deflacionaria los empresarios deban soportar incluso los impuestos indirectos para mantener el volúmen de ventas y en períodos inflacionistas, tiendan a desplazar hacia el consumidor la mayor parte de los tributos, que se cargan al costo de los productos transferidos. Con mayor razón se produce este desplazamiento cuando el mercado se ve alterado por una concurrencia parcial o por el establecimiento de fuertes monopolios. En este último caso aún el impuesto personal en Chile el Global Complementario, será tomado en cuenta en las decisiones sobre fijación de precios o de remuneraciones.

De tal manera que tal distinción no ofrece, en la práctica, certidumbre, por lo que se ha impuesto el criterio enunciado en la letra a) de este párrafo.

d) *Ambito de este estudio.*

Este estudio se referirá sólo a una parte, aunque considerable, del sistema de impuestos indirectos: a los impuestos que gravan la producción y venta de materias primas, artículos semielaborados y totalmente terminados y a la venta de servicios, considerando en los gravámenes al comercio de bienes, sólo a aquéllos que se refieren al comercio interno.

Quedan, por lo tanto, descartados por eliminación: los impuestos que afectan a la transferencia de bienes inmuebles y de bienes incorporales muebles, y los impuestos sobre el comercio exterior, excluyendo tanto los derechos aduaneros y de internación sobre el tráfico internacional de mercaderías, como los gravámenes a la autorización o licencias de importación o exportación y a la transferencia de divisas.

En consecuencia, los capítulos siguientes de este trabajo sólo se referirán a los primeros impuestos indirectos descritos, limitación a que se ha llegado por razones de método y de mayor precisión en el análisis crítico de los impuestos tratados. (5)

B) *Ventajas e inconvenientes de tipo general:*

En el supuesto que el impuesto directo tienda generalmente a no trasladarse y el indirecto ordinariamente sí, pueden indicarse algunas ventajas e inconvenientes de carácter general respecto de los impuestos indirectos:

Ventajas de los impuestos indirectos: a) Elasticidad de su rendimiento. En épocas de prosperidad siempre que se cobren a base de tasas y no de unidades monetarias tienden a un incremento paralelo al aumento del producto nacional y del nivel de precios; b) Son mayormente soportados por los contribuyentes, porque se consideran dentro del precio de venta de los bienes y servicios y se hacen, por lo tanto, menos ostensibles; c) Desde el punto de vista de la comodidad, el contribuyente los paga en múltiples fracciones, en la oportunidad en que tiene disponibilidades para consumir y no en grandes cuotas fijas, como ocurre con el impuesto directo; d) Son pagados por la población de todo el país; c) Gravan indirectamente la renta que ha evadido el pago del impuesto directo, al afectar su empleo; f) Desde el punto de vista administrativo, tienen un menor costo de recaudación; g) Son una herramienta de desaliento para el consumo suntuario, permitiendo la liberación y orientación de recursos productivos hacia actividades más importantes; h) respetan la soberanía del consumidor ya que existe la remoción legal, si se abstiene de consumir ciertos productos.

Inconvenientes: a) Históricamente no han respondido a una política de justicia tributaria, porque han gravado casi por igual a todas las clases económicas y no en proporción o progresión a la capacidad contributiva; b) Decae bruscamente su rendimiento en épocas de deflación; c) Afectan al nivel de precios, al ser trasladados, y, frecuentemente, conducen a la piramidación tributaria cuando se aplican a todos los niveles; d) Al ser menos ostensibles que los directos, no contribuyen a la formación de una buena cultura cívica y conciencia tributaria en la población; e) Si son específicos tienen el carácter de inelásticos frente al crecimiento de los precios y del PNB; f) Pueden distorsionar el sistema de precios

(5) Este estudio tiende a despertar una inquietud sobre este tipo de investigación, que podrá complementarse después con un análisis más exhaustivo sobre el tema escogido o con toda la gama de impuestos indirectos que existen.

si gravan en forma inadecuada a ciertos productos con lo que alteran la orientación de los recursos productivos, la distribución del ingreso, los estudios de la producción, los coeficientes técnicos de la industria, etc.

C) *Importancia doctrinaria relativa:*

Muchos financistas descartan, en razón de fines de justicia tributaria, una distinción fundamental entre impuestos directos e indirectos. No sólo porque frecuentemente los impuestos directos son también trasladados, sino porque a través de un eficiente sistema de impuestos indirectos pueden eliminarse muchos de los inconvenientes que se anotan en su contra. Así en las alternativas de eximir de impuesto las transacciones entre productores o gravar sólo el valor final de la producción, se puede eliminar el factor de la piramidación. Así, mediante impuestos más fuertes a los bienes suntuarios, o superfluos o a los consumos dañinos o adoptándose tasas progresivas y estableciéndose exenciones en favor de los consumos esenciales puede gravarse según la capacidad contributiva y desgravarse de la base imponible lo que es vital. Así, a través de bonificaciones en los precios, cuyo financiamiento descansa en el rendimiento de los impuestos directos, o mediante descuentos especiales por los gastos típicamente familiares en el impuesto directo personal, se pueden atender otras importantes finalidades de equidad.

Sin embargo todo ello constituye sólo una disquisición programática sobre cualquier régimen tributario que debe concretarse a los factores propios del país donde deban tomarse las decisiones respectivas, para dilucidar en definitiva sobre la conveniencia de un sistema alternado de impuestos directos e indirectos y sobre la creación en estos últimos de las formas que se juzgue más adecuadas a los objetivos que se persiguen.

D) *Objetivos de la distinción y de la comparación de alternativas:*

Fuera de los aspectos generales ya enunciados la decisión que se adopte en un país deberá tomar en cuenta desde el punto de vista de la equidad, el mayor o menor grado de regresividad de un impuesto indirecto; desde un ángulo administrativo, si es practicable, el grado de evasión, la tolerancia y conocimiento que adquiera de él el contribuyente, el costo de recaudación, etc.; desde un punto de vista financiero, habrá que atender a su rendimiento y a las posibilidades de que a través del impuesto indirecto puedan alentarse ciertos consumos o desalentarse otros, es decir si constituye una herramienta eficaz de política fiscal; atendiendo a factores económicos, deberá considerarse su influencia en el nivel de precios, su relación con la estabilidad y con las fluctuaciones económicas, sus modalidades de establecimiento que afecten las relaciones industriales y al grado de concentración de las empresas; y en cuanto a la flexibilidad, deberá observarse el grado de elasticidad del impuesto y adaptabilidad a las necesidades del Estado.

E) *Producto Nacional y Relaciones Interindustriales:*

La importancia de definir y determinar los impuestos indirectos no sólo se relaciona con los estudios de política tributaria, sino que

también con la posibilidad de confeccionar estimaciones de los "agregados" económicos. Nos referimos especialmente a las cifras de ingreso nacional al costo de los factores y a precios de mercado.

Es sabido que la principal diferencia entre ambos conceptos estriba precisamente en la computación de los impuestos indirectos. En el ingreso al costo de factores se excluye la computación de estos impuestos, o sea que elementalmente hablando

$$Yf = S + s + u + i$$

en la que "Yf" es el ingreso nacional al costo de los factores, "S" los salarios, "s" los sueldos, "u" las utilidades, "i" los intereses.

El ingreso nacional contabilizado a precios de mercado, en cambio, incluye el valor de los impuestos indirectos; es decir.

$$Ym = Yf + ti$$

El ingreso estimado a precios de mercado se conoce con el nombre de Producto Nacional Bruto. Esta medición de la actividad económica se suele emplear para estudios tan importantes como el cálculo de la participación fiscal en la economía nacional.

Los estudios de Cuentas Nacionales, en los cuales se separan las transacciones según las unidades económicas, son la fuente principal para precisar el impacto de la tributación indirecta sobre la producción neta.

Sin embargo, la tributación indirecta no sólo afecta al valor neto de la producción, sino que también a su valor bruto, ya que a través de las distintas transacciones interindustriales que existen hay incorporada tributación indirecta, la que grava, en efecto, no sólo a las ventas de productos finales, sino que a los intermedios. Así tenemos que existe tributación indirecta sobre las ventas de las empresas que extraen materias primas, sobre las ventas de las empresas que las elaboran, de las que las transforman, de las que hacen el comercio mayorista, de las de los minoristas, etc. En toda esta compleja trama de relaciones interindustriales se están aplicando impuestos indirectos y procediéndose la piramidación del mismo si afecta a todas las transacciones intermedias.

La importancia de estudiar la tributación indirecta, en relación con las transacciones interindustriales, es enorme. Desde luego, hay que tener presente que cualquiera alteración en la carga tributaria indirecta altera el cuadro de coeficientes técnicos de las industrias. De ahí el interés que tiene trazar una adecuada política de tributación indirecta en relación a la estructura productiva de un país: de la habilidad con que se pueda planear dependerá, en buena medida, el éxito de programas de producción. En caso contrario, puede inducir a serias deformaciones en el aparato productor y conducir a la creación de estrangulamientos serios en algunas actividades.

El instrumento analítico usado para estos estudios son las matrices de insumo-producto o de relaciones interindustriales. En la medida en que los países vayan contando con estas cuentas se podrá ir perfeccionando el uso de la tributación indirecta, como herramienta fiscal y a la vez promotora del desarrollo económico.

II. — ENUNCIACION DE LOS PRINCIPALES SISTEMAS DE IMPUESTOS INDIRECTOS.

No se pueden agrupar los diferentes sistemas de impuestos indirectos en forma excluyente. Es frecuente observar la concurrencia en un determinado país o región de diversos impuestos aplicados a distintos niveles y a veces en forma superpuesta al mismo nivel.

Sin embargo, preponderantemente los diversos sistemas refuerzan como se ha dicho, alguna de estas bases imponibles: la primera venta, o impuesto a la producción; la segunda venta, o impuesto al mayorista; la tercera venta, o impuesto al detallista; y todos los niveles, como ocurre con el actual impuesto chileno a las compraventas de bienes corporales muebles.

Además existe la tributación a la prestación de servicios independientes, personales y reales, que se gravan con el impuesto a la cifra de los negocios o se proyecta gravar considerando el total de los ingresos de ciertos contribuyentes, como sucede con el impuesto al volumen de negocios y con el que afecta los ingresos totales y la renta bruta.

Haremos un bosquejo resumido de estas principales alternativas, puestas en práctica en los diversos países, para desarrollar en el párrafo siguiente, de un modo más detenido, el análisis y comparación de estos sistemas, desde diferentes puntos de vista y como un medio de llegar, en el caso chileno, a conclusiones concretas.

Las principales alternativas se relacionan pues, con los siguientes impuestos:

1. — Impuesto a la Producción.
2. — Impuesto al nivel del mayorista.
3. — Impuesto al nivel del minorista.
4. — Impuesto a todos los niveles.
5. — Impuesto a la cifra de negocios; y
6. — Impuesto a los ingresos totales.

I. — EL IMPUESTO A LA PRODUCCION.

El impuesto a la Producción se ha aplicado generalmente sobre la base imponible de la transferencia de los artículos elaborados por la industria manufacturera, descartándose generalmente el gravamen a la venta de productos de las industrias extractivas y de la agricultura, a la venta de servicios reales y con mayor razón, a la producción inmaterial.

A) EL IMPUESTO A LA PRIMERA VENTA. EL IMPUESTO CHILENO A LA PRODUCCION.

La variante más sencilla de este impuesto está contenida por el tipo de impuesto que existió en Chile, desde 1936 hasta 1954, sin discriminaciones en la tasa, con una lista pequeña de exenciones, sin descuentos por las ventas interproductores, etc.

Su *base imponible* fué el valor de transferencia de las especies, de cualquier género, que se hubieren producido, elaborado o transformado.

Al no considerarse entre las operaciones de elaboración las de simple acondicionamiento de las materias primas, se excluyeron los actos de comercio que facilitan la distribución de los productos. Por otra parte, lo único que se gravó fué el valor de venta de la producción, sea que la operación se haga directamente con el distribuidor, minorista o público consumidor, pero en ningún caso las ventas sucesivas. A mayor abundamiento, se eximio del impuesto a las transferencias de los productos agrícolas y mineros, todo lo cual conduce a la precisión de la base imponible: se gravó sólo la primera venta de los artículos elaborados o transformados por la industria, considerada ésta en su acepción específica de industria fabril o manufacturera. Las exenciones fueron escasas y se refirieron en general a la producción de alimentos, medicinas, diarios y revistas, etc.

Las *tasas* de este impuesto variaron notablemente. La ley 5.786, de 2 de Enero de 1936, estableció una tasa del 5%, es decir la misma primitiva que para el impuesto de internación, pero ella se redujo al 2,5% al establecerse que las materias primas empleadas en la fabricación debían servir de abono al impuesto y que ellas representaban el 50% del producto elaborado transferido. (En adelante se hará referencia, por tanto, a la tasa efectiva legal).

Ley	5.786.	2/ 1/1936	2,5%	
"	6.773.	14/12/1940	0,5%	
"	7.750.	7/ 1/1944	1 %	(6)
"	8.918.	31/10/1947	2,5%	
"	9.311.	4/ 2/1949	1,0%	
"	10.990.	31/10/1952	1,5%	
"	11.137.	27/12/1952	2,5%	
			11,5%	

La Ley 11.575, de 14 de Agosto de 1954, que reemplazó el impuesto a la primera venta por un impuesto a todos los niveles, que en las ventas posteriores tuvo una tasa general del 3%, conservó sin embargo el impuesto a la producción con una tasa en la primera venta de un 6% hasta 1955, que sería de un 5% en 1956; de un 4% en 1957, y de un 3% en los años siguientes. Pero con las modificaciones de las Leyes 12.428 y 12.434 ha venido a regir desde 1957 el mismo impuesto para la producción que para las transferencias sucesivas.

En la aplicación del impuesto a la producción se presentaron algunos inconvenientes que indujeron al Gobierno y al Congreso a su reemplazo por el actual impuesto a las compraventas:

a) —*Problemas de Integración Industrial:*

Al no contemplar la Ley exclusiones en la base imponible por las transferencias entre industriales, se creó la tendencia, real o simulada,

(6) Esta sobretasa, y algunos de los recargos posteriores fueron establecidos primitivamente con carácter transitorio, pero fueron prorrogados indefinidamente, por lo que carece de sentido hacer alguna distinción al respecto.

a la concentración industrial, a fin de que una sola empresa vendiese el producto final; fabricando sus accesorios y evitando así la piramidación. Ello produjo una ventaja para las empresas mejor integradas o que se autoabastecían en mayor grado.

b) —*Problemas de Caja:*

El impuesto debió enterarse en el mes siguiente, y luego, por una modificación posterior al mes subsiguiente, de efectuada la transferencia respectiva. Como el gran volumen de las ventas no se hacían sino con una cuota del precio al contado y la ley no hizo obligatoria la traslación del impuesto, éste ejerció un impacto indirecto en el empresario, al disminuir momentáneamente sus recursos disponibles.

c) —*Problemas de competencia:*

La tasa del 11,5% (que debería elevarse sobre el 25% para absorver los actuales impuestos a las compraventas si se restableciera el impuesto a la producción), era causa de competencia desleal. Productores inescrupulosos podían ofrecer mercaderías más barata mediante evasión total o parcial del pago de este impuesto, con lo que el impuesto del 11,5% repercutió, más gravemente en el costo de las industrias con mayor solvencia tributaria.

d) —*Problemas Fiscales:*

La insuficiencia de los ingresos tributarios, no obstante el buen rendimiento de este impuesto, hizo pensar a algunos en la posibilidad de un impuesto a la compraventa en todos los niveles, que necesariamente tendría un mayor rendimiento. A pesar de graves críticas que pueden formularse y ser éste evadido en mayor grado que el anterior, ha representado en el total de impuestos una recaudación superior, en términos reales y nominales. Este rendimiento ha superado incluso el del impuesto a la renta, excluído el cobre.

Cuando la tasa a la primera venta fué disminuida de un 11,5% a un 6% y luego a un 5%, el rendimiento por unidad de tasa subió considerablemente. Considerando éste en moneda constante puede apreciarse que entre 1953 y 1956, el incremento por este concepto alcanzó a un 46,5% (ver cuadros números 2 y 3, y gráfico Nº 1).

B) EXCLUSION DE LAS TRANSFERENCIAS INTERINDUSTRIALES. CANADA.

El impuesto a la producción no considera afectas las operaciones entre productores, que deben inscribirse en registro especial, ciertos alimentos y las adquisiciones de maquinarias y en general de equipo productor, bienes de capital y materiales de construcción. Además existe una exención indirecta al ampliarse la base no imponible del impuesto general a la renta.

El sistema funciona con relativo éxito, a pesar de la evasión y de los múltiples problemas administrativos que él representa. Una tercera parte de los presupuestos locales se financian con dicho impuesto.

Además existe impuesto a las ventas posteriores. Ambos se recargan a los consumidores.

Se les critica desde el punto de vista económico, por su repercusión en el costo de la vida; desde el punto de vista de la equidad, porque no obstante las exenciones tiene una tendencia regresiva; desde el punto de vista administrativo, por la continua calificación que debe hacerse de las exenciones, de los descuentos por operaciones entre productores y el excesivo control; y en el aspecto legal por el exceso de cambio en la apreciación de la exclusión de las operaciones entre productores que sirvan de base a un proceso posterior de producción. El impuesto no recargado oportunamente, de acuerdo con la jurisprudencia del momento, no se recupera después fácilmente.

C) IMPUESTO AL VALOR AÑADIDO. FRANCIA.

Existe un complicadísimo impuesto a la producción que trata de gravar en definitiva al valor del producto.

Gravita a los productores sobre el valor de ventas al transferirse los productos al sector comercial, con tasas entre el 4 y el 14%. También se aplica el impuesto entre productores, gravándose posteriormente hasta el nivel del detallista sucesivamente el valor añadido, o sea se calcula el impuesto que corresponde a la venta con descuento del impuesto ya pagado en etapas anteriores.

La tipificación del impuesto varía de año a año y no se ha encontrado la fórmula satisfactoria para aplicarlo con éxito.

2. — EL IMPUESTO AL NIVEL DEL MAYORISTA. INGLATERRA.

Se aplica un impuesto (purchase taxe) a la producción al nivel de la segunda venta, esto es, al mayorista (whole-saler), excepto en caso de venta directa del fabricante al consumidor. Por excepción, también se aplican otros impuesto indirectos en el caso de los tabacos, cigarrillos, bebidas alcohólicas y bencina.

Este impuesto se estableció en Enero de 1940, como un instrumento de política económica en tiempo de guerra, pero se ha mantenido después para alentar ciertos consumos o adquisiciones y desalentar otros. Representaba en 1956 el 9% del total de ingresos del Gobierno.

Existe bastante elasticidad en su aplicación. No hay grandes problemas de administración, ya que al nivel de la 2da. venta está el menor número de contribuyentes (50.000 en toda Inglaterra). Pero, debido a ello la tasa es muy alta.

En un comienzo existían dos tasas: 16 dos tercios % respecto de los artículos de primera necesidad y 33 un tercio % para los menos esenciales y los suntuarios. Actualmente existen 6 grupos de tasas, que fluctúan desde el 5% hasta el 90%, según el destino del artículo. La tasa del 30% es la que afecta a las transacciones de un mayor volúmen de bienes.

La tasa se aplica sobre los precios al por mayor.

3.—EL IMPUESTO AL NIVEL DEL DETALLISTA. ESTADOS UNIDOS.

En numerosos países el impuesto ha sido establecido al nivel del detallista, en forma exclusiva o combinado con impuestos a otros niveles o de carácter especial.

Como ejemplo de esta variante hemos escogido el caso de los Estados Unidos de Norteamérica que en el plano federal tiene tres categorías de impuestos a las transacciones: el que grava la producción (especialmente la fabricación de automóviles, otros vehículos y sus accesorios, de aparatos eléctricos y de fotografía, instrumentos de música, etc.), el que grava las ventas al nivel del detallista, y el que afecta a las prestaciones de servicios financieros y negocios en general.

Estos tres tipos de impuestos indirectos internos principales se alternan en el plano federal, estatal y aún local, con una enorme miscelánea de otros tributos.

El impuesto de mayor aplicación es sin embargo el que hemos indicado en un comienzo, gravándose especialmente la venta de bebidas alcohólicas y productos de tabaco al nivel del detallista.

Los impuestos se recargan al consumidor y representan un factor importante en el financiamiento de los Estados y Municipios, aunque en relación a los impuestos federales disminuye su importancia ante el impuesto a la renta que constituye el 76% de rendimiento de todos los ingresos.

En párrafo separado destacaremos las principales características del impuesto a los ingresos totales y a la renta bruta que se encuentra establecido en la ciudad de Nueva York, en relación al que se proyectaba en el anteproyecto de Código Tributario, propuesto por la Comisión Técnica de Reforma Tributaria (1).

En todo caso haremos, a vía de ejemplo, una enumeración de los impuestos que se aplican en el Estado de Nueva York sobre las transacciones y los servicios:

a) Al ingreso total y a la renta bruta;
b) A las compraventas, al nivel del minorista;
c) Al uso de cualquier bien mueble o derecho;
d) Gravámenes, semejantes a nuestras patentes, por el derecho de ejercer negocios u oficios en el Estado;
e) Impuestos especiales sobre las empresas de transporte;
f) Por la ocupación, arriendo o uso de piezas, departamentos, casas y servicios de hoteles;
g) Impuesto a los cigarrillos;
h) Impuesto a todo espectáculo de diversión o esparcimiento;
i) Impuesto especial al ingreso total de las compañías de seguros;
j) Impuestos a los hipódromos;

(1) Con posterioridad a este trabajo el Servicio de Impuestos Internos ha dado término a la revisión de dicho anteproyecto. En el nuevo proyecto se mantiene el impuesto a las compraventas eliminándose gran parte de los inconvenientes que existen actualmente.

k) Impuesto que deben de pagar los propietarios de vehículos;
l) Impuesto especial a la venta de vinos y licores, y
m) Impuesto sobre las sumas pagadas en los muelles o servicios portuarios, sea en Nueva York o en Nueva Jersey.

4. — IMPUESTO A TODOS LOS NIVELES. IMPUESTO CHILENO A LAS COMPRAVENTAS.

En esta alternativa hemos seleccionado el impuesto que rige actualmente en nuestro país, desde la vigencia de la Ley 11.575, de 14 de Agosto de 1954.

La *base imponible* inicial fué algo incierta. El título del impuesto gravaba toda transferencia de bienes corporales muebles, pero el articulado de la Ley sólo gravó a las compraventas: de ahí su actual nombre. La Ley 12.084, de 18 de Agosto de 1956, vino a aclarar lo anterior, al afectar con el impuesto toda transferencia de este tipo de bienes. El impuesto se aplica a todos los niveles. Se gravan no sólo las ventas comerciales, sino que también las civiles.

Las *exenciones* de la Ley 11.575 fueron muy numerosas y trataban en su conjunto de eliminar del impacto del gravamen, por su influencia en el nivel de precios, todos los productos básicos para la alimentación, los artículos relacionados con el mantenimiento de la salud, aquéllos que promueven el desarrollo de la cultura y educación, ciertos productos afectos a impuestos especiales, etc. Cada vez que fué discutido un proyecto tributario en el Congreso nuevas exenciones fueron agregándose hasta llegar al texto actual, que emana de la Ley Nº 12.084 (2), que, siendo más numerosas todavía, no guardan relación con ciertos objetivos básicos en materia de tributación y dificultan en extremo la fiscalización del tributo.

Las *tasas* básicas han sido las siguientes:

Ley 11.575. 14-VIII-1954	3%
Ley 12.428. 19- I -1957	1%
Ley 12.434. 1- II -1957	1%
	5%

Existieron y subsisten tasas discriminatorias para ciertas ventas. La venta, en cualquier nivel, de los artículos considerados suntuarios, se ha gravado con una tasa del 10%. La larga lista de estos artículos, a más de dificultar la fiscalización, contiene algunos que no son de lujo, y omite otros, que debieran incluirse.

Se integró en la Ley 11.575, en cierto modo, el impuesto a la producción con las siguientes tasas, aplicadas a la primera venta, rigiendo en las posteriores la tasa básica:

(2) For recopilación posterior la ley actual es la número 12.120.

Antes de la Ley 11.575	11,5%
Hasta 31-XII-1955	6, %
Hasta 31-XII-1956	5, %
Hasta 31-XII-1957	4, %
Años posteriores	3, %

Sin embargo estas últimas tasas no alcanzaron a aplicarse porque la Ley 12.434 uniformó todas las tasas básicas, en cualquier venta, a un 5%, elevando el impuesto de las ventas posteriores a este porcentaje.

El control del impuesto consulta toda clase de medidas teóricas y prácticas, pero se concentró desde el comienzo en la obligatoriedad en el otorgamiento de la boleta de venta, con la sola excepción de aquellos contribuyentes especialmente autorizados por Impuestos Internos para registrar la venta por medios mecánicos que dieran garantía al Fisco. En la boleta debe recargarse separadamente el monto del tributo, de modo que la traslación del impuesto no sólo adquirió valor legal, sino que se hizo absolutamente obligatoria.

En este impuesto se integraron, a partir de la Ley 12.084, otros impuestos indirectos con tasas especiales. Es el caso de los impuestos fiscales a la transferencia de bencina para vehículos motorizados, parafina, petróleo diesel y combustible y lubricantes; de los específicos y artículos de tocador; y de la venta de ciertos servicios de utilidad pública, como el suministro de gas, electricidad, etc. y los consumos en ciertos establecimientos, cualquiera que fuere su clase, como hoteles, restaurantes, etc.

Los inconvenientes que subsisten en la aplicación de este impuesto son:

a) Desde el punto de vista de su *administración*, el control se dificulta considerablemente por los factores anotados: tasas diferentes, larga lista de exenciones, aplicadas generalmente respecto de artículos determinados y nó en relación a ciertos tipos de negocios, etc.

b) Atendiendo a los *efectos económicos*, se produce la piramidación del impuesto al aplicarse a todos los niveles, lo que, en principio, debe afectar al nivel de precios;

c) Considerando el conjunto del *sistema tributario*, no se observa relación útil para efectos de su fiscalización conjunta y para encauzar los rumbos de la política tributaria, entre este impuesto y el que grava la renta líquida o siquiera con los numerosos otros impuestos indirectos que se dejaron vigentes;

d) Estimando el *rendimiento*, diversos cálculos han sido hechos que llegan a la conclusión que éste es uno de los que mayormente se evade. Para el primer año, 1954, de haberse aplicado el año completo, se estimó en $ 22.000 millones con una tasa propuesta de un 2%, pero el rendimiento en 4,5 meses de $ 2.037,7 millones proyectado a doce meses a $ 5.433 millones, con tasa de un 3%, da una idea de la evasión primitiva. Después el rendimiento se ha estabilizado al seguir la curva de alza del costo de la vida, según se comprueba con las siguientes cifras:

Rendimiento 1955	$	22.067,7 millones	
Rendimiento 1956		31.133,0 "	(7)
Aumento		41%	

Este aumento casi corresponde al incremento promedio del alza del costo de la vida de un 56%. El mayor rendimiento se refiere a la incorporación de otros impuestos y la ampliación de la base imponible desde la vigencia de la Ley 12.084. La tasa permaneció en 1956 igual, en un 3%, salvo la primera venta de los artículos afectos a producción con tasa de un 5%.

El grado de evasión no puede medirse en toda su magnitud debido a las exenciones.

Sin embargo, puede observarse la disminución notable en el rendimiento cuando la tasa es subida del 3 al 5%. En moneda constante de 1950 cada unidad de tasa representó en el primer semestre de 1957, una disminución de un 23,3% en relación al mismo período de 1955, y de un 2,1% con respecto a 1956.

e) Desde el punto de vista *psicológico*, el otorgamiento obligatorio de la boleta, con exhibición del impuesto recargado, ha traído recargos en las operaciones comerciales, molestias innecesarias y colusión en su no otorgamiento entre el comerciante y la clientela habitual (1).

5. — IMPUESTO A LA CIFRA DE NEGOCIOS

Este impuesto existe en Chile desde la dictación de la Ley 5.154, de 10 de Enero de 1933. El legislador se inspiró en el impuesto francés llamado "chiffre de affaire".

La *base imponible* está constituída por las remuneraciones, intereses, comisiones y demás estipendios, cualquiera que fuere su nombre, pagados por la prestación de servicios, reales o personales, siempre que tales sumas puedan ser clasificadas dentro de la 3ra. Categoría del Impuesto a la Renta; esto es se afectan todas las remuneraciones pagadas por la prestación de servicios independientes, afectos a esa categoría: comisiones, intereses, cánones de arrendamiento de bienes muebles, honorarios no clasificados en la 5ta. o 6ta. Categorías, etc. Las exenciones son escasísimas. Por la tipificación del tributo no puede, salvo regla expresa de ley, gravarse la misma operación con cifra y compraventas.

El movimiento de la tasa ha sido el siguiente:

Ley 5.154. 10- I -1933		2,5%
Ley 6.773. 14-XII-1940		1, %
Ley 7.750. 7- I -1944		1,5%
Ley 8.918. 31- X -1947		3, %
Ley 9.311. 14- II -1949		2, %

(7) Estos rendimientos incluyen la tasa vigente de producción, aplicada a la primera venta.

(1) Ver nota (1) de la página 124.

Ley 11.137. 27-XII-1952	1, %
Ley 12.434. 1- II -1957	1, %
	12,0%

Las primas de seguros se gravan con un 1% más, en la actualidad un 13%. Los intereses de préstamos bancarios se gravan con un recargo de un 50% y si la operación excede del año, con uno del 100%.

El rendimiento se ha ajustado a la variación del costo de la vida:

Rendimiento 1955	$ 8.662,5	millones
Rendimiento 1956	13.088,1	"
Aumento	51%	
Variación costo vida	56%	

Se ha mantenido el rendimiento flexible, tanto considerando éste en moneda constante, como por unidad de tasa, no obstante el alza paulatina de la tasa.

Los inconvenientes que se han presentado son los siguientes:

a) Los contribuyentes han cambiado las formas de sus contratos según los impuestos vigentes de cada año. Cuando no existió impuesto a las compraventas los comisionistas tendían a disfrazar sus operaciones, apareciendo como compradores y revendedores; luego viene un período incierto en los primeros meses de aplicación de la Ley 11.575 y actualmente, aparecen como supuestos comisionistas, (incluso verdaderos compradores), ya que el impuesto de compraventas resulta superior, como se demuestra:

1)	Precio compra mayorista	100	
	Impuesto 5%	5	
		105	
	Precio venta mayorista	115	
	Impuesto 5%	5,75	
	Total impuestos operación		$ 10,75
	Diferencia considerada como comisión	10,0	
	Impuesto cifra de 12%	1,2	
	Impuesto venta sobre $ 110	5,5	
	Total impuesto operación		$ 6,70
	Diferencia de tributación		4,15
	% menor impuesto		37%

b) Resulta incierta a veces la base imponible desde que no se admite el descuento por concepto de gastos. La Ley quiso gravar en realidad la renta bruta, descontando los ingresos percibidos para terceras personas extrañas a la empresa que presta el servicio. No consideramos descuento del costo, porque no existe aplicación de este tributo a la venta de bienes corporales.

Este impuesto existe en casi todos los países, combinado con el de producción o con el de venta al nivel del mayorista o del detallista. Sólo en algunos se integran ambos tributos indirectos.

6. — IMPUESTO A LOS INGRESOS TOTALES.

a) *Experiencias de otros países.* — En la Unión de Repúblicas Socialistas existe, desde 1930, el impuesto al volumen de los negocios. En virtud de él se gravan todas las operaciones de transferencia de bienes, en cualquiera de las fases de la actividad económica. No se grava, en teoría, el producto sino que una sola vez. Existe progresividad y múltiples tarifas: alrededor de 1.200. Además, se gravan la mayor parte de las remuneraciones percibidas por venta de servicios. Se ha usado como una arma para reducir ciertos consumos.

Este mismo impuesto, expresado en otra forma, existe, en la ciudad de Nueva York. Sus principales características son:

La base del impuesto al ingreso total es la suma de los ingresos obtenidos a cualquier título en el comercio o la industria, en un período anual y su tasa es un 1/4 de 1%, excepto en cierto tipo de revendedores en que la diferencia obtenida sobre el costo no excede del 3%, en que la tasa es de 1/10 de 1%.

La base tributaria es diferente para los negocios financieros en que se grava sólo la renta bruta con un 1%, salvo el caso de las compañías de inversión en que se reduce a 2/5 de 1%.

Se hace una distinción básica entre los factores de comercio y comerciantes comisionistas, por un lado, y los agentes vendedores o corredores en mercaderías, por otro:

1) Los primeros venden para su mandante en su propio nombre o en el de su representado; los segundos, sólo en el nombre de su principal;

2) Los primeros tienen la posesión, dirección y control y una especial propiedad sobre las cosas que transan (embargo o retención), los segundo, nó.

Si un agente vendedor corre con el riesgo de los créditos concedidos a los compradores, lo que es compensado por una mayor comisión, se le clasifica como factor, y queda afecto al gravamen, como negocio financiero.

Para distinguir el complicado problema de si una persona es revendedor o comisionista, se aplica el siguiente criterio: si la diferencia obtenida en la venta es de hasta un 3%, se le califica como comisionista afecto como negocio financiero con tasa de un 1% sobre la renta bruta; si la diferencia obtenida es entre un 3 y un 5% se le califica como comerciante en mercaderías afecto al impuesto sobre el ingreso total, con una tasa de 1/10 de 1%, y, si la diferencia excede del 5%, se aplica un impuesto de 1/4 de 1% sobre el ingreso total.

Hay pocas exenciones y ciertas dificultades de administración, ya que la evasión se estima en un 30%.

Existe, además, combinado al impuesto de producción y al de compraventas, en una u otra forma, en Alemania, en México y otros países.

B) ANTEPROYECTO DE CODIGO TRIBUTARIO

En Chile se propuso en el Anteproyecto de Código Tributario, por la Comisión Técnica de Reforma Tributaria, siendo sus principales caractes rísticas las siguientes: (1)

a) Se gravan los ingresos totales de los contribuyentes de 3ra. Categoría, tales como industriales, comerciantes, corredores, comisionistas, etc. con descuento de las operaciones no susceptibles de producir renta gravada, las de carácter inmobiliario y el movimiento de capitales. No se autoriza la exclusión del costo de las mercaderías vendidas. La tasa propuesta de un 3% debe considerarse, con la modificación introducida al impuesto a las compraventas, de un 5%;

b) Por excepción se gravan de un modo diferente los ingresos correspondientes a los negocios financieros, que se enumeran taxativamente: bancos, seguros, comisiones, venta de monedas, operaciones de crédito, etc., pero con una base imponible diferente: la renta bruta, esto es la base de la letra a), considerando además, el descuento del precio de adquisición de los productos vendidos.

La tasa es en este caso del 10%, que con el alza de la Ley 12.434, debe estimarse en un 12%, al mismo nivel que la de cifra;

c) Las exenciones son escasísimas y se refieren generalmente a tipos de establecimientos completos, que de vender otros productos que los autorizados se gravan con la tasa más alta. Para paliar la supresión de las exenciones de productos alimenticios, que siguen exentos en mercados, se consulta en los almacenes una tasa de sólo un 1%;

d) Se faculta a Impuestos Internos para mantener o nó la obligatoriedad en el otorgamiento de la boleta, pero se permite al contribuyente extenderla sin recargar separadamente el monto del impuesto;

e) En este impuesto se integran los impuestos a las compraventas, a la cifra de negocios, al turismo, a los premios de lotería, a la venta de boletos de lotería, a la molienda, a los productos fabricados con azúcar, etc. Los pocos impuestos indirectos que subsisten tales como alcoholes, tabacos, bencina y otros combustibles y espectáculos, se integran con él, al gravarse el total de los ingresos del comerciante con descuento del valor de adquisición de los productos gravados con otros impuestos especiales o de las sumas afectos a ellos;

f) Se grava indirectamente a la agricultura al considerarse en el tributo que deben pagar los martilleros y ferias, el total de los ingresos, incluso los percibidos por cuenta ajena; y gravarse a los distribuidores, corredores y comisionistas; y

g) Se dan reglas claras para diferenciar a los comerciantes de los distribuidores y comisionistas para los efectos de este impuesto.

Se incluye un anexo sobre su posible rendimiento comparándolo con el impuesto a las compraventas y demás que se sustituirían. (Cuadros 1, 2 y 3).

---

(1) Ver nota (1) de la página 124.

7. — RESUMEN DE LA EVOLUCION DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS INDIRECTOS INTERNOS QUE HAN EXISTIDO EN CHILE.

a) *Primera Etapa.* — Existió primitivamente en la Ley de Timbres un impuesto de 0,10% sobre las ventas comerciales, que posteriormente se elevó a 0,50%. Este tributo se mantuvo hasta 1933, en que fué ampliada su base.

b) *Segunda Etapa.* — La Ley 5.154, de 10 de Enero de 1933, elevó la tasa anterior al 2%, gravando no sólo las compraventas comerciales, sino que "el cambio de monedas acuñadas o billetes extranjeros" y "el monto de lo que perciban por negocios, prestaciones, servicios o atenciones de cualquiera clase las personas o empresas afectas a la tercera categoría de la Ley sobre impuesto a la renta".

c) *Tercera Etapa.* — La Ley 5.786, de 2 de Enero de 1936, considerando el efecto del impuesto anterior sobre el nivel de precios, contempló un impuesto "a la base" u origen de los artículos o productos. La internación de cualquier especie se gravó con un 5% ad-valorem y la fabricación de artículos en el país se afectó con un impuesto de un 2,5% sobre el valor de su primera transferencia (no gravándose las posteriores). Además, se conservó sobre el monto de lo que se perciba por negocios, etc., en términos del actual impuesto a la cifra de negocios, el impuesto introducido por la Ley 5.154, con tasa del 2,5%.

A la fecha de promulgación de la Ley 11.575, la tasa general del impuesto de internación era de un 23%, la del impuesto de producción, de un 11,5% y la de Cifra de Negocios, de un 11%.

d) *Cuarta Etapa.* — La Ley 11.575, de 14 de Agosto de 1954, estableció un impuesto a las compraventas de bienes corporales muebles, civiles o comerciales, en todos sus niveles, de un 3% sobre el precio de venta. Consultó numerosas exenciones y mantuvo reducida la tasa de producción que se aplicaba a la primera venta. La Ley 12.084, de 18 de Agosto de 1956, amplió la base a toda transferencia de dichos bienes, aumentó las exenciones, agregó numerosas disposiciones de control; creó nuevas tasas diferentes para ciertas ventas, incorporó a los impuestos a los específicos y artículos de tocador y a los impuestos fiscales a la venta de bencina y otros combustibles.

La Ley 12.428 elevó la tasa general a un 4% y la Ley 12.434 a 5%, equiparando en esta última al impuesto a la primera venta y a las ventas sucesivas. El impuesto de cifra fué elevado a un 12%.

III) ANALISIS CRITICO DE LOS PRINCIPALES SISTEMAS DE IMPUESTOS INDIRECTOS.

1) *Bases de Comparación.*

Para llegar a conclusiones generales y concretas sobre el tema de este estudio es previo que nos detengamos a considerar los fines y efectos de los impuestos indirectos. El objetivo principal y clásico del tributo

ha sido de carácter financiero, esto es su rendimiento debe ser *suficiente* para proporcionar al Estado los recursos indispensables para que éste desarrolle los objetivos políticos, económicos y sociales que le competen en bien de la colectividad, y debe ser *elástico*, para que, en lo posible, vaya creciendo constantemente en términos reales. La *flexibilidad* del sistema tributario debe ser tal que permita que el incremento del desarrollo económico de un país y del Producto Nacional Bruto sea acompañado de un aumento vegetativo de la tributación, sin necesidad de la imposición de nuevas tasas, lo que a través del sistema de gastos públicos o inversiones del Estado redundará en nuevos progresos económicos. Estos objetivos financieros, comunes a todos los impuestos, deben ser motivo de comparación en las alternativas escogidas; al respecto puede agregarse que si los impuestos indirectos fallan a otros principios de la imposición no puede abandonarse dicha tributación si ella ofrece la posibilidad, sobre todo en los países poco desarrollados, de conquistar metas como el desarrollo de la economía, el aumento del standard de vida de la población, su pleno empleo y una estabilidad monetaria que haga de la moneda efectivamente un instrumento justo y cierto de medida de todos los valores y contratos. Aún a costa de piramidación y cierta regresividad tributaria, que puede eliminarse o al menos limitarse, esta alternativa es más conveniente que la de la inflación ocasionada por emisiones, que ha sido erróneamente usada en Latino América como vehículo de desarrollo económico. Lo anterior no significa en ningún caso desconocer el rol preponderante que le corresponde desempeñar en toda economía a los impuestos directos.

En el caso especial de los impuestos indirectos deben analizarse particularmente los efectos *económicos* de la tributación. El impuesto indirecto, en mayor medida que el directo, reduce la demanda global, la que sin embargo puede conservarse en su nivel y aún subir, si la contrapartida de la reducción está constituída por el efecto multiplicador de los gastos e inversiones del Estado que pueden realizarse con el rendimiento obtenido. Si las perspectivas del impuesto indirecto permiten obtener un superávit presupuestario en tiempos de prosperidad, se reducirá un exceso de demanda y por este medio se restablecerá el equilibrio económico.

La disminución de los recursos de los particulares, según como el impuesto se encuentre administrado, puede conducir tanto a una *regresividad* si ellos tienen como respuesta la actitud pasiva de la colectividad de mantener los standard de vida reducidos o a un *progreso* si ocasiona una mayor actividad económica o un mejoramiento del rendimiento en el trabajo para aumentar el ingreso anterior, efecto al que se sumará la acción que ejerce el gasto público sobre las respectivas posiciones.

Otros *efectos económicos* no menos importantes pueden obtenerse con los impuestos indirectos, al originar ellos una alteración de la demanda global. Se vuelve aquí a la alternativa que un mal sistema de impuestos indirectos puede ser regresivo haciendo más ricos a los pudientes y más pobres a las clases más necesitadas y que una buena alternativa permitirá reducir la demanda de productos nocivos, suntuarios y superflúos y alentará la producción de alimentos y productos vitales.

La *justicia tributaria* del sistema dependerá no sólo de lo anterior, sino que de la existencia de tasas progresivas indirectas y de la exención de los artículos considerados de primera necesidad.

El efecto de los impuestos sobre el *nivel de precios* puede ser inevitable en períodos de inflación, en que incluso los directos se cargan al costo. Deberá estudiarse detenidamente si conviene más el impuesto que no conduce a la *piramidación* y que se aplica a un sólo nivel, que necesita de una tasa alta y de una buena administración para poder subsistir, o impuestos con tasa baja a todos los niveles, que desparramen y fraccionen en tal forma la carga tributaria indirecta, que su efecto pueda ser el mismo, pero con mejores resultados financieros.

Finalmente la buena *administración del impuesto*, como hemos señalado, es básica para obtener el éxito en cualquiera de las alternativas estudiadas. Pero, ¿Cuál de ellas es más factible de ser bien administrada, reduce los costos de recaudación y disminuye los efectos perniciosos de la evasión tributaria?

El dilema está planteado, pues, nó sobre la pretensión ideal de que sólo deben implantarse impuestos directos, sino que sobre la base que, mientras se mantengan las actuales circunstancias, el sistema tributario debe consultar ambos tipos de gravámenes. Con lo cual urge buscar y obtener en la tributación indirecta el cumplimiento de los objetivos financieros, de equidad y de progreso económico a que nos hemos referido.

2) *Comparación.*

Para los efectos de esta comparación cotejaremos los sistemas principales de impuestos indirectos, en torno a sus relaciones con: A) La equidad; B) Las Finanzas Públicas; C) La Economía en general; D) La flexibilidad; y E) La administración del sistema. A su vez la comparación se hará respecto de: a) el impuesto a la producción; b) el impuesto al nivel del mayorista; c) el impuesto al nivel del minorista; y d) el impuesto a todos los niveles.

A) GRADO DE EQUIDAD O REGRESIVIDAD DEL SISTEMA.

En el impuesto a la producción, considerando las alternativas del sistema francés que sólo grava el valor añadido en cada etapa y del régimen canadiense que llega a una conclusión parecida a través de la exención de las operaciones de transferencia de bienes que se integran en la fabricación de otros bienes, no se presenta grado alguno de regresividad, si el sistema es bien administrado. En efecto, no se duplica o piramida el monto del impuesto sobre una misma cosa producida, cualquiera que sea el número de las transferencias que se realizan hasta llegar al consumidor final. Admite variación en las tasas, impuestos más fuertes para gravar los artículos suntuarios y exenciones para desgravar los artículos de primera necesidad.

El impuesto al nivel del mayorista, como en el caso anterior, es la variante que ofrece menor regresividad, pero a su vez necesita de una tasa muy alta para poder ser establecido. Admite discriminaciones en cuanto a los artículos gravados o exentos, a la progresividad de la tasa, etc.

El impuesto al nivel del detallista, excluyendo las etapas anteriores, es más regresivo que los antes considerados, ya que se aplicará sobre una base imponible más alta, el valor de venta final a los consumidores, y, porque este tipo de impuesto es el que ofrece menor perspectiva de ser absorbido por el comerciante, que lo recargará indefectiblemente al consumidor.

El impuesto aplicado a todos los niveles es la alternativa mayormente regresiva, en condiciones normales, porque no solamente se verificará la hipótesis anterior, sino que principalmente se producirá la piramidación del impuesto, esto es el pago de impuesto sobre impuesto y la posibilidad de que los precios en cada una de las etapas de la actividad económica se eleven en un factor más, la aproximación a cifras enteras. También admite discriminaciones en cuanto a la tasa y artículos gravados.

Desde el punto de vista de la equidad una comparación teórica con los impuestos directos si éstos no se trasladan, plantearía la conclusión que todos los impuestos indirectos deberían eliminarse. Sin embargo, como hemos explicado en otros párrafos de este estudio, este dilema no es absoluto, sea porque los impuestos directos se trasladan en todo o parte, según las circunstancias económicas, y los indirectos, pueden excepcionalmente no trasladarse. Además, la posibilidad de gravar fuertemente los artículos suntuarios, establecer una escala progresiva para los corrientes y desgravar los artículos de primera necesidad, permite en los impuestos indirectos lograr ciertos objetivos de equidad, aunque más limitados que en los directos, o al menos atenuar su grado de regresividad.

De este modo, si la selección de una buena alternativa de impuestos indirectos, es hecha sólo desde este punto de vista, es evidente que el impuesto a la producción y al nivel del mayorista ofrecen el menor grado de regresividad.

B) EL CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS FINANCIEROS.

El impuesto a la producción y el aplicado al nivel del mayorista tienen normalmente un rendimiento menor que los impuestos aplicados al nivel del consumidor y a todos los niveles, como lo demuestra la experiencia chilena. Ello se produce a pesar de la mayor tasa que suele aplicarse en los primeros y de la mayor evasión que se verifica en los últimos.

El impuesto al nivel del detallista y sobre todo el aplicado a todos los niveles, proporciona al Estado un mayor rendimiento, no obstante los factores anteriores, al conseguirse que el impacto tributario se desparrame y fraccione entre múltiples sectores de la población en cuotas más pequeñas y menos ostensibles.

La conclusión a que puede llegarse, desde este ángulo, depende de si se formula para un país de pleno desarrollo económico, cuyo sistema tributario gira alrededor de los impuestos directos, especialmente del impuesto a la renta como ocurre en los EE. UU. de Norteamérica y en Gran Bretaña, o de países subdesarrollados o de un desarrollo económico incipiente, como es el caso de nuestra economía. En tal situación el sistema de impuestos indirectos cobrará una mayor importancia y, por lo

tanto, el aspecto de rendimiento tributario constituirá un factor preponderante dentro del sistema que se escoja.

Lo anterior tiene una mayor confirmación si la disminución de la demanda global que opera se compensa y aún se supera con el incremento de la misma demanda a través del progreso que se obtiene con el aumento del Producto Nacional como consecuencia de los gastos e inversiones públicas y, respecto de ésto se logra el aumento de la tasa de capitalización.

También es interesante considerar, en los países poco desarrollados, que el impuesto ofrece mayores posibilidades para servir de herramienta de política fiscal, ya que se verificará una alteración de la demanda global en mayor proporción que la que ocurre en el impuesto a la producción y al nivel del mayorista, al desviarse los recursos disponibles de la población hacia la producción de artículos vitales y necesarios y fomentarse el desarrollo de las industrias que se desea alentar, en desmedro de las industrias que produzcan artículos suntuarios, nocivos o superfluos.

Por último debe tenerse presente que si este mayor rendimiento elimina el factor inflacionista representado por las emisiones, la perspectiva de conseguir, a través de este sacrificio de la población, un progreso económico y una estabilidad monetaria, hará que la comparación final que se haga resulte halagadora para estos últimos impuestos, si se verifican los demás supuestos señalados.

C) EFECTOS ECONOMICOS.

El impuesto a la producción y al mayorista afectan en menor grado el nivel de precios, ya que no se verifica la piramidación. En efecto, estos impuestos reducen la demanda global en menor proporción que el impuesto al nivel del detallista y que el aplicado a todos los niveles.

Pero en el caso del impuesto a la producción se mantiene un poder de compra adicional en manos de los intermediarios y de los consumidores. Igual ocurre en el caso del minorista.

En el impuesto al mayorista la mayor ganancia será obtenida por el minorista.

Reducir estos factores inflacionistas, puede ser aconsejable.

Ahora bien, el alza de precio que se verifica en el impuesto aplicado a todos los niveles, por la piramidación, orientada hacia la desviación de consumos que desea evitar, en beneficio de otros que se quiere alentar, será recomendable. En el supuesto que las tasas del impuesto se fraccionen en todas las etapas de modo que obteniéndose el mismo rendimiento final no se alterare mayormente el nivel de precios, sucede que, por el contrario, el impuesto a la producción, contribuye en mayor grado al alza de los precios, seguido del impuesto al mayorista, del aplicado a todos los niveles y del impuesto al nivel del detallista.

El problema estriba en que el fraccionamiento de la tasa no es siempre posible y resultaría una complicación del sistema tributario el aplicar en un impuesto a todos los niveles una tasa diferente para cada una de las ventas sucesivas.

También debe tenerse en cuenta la relación que pueda establecerse entre los impuestos indirectos y la estabilidad económica. En épocas de prosperidad es aconsejable sustraer el mayor poder de compra posible

de la población para lograr la reducción de la inflación, lo que se consigue normalmente en mayor proporción con el impuesto aplicado al nivel del detallista y a todos los niveles que con el impuesto a la producción, como lo prueba la experiencia chilena.

En épocas de deflación la alternativa será la contraria, ya que un impuesto menor y que repercuta en menor grado en el nivel de precios conducirá a una menor reducción de la demanda global, aunque a esta solución pueda llegarse igualmente con la disminución de la tasa.

En lo que se refiere a las relaciones industriales el impuesto a la producción permite, en el caso que se elimine la doble imposición como en Francia y Canadá, una integración independiente de objetivos tributarios. En cambio, si el impuesto a la producción no elimina del gravamen las transferencias entre productores, se producirá una tendencia hacia la concentración industrial, por motivos de orden impositivo y no en razón del tipo de organización económica de las empresas que pudiera recomendarse.

En el impuesto al mayorista y al minorista no se producen estos problemas inter industriales. En el caso del impuesto aplicado a todos los niveles ocurrirá, aunque en menor grado, la tendencia que señalamos para el impuesto a la producción en el tramo en que se aplica la tasa a la primera venta.

En resumen, los efectos económicos de los impuestos indirectos, en épocas de inflación, serán menos perniciosos aplicados al nivel del detallista o a todos los niveles, que el impuesto al nivel del productor o del mayorista, conclusión ésta que se contradice aparentemente con la mayor regresividad que presentan los impuestos al minorista y a todos los niveles.

D) LA FLEXIBILIDAD TRIBUTARIA.

El grado de elasticidad de un impuesto indirecto es mayor generalmente en el caso del impuesto aplicado a todos los niveles ya que, no obstante la evasión, el rendimiento tiende a aumentar efectiva y paralelamente al del nivel de precios.

En el caso chileno se ha visto claramente esta tendencia, ya que frente a un ligero descenso del coeficiente de flexibilidad en el impuesto a la producción, el incremento del impuesto a las compraventas ha sido al menos igual al aumento del costo de la vida y del nivel de precios. (1948 a 1953).

Sin embargo esta flexibilidad se ha roto en 1957, por dos factores: a) alza de la taza de un 3 a un 5%, lo que ha afectado el rendimiento por unidad de tasa; b) tendencia de los compradores a figurar como comisionistas, ya que el impuesto a la cifra de negocios les resulta más barato, como se demuestra en la página 128.

Creemos, en general, que tiene una mayor flexibilidad tributaria en primer término el impuesto a todos los niveles y enseguida el tributo aplicado al nivel del detallista, del mayorista y del productor respectivamente.

E) ADMINISTRACION DEL SISTEMA.

Podemos analizar este problema desde el punto de la practicabilidad del sistema, el grado de evasión, el costo de recaudación y el grado de conocimiento que se tenga del impuesto para el mejor cumplimiento de la Ley.

Creemos que el impuesto al nivel del mayorista es el más fácil de administrar debido a que el número de contribuyentes en esa etapa económica es menor y suficientemente conocido. De acuerdo con el mismo argumento, vendría a continuación el impuesto a la producción, el impuesto al detallista y el aplicado a todos los niveles.

Esta conclusión es igualmente válida respecto del costo de recaudación, del grado de evasión y de la buena difusión que permite el cumplimiento del impuesto.

Sin embargo, es posible eliminar gran parte de los inconvenientes administrativos si se uniforman las tasas, se reducen las exenciones, se aplican éstas no por determinados artículos, sino que en relación a ciertos establecimientos que se dediquen a un giro determinado, etc.

El sistema puede partir con bases simples que se irán complicando para incorporar a él el cumplimiento de otros fines indispensables, a medida que se perfeccione la administración tributaria.

En el caso chileno las conclusiones anteriores sufren alguna variación si se observa que la enorme tasa que debería aplicarse al sistema que en principio es de más fácil administración, el impuesto al mayorista, constituiría un importante factor y aliciente de fraude fiscal.

Los cuadros demostrativos del rendimiento por cada uno por ciento de tasa en el impuesto a la producción revelan que el rendimiento ha sido superior cuando ha bajado la tasa y, en cambio, ha sido inferior en el caso del impuesto a las compraventas cuando la tasa es alzada.

3. — CONCLUSIONES.

Las alternativas descritas conducen a señalar la siguiente prelación de sistemas recomendables:

Atendiendo a la regresividad:

Impuesto a la producción.
Impuesto al nivel del mayorista.
Impuesto al nivel del detallista.
Impuesto a todos los niveles.

En razón de objetivos financieros y considerando los efectos economicos y la flexibilidad tributaria:

Impuesto a todos los niveles.
Impuesto al nivel del detallista.
Impuesto a la producción.
Impuesto al nivel del mayorista.

En cuanto a la administración del impuesto:

Impuesto al nivel del mayorista.
Impuesto a la producción.
Impuesto al nivel del detallista.
Impuesto a todos los niveles.

En el caso chileno, de acuerdo a las circunstancias explicadas frecuentemente y mientras se mantenga una presión inflacionista, agudizada por un déficit no buscado intencionalmente como política fiscal, es aconsejable mantener el impuesto aplicado a todos los niveles, sin perjuicio que se recomiende su superación en el llamado impuesto a los ingresos totales y a la renta bruta propuesto en el anteproyecto de Código Tributario. (1)

4. — EL IMPUESTO A LOS INGRESOS TOTALES.

Las razones que aconsejaron a la Comisión Técnica de Reforma Tributaria proponer en el anteproyecto de Código la sustitución del impuesto a las compraventas, por el que grava la cifra de negocios y otros impuestos indirectos, fueron las siguientes:

a) La mejor coordinación que se produciría entre la fiscalización de este impuesto y la del impuesto a la renta, ya que el cálculo del ingreso total y de la renta bruta de las empresas constituyen factores determinantes para el control del impuesto a la renta;

b) Hacer girar el sistema tributario principalmente a través de estos dos impuestos, estimándose que en el futuro el impuesto a la renta tendrá una mayor importancia dentro del conjunto de impuestos, como ocurre en la mayor parte de los países, lo que se conseguirá a medida que se perfeccione la administración tributaria. De este modo, la mayor recaudación del impuesto indirecto recomendado repercutiría en el impuesto a la renta. De otra manera, si se sostuviera que el impuesto aplicado a todos los niveles no pudiera controlarse adecuadamente la conclusión habría sido que ello tampoco podría hacerse respecto del impuesto a la renta, con lo cual deberían plantearse reformas más profundas en el sistema tributario;

c) La eliminación de otros impuestos indirectos, como el que afecta la cifra de negocios. Los diferentes gravámenes aplicados han resultado onerosos para la población por los cambios contractuales que se hacen para buscar en cada oportunidad la fórmula menos gravada, lo que aconsejaba uniformar el sistema. Con la complicación de las numerosas cuentas fiscales, también se recarga el costo de operación de todos los servicios;

d) A través del nuevo impuesto podría obtenerse una eliminación de la doble imposición respecto de otros impuestos especiales indirectos, que se mantendrían por su fácil control (tabacos, bencina y otros, espectáculos, etc.). El control conjunto de todos ellos se facilita mediante el descuento que podría hacer el comerciante o industrial afecto al impuesto a los ingresos totales de las facturas de adquisición de mercaderías afectas a otros impuestos indirectos;

e) Otras razones también fueron representadas en su oportunidad, las que no destacamos especialmente, porque ellas pueden conducir también a un mejoramiento del impuesto a las compraventas. En efecto, en las disposiciones del nuevo impuesto se facilitaba su cumplimiento y control mediante cierta uniformidad en las tasas, posibilidad para el

---

(1) Ver nota (1) de la página 124.

comerciante de no recargar separadamente el monto del impuesto, pudiendo hacerlo globalmente en la boleta; facultad otorgada al Director General para autorizar el no otorgamiento de la boleta cuando se encontrare cautelado el interés fiscal; pago del impuesto al mes siguiente de aquél en que se realizaron las operaciones que lo devengan con el objeto de impedir un mal uso de las cantidades retenidas y del arreglo posterior de los libros de contabilidad; supresión de la mayor parte de las exenciones actuales y su reemplazo por otras que se refirieran al giro habitual de establecimientos completos y no en relación a determinados artículos; la sustitución del gravamen del 5%, en el caso de los almacenes, cuyos productos en un gran porcentaje están exentos y en un porcentaje menor afectos al 5%, por una imposición única del 1%, etc.

Agregamos como anexo el cálculo del posible rendimiento proyectado y su comparación con el del rendimiento del impuesto a las compraventas. (Cuadros Nºs. 1, 2 y 3.

CUADRO Nº 1

Estimación preliminar del rendimiento del impuesto a los ingresos totales para 1956 en millones de pesos

1.—)	Tasa General 3%		$ 31.659,0
	a) Productos en general	21.459,0	
	b) Productos alimenticios	10.200,0	
2.—)	Tasa especial molinos de trigo ½%		114,0
3.—)	Tasa especial almacenes 1% $ 2.510,3.— 30% consumo en los campos.		1.757,2
4.—)	Tasas especiales de 10%		3.622,0
	a) Bebidas analcohólicas	451,0	
	b) Jarabes, chocolatería bombonería, confitería y pastelería y de galletas, helados, licores, etc.	911,0	
	c) Joyería, relojerías, negocios de expendio de bebidas alcohólicas y clubes sociales	2.260,0	
5.—)	Tasa lotería		1.106,4
6.—)	Negocios financieros		12.688,0
	TOTAL		$ 50.496,6

CUADRO Nº 2

Estimación del rendimiento del impuesto a los ingresos totales en 1957
(en millones de pesos)

(Impuesto alza 40% costo de la vida)

1.—)	Tasa general 5% (Elasticidad <1)		$ 68.589,3
2.—)	Tasa molinos de trigo ½%		159,6
3.—)	Tasa especial de almacenes	30%	2.463,1
4.—)	Tasas especiales; 10%		5.339,4
	a) Bebidas analcohólicas	900,0	
	b) Joyerías, relojerías, etc.	3.164,0	
	c) Jarabes, chocolatería, etc.	1.275	
5.—)	Tasas lotería		1.540,0
6.—)	Negocios financieros		19.153,4
	TOTAL		$ 97.253,8

CUADRO Nº 3

Rendimientos calculados en el Presupuesto y modificaciones posteriores de impuestos que se integran en el que gravaría los ingresos totales.
(en millones de pesos)
1957

Compraventas		
C. 51 a)	$ 42.640	
1% Ley 12.428	4.000	
1% Ley Nº 12.434	3.600	$ 50.240
Específicos		
C. 41 a)	$ 500	500
Productos a base azúcar		
C. 45 a)	570	570
Molienda		
C. 45 b)	70	70
Cifra de negocios		
C. 51 a)	6.400	
C. 51 b)	9.500	
C. 51 c)	100	
Ley Nº 12.434	1.100	17.100
Turismo		
F. 174 (estimación)	70	70
Lotería		
C. 14 a) Premios	538	
C. 55 Boletos, 4% fiscal	306	
2% Est. Educ.	153	997
		$ 69.547

METODOLOGIA DE CLASIFICACION DE LAS CUENTAS DEL SECTOR PUBLICO

Por ALBAN LATASTE H.
Inst. Economía U. de Chile

Se Propone:

Que el Ministerio de Hacienda busque los medios adecuados para sistematizar todas las clasificaciones de ingresos y gastos públicos, ajustándose en lo posible a los patrones recomendados por las Naciones Unidas y que permiten comparaciones internacionales directas.

Para estos efectos el sector público de la economía se divide en tres sectores:

1. — Gobierno General.
2. — Empresas Públicas de Producción de Bienes y Servicios.
3. — Instituciones de Previsión y Asistencia Social.

1. — *Gobierno General.* — Las funciones del gobierno general comprenden la provisión de bienes y servicios tales como administración general, mantenimiento de la seguridad interna y externa, servicio educacionales, bienestar social, construcción de habitaciones baratas, hospitales, escuelas, caminos, puentes, puertos y otros de la misma naturaleza diferentes de las empresas de producción y comercio y de las instituciones de previsión social. El gobierno General está compuesto por los siguientes organismos (véase anexo 1).

2. — *Empresas Públicas de Producción de Bienes y Servicios.* — Las empresas públicas son instituciones que producen bienes y servicios para ser vendidos en el mercado a un precio que corresponde más o menos a su costo de producción. El gobierno es dueño de la totalidad o de la mayor parte de su patrimonio y ejerce una influencia decisiva en todos los aspectos de su administración, que va más allá de las regulaciones de carácter general que el Gobierno ejerce sobre toda la actividad económica. Este sector está formado por las siguientes instituciones (véase anexo 2).

3. — *Instituciones de Previsión y Asistencia Social.* — Como su nombre lo indica este sector está constituído por todas las instituciones cuyas funciones son la de proporcionar seguridad y asistencia social sea por vejez, invalidez, o cualquiera causal que dé derecho a percibir beneficios de esta naturaleza. Está formado por unos 44 organismos de los cuales los principales son los siguientes (véase anexo 3).

Se propone que se utilice la misma metodología seguida por el Instituto de Economía en una investigación de los gastos públicos hecha para 1955, para lo cual se insertan las explicaciones correspondientes.

ANEXO 1

INSTITUCIONES QUE FORMAN EL GOBIERNO GENERAL.

I. — Gobierno Central.
Congreso Nacional.
Presidencia de la República.
Servicios Independientes.
Ministerios.

II. — Organismos Sociales, Culturales y Otros no Comerciales Descentralizados:
Universidad de Chile.
Universidad Técnica del Estado.
Sociedad Constructora de Establecimientos Educacionales.
Sociedad Constructora de Establecimientos Hospitalarios.
Dirección General del Crédito Prendario.
Caja de Colonización Agrícola.
Caja Autónoma de Amortización de la deuda Pública.
Corporación de la Vivienda.
Fundación de Viviendas de Emergencia.
Corporación Nacional de Inversiones de Previsión.
Pavimentación Urbana de Santiago.

III. — Instituciones de Regulación Económica.
Superintendencia de Bancos.
Departamento del Cobre.
Superintendecia de Compañías de Seguros, Soc. Anónima.
Comisión de Cambios Internacionales.
Superintendencia de Abastecimientos y Precios.

IV. — Municipalidades:
Comprende todas las municipalidades del país.

ANEXO 2

ORGANISMOS QUE FORMAN LAS EMPRESAS PUBLICAS DE PRODUCCION DE BIENES Y SERVICIOS.

Corporación de Fomento a la Producción (comprende a todas las filiales con más de un 50% del capital en manos de la Corfo).
Ferrocarriles del Estado.

Empresas de Transportes Colectivos del Estado.
Línea Aérea Nacional.
Empresa Marítima del Estado.
Instituto Nacional de Comercio.
Instituto de Seguros del Estado.
Caja de Crédito y Fomento Minero.
Empresa Nacional de Petróleo (no considerada en la Corfo).
Empresa Nacional de Electricidad (idem anterior).
Industria Azucarera Nacional (idem anterior).
Fábrica de Materiales del Ejército.
Fábrica de Vestuario y Equipo del Ejército.
Fábrica Nacional de Aeronaves.
Fundición Nacional de Paipote.

ANEXO 3

ORGANISMOS QUE FORMAN LAS INSTITUCIONES DE PREVISION Y ASISTENCIA SOCIAL.

(se señalan solamente los más importantes)

I. — Cajas de Previsión:
Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas.
Servicio de Seguro Social.
Caja Previsión de Empleados Particulares.
Caja de las Fuerzas Armadas y Defensa Nacional.
Caja de Carabineros.
Caja de los Ferrocarriles.
Caja Bancaria de Pensiones.
Caja de Previsión de la Marina Mercante.
Caja de Retiro y Previsión Social de los Empleados Municipales de la República.
(Vienen 32 Cajas de Previsión menores).

II. — Organismos de Asistencia Social:
Servicio Nacional de Salud.
Servicio Médico Nacional de Empleados.

III. — Organismos de Regulación y Control de la Seguridad Social:
Superintendencia de Seguridad Social.

CLASIFICACION ECONOMICO-FUNCIONAL DE LOS GASTOS DEL GOBIERNO GENERAL.

FUENTES Y METODOS

La metodología adoptada para la clasificación de los gastos públicos y utilizada en este estudio, sigue las líneas generales recomendadas por las Naciones Unidas en sus diversos informes sobre la materia (véase 1) bibliografía).

Para el caso de la aplicación práctica de esta metodología, es necesario indicar una serie de casos especiales que se han presentado y que han debido ser resueltos siguiendo en lo posible el espíritu de la clasificación económico-funcional.

Leyes especiales y de Reajustes de Sueldos contenidas en la Cuenta de Inversiones del Presupuesto Ordinario. Existe una serie de gastos, aparte de los considerados en los capítulos de las partidas, que deben considerarse a fin de no tener una visión inexacta de los desembolsos efectivamente hechos en remuneraciones, transferencias o inversiones. Estos gastos corresponden a las llamadas "Leyes Especiales", cursadas durante el año presupuestario, y que se registran en la Cuenta de Inversiones en montos globales. Se requiere de una investigación especial para determinar la cuantía de cada uno de los ítem que las componen. Con frecuencia se trata de pensiones pagadas por el Ministerio de Hacienda y la Subsecretaría de Guerra o bien de remuneraciones que por concepto de reajustes y bonificaciones (por ejemplo las leyes 11.981 y 11.764) y que corresponden a todos los Ministerios y servicios públicos descentralizados o autónomos (Véase apéndice II). Es necesario desglosar la suma consultada en Hacienda e imputarla a cada uno de los Ministerios o Servicios. El mismo procedimiento debió seguirse con la Ley 10.343 art. 132 (06-01-13-1) y el ítem 13 de la Ley 11.764 (06-01-13-2) del Ministerio de Hacienda sobre "Reajuste Anual de los Sueldos de la Administración Pública".

Sin embargo, en algunas leyes especiales no es necesario este laborioso desglose.

Los desgloses de las leyes 11.764, 11.981 e ítem 13 de reajuste de sueldos, que correspondían a las instituciones descentralizadas, se sumaron a las transferencias hechas a esas instituciones por el gobierno general central. Los correspondientes a los Ministerios, se anotaron en "Remuneraciones" discriminando entre "Leyes Especiales" y "Reajustes". Las pensiones y jubilaciones, de las mismas leyes e ítem, se consideraron en transferencias (Pagos de Previsión).

La clasificación económico-funcional se realizó luego por Servicio Público, reordenándose los gastos de los capítulos presupuestarios de la Cuenta de Inversión. Se procedió a vaciar las sumas respectivas en un cuadro que verticalmente dispone de la clasificación económica y horizontalmente de la funcional. Así, respetando la nomenclatura de los organismos en Direcciones o Departamentos se dividieron éstos en tantas categorías funcionales según fuera el destino último del gasto.

SUBGRUPOS FUNCIONALES DE ADMINISTRACION.

Por lo general las "Secretarías y Administraciones Generales" de los ministerios y demás servicios, coincidieron funcionalmente con los Subgrupos de Administración de los grupos funcionales respectivos. No obstante hubo algunos casos que presentaron dificultades que a continuación se explican:

1. — Las "Secretarías y Administraciones Generales" que se incluyeron en los subgrupos, que también se indican, del grupo funcional "Administración General", fueron:

SECRETARIAS

Secretaría y Administración del M. del Interior.
Secretaría y Administración de Hacienda.
Secretaría y Administración de Relaciones Exteriores.

SUBGRUPOS

Dirección y Administración del Ejecutivo.
Administración Fiscal.
Conducción Asuntos Exteriores.

Cuando se incluyó en este grupo otro tipo de Dirección o Departamento, se clasificó en el subgrupo que correspondía, pero tocándole, proporcionalmente, también parte de los gastos de la Secretaría General y Administración del Ministerio del que se extrajo. Es decir, se hizo un prorrateo a base de los gastos de operación de la Sec. General del Ministerio y sus dependencias. Por ejemplo: los gastos del Departamento de Estudios Financieros, más parte de los correspondientes a la Sec. General de Hacienda, se clasificaron en el subgrupo Dirección y Administración del Ejecutivo, pues son funciones básicamente de asesoramiento general.

2. — Los gastos de administración de un organismo, se clasificaron aparte de sus dependencias, cuando aquellos atendieron preferentemente funciones que no eran las de éste. Aquí no existió problema de prorrateo. Por ejemplo, la Subsecretaría General de Salud se clasificó en el Sub-grupo de Administración de Salud y la Superintendencia de Seguridad Social en Administración de "Bienestar Social, Trabajo y Seguridad Social". La Dirección de Carabineros de Chile, Ministerio del Interior, se clasificó en "Policía y Justicia", mientras que la Secretaría General del Ministerio del Ejecutivo", pues atendió preferentemente los gastos del gobierno interior.

3. — Ministerio de Obras Públicas. Los gastos de operación de la Secretaría y Administración General, del Departamento Jurídico, del Departamento de Servicios Comunes y la Dirección de Planeamiento, se prorratearon en los gastos administrativos de los distintos grupos, proporcionalmente a la distribución de la inversión directa realizada por el Ministerio.

Los gastos de operación y de capital de la Dirección de Arquitectura, se prorratearon, entre los distintos grupos funcionales de acuerdo con el tipo de obras ejecutadas. Igual procedimiento se siguió con la Dirección de Vialidad, que invierte tanto en caminos y maquinarias como en pistas de aeródromos y edificios del Ministerio.

4. — Defensa Nacional. La Subsecretaría de Guerra se fusionó con el Subgrupo de Administración de este grupo funcional.

En todos los casos anteriores las transferencias no participaron del prorrateo.

Gobierno Central e Instituciones Descentralizadas y Autónomas (los organismos que figuran en la Cuenta de Inversión). — En el Gobierno Central, cuadro económico-funcional por organismo público, no

se consideró el detalle sino solo los montos globales de las instituciones que a continuación enumeramos, pues aquel figura en el cuadro de las instituciones descentralizadas del gobierno general.

Ministerio de Hacienda: Superintendencia de Cías. de Seguros, Soc. Anón. y Bolsas de Comercio; (presupuestos globales).

Ministerio de Salud Pública. Superintendencia de Seguridad Social;

Ministerio de Tierras y Colonización. Caja de Colonización Agrícola.

CUADRO ECONOMICO-FUNCIONAL DEL GOBIERNO CENTRAL.

Del cuadro económico-funcional por organismo público se obtuvieron las cifras de los subgrupos pertenecientes a un mismo grupo funcional y luego se transfirieron a un cuadro con igual clasificación económica, pero que consideró todos los grupos funcionales, numerados y ordenados y con sus respectivas subdivisiones.

CLASIFICACION ECONOMICO-FUNCIONAL DE LAS INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS DE GOBIERNO GENERAL Y MUNICIPALIDADES.

Por falta de antecedentes sobre las instituciones de seguridad social, sólo se tomaron en cuenta los organismos de gobierno general culturales y sociales no ligados con la asistencia y previsión social y las municipalidades.

La base de la información fueron los balances generales y los presupuestos anuales. El método de trabajo que se siguió fué el mismo adoptado para el gobierno central.

Los desgloses del ítem 13 (Ministerio de Hacienda) se consideraron, en cada una de estas instituciones, en "Reajustes de Sueldos" y en las "Leyes Especiales" se anotó la suma de las leyes 11.981 y 11.764. Estos desgloses afectaron a las instituciones siguientes:

Ley 11.764: Universidad de Chile, Universidad Técnica del Estado, Corporación de Inversiones y Municipalidades;

Ley 11.981: Universidad de Chile, Dirección General del Crédito Prendario y Martillo, Caja de Colonización Agrícola y Municipalidades;

Item 13 Ministerio de Hacienda: 13-1 Corporación de Inversiones, Caja de Colonización Agrícola, Universidad de Chile, Universidad Técnica, Dirección General del Crédito Prendario;

13-2 Igual al anterior.

Los problemas específicos de cada una de estas instituciones, figuran en el Apéndice V.

Municipalidades. — La base de la información de las 263 municipalidades, fueron los "Resúmenes de Ingresos y Egresos" del año 1955 y los presupuestos del año 1956. De los primeros se extrajeron los datos efectivos de ese año y de los segundos, los ingresos ordinarios y extraordinarios, por un lado, y los ingresos especiales del otro. No se consideraron los depósitos. En otras palabras se arribó a dos totales.

a). — Ingresos y egresos del año 1955.

b). — Ingresos estimados para el año 1956.

En seguida se elaboraron dos cuadros consolidados, detallados, de los ingresos y egresos efectivos respectivamente de las 14 municipalidades más importantes del país. Verticalmente se dispuso la clasificación económica y horizontalmente, las siguientes municipalidades: Santiago, Viña, Valparaíso, Concepción, Antofagasta, Maipú, Las Condes, Calama, Providencia, Magallanes, Ñuñoa, San Miguel, Osorno y Valdivia.

El total de cada columna correspondió a cada municipalidad y en sentido horizontal los totales parciales de la suma de los ítem de las municipalidades consideradas.

Luego se sacaron porcentajes de esos totales parciales (ítem) respecto del total general, aplicándoles al total general de gastos o ingresos efectivos, según el caso, de las 263 municipalidades. Así los ingresos consolidados se obtuvieron a base de una muestra del 69,5% de los ingresos totales y los egresos a base de una muestra del 71,1%.

Por último se clasificaron estos gastos municipales en el cuadro económico-funcional de las instituciones descentralizadas.

CUADRO ECONOMICO-FUNCIONAL DE LAS INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS Y LAS MUNICIPALIDADES.

La metodología adoptada fué la misma que para el gobierno central con la salvedad de que en este cuadro no se consideraron los grupos funcionales con las subdivisiones respectivas, ni la clasificación económica con todos sus detalles, a excepción de las inversiones.

CLASIFICACION ECONOMICO-FUNCIONAL DE LAS CUENTAS CONSOLIDADAS DEL GOBIERNO GENERAL.

Al igual que el cuadro anterior, se tomaron solamente los totales de los grupos funcionales en cuanto a remuneraciones y compra de bienes y servicios. Los subtotales en las transferencias y los gastos detallados en las inversiones, tanto directas como indirectas.

Hubo que cancelar las transferencias, para evitar duplicaciones del gobierno central con las instituciones descentralizadas y municipalidades y las efectuadas entre estas últimas. Este problema se presentó a menudo en la cuenta TRANSFERENCIAS propiamente tal e INVERSIONES INDIRECTAS.

Para la clasificación de numerosos gastos cuya imputación a un grupo u otro aparecía dudosa, se siguió el criterio reflejado en el apéndice 1, en que detalla este problema.

1) BIBLIOGRAFIA:

Budgetary Structure and Clasification of Government Accounts, ST/ECA/8 Febrero de 1951.

Government Accounting and Budget Execution (DOC. ST/ECA/16 20 de Noviembre, 1952;

Manual de Clasificación de las Cuentas del Estado (SC/3 and SC/3ADD.I);

La estructura del Gobierno y el Sistema de Cuentas Públicas SC/4;

Clasificación Funcional de los Gastos Públicos SC/5;

Clasificación de los Gastos Públicos desde el punto de vista del Desarrollo Económico SC/6;

Instrumento de Medidas de las Actividades Gubernamentales SC/16/Rev. 1;

Classification of Government Transactions by Economic Character and Function (III Inter-American Statistical Conference, Quitandinha, Brazil, June 9-22-1955, By the Fiscal Branch, Bureau of Economic Affairs. United Nations, Nueva York;

Budget Management, (Report of The Workshop on Problems of Budgetary Classification and Management, México City 3-11 September 1953, United Nations Doc. ST/TAA/Ser. C/14);

A Manual for the Classification of Government Accounts (Revised draft, issued for de use of the ECAFE Working Party on Financial Aspects of Economic Development, Bangkok, 25-30 October 1954, Department of Affairs, United Nations Fiscal Division);

Workshop on Problems of Budget Classification in the ECAFE Region Bangkok, August 1955 (Classification of Government Accounts by Economic and Functional Categories, Supplement to Worshop, discussion Paper Nº 1);

Economic Concepts of Deficits (UN doc. ECAFE I and T/Fed. 2/2, 24 September, 1954);

A System of National Accounts and Supporting Tables ST/STAT/SER F/2, Nueva York, 1952;

The Budget and the National Economic Accounts (Bancaria, año XII-I);

Government Capital Budgets (I. M. F. STAFF Papers, February 1956 by Richard Good and Eugene Bihaum).

CLASIFICACION FUNCIONAL DE LOS GASTOS DEL GOBIERNO GENERAL.

1.—ADMINISTRACION GENERAL:

a) El Congreso.
b) Dirección y Administración del Ejecutivo.
c) Administración Fiscal.
d) Control Jurídico y Contable.
e) Conducción de los Asuntos Exteriores.
f) Otros.

2.—DEFENSA NACIONAL:

a) Administración.
b) Ejército.
c) Marina.
d) Aviación.
e) Acumulación de materiales estratégicos.
f) Otros.

3.—POLICIA Y JUSTICIA.

a) Administración.
b) Policía.
c) Juzgados.
e) Otros.

4.—EDUCACION, CULTURA E INVESTIGACIONES CIENTIFICAS:

a) Administración.
b) Educación Primaria y Normal.

c) Educación Secundaria.
d) Educación Agrícola, Comercial, Técnica y Vocacional.
e) Universidades e Institutos de formación profesional.
f) Educación particular.
g) Bibliotecas y Museos.
h) Otros.

5.—SALUD:

a) Administración.
b) Hospitales y Clínicas de salud.
c) Programas especiales de salud.
d) Otros.

6.—BIENESTAR SOCIAL, TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL:

a) Administración.
b) Maternidad y bienestar infantil.
c) Asistencia a la vejez y Previsión en general.
d) Auxilio Social.
e) Asignación Familiar.
f) Trabajo.
g) Otros.

7.—HABITACIONES Y FACILIDADES VECINALES:

a) Administración.
b) Habitaciones y mejoramientos de barrios.
c) Sanidad.
d) Recreación y gastos en deportes.
c) Otros.

8.—CARRETERAS, CAMINOS Y CALLES:

a) Administración.
b) Carreteras nacionales y puentes.
c) Pavimentación Urbana.
d) Transporte carretero y urbano.
e) Otros.

9.—AGRICULTURA, FORESTACION, PESCA Y CAZA:

a) Administración.
b) Agricultura y Forestación.
c) Pesca y Caza.
d) Riego.
e) Otros.

10.—INDUSTRIA Y COMERCIO:

a) Administración.
b) Minería.
c) Manufactura.
d) Electricidad.
e) Otros.

11.—TRANSPORTE Y COMUNICACIONES:

a) Administración.
b) Ferrocarriles.
c) Transporte por agua.
d) Transporte aéreo.
f) Comunicaciones.
g) Otros.

12.—PROYECTOS DE DESARROLLO PARA PROPOSITOS MULTIPLES:

a) Proyectos para valles de ríos.
b) Proyectos para el desarrollo de comunidades.
c) Servicios de Extensión Nacional.
d) Desarrollo del átomo para propósitos civiles.
e) Otros.

13.—OTROS Y NO ASIGNABLES:

a) Iglesias y otras actividades religiosas.
b) Defensa civil, Bomberos, Cruz Roja y Boy Scout.
c) Ayuda a los países extranjeros y territorios dependientes.
d) Intereses sobre la deuda pública.
e) Transferencias a los gobiernos locales.
f) Subsidios no clasificados en otra parte.

GOBIERNO CENTRAL

DISTRIBUCION DE LOS GASTOS DE LAS DEPENDENCIAS DEL GOBIERNO ENTRE LOS DISTINTOS GRUPOS FUNCIONALES, SEGUN SUS GASTOS CORRIENTES O DE CAPITAL.

GRUPO FUNCIONAL "POLICIA Y JUSTICIA"

Ministerio de Obras Públicas:

Secretaría y departamentos comunes.
Dirección de Arquitectura.

Ministerio de Justicia:

Secretaría y administración de Justicia.
Sindicatura de quiebras.
Dirección de Prisiones.
Tribunales Superiores.
Juzgado de Letras de Mayor Cuantía.
Juzgados especiales.
Servicios Médicos Legales.

Ministerio del Interior:

Secretaría y Administración del Interior.
Carabineros de Chile.
Investigaciones.

Ministerio de Hacienda:

Secretaría de Hacienda.

Ministerio de Tierras:

Direcciones de asuntos Indígenas.

Ministerio de Defensa:

Subsecretaría de Guerra.
Subsecretaría de Marina.
Subsecretaría de Aviación.

GRUPO FUNCIONAL "EDUCACION, CULTURA E INVESTIGACIONES CIENTIFICAS"

Ministerio de Educación:

Secretaría y Administración General.
Dirección de Educación Primaria.
Dirección de Educación Secundaria.
Dirección de Educación Agrícola, Comercial y Técnica.
Biblioteca y Archivos.
Superintendencia de Educación.

Ministerio de Obras Públicas:

Dirección de Arquitectura.
Secretaría y Departamentos Comunes.

Ministerio de Hacienda:

Secretaría y Administración General de Hacienda.

GRUPO FUNCIONAL "SALUD"

Ministerio de Educación:

Secretaría y Administración General.

Ministración de Salud y Previsión Social:

Ministerio del Interior:

Dirección de Correos.
Carabineros de Chile.

Secretaría y Administración General.
Dirección de Educación Secundaria.

Ministerio de Justicia:

Dirección de Prisiones.

Ministerio de Defensa:

Subsecretaría de Aviación.

GRUPO FUNCIONAL "BIENESTAR SOCIAL, TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL"

Ministerio de Trabajo:

Secretaría y Administración General.
Dirección General de Trabajo.

Ministerio de Salud:

Secretaría y Administración General.

Ministerio de Hacienda:

Secretaría y Administración General.
Oficina de Pensiones.
Servicio de Cobranza Judicial.
Dirección de Riego.
Subsecretaría de Comercio.
Oficina de Presupuesto.
Impuestos Internos.
Servicio de Aduanas.
Servicio de Puertos.
Tesorería General.
Estudios Financieros.
Superintendencia de Seguridad Social.

Ministerio de Educación:

Secretaría y Administración General.
Dirección de Educación Primaria.
Dirección de Educación Agrícola Comercial y Técnica.
Dirección de Educación Secundaria.
Senado.
Cámara de Diputados.
Biblioteca del Congreso.

Ministerio de Minería:

Secretaría y Administración General.
Departamentos de Minería y Combustibles.
Superintendencia del Cobre y del Salitre.

Ministerio de Relaciones Exteriores:

Secretaría y Administración General.
Servicio Exterior.

Ministerio de Defensa:

Subsecretaría de Guerra.
Subsecretaría de Marina.
Subsecretaría de Aviación.

Presidencia:

Biblioteca y Archivos.
Superintendencia de Educación.

Ministerio de Justicia:

Secretaría y Administración General.
Sindicatura de Quiebras.
Registro Civil.
Juzgados especiales.
Prisiones.
Tribunales Superiores.
Juzgados de Mayor Cuantía.
Juzgados de Menor Cuantía.
Servicio Médico Legal.

Ministerio del Interior:

Dirección de Correos.
Secretaría y Administración General.
Gobierno Interior.
Registro Electoral.
Carabineros de Chile.
Investigaciones.
Servicios Eléctricos.

Servicios Independientes:

Contraloría General de la República.
Consejo de Defensa Fiscal.

Congreso:

Presidencia.
Bienestar y Auxilio Social.

Ministerio de Agricultura:

Secretaría y Administración General.
Dirección Nacional de Agricultura.
Dirección Nacional de Pesca y Caza.

Ministerio de Tierras y Colonización:

Secretaría y Administración General.
Departamento Jurídico.
Bosques.
Dirección General de Tierras.
Asuntos Indígenas.

Ministerio de Economía:

Correos y Telégrafos.
Departamentos de Cooperativas.

Ministerio de Obras Públicas:

Secretaría y Departamentos Comunes.
Dirección de obras Ferroviarias.
Dirección de Obras Portuarias.
Dirección de Obras Sanitarias.
Dirección de Obras de Pavimentación Urbana.

Industrias.
Comercio Exterior.
Comercio Interno.
Servicio Nacional de Estadística.
Superintendencia de Precios.
Dirección General de Aprovisionamiento.
Subsecretaría de Transportes.

HABITACIONES Y FACILIDADES VECINALES

Ministerio de Obras Públicas:

Secretaría y Departamentos Comunes.
Obras Ferroviarias.
Subsecretaría de Guerra.
Subsecretaría de Aviación.
Subsecretaria de Marina.

Ministerio de Hacienda:
Obras Sanitarias.
Dirección de Arquitectura.

Ministerio de Defensa:
Secretaría de Hacienda.

Ministerio de Educación:
Dirección de Educación Secundaria.

CARRETERAS, CAMINOS Y CALLES

Ministerio de Obras Públicas:
Secretaría y Departamentos Comunes.
Vialidad.
Pavimentación Urbana.

AGRICULTURA

Ministerio de Obras Públicas:
Secretaría y Departamentos Comunes.
Dirección de Riego.

Ministerio de Agricultura:

Secretaría y Administración General.
Dirección Nacional de Agricultura.
Dirección de Pesca y Caza.

Ministerio de Tierras y Colonización:
Secretaría y Administración General.
Bosques.
Caja de Colonización.
Departamento Jurídico de Tierras.
Dirección General de Tierras.

Ministerio del Interior:
Gobierno Interior.

INDUSTRIA Y COMERCIO

Ministerio de Minería:

Secretaría y Administración General.
Departamento de Minerales y Combustibles.
Superintendencia del Cobre y del Salitre.

Ministerio del Interior:

Servicios Eléctricos.

Ministerio de Hacienda:
Subsecretaría de Comercio.
Superintendencia de Bancos.
Superintendencia de Seguros.

Ministerio de Economía:
Cooperativas.
Industrias.
Comercio Interno.
Comercio Exterior.
Superintendencia de Precios.

TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

Ministerio de Obras Públicas:
Secretaría y Departamento Servicios Comunes.
Arquitectura.
Obras Ferroviarias.
Obras Portuarias.
Vialidad.

Ministerio de Economía:
Correos y Telégrafos.
Subsecretaría de Transportes.

Ministerio de Hacienda:
Secretaría y Administración General.
Servicios de Puertos.
Ministerio de Defensa.
Subsecretaría de Aviación.

Ministerio del Interior:
Correos.
Servicios Eléctricos.

OTROS Y NO ASIGNABLES

Ministerio del Interior:
Secretaría y Administración General.
Servicios Eléctricos.

Ministerio de Obras Públicas:
Secretaría y Departamento de Servicios Comunes.
Aquitectura.

Ministerio de Hacienda:
Secretaría y Administración General.

AÑO 1955

I GASTOS CORRIENTES.

A.—GASTOS DE OPERACION.

1.—Remuneraciones:
—Sueldos fijos.
—Sobresueldos fijos:
a) Sobresueldos por años Servicio.
b) Sobresueldos por residencia en ciertas Zonas.
c) Sobresueldos por especialidad ciertos servicios.
d) Sobresueldos por otros conceptos.
—Personal a contrata.
—Gratificaciones y premíos.
—Jornales.
—Planta Suplementaria.
—Reajuste de sueldos.
—Dieta Parlamentaria.
—Leyes especiales.
—Varios imprevistos.
TOTAL 1.

2.—Compra Bienes y Servicios no personales:
—Arriendo Bienes Raíces.
—Pasajes FF. CC. del Estado.
—Pasajes empresas particulares.
—Materiales y artículos de consumo.
—Personal a contrata.
—Conservación, reparaciones e instalaciones menores.
—Rancho y Alimentación.
—Forraje.
—Vestuario y Equipo.
—Impresiones y publicaciones.
—Gastos Generales Oficina.
—Mantenimiento vehículos motorizados.
—Compra agua particulares.
—Materiales enseñanza.
—Previsión y Patentes.
—Maniobras militares.
—Mantenimiento aviones.
—Consumo eléctrico, agua, teléfono, gas y calefacción.
—Adquisiciones.
—Capital Dirección Aprovisionamiento Estado.
—Materiales de Guerra.
—Gastos representación.
—Viáticos.
—Consejo Defensa Nacional.
—Explotación de Obras.
—Leyes especiales.
—Varios e imprevistos.
TOTAL 2.
TOTAL A

B.—GASTOS TRANSFERENCIAS.

1.—Pagos financieros:
—Caja Amortización.
—Deuda flotante.
—Otros pagos.
—Varios e imprevistos.
—Leyes especiales.

TOTAL 1.

2.—Pagos Previsión:
—Asignación familiar.
—Jubilaciones, pensión, montepío.
—Aportes Estado a Cajas Previsión.
—Pensiones a veteranos.
—Varios e imprevistos.

TOTAL 2.

3.—Aportes y Subsidios:

—L. A. N. y Club Aéreo.
—Movilización colectiva particular.
—Otros Subsidios.
—FF. CC. del Estado.
—E. T. C. E.
—Empresa Marítima E.
—Leyes especiales.
TOTAL 3.

4.—Subvenciones a entidades no lucrativas.
—Universidad de Chile.
—Universidad Técnica del Estado.
—Universidades Particulares.
—Colegios Particulares.
—Servicio Nacional Salud.
—Beneficencia Privada (2% constitucional).
—Auxilios extraordinarios.
—Superintendencia Bancos, Seguros, Seguridad Social.
—Junta Nacional Auxilio Escolar.
—Consejo Defensa del Niño.
—Varios e imprevistos (Becas, Premios y Congreso).
—Leyes Especiales.
TOTAL 4.

5.—Devoluciones entradas.
6.—Municipaildades.
7.—Transferencias Internacionales.
8.—Impuestos.

TOTAL B.

TOTAL I

II.—GASTOS DE CAPITAL.

A.—Inversión Indirecta.
—Sociedad Constructora Establecimientos Hospitalarios.
—Caja de Crédito Minero (CACREMI).
—Instituto Fomento del Norte.
—CORFO.
—CORVI.
—Fundación Viviendas de Emergencia.
—Sociedad Constructora Establecimientos Educacionales.
—I. N. A. C. O.
—Caja Colonización Agrícola.
—Dirección General de Crédito Prendario.
—Consejo Fomento e Investigaciones Agrícolas.
—Cuota D. E. T. I. C. A., FAO y otros similares.
—Varios e imprevistos.

TOTAL A.

B.—INVERSION DIRECTA:
—O.O. P.P.
—Fondo Especial Caminos y puentes.
—Plan extraordinario.
—Construcciones menores.
—Organización y estudios.
—Leyes especiales.
—Varios e imprevistos (maquinaria y equipos).

TOTAL B.

TOTAL II.

TOTAL GENERAL.

CLASIFICACION ECONOMICA FUNCIONAL DE LOS GASTOS DEL GOBIERNO GENERAL

(Millones de pesos corrientes año 1953) (Primera Parte)

ECONOMICO Funcional	Administración General	%	Defensa Nacional	%	Policía Justicia	%	Educación y Cultura	%	Salud	%	Bienestar, Trabajo y Seg. Social	%	Habitación y Facilidades Vecinales	%	Carreteras, Caminos y Calles	%
Gastos de Operación	15.447	96	25.191	96	12.532	97	21.770	78	120	1	925	4	1.459	13	913	11
%	18		30		15		26		x		1		2		1	
Aportes a Instituciones de Previsión y otras transferencias	114	1	4		26		3.881	14	8.023	92	25.151	96	90		127	2
%	x		x		x		7		14		43		x		x	
GASTOS CORRIENTES	15.516	97	25.195	96	12.558	97	25.591	92	8.143	93	26.076	100	1.544	14	1.035	13
%	11		17		9		18		6		18		1		1	
GASTOS DE CAPITAL	542	3	1.165	4	336	3	2.144	8	601	7	x	x	9.558	86	7.192	87
%	2		4		1		7		2		x		30		22	
Inv. Directa	541	3	1.165	4	336	3	2.106	8	480	6	x	x	9.343	84	7.192	87
%	2		5		2		9		2		x		38		29	
Inv. Indirecta	1	x	x	x	x	x	38	x	121	1	x	x	17	2	x	x
%	x		x		x		x		2		x		2		x	x
TOTAL GENERAL .	16.103	100	26.360	100	12.894	100	27.735	100	8.744	100	26.076	100	11.107	100	8.227	100
%	9		15		7		16		5		15		6		5	

x Porcentajes menores del 1% o cifras menores a un millón.
xx No se han incluído instituciones de Previsión y Asistencia Social.

CLASIFICACION ECONOMICA FUNCIONAL DE LOS GASTOS DEL GOBIERNO GENERAL

(Millones de pesos corriente - año 1955) (Segunda Parte)

ECONOMICO Funcional	Agricultura Pesca y Caza	%	Industria y Comercio	%	Transporte y Comunicaciones	%	Otros no Asignables	%	TOTAL	%
Gastos de Operación	1.101	37	1.474	21	3.724	20	319	4	84.915	49
%	1		2		4		x		100	
Aportes a Instituciones de Previsión y otras transferencias	51		47	1	12.649	69	7.760	86	57.918	33
%	x		x		22		13		100	
GASTOS CORRIENTES	1.152	38	1.521	22	16.373	89	8.079	90	142.833	82
%	1		1		11		6		100	
GASTOS DE CAPITAL	1.843	62	5.457	78	2.035	11	939	10	31.812	18
%	6		17		6		3		100	
Inv. Directa	1.233	41	x	x	2.035	11	18	x	24.490	14
%	5		x		8		x		100	
Inv. Indirecta	610	21	5.457	78	x	x	921	10	7.322	4
%	8		75		x		13		100	
TOTAL GENERAL .	2.995	100	6.978	100	18.408	100	9.018	100	174.645	100
%	2		4		11		3		—	

x Porcentajes menores del 1% o cifras menores a un millón.
xx No se han incluído instituciones de Previsión y Asistencia Social.

CLASIFICACION DE LAS TRANSACCIONES DE LAS EMPRESAS PUBLICAS DE PRODUCCION Y COMERCIO. (1)

En este estudio se ha dedicado un capítulo especial a la clasificación de todas las transacciones financieras de las empresas públicas de producción y comercio, que forman un sector importante de la economía nacional. La clasificación se aplicó en base de la nomenclatura o planes de cuenta utilizados actualmente por ocho empresas tipo y es fácilmente extensible a las demás.

La división entre gastos corrientes y de capital fué el principal criterio económico adoptado en la clasificación. Esta distinción es especialmente útil para conocer el esfuerzo gubernativo en cuanto a la capitalización que figura entre uno de los problemas principales del desarrollo económico. Las transacciones corrientes son aquellas en que los gastos significan una reducción equivalente en la posición de los activos netos de la empresa, mientras que los ingresos significan un aumento neto de los mismos. Las transacciones de capital son aquellas que mueven a los diversos componentes de los activos, pero sin que cambie la posición neta total de los mismos. Así por ejemplo, un aumento de los activos físicos puede hacerse con cargo a una reducción de la posición de caja o bien con cargo a un aumento de las deudas, sin cambiar por lo tanto la posición neta total.

Esta división entre transacciones corrientes y de capital viene por lo general reflejada en las cuentas de Activo y Pasivo y de Pérdidas y Ganancias que presentan las empresas. No obstante para fines de estudio económico es demasiado general y engloba categorías de transacciones cuya naturaleza económica es diferente. Además, los balances se expresan en saldos o posiciones finales de las cuentas, sin reflejar los flujos de entradas y gastos ocurridos durante el período. De ahí que sea necesario subdividir las cuentas corrientes y de capital, obteniendo una serie de agregados muy significativos desde el punto de vista económico y mostrando las fuentes y usos de todos los tipos de ingresos y gastos financieros de las empresas. Teniendo en vista estas consideraciones se construyó un sistema central de seis cuentas aplicables a todas las empresas y de fácil subdivisión interna para obtener cualquier agregado económico que se considere necesario. Estas seis cuentas fueron:

Cuenta I: Cambios en los activos Físicos.—La parte de gastos indica todos los desembolsos (usos) que durante el período han aumentado los activos físicos, mientras la parte de ingresos indica todas las reducciones de los mismos. La diferencia muestra el aumento o disminución de los activos físicos. La cuenta puede fácilmente subdividirse en: a) construcción de nuevo capital; b) adquisiciones de activos físicos ya creados; c) adquisición de maquinarias y equipos; d) movimiento de los inventarios, etc. Luego es posible hacer una clasificación funcional según que

(1) Véase especialmente: United Nations, Department of Economic Affairs Fiscal División "A Manual of the classification of government accounts" (Revised draft-for internal use only) Julio de 1954; y Jesse Burkhead: Government Budget, (Capítulo 9).

la construcción de nuevo capital, por ejemplo, se refleje en edificios, maquinarias de diversos tipos, etc. Con estas subdivisiones se conoce de inmediato la estructura de la inversión en las empresas públicas de producción y de ahí se puede deducir el aporte que hacen a las cuentas nacionales y al ingreso nacional.

Cuenta II: Cambio en los activos financieros.—El lado de las salidas (usos) muestra todos los desembolsos que representan un aumento de los activos financieros diferentes de caja, tales como compra de acciones, bonos, préstamos concedidos, etc. En el lado de los ingresos se indica todos aquellos que disminuyen los activos financieros como venta de bonos, acciones, recuperaciones de préstamos, etc. Una subdivisión útil de esta cuenta puede hacerse en dos sentidos. Dividiendo las transacciones según se trate de empresas públicas o privadas y en seguida funcionalmente, por ejemplo clasificando las acciones en industriales, mineras, construcción, etc. La diferencia entre las salidas y entradas de esta cuenta en que grado contribuyó al movimiento de los otros grupos del activo (activos físicos y caja).

Cuenta III: Cambios en las Obligaciones Financieras.—Esta cuenta indica las fuentes de financiamiento ajenas a la explotación misma o a los cambios internos dentro del activo. En el lado de las salidas se registran aquellos desembolsos hechos para disminuir las deudas mientras que en las entradas se registran los aumentos de las deudas de la empresa. La diferencia entre ambos indica el grado en que la empresa recurrió a las fuentes externas de financiamiento (no considerando los aportes fiscales que han considerado como ingresos corrientes). También es posible hacer aquí una subdivisión de los egresos e ingresos funcionalmente como ser proveedores extranjeros de maquinarias, bancos nacionales, etc.

Cuenta IV: Resultados de la Explotación.—Esta cuenta intenta dar una presentación clara de los verdaderos resultados comerciales de las empresas públicas, es decir, registrar en sus ingresos aquellos provenientes de la explotación propiamente tal, excluyendo los aportes fiscales, y en los gastos los que corresponden al ejercicio normal de una empresa, excluyendo los subsidios que pueden conceder por órdenes gubernativas. El saldo da una idea del grado en que la empresa se capitaliza o descapitaliza si no tuviera asistencia estatal o de otra forma.

Cuenta V: Resultados Ajenos a la Explotación.—En la parte de ingresos se registran aquí todos aquellos que no tienen una relación directa con la explotación de la empresa como ser los aportes estatales, las subvenciones recibidas de organismos internacionales o nacionales, etc. En los gastos se computan los desembolsos no ligados a la explotación como subvenciones a los particulares, pago de deudas que no corresponden a la empresa, etc. El saldo indica el grado en que debe recurrirse a la asistencia estatal o particular para capitalizar o evitar la descapitalización.

Cuenta VI: Resumen.—De estas cinco cuentas fundamentales señaladas más arriba puede deducirse una sexta, que hace de resumen de todo el movimiento financiero-económico de la empresa. En el lado izquierdo se muestran todos los saldos que han significado un incremento de los componentes del activo —activos físicos y financieros, mientras que en el derecho se registran las fuentes del financiamiento— aumento de las obligaciones por cumplir y superávit en cuenta corriente. La diferencia entre ambos lados corresponde a los cambios ocurridos en la posición de caja de la empresa.

SALIDAS **I. — CUENTA: Cambios en los Activos Físicos:** **ENTRADAS**

A.—Gastos para la Formación de Capital Físico.

1.—Vía y Obras:

Compra de terrenos.
Compra de edificios.
Construcción de edificios.
Cortes y terraplenes.
Sellos y Cunetas.
Túneles.
Puentes Mayores.
Puentes menores y alcantarillas.
Defensas.
Durmientes.
Rieles y accesorios de anrieladura.
Lastre chancado y común.
Señales y líneas telegráficas y telefónicas.
Líneas aéreas de electrificación y distribución de energía.
Aguadas.
Carboneras.
Cierros.
Plataformas y corrales.
Tornamesas.

2.—Equipos:

Locomotoras a vapor.
Locomotoras eléctricas.
Carros de Carga.
Coches de pasajeros.
Autocarriles y motorrieles.
Automotores.

C.—Disminución del Capital Físico.

1.—Vía y Obras:

Venta de terrenos.
Venta de edificios.
Venta de maquinaria.

2.—Castigo Vía y Obras.
3.—Castigo Equipos.
4.—Castigo Maquinaria.
5.—Castigo herramienta.
6.—Castigo Muebles y Enseres.
7.—Otros castigos al capital físico.

D.—Saldo: Aumento Neto del activo físico de la Empresa.

E.—Reducciones en los Inventarios.

1.—Entrega de materiales varios.
2.—Entrega de combustible.

F.—Saldo: Aumento neto de los Inventarios.

3.—Maquinarias.

4.—Herramientas y útiles de trabajo:

Hoteles.
Adquisiciones de terrenos y edificios.
Nuevas construcciones de hoteles.

6.—Aserraderos:

Terrenos.
Adquisición de edificios.
Nuevas construcciones.
Maquinarias.
Muebles y Enseres.
Herramientas y útiles de trabajo.

7.—Vehículos.

8.—Adquisición de Muebles y Enseres.

B.—Gastos para Formación de Inventarios.

1.—Materiales varios.
2.—Combustibles.
3.—Materiales en tránsito.
4.—Trabajos en ejecución.
5.—Otros.

SALIDAS **II.—CUENTA: Cambios en los Activos Financieros:** **ENTRADAS**

A.—Aumento de los Activos Financieros Diferentes de Caja.

1.—Inversiones Varias:

Acciones de empresas públicas.
Bonos Fiscales y Semifiscales.
Debentures.
Acciones de empresas privadas.
Otras inversiones financieras.

2.—Préstamos Concedidos.

Cuentas de Cobranza.
Fletes por Cobrar.
Letras por Cobrar.
Deudas del Fisco - y Reparticiones Públicas.

B.—Disminución de los Activos Finan. Diferentes de Caja.

3.—Reducciones de las Inversiones:
Varias.
Venta de acciones de empresas públicas.
Venta de bonos fiscales y semifiscales.
Venta de Debentures.
Venta de acciones privadas.
Otras salidas.

C.—Recuperaciones de Préstamos.
Cuentas en Cobranza.
Fletes por Cobrar.
Letras por Cobrar.

D.—Saldo: Aumento Neto de los Activos Financieros diferentes de caja.

SALIDAS III.—CUENTA: Cambios en las Obligaciones por Cumplir: ENTRADAS

A.—Disminución de las Obligaciones Financieras.

1.—Pagos a Instituciones Financieras:
Banco Central de Chile.
Banco del Estado.
Caja de Amortización.
Otros Bancos Comerciales.

2.—Pagos a Empresas no Financieras:
Acreedores varios.
Letras por pagar.
Cuentas Corrientes.
Pago de sueldos atrasados.
Impuestos atrasados.

C.—Saldo: Aumento neto en las obligaciones financieras.

B.—Aumento de las Obligaciones Financieras.

3.—Crédito de las Instituciones Financieras:
Banco Central de Chile.
Caja de Amortización.
Banco del Estado.
Otros Bancos.

4.—Crédito de Empresas no Financieras:
Créditos de los proveedores.
Depósitos de Terceros recibidos.
Otros créditos recibidos.

SALIDAS IV.—CUENTAS: Resultados de la Explotación: ENTRADAS

A.—Gastos de Explotación.

1.—Servicios Personales:
Sueldo base.
Otros sueldos.
Trienios.
Asignación Familiar.
Bonificaciones.
Gratificaciones.
Otros Sobresueldos.
Jornales bases.
Sobrejornales.
Asignación familiar jornales.
Gratificaciones a jornales.
Otros Jornales.

2.—Gastos Generales:
Avisos, libros, revistas.
Arriendos oficinas.
Gastos Funcionarios enc. Direcc.
Relaciones con otros ferrocarriles.
Gastos menores de movilización.
Reparaciones de automóviles.
Viáticos contrata.
Viáticos jornales.
Premios y concursos.

B.—Ingresos de Explotación.

1.—Producto del Tráfico:
Pasajes.
Equipaje.
Carga.

2.—Otros Ingresos de Explotación:
Avisos y concesiones.
Castigos Recuperados.
Comisión cheques de viaje.
Comisión reembolsos.
Confiscaciones y multas.
Entradas de comercio.
Productos de agua.
Productos de muelles.
Reintegro presupuestos vencidos.

3.—Ingresos varios:
Arriendos de bienes.
Dividendos de Acciones.
Intereses.
Utilidades por venta de materiales.
Ventas de salitre.
Otros Ingresos.

C.—Saldo: Pérdida Neta de explotación.

Gastos de Fiscalización.
Gastos de Propaganda.
Movilización Consejo de Vialidad.
Servicio Fianza del Personal.
Prima seguro transporte.

3.—Materiales y Combustibles:

Materiales varios.
Carbón.
Petróleo.
Combustibles diversos.
Energía Eléctrica.
Provisiones para alimentación.

4.—Previsión y Protección Social.

Jubilaciones y pensiones.
Desahucios.
Previsión Social.
Gastos del Servicio Médico.
Gastos de Bienestar.

5.—Castigos y depreciaciones:

Vía y Obra.
Equipo.
Maquinaria.
Herramientas.
Muebles y Enseres.
Hoteles.
Otros.
Provisiones para pérdidas en otros ramales.

6.—Otros Pagos:

Gastos Financieros:
Intereses Bancarios.
Derechos o tramitaciones de créditos.
Intereses de pagos atrasados.
Gastos por aceptación de letras.
Gastos notariales.

ESQUEMA SIMPLIFICADO DE ORDENAMIENTO DE LAS TRANSACCIONES INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.

SALIDAS — CUENTA I: Cambios en los Activos Físicos. — ENTRADAS

A.—Adquisiciones de Capital Fijo.

1.—Compra de sitios, fundos, terrenos, edificios construídos.

2.—Construcción de locales:

a) Habitaciones.

b) Comerciales.

c) Otros.

Adquisición de Materiales Inventariables:

1.—Muebles, útiles y otros enseres inventariables.

2.—Vehículos motorizados.

3.—Instrumental médico, etc.

B.—Ventas de Activos Fijos:

3.—Ventas de sitios, fundos, edificios.

4.—Depreciación de los Activos Fijos.

C.—Aumento Neto de los Activos Fijos.

D.—Reducciones en los inventarios.

E.—Saldo: Aumento neto de los inventarios.

SALIDAS — CUENTA II: Cambios en los Activos Financieros. — ENTRADAS

A.—Adquisiciones de Valores Financieros:

1.—Bonos Fiscales.

2.—Acciones de empresas semifiscales.

3.—Acciones de empresas privadas.

D.—Concesión de Préstamos en Cuenta Corriente a Imponentes:

1.—Préstamos personales a imponentes.

2.—Préstamos Hipotecarios a imponentes.

3.—Préstamos Médicos a imponentes.

G.—Concesión de Préstamos a Particulares:

1.—Deudores en cuenta corriente.

2.—Letras por cobrar y otros.

B.—Venta de Valores Financieros:

1.—Bonos Fiscales.

2.—Acciones de Empresas semifiscales.

3.—Acciones de Empresas privadas.

C.—Saldo: Aumento neto de los valores financieros.

E.—Devolución de préstamos por los imponentes:

1.—Préstamos personales.

2.—Préstamos Hipotecarios.

3.—Préstamos Médicos.

F.—Saldo: Aumento neto de los préstamos a los imponentes.

H.—Devolución de Préstamos por los particulares:

1.—Deudores varios.

2.—Letras por cobrar, etc.

I.—Aumento neto de los préstamos a particulares.

SALIDAS	CUENTA III: Cambios en las Obligaciones Financieras.	ENTRADAS

A.—Pago de Obligaciones Financieras:

1.—A los bancos particulares.

2.—Al Banco del Estado y Central.

3.—A otras Instituciones semifiscales.

4.—A los acreedores particulares.

Nota: La Cuenta III indica el financiamiento externo de las instituciones de Seguridad Social.

B.—Aumento de las Obligaciones Financieras:

1.—Créditos en los bancos particulares.

2.—Créditos en los bancos semifiscales.

3.—Créditos concedidos por los particulares.

E.—Aumento/Disminución en las Obligaciones financieras.

SALIDAS	CUENTA IV: Ingresos y Gastos Corrientes.	ENTRADAS

A.—Beneficios Corrientes concedidos a los imponentes.

1.—Jubilaciones, pensiones, etc.

2.—Cuotas mortuorias.

3.—Asignación familiar.

4.—Auxilios de cesantía.

5.—Auxilios a los huérfanos, etc.

B.—Gastos de Administración:

1.—Sueldos y jornales del personal propiamente administrativo.

2.—Compra de bienes y servicios para fines administrativos.

3.—Gastos derivados de las inversiones:
Intereses.
Contribuciones, etc.

4.—Depreciación de los activos físicos.

5.—Otros desembolsos en cuenta corriente.

D.—Saldo: Excedentes del Ejercicio.

C.—Ingresos por Imposiciones y otros.

1.—Imponentes.

2.—Patronales.

3.—Estatales.

4.—Entradas por explotación de servicios, dividendos, intereses, etc.

Cambios en los Activos	CUENTA V: RESUMEN	Cambios en el Patrimonio Neto y las Obligaciones Financieras.

A.—Incremento Neto de los Activos Fijos:

1.—Activos ya existentes (I-A-I menos I-B-3).

2.—Formación de nuevo capital (I-A-2 menos I-B-4).

3.—Total aumento activos fijos (I-C).

B.—Incremento neto en los inventarios (I-E).

C.—Aumento neto de los Valores Financieros (II-C).

D.—Aumento neto de los préstamos a los imponentes (II-F).

E.—Aumento neto de los préstamos a los particulres (II-I).

H.—Aumento neto en Activos Disponibles:

1.—En Caja.

2.—En depósitos bancarios a corto plazo.

3.—En depósitos a largo plazo.

F.—Excedentes en Cuenta Corriente (IV-D).

G.—Incremento neto de las obligaciones financieras (III-E).

FE DE ERRATAS

Página	Línea	Dice:	Debe decir:
36	37	má elevada	más elevada
80	44	vigente y pueda	vigente, puede
81	1	se conocía	se concebía
82	2	, imperaban	, e imperaban
148	41	c) Juzgados e) Otros	c) Juzgados d) Prisiones e) Otros
150	31	Ministerio de Educación: Secretaría y Administración General	Ministerio de Educación Secretaría y Administración General Dirección de Educación Secundaria.
150	32	Ministración de Salud y Previsión Social:	Ministerio de Salud y Previsión Social: Secretaría y Administración General
151	27	Senado	Bibliotecas y Archivos
151	28	Cámara de Diputados	Superintendencia de Educación
151	29	Biblioteca del Congreso	Se suprime
151	3	Presidencia: Biblioteca y Archivo Superintendencia de Educación.	Se suprime
151	27	Congreso:	Presidencia:
152	9	Ministerio de Obras Públicas: Secretaría y Departamentos Comunes Obras Ferroviarias Subsecretaría de Guerra Subsecretaría de Aviación Subsecretaría de Marina	Ministerio de Obras Públicas: Secretaría y Departamentos Comunes Obras Ferroviarias Obras Sanitarias Dirección de Arquitectura
152	10	Ministerio de Hacienda: Obras Sanitarias Dirección de Arquitectura	Ministerio de Defensa: Subsecretaría de Guerra Subsecretaría de Marina Subsecretaría de Aviación.
152	13	Ministerio de Defensa:	Ministerio de Hacienda:
163	4	2.—Vehículos motorizados.	Se suprime
163	5	3.—Instrumental médico, etc.	Se suprime
163	11	Adquisición de Materiales Inventariables: 1.— Mlebles, útiles y otros enseres inventariables.	Adquisición de Materiales Inventariables: 1.— Muebles, útiles y otros enseres inventariables. 2.— Vehículos motorizados: 3:— Instrumental médico, etc.

IMPRENTA "ROMA"
VERGARA 677
SANTIAGO

Aprov. 1957 - 6-13 - 1.000 Ejs.