

LAS FINANZAS PUBLICAS EN UN CONTEXTO INFLACIONARIO ^(o)

Por Julio Piekarz*

I. INTRODUCCION

El déficit fiscal, determinado por la brecha entre los ingresos -excluidos los que derivan del endeudamiento- y los egresos, debe necesariamente financiarse a través de la emisión de obligaciones públicas primarias. En la medida en que las obligaciones emitidas por el Gobierno para financiar su desequilibrio son colocadas en el Banco Central o en el exterior -opciones recurrentemente utilizadas por las administraciones en países caracterizados por la inexistencia de mercados domésticos desarrollados de capital- la contrapartida es emisión, aumentos de la base monetaria y expansión de la cantidad de dinero.

El efecto generalmente expansivo de la cantidad de dinero que tiene el déficit fiscal ha inducido una profusa literatura sobre sus efectos inflacionarios, en la que se centra la atención en la causalidad que va desde el déficit, a través de la emisión de dinero, al aumento de precios. En años recientes, no obstante, estimulados por diversos desarrollos, han crecido el interés y la preocupación por la dirección de causalidad inversa, es decir la

(^o) Este estudio constituye la sección III del trabajo "La financiación del gasto público", presentado en el VII Seminario Interamericano de Presupuesto (Buenos Aires, agosto de 1978). Se agradecen los comentarios recibidos en dicha oportunidad. (*) Centro de Estudios Monetarios y Bancarios.

que va de la inflación al déficit. En otros términos, ha crecido el interés por el efecto que la inflación puede tener sobre los ingresos y egresos del Sector Público y, por tanto, sobre la brecha que debe eventualmente financiarse con endeudamiento, particularmente con emisión. 1/

Un antecedente directo de este interés reciente puede encontrarse en el análisis de los problemas que la inflación plantea a los sistemas fiscales de los países desarrollados. En efecto, al descansar los mismos en medida importante en el impuesto sobre los ingresos, que es de carácter progresivo, la inflación se traduce en un aumento significativo de la presión tributaria aun cuando los ingresos reales se mantengan estacionarios, lo que generalmente atenta contra los objetivos de estímulo de la producción y equidad vertical en función de los cuales esos sistemas tributarios han sido diseñados.

La reacción del impuesto sobre los ingresos a la inflación en razón de su progresividad, analizada originalmente con fines principalmente teóricos, se tradujo en la elaboración e implementación de esquemas de ajuste por inflación ante el avance del registro inflacionario de los países desarrollados en la presente década. Esa misma aceleración inflacionaria, por otra parte, al ir acompañada de tendencias recesivas en la actividad económica, alteró la propiedad de estabilizadores automáticos de la economía de que estaban dotados los sistemas fiscales de esos países en virtud de su progresividad. El aumento de la presión tributaria inducido por la inflación se convierte, efectivamente, en un elemento eventualmente desestabilizador cuando la inflación es acompañada de recesión.

Paradójicamente, es en el caso de los países de menor desarrollo, en que a diferencia de los desarrollados la inflación ha asumido caracteres crónicos y agudos, donde -con excepciones- la atención sistemática por los efectos de la inflación sobre los ingresos y egresos del Sector Público es más reciente. La naturaleza de los problemas encontrados es, además, diferente. El efecto de la inflación

sobre los impuestos de carácter progresivo es, naturalmente, semejante al experimentado en los países desarrollados, pero la importancia de esos impuestos en las recaudaciones totales del Gobierno es mucho menor. Ello, conjugado con importantes elementos de inflexibilidad y fallas estructurales de sus sistemas fiscales, resulta en una baja elasticidad de los ingresos tributarios respecto de cambios en el nivel de precios, con la consecuencia de que el efecto de la inflación sobre el déficit fiscal asume un claro carácter desestabilizador aun en las condiciones usualmente analizadas de que la inflación se manifieste en un contexto de expansión económica. Este indeseable efecto desestabilizador se da, en el caso de estos países, en adición al efecto distorsionante de la inflación sobre la estructura impositiva originalmente diagramada en términos de equidad distributiva y estímulo de la producción y sobre la estructura misma del gasto público.

El objeto de este informe es precisamente analizar la relación existente entre inflación e ingresos y egresos del Sector Público pasando revista a sus determinantes, sus efectos sobre los objetivos perseguidos por el Gobierno y las posibles medidas de política que, sujetas a las restricciones planteadas por esos objetivos, han sido sugeridas -y en varios casos puestas en práctica- para enmendar las distorsiones generadas. En la medida en que el análisis se ilustre con referencias a alguna situación específica, esta será mayormente la de Argentina, país que a partir de 1976 inició la introducción sistemática de un conjunto de instrumentos dirigido a adecuar el funcionamiento del Sector Público a las condiciones inflacionarias vigentes, principalmente a través de mecanismos que garanticen una mayor flexibilidad de sus ingresos a cambios en el nivel de precios y/o en las tasas de inflación.

II. SECTOR PUBLICO, POLITICA PRESUPUESTARIA E INFLACION

Una breve descripción general de los fines de la política presupuestaria es necesaria para evitar que el análisis de los efectos de la inflación sobre los ingresos y egresos del Gobierno proceda, tanto en sus aspectos positivos como normativos, en un vacío determinado por la ausencia de un criterio orientador. De otro modo, no sería posible evaluar el significado de una cierta reacción de las distintas partidas presupuestarias a cambios en el nivel de precios y/o en las tasas de inflación, al tiempo que se carecería de un criterio para diseñar las medidas correctivas en forma relevante.

En términos de teoría corriente de las Finanzas Públicas los objetivos perseguidos por el Gobierno a través de su política presupuestaria se expresan, implícita o explícitamente, en sus presupuestos parciales de asignación, de distribución y de estabilización, los que se compatibilizan en un presupuesto global. El presupuesto de asignación determina el volumen total y composición de los bienes colectivos que proveerá el Estado con los recursos obtenidos mediante el ejercicio de su poder impositivo y otras fuentes de ingresos. El presupuesto de distribución instrumenta los ajustes que se haya eventualmente decidido incorporar sobre la distribución del ingreso y la riqueza. El presupuesto de estabilización, finalmente, representa el uso de la política presupuestaria para contribuir -juntamente con otros instrumentos de política económica- al logro de un conjunto de metas de carácter macroeconómico que incluyen, principalmente, una utilización elevada y eficiente de los recursos, estabilidad de precios, equilibrio externo y crecimiento económico.

La ejecución de estos presupuestos parciales se materializa a través de un programa global de ingresos y gastos del Gobierno que, cuando menos teóricamente, presupone haber compatibilizado los distintos objetivos presupuestarios -provisión de bienes colectivos, redistribución del ingreso y la riqueza, estabilización, regulación y estímulo

lo de la economía- entre sí, así como la política presupuestaria misma con las otras políticas -monetaria, arancelaria, de ingresos, etc.- del Gobierno. Ello se traduce en la configuración de un sistema de ingresos -principalmente tributarios-, gastos y transferencias que, por no llamar óptimo, llamaremos adecuado a la situación de la economía y a los objetivos del Gobierno en un período dado.

Dentro de las restricciones que debe satisfacer el presupuesto global que surge de la compatibilización de los presupuestos parciales, se destacan las de que el volumen total de ingresos -determinado fundamentalmente por el tamaño del sistema tributario- cubra adecuadamente el presupuesto de asignación, que la distribución de la carga tributaria implícita en el presupuesto de distribución verifique los criterios de equidad impositiva que hayan sido adoptados minimizando los efectos colaterales sobre el nivel y eficiencia con que son utilizados los recursos, que el nivel de ingresos y gastos totales requerido por el presupuesto de estabilización sea compatible con la coyuntura por que pueda atravesar la economía y que el desequilibrio resultante no inhíba la consecución de las metas de la política monetaria.

En el diseño de la política presupuestaria se incorpora, naturalmente, una cierta hipótesis de inflación esperada, la que se constituye en un dato para el cálculo de ingresos, gastos y financiamiento; más aún, la elaboración del presupuesto no puede realizarse sin incorporar también algún diagnóstico del proceso inflacionario en curso, ya que el presupuesto de estabilización no es indiferente al tipo de inflación de que se trate. En este contexto, si el funcionamiento del Sector Público no es diseñado como para responder adecuadamente a los cambios, esperados o imprevistos, en el nivel de precios y/o en las tasas de inflación, la inflación puede cuestionar la eficacia de la política presupuestaria diagramada impidiendo alcanzar uno o varios de sus objetivos, quebrando la compatibilidad que

se había definido entre los mismos o tornándolos incompatibles con medidas de política originadas en otras áreas.

Ese cuestionamiento es más probable y más intenso en el caso en que las expectativas de inflación del Gobierno resulten equivocadas. En efecto, si el Gobierno prevé correctamente el cambio en los precios y éste, por ejemplo, se traduce en una disminución no deseada en la presión tributaria, es en principio posible neutralizar esa caída a través de la creación de nuevos impuestos o de la modificación de las tasas de los impuestos existentes, aun cuando en muchos casos ello requerirá modificar la distribución de la carga tributaria originalmente concebida, afectando, por tanto, el presupuesto de distribución. Si, sin embargo, existen obstáculos para instrumentar estos cambios en el sistema tributario en el corto plazo, la caída en la presión tributaria requerirá disminuir los gastos o buscar fuentes alternativas de financiamiento, afectándose también de este modo los presupuestos de asignación y de estabilización. Este ejemplo ilustra que, de no mediar mecanismos convenientes de adaptación de los ingresos y gastos del Gobierno a los cambios en el nivel de precios, estos afectan los distintos presupuestos parciales aun cuando sean correctamente previstos. La diferencia con el caso en que el cambio en los precios difiere del esperado es que en este caso el Gobierno carece de la posibilidad de intentar a tiempo la adaptación de la política presupuestaria, por lo que será conveniente en lo que sigue concentrar la atención en el efecto de los cambios no previstos en los precios, suponiendo que en la medida en que se previeron el Gobierno adoptó las modificaciones de la política presupuestaria que, dentro de sus restricciones, minimizaran el efecto de la inflación. Como lo demuestra la experiencia de distintos países, por otra parte, los cambios sobrevenidos en el nivel de precios han llevado a la necesidad de incorporar mecanismos automáticos y permanentes de ajuste, particularmente en aquellas economías en que a un período de relativa estabilidad de precios ha sucedido un rebrote inflacionario o en economías sometidas a una brusca aceleración inflacio

naria luego de un período de inflación crónica pero relativamente estable.

La desactualización a que puede quedar reducido el plan de ingresos y gastos del Gobierno como resultado de una inflación distinta de la prevista constituye un problema jurídico-contable enmendable en principio a través de los arbitrios administrativos y legales de que se disponga. De más difícil solución son las alteraciones que la no verificación de las expectativas de inflación incorporadas en la política presupuestaria produce en los presupuestos de asignación, de distribución y de estabilización. El distinto ritmo de inflación o el cambio en su naturaleza requerirá redefinir el presupuesto de estabilización. El presupuesto de asignación se verá afectado en una dirección y magnitud que dependen de la reacción de ingresos y gastos a cambios en el nivel de precios y/o en las tasas de inflación. Difícilmente el presupuesto de distribución preserve los criterios de equidad impositiva y neutralidad respecto de la eficiencia de la economía con que había sido elaborado. El desequilibrio resultante de ingresos y gastos, por su parte, no necesariamente conservará su compatibilidad con las metas de la política monetaria.

Se adelantó en I, por ejemplo, que en los sistemas fiscales con alta dosis de progresividad la inflación produce un aumento de la presión tributaria, es decir un aumento de los ingresos tributarios superior al crecimiento del ingreso nominal, distorsionando de ese modo la distribución de la carga tributaria que se había definido en el presupuesto de distribución. Dado que, por otra parte, en general en el corto plazo la inflación se traduce en un aumento del gasto de proporción menor o igual a la del aumento de precios, el aumento de la presión tributaria -si no es neutralizado por el aumento de la evasión que en muchos casos lo acompaña- genera fondos excedentes en el presupuesto de asignación y aumenta el superávit -o disminuye el déficit- en el presupuesto de estabilización de la economía. Este efecto sobre el presupuesto de estabili

zación se orienta en la dirección -no necesariamente en la magnitud- que requiere la economía o no, dependiendo de si la inflación se da en un marco de expansión o recesión económicas.

En economías cuyos sistemas fiscales poseen, en cambio, una baja capacidad de reacción de las recaudaciones tributarias a cambios no previstos en el nivel de precios y/o en las tasas de inflación, la inflación cuestiona el presupuesto de asignación impidiendo llevar a cabo todos los gastos previstos y, contrariamente a lo que sucede en los países desarrollados, aumenta el déficit -o disminuye el superávit- del presupuesto de estabilización. A las distorsiones del presupuesto de distribución que produce la progresividad incluida en el sistema fiscal, por escasa que ella sea, se añaden las que se originan en el efecto de la inflación sobre la equidad del sistema tributario.

En la medida en que la inflación altere los presupuestos parciales de asignación, distribución y estabilización en una dirección y/o magnitud distinta de la requerida, planteando incluso incompatibilidades entre los mismos así como en relación con otras áreas de política, se hace necesario introducir en la política presupuestaria ajustes que, cuando menos, la tornen menos sensible a las distorsiones provocadas por la inflación. Estos ajustes pueden asumir la forma de modificaciones periódicas y discrecionales del plan de ingresos y gastos del Gobierno -dentro de los cuales se incluyen los que se originan en cambios previstos en el nivel de precios- o bien de mecanismos automáticos y permanentes que garanticen una rápida adecuación de la política presupuestaria a las condiciones inflacionarias vigentes en la dirección deseada.

Sea cual fuere el mecanismo de ajuste adoptado, los agentes de la política económica a cargo de su diseño deben tener en cuenta en él la restricción planteada por la diversidad de fines perseguidos por la política presupuestaria -expresados en los distintos presupuestos parciales- y la necesidad de compatibilidad entre los mismos.

III. PRESUPUESTOS PARCIALES Y NIVELES DEL SECTOR PUBLICO

El Sector Público incluye entes o niveles heterogéneos en lo que respecta al origen de sus ingresos, la estructura de sus gastos, las fuentes legalmente permisibles de financiamiento de sus eventuales desequilibrios y el grado de autonomía con que pueden formular sus planes económicos.

Precisamente por su diversidad, difiere la intensidad y los canales a través de los cuales cada uno de estos entes o niveles afectan los presupuestos de asignación, distribución y estabilización del Estado.

El presupuesto de asignación, diseñado para financiar la provisión de bienes colectivos, está básicamente ligado a los niveles del Sector Público para los cuales los recursos tributarios constituyen la principal fuente de ingresos. Ello se entiende si se considera que la provisión de bienes colectivos encuentra su quizás principal fundamento técnico en las dificultades para asegurar su oferta a través del mecanismo de mercado. En condiciones normales, también en relación con el presupuesto de distribución los niveles del sector público de relevancia son los de ingresos predominantemente tributarios, ya que el sistema impositivo es generalmente considerado la herramienta básica de política para la redistribución del ingreso y la riqueza, no sólo a través de las transferencias directas de fondos entre agentes económicos que implica sino también a través de la forma en que distribuye el pago de los bienes y servicios colectivos que provee, el que, dependiendo de su estructura, beneficia en forma diferencial a distintos sectores de la población.

En ocasiones, sin embargo, la política de precios y tarifas de las empresas y sociedades del Estado -entes en cuyos ingresos predominan los originados en ventas-, hasta el punto en que es orientada por el Gobierno y no decidida en forma autónoma, ha sido utilizada como un instrumen

to redistributivo aun a costa de los serios efectos colaterales que esto puede eventualmente tener sobre las empresas y sociedades afectadas y sobre la eficiencia de la economía.

En lo que hace al presupuesto de estabilización, el criterio más adecuado para seleccionar los niveles del Sector Público que lo afectan reside en el grado de autonomía de que, por razones formales o de hecho, gozan en la formulación de sus políticas. En el caso extremo de un ente con total independencia decisional el Gobierno no puede orientar su política de ingresos y gastos con fines de estabilización. Si bien cuanto mayor sea el grado de dependencia de los distintos niveles con respecto a las decisiones de política económica centralizadas en el Gobierno mayor será la posibilidad de diseñar una política efectiva de estabilización, en cada caso es necesario considerar la forma en que cada nivel debe resignar con ello parte de sus objetivos específicos.

Según las consideraciones precedentes, en el caso argentino los entes ligados a los presupuestos de asignación y distribución resultarían la Administración Nacional, las Provincias y Territorio Nacional de Tierra del Fuego, las Municipalidades y los Fondos Energéticos. En efecto, puede verse en el Cuadro N° 1 -donde se muestra, para el año 1976, la composición de los ingresos y egresos de los distintos niveles del Sector Público Argentino a precios de 1970 2/- que para los entes o niveles mencionados los ingresos tributarios constituyen la principal fuente de recursos. El Sistema de Seguridad Social, si bien con ingresos de carácter enteramente tributario, no persigue explícitamente objetivos redistributivos ni está diseñado para proveer bienes colectivos. En el caso de las Empresas y Sociedades del Estado, en cambio, los ingresos por ventas constituyen la fuente prácticamente exclusiva de recursos; nótese que, en el año elegido para ilustración, los mismos representan un volumen de fondos superior al captado por la Administración Nacional y alcanzan una tercera parte del total de ingresos corrientes del Sector Público excluidos

CUADRO N° 1

SECTOR PÚBLICO ARGENTINO, ESQUEMA DE AHORRO E INVERSIÓN - Año 1976 (+)

(En millones de pesos de 1970)

Concepto	Administración Central	Cuentas Especiales	Organismos Descentralizados	Administración Nacional	Provincias y Territorio Tigra del Fuera	Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires	Empresas y Sociedades del Estado	Sistema de Seguridad Social	Sector Público Argentino	Fondos Energéticos (A)
INGRESOS CORRIENTES	6.432	1.723	1.672	9.827	4.959	451	10.567	4.287	30.091	517
- Tributarios	5.474	1.468	1.143	8.084	4.396	447	-	4.238	17.165	526
- No Tributarios	958	255	529	1.742	564	5	-	106	2.417	-
- Ingresos por ventas	-	-	-	-	-	-	10.303	-	10.303	-
- Otros ingresos corrientes ..	-	-	-	-	-	-	264	-	264	-
- Recursos que financian gastos de funcionamiento	-	-	-	-	-	-	-	(57)	(57)	(8)
GASTOS CORRIENTES	6.924	694	1.738	9.356	5.130	532	10.145	3.588	28.751	10
- Personal	2.821	318	1.000	4.139	3.206	345	3.349	-	11.039	-
- Bienes y servicios	1.539	332	574	2.446	608	143	5.877	-	9.073	-
- Intereses y gastos de la deuda	1.497	2	78	1.578	26	2	586	-	2.192	-
- Otras transferencias corrientes y de capital	1.066	42	86	1.194	1.290	42	-	3.588	6.114	10
- Otros gastos corrientes ...	-	-	-	-	-	-	333	-	333	-
INVERSIÓN FÍSICA	1.086	624	1.802	3.511	3.094	109	5.450	-	12.164	-
- Bienes	742	479	135	1.356	179	11	-
- Trabajos públicos	344	144	1.667	2.155	2.915	98	-
INGRESOS DE CAPITAL	16	9	4	28	29	.	81		139	-
INVERSIÓN FINANCIERA	260	381	77	718	75	.	550	698	2.042	-
NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO ..	1.821	- 33	1.941	3.729	3.311	190	5.497	-	12.726	- 507
TRANSFERENCIAS CORRIENTES Y DE CAPITAL	7.914	846	1							
- A Empresas y Sociedades del Estado	2.188	308	-							
- A Provincias	2.113	422	1							
- A M.C.B.A.	178	-	-							
- A Sistema Seguridad Social ..	35	-	-							
- A Cuentas Especiales	932	-	-							
- A Organismos Descentralizados ..	1.808	116	-							
PRESTAMOS Y APORTES DE CAPITAL ..	929	132	-							
- A Empresas y Sociedades del Estado	929	132	-							
- A Provincias y M.C.B.A.	-	-	-							

(A) Las cifras del ente Fondos Energéticos corresponden al año 1973.

(+) Excluye el nivel del Sector Público constituido por las Municipalidades, excepto la de la Ciudad de Buenos Aires.

los Fondos Energéticos, lo que da una idea de la potencia lidad adicional que obtiene el presupuesto de estabilización en la medida en que el mismo incorpore este nivel del Sector Público. Desde el punto de vista del presupuesto de estabilización, por otra parte, son relevantes los ingresos y egresos y el volumen y composición del financiamiento de todos los niveles del Sector Público que, dependiendo de la autonomía decisional de que gozan, cabe considerar como parte de la política presupuestaria. El caso más dudoso en este sentido es el de las Empresas y Sociedades del Estado; sin embargo, aun cuando ellas cuenten con un grado importante de independencia administrativa y ejecutiva, debe tenerse en cuenta que, al menos en el caso argentino, sus ingresos y egresos afectan las necesidades de financiamiento del Tesoro, debido a que este contribuye a cubrir el desequilibrio de esos entes a través de transferencias corrientes y de capital y de aportes de capital, afectándose de ese modo el presupuesto de estabilización.

El análisis de los efectos de la inflación sobre los presupuestos parciales que integran la política presupuestaria, así como el diseño e implementación de medidas correctivas, deben llevarse a cabo en relación con todos los entes o niveles del Sector Público de los que esos presupuestos dependen. A efectos de no prejuzgar acerca de la inclusión o exclusión de las Empresas y Sociedades del Estado, cuya independencia en la formulación de planes económicos puede variar en distintos países o situaciones y, además, teniendo en cuenta la característica del caso argentino por la cual ese nivel del Sector Público incide indirectamente sobre el presupuesto de estabilización, en este trabajo el análisis del efecto de la inflación sobre las recaudaciones tributarias (punto V) se complementará con un breve análisis de los efectos de la inflación sobre los ingresos por ventas (punto VII). Los breves comentarios que se realizan sobre los determinantes de la reacción del gas público a cambios en el nivel de precios (punto VIII) son de carácter general y principalmente aplicables al Sub sector Gubernamental del Sector Público.

IV. NIVEL DE PRECIOS, TASA DE INFLACION Y TASA DE INFLACION ESPERADA

La naturaleza del tema de este trabajo hace conveniente precisar la relación entre cambios en el nivel de precios, tasas de inflación y tasas de inflación esperadas antes de entrar en materia. Adelantando el análisis efectuado en los puntos V, VII y VIII se verá que, en ausencia de medidas correctivas, los ingresos y gastos reales del Gobierno dependen sensiblemente, aparte de las múltiples otras variables de que puedan depender, del nivel de precios, de la tasa observada o registrada de inflación y de la tasa de inflación esperada. En relación con los ingresos, los cambios en el nivel de precios ejercen su influencia principalmente a través de la desactualización de las bases gravadas de ajuste no automático, impuestos específicos, exenciones y deducciones y de la progresividad del impuesto a los ingresos. En un contexto inflacionario, por otra parte, las tasas de inflación observadas y esperadas se convierten en variables relevantes para la toma de decisiones económicas, tanto por parte de los particulares como del Estado, pudiendo entonces afectar, por ejemplo, el volumen de las bases gravadas, las decisiones de producción de las Empresas y Sociedades del Estado o las decisiones de gasto del Subsector Gubernamental. Ello aparte del hecho de que la tasa de inflación observada afecta la tasa esperada de inflación, de la que dependen el grado de evasión en las declaraciones fiscales y las decisiones de demorar el pago de obligaciones fiscales declaradas por parte de los contribuyentes.

Los cambios absolutos en el nivel de precios, la tasa de inflación observada y las tasas esperadas de inflación están relacionados. La relación entre el cambio en el nivel de precios y la tasa de inflación observada es evidente y está dada por

$$\pi_t = \frac{\Delta p_t}{p_{t-1}} \quad (1)$$

donde:

π_t : tasa de inflación observada en t,

p_t : nivel de precios en t.

Dado p_{t-1} , que en cada período t es un dato, la tasa de inflación observada es mayor cuanto mayor es el cambio en el nivel de precios. En cuanto a la tasa esperada de inflación, existe una diversidad de teorías acerca de cómo elaboran los agentes económicos sus expectativas de inflación, las que en general, no obstante, hacen la tasa esperada de inflación dependiente, en parte, de la tasa observada. La proporción en que varía la tasa esperada ante una variación proporcional unitaria de la tasa observada define la elasticidad de expectativas de inflación y, en general, se espera que la misma sea positiva, es decir que cuanto mayor sea la tasa observada se espera que mayor sea la tasa esperada. Como la tasa observada de inflación será tanto mayor cuanto mayor sea el cambio en el nivel de precios, la tasa esperada de inflación también depende directamente del mismo.

El efecto de un aumento en el nivel de precios sobre los ingresos y gastos reales del Gobierno se produce, por tanto, a través del cambio absoluto en el nivel de precios y/o a través del aumento en las tasas observada y esperada de inflación inducido por ese aumento de precios. Llamando X alternativamente a los ingresos o gastos nominales del Gobierno, las consideraciones precedentes permiten describir del siguiente modo el cambio dX inducido por un aumento de precios dp:

$$dX = \left(\frac{\partial X}{\partial p} + \frac{\partial X}{\partial \pi} \frac{\partial \pi}{\partial p} + \frac{\partial X}{\partial \pi^e} \frac{\partial \pi^e}{\partial \pi} \frac{\partial \pi}{\partial p} \right) dp \quad (2)$$

donde:

π : tasa observada de inflación,

π^e : tasa de inflación esperada,

y la elasticidad-nivel de precios de los ingresos o gastos nominales del Gobierno, o sea la variación porcentual de los mismos originada por una variación porcentual unitaria del nivel de precios resulta, entonces,

$$E_{X,p} = \frac{dX}{dp} \frac{p}{X} \quad (3)$$

donde:

$E_{X,p}$: elasticidad-nivel de precios de los ingresos o gastos nominales del Gobierno.

En el análisis que se efectúa en los puntos siguientes se utilizará el concepto de elasticidad-nivel de precios de diversos conceptos, por ejemplo, de ingresos y gastos, entendiendo por tal la proporción en que el ingreso o egreso varía ante una variación proporcional unitaria en el nivel de precios. Debe entenderse, sin embargo, que el cambio en el ingreso o egreso -o cualquier otro concepto para el que se calcule su elasticidad-nivel de precios- se refiere a la reacción total del mismo al cambio en el nivel de precios y al cambio en las tasas observada y esperada de inflación que ese cambio en el nivel de precios implica.

V. EFECTOS DE LA INFLACION SOBRE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS

V.1. Distinción entre recaudaciones nominales y recaudaciones reales.

Debe ser evidente que en la base del análisis de la relación entre inflación e ingresos tributarios se encuentra la distinción entre valor nominal y valor real de las recaudaciones. El valor nominal de las recaudaciones mide los ingresos impositivos a precios corrientes, en tanto que

el valor real de las recaudaciones los mide a precios constantes de un período base dado.

El valor real de las recaudaciones surge de corregir o deflacionar el valor nominal de cada período por la variación registrada por algún índice de precios entre el período base y el período de medición. Así,

$$R_t = \frac{R_t^n}{IP_t} \quad (4)$$

donde:

R_t : valor real de las recaudaciones en el período t,

R_t^n : valor nominal de las recaudaciones en el período t,

IP_t : índice de precios en t con base en un período dado.

De este modo, el valor real de las recaudaciones pretende medir el poder adquisitivo de los ingresos tributarios haciéndolo, naturalmente, en términos de los bienes en función de los cuales se calcula el índice utilizado como deflador. El período de análisis puede ser el mes, trimestre, año, dependiendo del interés del analista; como la distinción entre recaudaciones nominales y reales es, sin embargo, tanto más importante cuanto mayor sea el registro inflacionario de la economía y, además, las recaudaciones impositivas están por definición sujetas a una cierta estacionalidad, es conveniente evitar la elección de períodos demasiado pequeños.

Es claro que el tamaño del sistema tributario o su capacidad para contribuir a los gastos previstos en el presupuesto de asignación depende del valor real de las recaudaciones y no de su valor nominal. En algunos análisis, como alternativa a la deflación de las recaudaciones nominales, se sigue la práctica de relacionarlas con el Producto Bruto Interno, lo que resulta en el concepto de presión tributaria:

$$t_t = \frac{R_t^n}{Y_t} \quad (5)$$

donde:

t_t : presión tributaria en el período t ,

Y_t : Producto Bruto Interno a precios corrientes en el período t .

V.2. Problemas de medición de las recaudaciones reales.

La deflación de las recaudaciones nominales para obtener una serie de recaudaciones a precios constantes plantea un primer problema que merece cierta atención y que consiste en cuál es el índice de precios significativo para efectuar la corrección, ya que en la medida en que los procesos inflacionarios van generalmente acompañados de cambios significativos en los precios relativos, diversos índices darán resultados distintos. Desde el punto de vista del presupuesto de asignación, por ejemplo, es decir desde el punto de vista de la capacidad del Gobierno para encarar los gastos que deba efectuar, es evidente que el índice relevante es el que mide la evolución de los precios de los bienes y servicios que adquiere, o sea un índice de precios del gasto público. Este es el índice que importa, también, para la magnitud del déficit que debe ser financiado. Ese índice, sin embargo, no mide con precisión la magnitud del esfuerzo o recursos reales que aportan los contribuyentes; desde este punto de vista el índice más adecuado lo constituye un índice de los ingresos de los contribuyentes, o sea un índice de precios de los factores de la producción o precios implícitos en el Producto Bruto Interno a costo de factores. El concepto de presión tributaria deflaciona implícitamente las recaudaciones nominales con un índice de ese tipo, ya que

$$t_t = \frac{R_t^n}{Y_t} = \frac{R_t^n / \overline{IP}_t}{y_t} \quad (6)$$

donde:

\overline{IP}_t : índice de precios implícitos en el Producto Bruto Interno en t con base en un período dado,

y_t : Producto Bruto Interno en t a precios constantes del período base.

Es difícil evitar en este punto, aparte de la recomendación general al analista de que proceda con conciencia de estas distinciones, la conclusión ecléctica pero común en estos casos de que el índice relevante depende de las finalidades del análisis.

V.3. Elasticidad-nivel de precios de las recaudaciones.

Es conveniente partir, en el análisis del efecto de la inflación sobre el tamaño del sistema tributario, de un concepto global de elasticidad de las recaudaciones nominales a los cambios en el nivel de precios o elasticidad-nivel de precios de las recaudaciones nominales. Esa elasticidad puede definirse como la proporción en que varían las recaudaciones nominales ante una variación porcentual unitaria del nivel de precios:

$$E_{R^n, p} = \frac{dR^n}{dp} \frac{p}{R^n} \quad (7) \quad \underline{3/}$$

donde:

$E_{R^n, p}$: elasticidad-nivel de precios de las recaudaciones nominales,

p : nivel de precios.

Según que el valor de esa elasticidad sea mayor, igual o menor que 1, un aumento del nivel de precios inducirá un aumento proporcionalmente mayor, igual o menor, respectivamente, de las recaudaciones nominales, con el resultado de que la inflación aumentará, dejará constante o reducirá el nivel de las recaudaciones reales o tamaño del sistema tributario. Teóricamente, si esa elasticidad es lo suficientemente baja, la inflación puede traducirse en una disminución de las recaudaciones nominales mismas pero, empíricamente, ese no es generalmente el caso.

En general el valor de esa elasticidad, comparado con el de la elasticidad-nivel de precios de los gastos -que se define de manera semejante, es decir la proporción en que varía el gasto nominal ante una variación porcentual unitaria del nivel de precios-, es un primer indicador de cómo resultan afectados los presupuestos de asignación, de distribución y de estabilización ante un cambio en el nivel de precios. Así, por ejemplo, si la elasticidad-nivel de precios de las recaudaciones es baja el aumento de precios impide que los ingresos tributarios cubran la parte del presupuesto de asignación que se había previsto, forzando la búsqueda de fuentes alternativas de ingresos y de financiamiento. Este cambio en la estructura de financiamiento del gasto público altera en general el presupuesto de distribución y amplía el déficit o disminuye el superávit del presupuesto de estabilización.

Un punto menor sobre el que cabe volver es que la elasticidad-nivel de precios de las recaudaciones puede medirse en relación con cambios en el nivel de distintos índices de precios, según lo señalado en V.2. Desde el punto de vista de los presupuestos de asignación y de estabilización importa la elasticidad en relación a cambios en el precio de los bienes adquiridos por el Sector Público, en tanto que desde el punto de vista del presupuesto de distribución importa la elasticidad en relación a cambios en el precio de los factores de la producción o precios implícitos en el Producto Bruto Interno. La diferencia en-

tre ambas mediciones depende del cambio que pueda ocurrir en el precio relativo del gasto público:

$$E_{R^n, \bar{p}} = E_{R^n, p'} \cdot E_{p', \bar{p}} \quad (8)$$

donde:

- $E_{R^n, \bar{p}}$: elasticidad de las recaudaciones nominales con respecto a cambios en el nivel de precios implícitos en el Producto Bruto Interno,
- $E_{R^n, p'}$: elasticidad de las recaudaciones nominales con respecto a cambios en el nivel de precios del gasto público,
- $E_{p', \bar{p}}$: elasticidad del nivel de precios del gasto público con respecto a cambios en el nivel de precios implícitos en el Producto Bruto Interno,
- \bar{p} : nivel de precios implícitos en el Producto Bruto Interno,
- p' : nivel de precios del gasto público.

La diferencia entre ambas mediciones de la elasticidad-nivel de precios de las recaudaciones puede tener alguna importancia si se considera que una parte sustancial del gasto público está constituida por los sueldos y salarios de los agentes de la administración pública y que el ingreso real de los mismos está en muchos casos determinado por consideraciones de política presupuestaria.

Desde un punto de vista normativo solo en el caso de los presupuestos de asignación y de distribución puede proponerse con escasas calificaciones un valor específico para la elasticidad-nivel de precios de las recaudaciones. Desde la óptica del presupuesto de asignación, el valor conveniente es el que corresponde a la elasticidad-nivel de precios de los gastos, suponiendo que el Gobierno no considere una modificación en la estructura de financiamien-

to del gasto público preexistente por la cual desee sustituir parte de la emisión monetaria o de la colocación de títulos con impuestos. Desde el punto de vista del presupuesto de distribución, suponiendo que el Gobierno no considere una redistribución de la carga tributaria en función, por ejemplo, de un eventual efecto adverso de la inflación sobre algún sector de la población, la preservación de los criterios de equidad y estímulo de la eficiencia de la economía incorporados en el mismo exige que la elasticidad de las recaudaciones a cambios en el nivel de precios sea la que resulta de mantener la presión tributaria sobre cada contribuyente en un nivel constante.

Es en el caso del presupuesto de estabilización donde las pautas normativas adquieren inevitablemente una mayor relatividad, ya que el uso de la política presupuestaria en este caso depende de la coyuntura económica que se encare. En una coyuntura inflacionaria resultante de una sobreexpansión de la actividad económica, por ejemplo, el Gobierno puede verse inducido a aumentar la presión tributaria aun a costa del objetivo de que la inflación sea neutral con respecto al presupuesto de distribución. Conversamente, si la inflación es acompañada de recesión, el Gobierno puede optar por estimular la economía dejando que los contribuyentes se beneficien de la inflación a través de una elasticidad-nivel de precios de las recaudaciones menor que 1 y garantizando el cumplimiento del presupuesto de asignación con endeudamiento. El curso efectivamente seguido por el Gobierno en cada caso dependerá del objetivo de política presupuestaria que esté dispuesto a privilegiar y de la cantidad y efectividad de otros instrumentos de política económica con que cuente para estabilizar la economía en el corto plazo.

Adelantándonos a la discusión de las medidas correctivas, la adaptación de la política presupuestaria a la inflación a través de ajustes discrecionales y periódicos permite al Gobierno optar en cada período por la combinación deseada de objetivos dentro de la frontera de sus posibilidades de política pero a costa de introducir un elemen-

to adicional de incertidumbre en los agentes económicos, al no poder estos prever con precisión la forma en que la inflación afectará sus obligaciones fiscales y, por tanto, su ingreso disponible. El ajuste automático, en cambio, elimina la incertidumbre al precio de un menor grado de flexibilidad.

El concepto de elasticidad-nivel de precios de las recaudaciones es un concepto teórico en el sentido de que analiza la reacción del sistema tributario a cambios en el nivel de precios bajo el supuesto de que el mismo es la única variable exógena que se modifica. Como tal, no es de fácil medición, ya que, simultáneamente con el cambio de precios, puede haber habido una modificación exógena en otras variables determinantes de las recaudaciones, tales como la introducción de nuevos impuestos, el cambio en las tasas impositivas de diversos impuestos existentes, etc. El análisis teórico puede, sin embargo, contribuir a evaluar el valor de esa elasticidad si se concentra el análisis en los determinantes de la misma.

V.4. Determinantes de la elasticidad-nivel de precios de las recaudaciones.

La elasticidad de las recaudaciones a cambios en el nivel de precios dependerá de cómo estos afecten sus distintos determinantes, los que son básicamente la estructura impositiva vigente, el comportamiento fiscal del Gobierno y sus cambios y el comportamiento fiscal del sector privado. El comportamiento fiscal del Gobierno se manifiesta, en cada momento, en la estructura impositiva vigente, en tanto que los cambios que introduzca a efectos de corregir las distorsiones provocadas por la inflación pertenecen a la discusión de las medidas correctivas. En este punto, por tanto, el análisis puede concentrarse en la estructura impositiva vigente y el comportamiento fiscal del sector privado.

La estructura impositiva vigente puede caracterizar-

se a través de un número limitado de variables básicas: a) naturaleza de los impuestos existentes, b) plazos legales de recaudación, c) sanciones por infringir las disposiciones legales y d) eficiencia del aparato recaudador.

La naturaleza de los impuestos vigentes queda definida una vez que la legislación impositiva define i) las bases gravadas, ii) el régimen de exenciones, iii) el régimen de deducciones y iv) la forma en que se determina el impuesto a partir de la base gravada. Los plazos legales de recaudación quedan definidos a través de v) los plazos legales de pago de las obligaciones fiscales a partir de la manifestación de los hechos imponibles, llamados retardos legales, vi) el régimen de anticipos y vii) el régimen de prórrogas. En las penas por infringir las disposiciones legales deben distinguirse viii) los intereses, multas y otras sanciones extraeconómicas a la evasión en las declaraciones y ix) los intereses, multas y otras sanciones extraeconómicas a la demora en satisfacer deudas impositivas por obligaciones declaradas.

En cuanto a las pautas de comportamiento de los contribuyentes en lo que hace a las recaudaciones impositivas, deben considerarse x) la evasión en las declaraciones y xi) la demora en el pago de obligaciones impositivas ya declaradas, llamados retardos extralegales.

En lo que sigue se analizará cómo la inflación afecta las recaudaciones a través de cada una de las variables i) a xi). Previamente, sin embargo, es útil considerar un agrupamiento algo distinto de los diversos determinantes enumerados según que los mismos afecten principalmente el valor nominal de las obligaciones fiscales o el flujo temporal de pagos de esas obligaciones, el que -dado ese valor nominal- determina en condiciones inflacionarias el valor real de las recaudaciones. Así, la naturaleza de los impuestos vigentes (i) a iv)) y la evasión en las declaraciones (x) determinan el valor nominal de las obligaciones fiscales. Los plazos legales de recaudación (v) a vii) y la demora en el pago de obligaciones impositivas

(xi)), en cambio, determinan el flujo temporal de los pagos de los contribuyentes al Estado. Las variables viii) y ix) influyen, respectivamente, sobre el costo de la evasión y el costo de las demoras afectando, por tanto, el grado de evasión y la extensión de los retardos extralegales.

V.4.1. *Bases gravadas.* El Estado determina a través de la legislación impositiva qué actos, manifestaciones de riqueza, de capacidad de ingresos o, más en general, de capacidad contributiva, están sujetos a tributación. Es común, desde el punto de vista de las bases gravadas y a nivel agregado, clasificar los impuestos según que graven los ingresos, la riqueza o patrimonio, los consumos, las transacciones, el comercio exterior, etc. La Clasificación Latinoamericana Común de Ingresos Tributarios y Paratributarios, por ejemplo, distingue entre impuestos internos sobre mercancías y servicios, impuestos sobre los ingresos, impuestos sobre el patrimonio e impuestos varios.

Teóricamente la base imponible puede expresarse en cualquier unidad de medida -peso, unidades, volumen, valor monetario-, aunque en general los sistemas fiscales descansan fundamentalmente sobre bases gravadas expresadas en valor monetario.

La forma en que varía la base gravada al variar el nivel de precios es un primer efecto de la inflación sobre las recaudaciones. La elasticidad de las bases gravadas al cambio en el nivel de precios o elasticidad-nivel de precios de las bases gravadas mide el cambio proporcional de la base gravada inducido por una variación de 1% en el nivel de precios:

$$E_{B,p} = \frac{dB}{dp} \frac{p}{B} \quad (9)$$

donde:

$E_{B,p}$: elasticidad-nivel de precios de la base gravada,

B : base gravada.

Si la base gravada está expresada en alguna medida de cantidad, la expresión (9) es una elasticidad cantidad-nivel de precios. Si la base gravada está expresada en valores monetarios, cualquiera sea la base gravada la misma puede concebirse como el producto de un precio por una cantidad:

$$B = p_B \cdot q_B \quad (10)$$

donde:

p_B : precio de la base gravada,

q_B : cantidad de la base gravada,

y la expresión (9) se convierte en

$$E_{B,P} = E_{q_B,P} + E_{p_B,P} \quad (11)$$

donde:

$E_{p_B,P}$: elasticidad del precio de la base gravada en relación al nivel de precios,

$E_{q_B,P}$: elasticidad de la cantidad o volumen de la base gravada en relación al nivel de precios.

Sea que la base gravada se exprese en términos de cantidades o que se exprese en valores monetarios, en ambos casos se observa que la elasticidad-nivel de precios depende, exclusivamente en el primer caso y parcialmente en el segundo, de un efecto cantidad. El caso de bases gravadas expresadas en unidades físicas es poco común o tiene escasa importancia en los sistemas fiscales; en el caso más relevante -en que la base gravada se expresa en unidades de valor- la elasticidad-nivel de precios depende de un efec

to cantidad y un efecto precio relativo. Generalmente, sin embargo, sobre todo a nivel agregado, cuando se analiza la elasticidad-nivel de precios de la base gravada lo que se tiene en cuenta es el efecto precio relativo, sea porque se considera el muy corto plazo o porque se supone que el efecto cantidad es despreciable.

Definida la elasticidad-nivel de precios de las bases gravadas, una distinción relevante en este contexto se establece entre aquellos impuestos cuyas bases gravadas cambian automáticamente ante el cambio de precios -cualquiera sea la proporción en que lo hagan- y los impuestos para los que la modificación de las bases gravadas es discrecional y periódica. Los impuestos sobre ventas, transacciones e ingresos son, por su naturaleza, típicamente impuestos de ajuste automático de las bases gravadas. Los impuestos sobre la riqueza, en cambio, son los que incluyen, en general, mayor frecuencia de bases gravadas de ajuste no automático; por ejemplo, las valuaciones fiscales. Cabe advertir que, en el caso de los impuestos cuyas bases gravadas se ajustan en forma discrecional, la desactualización total o parcial de las bases puede a veces ser intencional, revelando el objetivo del Gobierno de disminuir la presión tributaria para un sector de contribuyentes. Nuevamente en este caso la principal diferencia entre el ajuste automático y el discrecional reside en la menor incertidumbre que produce el primero en los contribuyentes y la mayor flexibilidad que permite el segundo al Estado; a esto se puede agregar que el ajuste discrecional puede plantear muchas veces la necesidad de obtener aprobación legislativa cada vez que se decide actualizar las bases gravadas.

En un sistema fiscal basado principalmente en impuestos con base gravada expresada en valores monetarios y de ajuste automático, es solo el cambio en los precios relativos que acompaña los procesos inflacionarios el que puede hacer, a igualdad de otras circunstancias, que la elasticidad-nivel de precios de las bases gravadas sea distinta de 1. Este efecto, por otra parte, es tanto más proba-

ble cuanto más basado en un grupo particular de contribuyentes o en un tipo especial de actividad económica esté un sistema tributario. De otro modo la inflación puede tener un efecto negativo sobre las recaudaciones a través de una baja elasticidad de las bases gravadas solo si tienen un peso importante impuestos sujetos a ajuste discrecional o impuestos con bases gravadas expresadas en unidades físicas, supuesto, naturalmente, que no se adopten los ajustes discrecionales necesarios. Si efectivamente no se adoptan, no solo ello resulta en una baja elasticidad-nivel de precios de las bases gravadas sino también en una elasticidad-nivel de precios diferencial para distintos impuestos y contribuyentes, afectando de ese modo la equidad del sistema tributario.

V.4.2. *Exenciones y deducciones.* La elasticidad-nivel de precios de las bases gravadas definida en V.4.1. se refiere a las bases gravadas como si estas fueran magnitudes perfecta y fácilmente identificables, pero es sabido que el proceso de determinación de la base efectivamente gravada, en el caso de cada contribuyente y de cada impuesto, incluye cálculos elaborados que tienen en cuenta diversas variables, principalmente deducciones y exenciones. Ambos conceptos son acá tratados conjuntamente debido a que desde el punto de vista del efecto de la inflación sobre las recaudaciones operan de manera semejante.

El régimen de exenciones implícito en la legislación impositiva que conforma un sistema tributario define para el caso de cada impuesto personas, actividades o regiones que, por diversas consideraciones -típicamente objetivos redistributivos o razones de estímulo sectorial o regional- están exentas, parcial o totalmente, del mismo. Si esas exenciones son parciales y están expresadas en valores monetarios, la inflación, de no mediar ningún ajuste correctivo, se traduce en una elasticidad de la base gravada neta de exenciones superior a la que se daría de mantener la presión tributaria preferencial sobre los contribuyentes exentos. Esta falta de actualización afecta no solo la elasticidad-nivel de precios de la base gravada y la

equidad original del sistema tributario sino que también, naturalmente, deteriora el estímulo que se había diseñado para los contribuyentes exentos.

En cuanto a las deducciones, dentro del impuesto a las ganancias son casos importantes los gastos en que se incurrió para obtener el ingreso y el revalúo de bienes del activo por inflación. También importante, las deducciones incluyen en el caso de los impuestos sobre los ingresos los mínimos no imponibles. Del mismo modo que en el caso de las exenciones, si las deducciones están fijadas en valores nominales la inflación tendrá como efecto el gravar a los contribuyentes más allá de lo previsto en la intención originaria del sistema tributario, afectando principalmente la equidad vertical del mismo.

V.4.3. *Método de determinación del impuesto.* El método de determinación del impuesto especifica la forma en que se calcula el monto de la obligación fiscal a partir de la base gravada neta de exenciones y deducciones. La conocida clasificación de los impuestos en específicos y ad-valorem es particularmente relevante al analizar los efectos de la inflación. En el caso de los impuestos ad-valorem la obligación fiscal se calcula aplicando una tasa o proporción a la base gravada, supuesto que ella esté expresada en valores monetarios. Los impuestos específicos, en cambio, expresan la obligación impositiva en valores nominales. Es evidente que en el caso de las bases gravadas expresadas en unidades físicas el cálculo del impuesto exige su fijación en forma específica. En condiciones inflacionarias los impuestos específicos requieren actualización periódica, discrecional o automática, si no se desea que el valor real del impuesto disminuya en forma permanente. Un sistema impositivo basado principalmente en impuestos ad-valorem tiene, por ello, mayor inmunidad a la inflación, evitando automáticamente ese tipo de distorsiones.

Limitando la atención al caso más común de bases gravadas expresadas en términos monetarios, la obligación fis

cal resultante, en el caso de los impuestos ad-valorem, puede representarse en términos simplificados por:

$$T_i = t_i \cdot B_i \quad (12)$$

donde:

T_i : monto de la obligación fiscal, correspondiente a una base gravada de valor B_i ,

t_i : tasa del impuesto, correspondiente a una base gravada de valor B_i ,

B_i : base gravada sujeta a la tasa,

y la elasticidad-inflación de la misma resulta

$$E_{T,p} = E_{B,p} (1 + E_{t,B}) \quad (13)$$

donde:

$E_{T,p}$: elasticidad de la obligación fiscal o monto del im puesto a cambios en el nivel de precios,

$E_{B,p}$: elasticidad-nivel de precios de la base gravada,

$E_{t,B}$: elasticidad de la tasa del impuesto a cambios en el valor de la base gravada.

Dependiendo del valor de $E_{T,B}$ el impuesto, conjunto de impuestos o sistema tributario resulta progresivo, pro porcional o regresivo. Si la elasticidad de la tasa del im puesto a cambios en la base gravada es positiva se tiene un impuesto progresivo, donde la tasa del impuesto aumenta al aumentar la base gravada. Si la elasticidad es nega

tiva el impuesto es regresivo y si la elasticidad es nula el impuesto es proporcional. El grado de progresividad o regresividad está dado por la magnitud de $E_{t,B}$ 4/.

En el caso de los impuestos proporcionales la elasticidad-nivel de precios de la obligación fiscal coincide con la de la base gravada, es mayor en el caso de los impuestos progresivos y menor en el caso de los impuestos regresivos. No obstante, es evidente que la elasticidad-nivel de precios del impuesto puede asumir cualquier valor en los tres casos. En el caso del impuesto progresivo una alta dosis de progresividad puede combinarse con una baja elasticidad-nivel de precios de la base gravada, resultando en una elasticidad-nivel de precios del impuesto menor que 1. 0, por ejemplo, en el caso de los impuestos regresivos una elevada elasticidad-nivel de precios de la base gravada puede neutralizar la regresividad resultando en una elasticidad-nivel de precios del impuesto mayor que 1.

En el impuesto progresivo más importante -el impuesto a los ingresos-, sin embargo, la elasticidad-nivel de precios de las bases gravadas, sobre todo a nivel agregado, no es muy distinta, dada su naturaleza, de 1, por lo que en este caso la elasticidad-nivel de precios de la obligación fiscal resulta generalmente superior a 1. Independientemente de que esa elevada elasticidad pueda en algunas coyunturas inflacionarias ser conducente a la estabilización de la economía, en general la progresividad se traduce, en condiciones inflacionarias, en una distorsión de la equidad del sistema tributario por la cual los contribuyentes son gravados con mayor intensidad aun cuando no se han modificado sus ingresos reales y, por otra parte, los contribuyentes que ya se encontraban en el tramo más gravado de ingresos obtienen, simultáneamente, un tratamiento diferencial. No es necesario señalar que distorsiones semejantes, solo que en una dirección opuesta, se producen en condiciones inflacionarias si el impuesto es regresivo. Ha sido principalmente con relación al efecto de la inflación sobre el impuesto a los ingresos, de carácter progresivo, que la aceleración inflacionaria registrada durante esta

década en los países desarrollados se tradujo en la elaboración de sistemas explícitos de ajuste.

V.4.4. *Grado de evasión y penalidades.* El grado de evasión en las declaraciones impositivas es, sujeto a que la naturaleza y forma de recaudación del impuesto lo permita, una variable decisional del sector privado y puede suponerse que, aparte de variables de carácter extraeconómico -responsabilidad social, ética, etc.-, el mismo depende en forma importante de una comparación entre beneficios y costos por parte de los agentes económicos. No necesariamente los intereses, multas y sanciones que penalizan la evasión son todos o enteramente expresables en términos monetarios. En ocasiones las penalidades incluyen inhabilitaciones legales debido al carácter de delito que la evasión constituye en algunas legislaciones. En este sentido, es conveniente distinguir entre el costo económico y el costo extraeconómico de la evasión; independientemente de la efectividad que este último puede tener para detener la evasión, dada su naturaleza principalmente legal corresponde acá limitar la discusión al primero. Dentro del costo económico de la evasión puede distinguirse un componente "intereses", por el endeudamiento que obligadamente el Estado concede al contribuyente, y un componente "multa" o "sanción", sea por el carácter forzado de ese endeudamiento o por la intención encubierta de defraudar al fisco. En los cálculos del contribuyente ambos componentes se confunden, por lo que será conveniente, para simplificar el tratamiento, suponer que el costo económico consiste en una tasa de interés r^e por período aplicable a la deuda evadida y detectada.

En la consideración de la decisión de evasión el contribuyente compara, por ejemplo, las siguientes opciones: 1) no evadir y pagar, con certeza, $l\$$ en t , 2) evadir, obtener un rendimiento r por período por la inversión del impuesto evadido $-l\$$ en este ejemplo- y pagar una tasa r^e por período como penalidad en caso de ser detectado; en esta opción el desembolso neto que hace el contribuyente si es detectado es:

$$(1+r^e)^i - [(1+r)^i - 1] \text{ en } t+i, \text{ con Probabilidad} = \\ = p_i, i = 1, 2, \dots, n \quad (14)$$

$$\sum_{i=1}^n p_i \leq 1 \quad (15)$$

,en tanto que el ingreso percibido por el Estado es:

$$(1+r^e)^i, i = 1, 2, \dots, n \quad (16)$$

donde r es el rendimiento máximo que el contribuyente espera obtener de la inversión del impuesto evadido, n es el número de períodos hasta la prescripción de las deudas fiscales y tanto r como r^e se suponen constantes por período a efectos de simplificar. Si el contribuyente tiene certeza de ser detectado, solo que desconoce en qué período lo será, la suma de las probabilidades entre el período 1 y el período n es igual a 1; si el contribuyente espera con cierta probabilidad no ser detectado, la suma de las probabilidades será menor que 1. El rendimiento máximo esperado por el contribuyente puede ser, dependiendo de las circunstancias, el que resulta de la adquisición de un activo o el que resulta de la sustitución de un pasivo -en este último caso el contribuyente hace uso de los fondos evadidos para sustituir financiamiento de alto costo relativo- y en general varía al variar las opciones que el mercado ofrece al contribuyente.

Se deduce de la expresión (14) que para que el contribuyente no se beneficie de la evasión -es decir para que el desembolso neto que efectúe en caso de ser detectado sea mayor que el impuesto evadido- la tasa r^e de recargo por evasión debe ser mayor que el rendimiento r que obtiene al invertir el impuesto evadido.

$$r^e > r \quad (17)$$

El desembolso neto efectuado por el contribuyente en caso de detección está positivamente asociado con la diferencia ($r^e - r$) entre ambas tasas. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que una misma diferencia entre las tasas r^e y r implica costos de evasión distintos según cuál sea el nivel absoluto de las mismas. Por ello, corresponde tomar como costo de evasión el valor actual del desembolso neto efectuado por el contribuyente si es detectado, es decir:

$$\frac{\{(1+r^e)^i - [(1+r)^i - 1]\} - 1}{(1+r)^i} = \frac{(1+r^e)^i}{(1+r)^i} - 1 \quad (18)$$

La expresión (18) da el costo de evasión como el valor presente del costo de evadir 1\$ en t si la evasión es detectada en $t+i$; para el caso de $i = 1$ la expresión (18) se reduce a:

$$\frac{r^e - r}{1+r} = \frac{1+r^e}{1+r} - 1 \quad (19)$$

Las autoridades fiscales deben basar su política de penalidades por evasión en la expresión (18) y para ello deben en primer lugar tener un conocimiento adecuado de cuál es el rendimiento r relevante en las decisiones del contribuyente. Una respuesta general y conclusiva a este interrogante no es viable dadas las diversas circunstancias que caracterizan a distintos contribuyentes, a distintos países y a distintos períodos y coyunturas en cada país. En general, sin embargo, el rendimiento r estará positivamente asociado con la tasa de inflación; si los mercados financieros operan en condiciones libres las tasas de interés prevalecientes en los mismos reflejarán, a un plazo mayor o menor, los movimientos en las tasas de inflación, en tanto que si las tasas de interés están reguladas, tí-

picamente en niveles inferiores a la tasa de inflación, los contribuyentes pueden optar por la adquisición de activos reales o de activos financieros en los mercados no institucionalizados, estando en ambos casos el rendimiento r positivamente asociado con la tasa de inflación. De modo que

$$r = f(\pi), \quad \frac{\partial r}{\partial \pi} > 0 \quad (20)$$

Si en la fijación de las tasas r^e de recargo por evasión el Gobierno no considera la influencia de la tasa de inflación sobre el rendimiento r en base al cual los contribuyentes toman sus decisiones de evasión o si, considerando esa influencia, la subestima, ello se traducirá en un costo de evasión ineficiente para convertirse en una restricción a la misma. Aun en el caso en que en una situación inicial los recargos r^e estén convenientemente adaptados a los rendimientos r de modo de inhibir la evasión, una aceleración inflacionaria, al provocar un aumento de los rendimientos r , puede desactualizarlos redundando en una disminución del costo de evasión, con lo que aumentará el grado de evasión y disminuirá el valor nominal de las obligaciones fiscales declaradas. Si el Gobierno no instruye medidas adecuadas como para elevar la tasa de detección de transgresiones, ello se traducirá finalmente en un efecto negativo sobre las recaudaciones.

Ello permite afirmar que en un sistema tributario en que los recargos por evasión no están diseñados como para adaptarse a cambios en la tasa de inflación, estos cambios pueden provocar un efecto negativo sobre la elasticidad-nivel de precios de las recaudaciones a través de un aumento del grado de evasión.

V.4.5. *Demora en el pago de obligaciones fiscales y penalidades.* Es conveniente discutir esta variable inmediatamente a continuación de la variable evasión debido a que, aparte de la diferente naturaleza legal de la infracción, solo se diferencia de ella en que hay prácticamente certe

za con respecto a la necesidad de pago de la obligación fiscal. Es así como se aplican las mismas opciones que enfrenta el contribuyente en el caso de la decisión de evadir: 1) pagar la obligación fiscal declarada, por ejemplo 1\$, en t, 2) demorar el pago de la obligación fiscal, pagando

$$(1 + r^d)^i - \left[(1 + r)^i - 1 \right] \quad (21)$$

en t+i, donde r^d es el recargo por período aplicable en el caso de demoras en el pago de las obligaciones fiscales declaradas. También en (21) se supone que r^d y r son constantes por período a efectos de simplificar. Difícilmente el contribuyente pueda evitar el pago antes que venza la prescripción de las deudas fiscales y, de manera semejante al caso de evasión, para evitar que la demora en el pago lo beneficie, la tasa r^d aplicable por demora debe ser superior al rendimiento r que espera obtener de un uso alternativo del impuesto demorado.

Si los recargos nominales por demora no están diseñados como para adaptarse convenientemente a cambios en la tasa de inflación, una aceleración inflacionaria, al aumentar las tasas esperadas de inflación, puede inducir a los contribuyentes a aumentar su endeudamiento con el Estado como forma de financiamiento más ventajosa, incidiendo negativamente sobre la elasticidad-nivel de precios de las recaudaciones y, por tanto, sobre el valor de las mismas. Cabe señalar que, a diferencia del caso de evasión en que el Estado pierde el valor de los impuestos evadidos no detectados, el caso de demoras en el pago de las obligaciones fiscales solo posterga en el tiempo, en general, el cobro de sus créditos por parte del Estado.

V.4.6. *Plazos legales de recaudación.* La naturaleza de las bases gravadas, la forma de fijación de deducciones y exenciones y el método de determinación del impuesto variables analizadas en V.4.1., V.4.2. y V.4.3., respectivamente determinan conjuntamente la reacción del valor no-

minal de lo que puede llamarse impuestos teóricamente devengados por el fisco a cambios en el nivel de precios. El grado de evasión -analizado en V.4.4. y que, dada la estructura de recargos nominales por evasión, también depende del cambio en el nivel de precios en la medida en que este afecta la tasa esperada de inflación- determina la parte de los impuestos teóricamente devengados que es declarada por los contribuyentes; en otros términos, dado el valor de los impuestos teóricamente devengados, determina el valor nominal de lo que puede llamarse impuestos declarados. La demora en el pago de las obligaciones fiscales declaradas -variable analizada en V.4.5. y que, dada la estructura de recargos nominales por demora, también depende del cambio en el nivel de precios en la medida en que este afecta la tasa esperada de inflación- determina la parte de los impuestos declarados que se paga a la fecha estatutaria de vencimiento; en otros términos, dado el valor de los impuestos declarados, determina el valor nominal de lo que puede llamarse los impuestos pagados en término. La reacción del valor nominal de los impuestos pagados en término a cambios en el nivel de precios depende, por tanto, de la reacción del valor nominal de los impuestos teóricamente devengados, del grado de evasión y de las demoras extralegales a cambios en el nivel de precios.

Si la fecha de vencimiento de las obligaciones fiscales coincidiera con la fecha en que los impuestos son devengados, la elasticidad-nivel de precios de las recaudaciones coincidiría con la elasticidad-nivel de precios de los impuestos pagados en término. En ese caso, el análisis efectuado a través de los puntos V.4.1. a V.4.5. habría agotado la consideración de las variables básicas de las que depende la reacción de las recaudaciones a cambios en el nivel de precios. Pero ahora es necesario tener en cuenta que en general media un lapso entre el momento en que los impuestos son devengados y el momento en que deben estatutariamente pagarse. Por ello se hace necesario considerar las variables agrupadas en este subtítulo -extensión del período fiscal, retardo que media entre la finalización del período fiscal y el vencimiento de la obligación fis-

cal declarada, régimen de anticipos-, las que determinan conjuntamente la configuración del flujo temporal con que los contribuyentes deben satisfacer legalmente sus deudas fiscales al Estado.

El lapso que media entre el momento en que un impuesto es devengado y el momento en que debe legalmente pagarse depende de la extensión del período fiscal y del plazo legalmente acordado a partir de la finalización del mismo para satisfacer la deuda impositiva. Dependiendo de la naturaleza del impuesto el plazo transcurrido entre que el impuesto es devengado y que es pagado es mayor o menor; en muchos casos esos plazos no pueden acortarse demasiado debido a la necesidad de dar tiempo al contribuyente para que integre sus declaraciones y al ente recaudador para que las inspeccione. En otros casos el impuesto corresponde a una actividad de naturaleza demasiado irregular en su estacionalidad como para someterla a una continua presentación de declaraciones. En general, por otra parte, los plazos estatutarios de recolección de impuestos deben atenerse a los plazos de financiación vigentes para transacciones realizadas por los agentes económicos del sector privado, ya que de otro modo podría crearse a los mismos un problema de liquidez.

Como resultado de la existencia de estos retardos, que por ser fijados por la autoridad fiscal no implican transgresiones fiscales por parte de los contribuyentes, los impuestos declarados por hechos imponibles ocurridos en un período t cualquiera, vencen en parte en ese mismo período y en parte en los períodos siguientes $t+1$, $t+2$, hasta, por ejemplo, $t+n$. Si se supone, para simplificar el análisis del efecto de estos retardos estatutarios, que no existen demoras extralegales en el pago de las obligaciones fiscales declaradas, los impuestos declarados por el período t se pagan en los períodos t , $t+1$, ... hasta $t+n$ en las proporciones a_0 , a_1 , ..., a_n , respectivamente, de modo tal que:

$$I_t = a_0 I_t + a_1 I_{t-1} + \dots + a_n I_{t-n} \quad (22)$$

$$0 \leq a_i \leq 1; i = 0, \dots, n \text{ y } \sum_{i=0}^n a_i = 1 \quad (23) \quad \underline{5/}$$

donde:

I_t : valor nominal de los impuestos declarados por el período t ,

a_i : proporción de los impuestos declarados por el período t cuyo vencimiento se produce en $t+i$,

n : retardo máximo existente entre el momento en que se devenga un impuesto y el momento en que vence su pago.

La expresión (22) implica, por otra parte, que las recaudaciones correspondientes a un período t cualquiera se componen de impuestos devengados en ese mismo período t y de impuestos devengados en los períodos $t-1$, $t-2$, hasta $t-n$, es decir que

$$R_t^n = a_0 I_t + a_1 I_{t-1} + \dots + a_n I_{t-n} \quad (24)$$

En la interpretación de las expresiones (23) y (24) es preciso tener en cuenta si la unidad de tiempo utilizada es el mes, el trimestre, el año, ya que el retardo máximo n depende de la misma. Es posible analizar ahora, con ayuda de las expresiones (23) y (24), las consecuencias que tiene, en condiciones inflacionarias, la existencia de es tos retardos legales sobre los ingresos tributarios.

En primer lugar, la existencia de retardos legales en el pago de los impuestos implica que, en condiciones inflacionarias, los contribuyentes saldan parte al menos de sus deudas fiscales con el Estado en dinero de poder ad-

quisitivo depreciado. El valor real de las recaudaciones en t , en efecto, está dado por:

$$R_t = a_0 \frac{I_t}{P_t} + a_1 \frac{I_{t-1}}{P_t} + \dots + a_n \frac{I_{t-n}}{P_t} \quad (25)$$

El pago en t de impuestos devengados en los períodos anteriores $t-1$, $t-2$, ..., $t-n$, se efectúa, en condiciones inflacionarias, en dinero de valor real depreciado y el grado de depreciación depende positivamente de la extensión de los retardos estatutarios y de la inflación registrada entre $t-1$ y t , entre $t-2$ y t y así hasta entre $t-n$ y t . De modo que la existencia de estos retardos, por pequeños que sean, tiene como efecto en condiciones inflacionarias disminuir el valor real de las recaudaciones impositivas. Cabe suponer que en la elaboración de sus cálculos de gastos y recursos el Estado tiene en cuenta el efecto negativo de la inflación esperada a través de los retardos y que adapta el tamaño del sistema tributario a la existencia de los mismos; esa adaptación se manifiesta a través de la existencia de un mayor número de impuestos o de mayores tasas de imposición que los que se verificarían de no existir esos retardos. Se ha incluso argumentado que la existencia de estos retardos justifica una adaptación incompleta del impuesto progresivo sobre los ingresos a la inflación de modo que la mayor presión tributaria compense la percepción del impuesto en dinero de poder adquisitivo disminuido resultante de estos retardos.

Pero aun si el Estado ha adaptado el diseño del sistema tributario de modo de compensar el efecto erosivo de las recaudaciones reales que estos retardos producen cuando hay inflación, esa adaptación se habrá hecho en función de una cierta tasa de inflación esperada. Una aceleración imprevista del ritmo inflacionario puede comprometer seriamente, a través de los retardos legales, el valor de las recaudaciones reales en el corto plazo. De la expresión

(25) se deduce que el efecto de un aumento ulterior de precios en t está dado por:

$$dR_t = \left[a_0 \frac{\partial \left(\frac{I_t}{P_t} \right)}{\partial P_t} - \frac{1}{P_t^2} (a_1 I_{t-1} + a_2 I_{t-2} + \dots + a_n I_{t-n}) \right] dp_t \quad (26)$$

es decir que el aumento de precios provoca una pérdida de recaudaciones reales para todos los impuestos devengados en períodos anteriores (segundo término del corchete); si esa pérdida no es compensada por un aumento en el valor real de los impuestos devengados y pagados en t (primer término del corchete), las recaudaciones reales caerán. Difícilmente esa compensación se produzca a menos que la proporción de impuestos pagada sin rezagos $-a_0-$ sea elevada y el impuesto progresivo sobre los ingresos tenga un peso relevante en la estructura impositiva, ya que en ausencia de medidas correctivas el aumento de precios tiene generalmente un efecto deprimente sobre el valor real de los otros impuestos devengados como resultado de una baja elasticidad-nivel de precios del valor nominal de los mismos.

En segundo lugar, la expresión (24) permite obtener la elasticidad-nivel de precios de las recaudaciones cuando existen retardos legales en el pago de impuestos, la que resulta ser:

$$E_{R_t^n, P_t} = \frac{dR_t^n}{dp_t} \frac{P_t}{R_t^n} = \frac{a_0 I_t}{R_t^n} E_{I_t, P_t} \quad (27)$$

donde:

E_{I_t, P_t} : elasticidad-nivel de precios de los impuestos declarados por el período t .

Según la expresión (27) la elasticidad-nivel de precios de las recaudaciones es igual al producto de la proporción que los impuestos con rezago nulo representan en las recaudaciones totales por la elasticidad-nivel de precios de los impuestos declarados por el período t . Este resultado se debe a que el cambio del nivel de precios en t no tiene ningún efecto sobre el valor nominal de los impuestos declarados en períodos anteriores; en otros términos, la elasticidad del valor nominal de los impuestos declarados en $t-1$, $t-2$, ..., $t-n$ a cambios en el nivel de precios en t es igual a cero.

Como la elasticidad-nivel de precios de los impuestos declarados en t $-E_{I_t, p_t}$ es generalmente positiva, la expresión (27) muestra que la elasticidad-nivel de precios de las recaudaciones es tanto mayor cuanto mayor sea la participación de los impuestos declarados que se paga sin rezagos. Nótese, en la expresión (27), que si los impuestos se pagan sin retardos el coeficiente a_0 es igual a 1, todos los otros coeficientes son iguales a cero y la elasticidad-nivel de precios de las recaudaciones coincide con la elasticidad-nivel de precios de los impuestos declarados en t . En otros términos, la eliminación de los rezagos maximiza la elasticidad-nivel de precios de las recaudaciones. Aun en este caso, si la elasticidad-nivel de precios de los impuestos declarados en t es baja, será igualmente baja la elasticidad-nivel de precios de las recaudaciones. En términos generales y en ausencia de medidas correctivas, ello dependerá principalmente del balance entre el efecto de la inflación sobre el impuesto progresivo y la desactualización producida en exenciones y deducciones por una parte, y la desactualización de bases gravadas e impuestos específicos, el aumento de la evasión y las demoras extralegales por otro. Y por otra parte una elevada elasticidad-nivel de precios de los impuestos declarados en t puede verse considerablemente amortiguada por una baja proporción de impuestos pagada sin rezago, es decir por un bajo a_0 .

En tercer lugar, ahora es necesario reconocer que los efectos de un aumento de precios, cuando hay retardos legales, sobre las recaudaciones reales y sobre las nominales dados, respectivamente, por las expresiones (26) y (27) corresponden al corto plazo, ya que el aumento de precios en t afecta no solo las recaudaciones en t sino también las recaudaciones en los períodos siguientes. Ello se debe, primero, a los retardos con que se pagan los impuestos; el aumento de precios en t , al modificar el valor de los impuestos declarados por t , modifica el valor de los mismos que se recauda en los períodos siguientes $t+1$, $t+2$ hasta $t+n$. Se deduce de (22) que el efecto sobre las recaudaciones nominales de cada período está dado por:

$$dR_{t+j} = a_j \frac{dI_t}{dp_t} dp_t \quad j = 1, 2, \dots, n \quad (28)$$

Segundo, el aumento de precios en t puede afectar, en general, los precios en todos los períodos siguientes $t+1$, $t+2$, hasta un $t+p$ que puede extenderse considerablemente más en el tiempo que $t+n$, en una forma que depende de la hipótesis que se esté dispuesto a aceptar. Sea cual fuere la hipótesis, la modificación de los precios en $t+1$, $t+2$, ..., etc. afectará el valor nominal de los impuestos declarados por los períodos futuros y, por tanto, el valor de las recaudaciones. Considérese, por ejemplo, el efecto de un aumento de precios en t sobre el valor nominal de las recaudaciones en $t+p$ y para aislar el efecto del aumento de precios en t sobre los precios en los períodos futuros supóngase que p es mayor que n , de modo que en $t+p$ no se recaudan impuestos declarados por el período t . Las recaudaciones nominales en $t+p$ habrían sido, antes del aumento de precios en t

$$R_{t+p} = a_0 I_{t+p} + a_1 I_{t+p-1} + \dots + a_n I_{t+p-n} \quad (29)$$

Si partiendo de la expresión (29) se deduce la elasticidad de las recaudaciones en $t+p$ a cambios en el nivel de precios en t , se obtendrá:

$$E_{R_{t+p}, P_t}^n = \left[\sum_{i=0}^n \cdot a_i I_{t+p-i} \cdot E_{I_{t+p-i}, P_{t+p-i}} \cdot E_{P_{t+p-i}, P_t} \right] \frac{1}{R_{t+p}} \quad (30)$$

donde:

E_{R_{t+p}, P_t}^n : elasticidad del valor nominal de las recaudaciones en $t+p$ a cambios en el nivel de precios en t ,

$E_{I_{t+p-i}, P_{t+p-i}}$: elasticidad del valor nominal de los impuestos declarados en $t+p-i$ a cambios en el nivel de precios en $t+p-i$,

E_{P_{t+p-i}, P_t} : elasticidad del nivel de precios en $t+p-i$ a cambios en el nivel de precios en t .

La expresión (30) muestra que la elasticidad-nivel de precios de las recaudaciones nominales en $t+p$ a cambios en el nivel de precios en t depende de la forma en que el nivel de precios de cada período varía al variar el nivel de precios en t , de la forma en que el valor de los impuestos declarados en cada período varía al variar el nivel de precios de ese mismo período y de la participación que la parte de los impuestos declarados en cada período tiene en las recaudaciones totales del período analizado. Si para simplificar la expresión (30) se supone 1) que la elasticidad-nivel de precios de los impuestos declarados es igual en todos los períodos y 2) que la elasticidad del nivel de precios de cada período a cambios en el nivel de precios

en t es igual en todos los períodos, la expresión (30) se reduce a:

$$E_{R_{t+p}, P_t}^n = E_{I_t, P_t} \cdot E_{P_{t+p-i}, P_t} \quad (31)$$

donde:

E_{I_t, P_t} : elasticidad de los impuestos declarados en t a cambios en el nivel de precios en t , que se supone constante para todos los períodos,

E_{P_{t+p-i}, P_t} : elasticidad del nivel de precios en un período cualquiera $t+p-i$ a cambios en el nivel de precios en t , que se supone constante para todos los períodos.

De la expresión simplificada (31) se deduce directamente que la elasticidad de las recaudaciones nominales en $t+p$ a un cambio en el nivel de precios en $t+p$ inducido por un cambio proporcional unitario en el nivel de precios en t es:

$$\bar{E}_{R_{t+p}, P_{t+p}}^n = E_{I_t, P_t} ; E_{P_{t+p-i}, P_t} \neq 0 \quad (32)$$

donde:

$\bar{E}_{R_{t+p}, P_{t+p}}^n$: elasticidad de las recaudaciones nominales en $t+p$ a un cambio en el nivel de precios en $t+p$ inducido por un cambio proporcional unitario en el nivel de precios en t .

En síntesis, el efecto de un cambio en el nivel de precios en t sobre las recaudaciones difiere según el período que se considere. En el mismo período la expresión relevante es la (27), que mide la elasticidad de las recaudaciones nominales en t a un cambio en el nivel de precios

en ese mismo período. En el largo plazo, entendiendo por tal aquellos períodos en que ya no se recaudan impuestos declarados en t , la expresión pertinente es la (30) o, si se admiten los supuestos simplificadores efectuados, la (31). En aquellos períodos siguientes a t , finalmente, en que aún se recaudan impuestos declarados en t , el efecto de un aumento de precios en t sobre las recaudaciones requiere combinar convenientemente las expresiones (28) y (30).

La imposibilidad en algunos casos de acortar el calendario fiscal o de reducir el plazo que media entre la finalización del mismo y el vencimiento de la obligación fiscal puede superarse, al menos parcialmente, a través de un régimen adecuado de anticipos por el cual los contribuyentes adelantan a través del período fiscal parte de la obligación fiscal del mismo sobre la base de los impuestos pagados el período fiscal anterior. Esto equivale a aumentar el coeficiente a_0 . Para evitar que los ingresos obtenidos de este modo queden desactualizados por una aceleración inflacionaria, el régimen de anticipos debe contemplar una actualización de los mismos sobre la base de la indexación de los impuestos pagados en el período fiscal precedente. De otro modo, los anticipos percibidos constituirán una porción mínima de la deuda fiscal del período y la mayor parte de la misma será abonada en dinero de valor depreciado al finalizar el período fiscal.

VI. MEDIDAS CORRECTIVAS DE LOS EFECTOS DE LA INFLACION SOBRE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS

Se señaló en II que en el diseño de las medidas correctivas dirigidas a adaptar el sistema tributario a una tasa cambiante de inflación de modo de evitar consecuencias indeseables sobre la política presupuestaria era necesario contemplar los distintos objetivos perseguidos por el Gobierno, expresados en los presupuestos parciales de asignación, de distribución y de estabilización. Una primera consideración relevante en este sentido es la necesidad de

evaluar, previo al diseño de los mecanismos de corrección, en qué medida el sistema tributario vigente se considera deseable o no en términos de parámetros tales como equidad, estímulo de la eficiencia, tamaño, etc. Si la respuesta es negativa se encontrará que en ocasiones los Gobiernos hacen uso de una incompleta adaptación del sistema tributario a la inflación como medio, por ejemplo, de redefinir la distribución de la carga tributaria entre distintas categorías de contribuyentes, sustituyendo de ese modo la necesidad de una reforma tributaria explícita por la influencia menos visible y también menos calculable de la inflación.

No solo consideraciones relativas al presupuesto de distribución, como en el ejemplo precedente, pueden dar origen a la utilización de los efectos de la inflación sobre el sistema tributario como instrumento implícito de política presupuestaria; un uso tal también puede derivarse de las exigencias del presupuesto de asignación o del presupuesto de estabilización. En efecto, ha sucedido que con fines de no resignar ingresos necesarios para solventar los gastos del presupuesto de asignación los Gobiernos optasen por neutralizar en condiciones inflacionarias produce un impuesto progresivo así como que hayan acudido a mecanismos incompletos de corrección cuando evaluaran que la estabilización de la economía requería un aumento de presión tributaria. O, para completar estos ejemplos, ha sido incluso argumentado que la ausencia de corrección de los efectos de la inflación sobre un impuesto progresivo se justifica por compensar el efecto negativo que la inflación tiene sobre las recaudaciones reales a través del aumento del grado de evasión y de los retardos con que necesariamente son recaudados algunos impuestos.

Estas adaptaciones incompletas del sistema tributario a la inflación son justificables en mayor o menor medida, dependiendo del objetivo en que se originan. Si el diseño de los instrumentos de corrección es, aunque parcial, eficiente, en general una adaptación incompleta del

sistema impositivo implica traficar entre los distintos ob
jetivos, sacrificando el presupuesto de distribución, por
ejemplo, al presupuesto de asignación o al presupuesto de
estabilización y su conveniencia debe ser juzgada en tér-
minos de qué objetivo corresponde privilegiar en cada co-
yuntura económica que se atraviere y de qué otros medios
de política económica dispone el gobierno para asegurar el
cumplimiento de alguno o algunos de esos objetivos. Así,
por ejemplo, el efecto de la inflación sobre la distribu-
ción del ingreso a través de los impuestos progresivos es
solo uno de los efectos redistributivos de la inflación;
en una coyuntura altamente inflacionaria puede tener un
efecto más beneficioso una rápida estabilización de la eco
nomía que el asegurar la neutralidad del presupuesto de dis
tribución a la inflación. En otro ejemplo, en cambio, la
ausencia de un mecanismo de corrección de los efectos del
impuesto progresivo por considerarse que los mismos comp
ensan otras deficiencias del sistema tributario, es una
forma ineficiente y poco justificable de mantener la neu-
tralidad del sistema impositivo a la inflación.

Independientemente del grado en que se justifique una
adaptación incompleta del sistema tributario a la infla-
ción por consideraciones del tipo recién señalado, cabe ano
tar que la misma tiene en general el efecto de introducir
incertidumbre entre los contribuyentes e inequidades hori
zontales y verticales de difícil previsión. Más aún, el de
seo del Gobierno de sacrificar el presupuesto de distribu-
ción con fines de estabilización dejando que la inflación
produzca un aumento de la presión tributaria puede encon
trar serias resistencias por parte de los contribuyentes
anulándose de ese modo las intenciones del Gobierno. Toman
do como base estas consideraciones, en lo que sigue se dis
cutirán las medidas correctivas que han sido propuestas o
utilizadas desde el punto de vista del objetivo de hacer
neutral a la inflación un sistema tributario considerado
adecuado en su versión pre-inflacionaria.

Definido de ese modo el objetivo de las medidas co
rrectivas, las restricciones adicionales que deben contem

plarse en su diseño son las siguientes. En primer lugar debe tratar de minimizarse el costo del sistema correctivo adoptado, tanto para los contribuyentes como para el ente recaudador; de otro modo, los beneficios perseguidos con la introducción de mecanismos de corrección serán cuando menos parcialmente anulados por la generación de ineficiencias en la economía y en la administración del sistema. En segundo término, debe prestarse particular atención a los problemas que la introducción de un sistema correctivo puede plantear a los contribuyentes; en ocasiones la introducción de medidas correctivas dará como resultado un brusco aumento de la presión tributaria al que los contribuyentes tienen que tener la oportunidad de adaptarse gradualmente o, en otras, la presión tributaria no variará de manera permanente pero sí en el año de introducción de las correcciones, pudiendo resultar ese calendario fiscal excesivamente gravoso para el sector privado. Tercero, en la introducción de los esquemas de ajuste el Estado debe considerar sus relaciones con los contribuyentes, ya que se han verificado casos en que aumenta la evasión fiscal como respuesta a la definición de medidas correctivas a problemas que, en rigor, se han originado en una administración fiscal deficiente.

Pasando a la consideración de las medidas correctivas mismas, en algunos casos la naturaleza misma de la distorsión se encarga de sugerir la solución. Así, en el caso de las bases gravadas expresadas en unidades físicas, los impuestos -que son necesariamente específicos- deben ser actualizados, en condiciones inflacionarias, por un índice de precios calculado preferentemente en base a algún precio ligado a la base o acto gravados. Del mismo modo, también deben ser actualizados los impuestos específicos de bases gravadas expresadas en términos monetarios, solo que en este caso no hay duda respecto de la existencia de un precio ligado a la base gravada 6/. En cuanto a las bases gravadas con impuestos ad-valorem proporcionales -los no proporcionales se consideran más abajo- las mismas deben ser actualizadas por sus precios de mercado; este es, por ejemplo, el caso de las valuaciones fiscales. Desde el pun

to de vista de la equidad del sistema tributario, el índice de actualización elegido es de considerable importancia; la elección de un índice distinto del que corresponde es equivalente a un cambio en la presión tributaria sobre los contribuyentes implicados. No siempre resultará evidente el índice a utilizar, pero en general es sostenible que el que corresponde es el que refleja la forma en que la inflación afecta los ingresos y gastos específicos de cada categoría de contribuyentes que se considere.

La elección del índice adecuado es quizá el problema fundamental en la corrección de exenciones y deducciones y en relación al cual estos dos tipos de desgravaciones difieren significativamente. En el caso de las exenciones aplicadas con fines de promoción regional o sectorial, la preservación real en condiciones inflacionarias del estímulo sectorial o regional originalmente acordado requiere que los índices de actualización a utilizar sean los ligados con la actividad económica, tales como el nivel general de precios mayoristas, el nivel general de precios mayoristas no agropecuarios o los precios implícitos en el producto bruto generado por distintas actividades productivas. En el caso de los mínimos no imponibles del impuesto a los ingresos, en cambio, es evidente que resulta más significativo un índice del costo de vida o de precios al consumidor, como también en el caso de diversas deducciones que se efectúan en consideración a la situación familiar del contribuyente. Un índice distinto corresponde aplicar, también, a la revaluación de activos y pasivos de las empresas para evitar que el impuesto sobre sus beneficios grave ganancias ficticias originadas en la inflación.

Pueden distinguirse dos enfoques generales en relación con las técnicas para actualizar en condiciones inflacionarias los diversos estados contables de las empresas 7/. El enfoque caracterizado como "principio del costo de reposición" propone limitar la revaluación de activos según su costo de reposición a los activos no monetarios tales como tierras, inventarios, edificios y equipos depreciables. El otro enfoque, basado en el "principio de reva

lorización", prevé la conversión de los diversos estados contables y financieros de las empresas a unidades monetarias de poder adquisitivo constante, proponiendo la actualización de todos los rubros del balance, tanto activos como obligaciones, y utilizando un índice general de precios en vez de los índices específicos que naturalmente corresponde aplicar a cada rubro según el principio del "costo de reposición".

Con distintas particularidades según los países y períodos en que han sido implementados, los sistemas de corrección de la valuación de bienes de las empresas por inflación para evitar la imposición de ganancias ficticias por inflación, han seguido principalmente el enfoque del "principio del costo de reposición", habiendo tomado Brasil y Chile la iniciativa en la institución de sistemas de corrección del tipo "principio de revalorización". Cabe señalar que la institución de sistemas de corrección no siempre ha obedecido exclusivamente a la intención de desgravar ganancias ficticias ni siempre ha sido este el objetivo predominante, aun cuando en todos los casos la institución de estos esquemas correctivos ha tenido consecuencias fiscales. En algunos casos los esquemas de revaluación se instituyeron para posibilitar una mayor capitalización por parte de las empresas; en otros, como consecuencia obligada de una reforma monetaria total.

Las peculiaridades de los distintos esquemas de revaluación de activos que han sido puestos en práctica se refieren, en primer lugar, al carácter opcional u obligatorio del reajuste, habiéndose registrado casos en que el mismo se aplicó como compulsivo para algunos contribuyentes -en general grandes empresas- y voluntario para los demás. En segundo lugar, para las empresas comprendidas ha diferido en las distintas experiencias registradas el conjunto de rubros sujeto a revaluación, desde aquellos esquemas en que solo se incluyen los equipos y edificios depreciables, pasando por aquellos en que también se prevé la revaluación de inventarios, hasta aquellos, en el otro extremo, en que se incluyen en la revaluación todos los ru-

bro del balance, activos y pasivos, y que obedece al principio de revalorización. En algunos países en que no se ha adoptado este último enfoque global, sin embargo, se ha dado un tratamiento menos favorable en el mecanismo de revaluación a los activos financiados con préstamos, en atención al beneficio derivado de la disminución en el valor real de la deuda producido por la inflación. Tercero, en tanto en algunos países las empresas podían decidir acogerse al mecanismo de revaluación para algunos activos y sus traerse para otros, en otros la decisión de revaluación implicaba automáticamente a la revaluación de todos los activos legalmente alcanzados. Cuarto, en general los mecanismos de revaluación han sido instituidos en coyunturas inflacionarias especiales, no previéndose su vigencia regular sobre bases periódicas, aunque es evidente que hay razones para recomendar un mecanismo permanente en el caso de países sujetos a un proceso inflacionario de caracteres crónicos. Quinto, se ha permitido a las empresas decidir el momento de la revaluación, la que podría extenderse en el tiempo según sus conveniencias. Sexto, también han diferido los sistemas correctivos adoptados en el tratamiento de activos parcial o totalmente amortizados a la fecha de la revaluación. Séptimo, con respecto a los índices de actualización se han verificado sistemas correctivos en que aquellos son fijados por las autoridades en función del tipo, antigüedad y otras variables de los activos, y otros en que los factores de corrección obedecen a índices calculados por las oficinas estadísticas con fines generales de información o uso en la política económica. Finalmente, conviene mencionar que en algunos países se aplicaron impuestos a las ganancias de revaluación, aun siendo estas generalmente nulas en términos reales, pero la tendencia general registrada ha sido hacia la eliminación de los impuestos a la actualización del valor de libros de los activos y pasivos.

Desde el punto de vista de la equidad del sistema impositivo, y aparte de los efectos colaterales que la revaluación de rubros del balance de las empresas pueda tener, es evidente que resulta aconsejable que el sistema correc

tivo sea de aplicación general, tanto con relación a las empresas como con relación a los rubros incluidos. Una solución viable en ese sentido es la que hace la revaluación obligatoria para las grandes empresas y opcional para el resto. También desde el punto de vista de la equidad es recomendable, en la revaluación de activos, la utilización de índices que midan la evolución de sus precios de mercado antes que la utilización de índices de carácter general en relación con los cuales la evolución de los primeros puede haber sido muy distinta. Desde el punto de vista de la equidad horizontal del sistema impositivo, finalmente, quizá donde mayor es la discriminación que implica un sistema de revaluación es en el tratamiento de las ganancias o pérdidas por cambios en el valor real de sus deudas netas en dinero. Al desgravarse las pérdidas de los acreedores netos y gravarse las ganancias de los deudores netos se da un tratamiento diferente a empresas y otros contribuyentes.

Es quizá con respecto al efecto de la inflación sobre un impuesto progresivo a los ingresos que con mayor sistematicidad se han propuesto e implementado mecanismos correctivos de ajuste 8/. Los sistemas de corrección propuestos han sido clasificados en tres tipos principales: 1) cálculo de la obligación fiscal a precios constantes de un año base y actualización de la misma mediante la utilización de algún índice de precios; 2) modificaciones periódicas de los tramos de ingreso contemplados en el impuesto y de las deducciones y mínimos no imponibles establecidos en términos nominales y 3) modificación de las tasas del impuesto para las distintas escalas de ingreso en función de la tasa de inflación 9/.

El primer sistema, propuesto originalmente por Amotz Morag 10/, consiste en deflacionar el ingreso corriente de cada contribuyente expresándolo a precios del año base seleccionado por ser, por ejemplo, un año considerado adecuado desde el punto de vista de la distribución de la carga tributaria, aplicar la tasa que corresponda según la estructura del impuesto al ingreso en ese año base y actua-

lizar el valor del impuesto resultante aplicando la varia
ción de precios -según el índice de precios que se selec
cione- registrada entre el año base seleccionado y el año
para el cual se calcula el valor del impuesto. En la medi
da en que la adopción de un sistema correctivo tiene por
objeto evitar que la inflación se traduzca en un aumento
de la presión impositiva, el índice de precios utilizado
debería ser capaz de discriminar la parte de la variación
del ingreso del contribuyente -entre el año base y el año
corriente- que consiste en una variación del ingreso real
y la parte originada en la inflación. Desde este punto de
vista el índice apropiado sería un índice calculado con los
precios relevantes según la canasta de bienes adquirida por
cada categoría de contribuyentes. Dado que una estimación
periódica de índices de este tipo supera las posibilidades
de las oficinas estadísticas de la mayor parte de los paí
ses, la aplicación de este sistema sólo es posible median
te el uso de un índice de tipo general tal como el de cos
to de vida o de precios al consumidor; este es precisamen
te el índice utilizado en el sistema impositivo que adop-
tó tal sistema de corrección, el del cantón suizo de Bas-
sel-Land.

El segundo de los sistemas propuestos es el que ha en
contrado mayor aplicación en los países que han debido, en
virtud de una aceleración inflacionaria, adoptar un meca-
nismo explícito de corrección, incluyendo, por ejemplo, a
la Argentina, Chile, Brasil, Islandia, Holanda, Canadá, Di
namarca, Francia y Suiza. El método consiste en ajustar
los tramos del impuesto y las deducciones y exenciones pre
vistas en él y fijadas en valor nominal según la variación
de un índice de precios, en cuya selección cabe hacer las
mismas consideraciones que las efectuadas en relación con
el sistema de ajuste recién discutido.

Este sistema obtiene los mismos resultados que el pro
puesto por Amotz Morag pero a un costo administrativo in
ferior y con menores exigencias a los contribuyentes, su-
puesto, naturalmente, que se utilice como factor de correc
ción un índice de actualización general independientemente-

te de la situación específica de cada categoría de contribuyentes. En los casos en que este sistema correctivo ha sido aplicado se han utilizado, efectivamente, índices de carácter general. Chile, que instituyó este sistema en 1954, definió implícitamente como índice el que corresponde a la evolución de los sueldos básicos, los que han sido ajustados anualmente desde 1961. Este índice plantea, sin embargo, la dificultad de que, cuando por razones de política de ingresos los sueldos no evolucionan de acuerdo con la tasa de inflación, el sistema de corrección no satisface el objetivo de neutralidad. Esto es precisamente lo que sucedió en Brasil, donde la utilización inicial de un índice de salarios debió ser sustituida por un índice más general de precios no sujeto a esa limitación. Tanto Brasil como Islandia y Holanda, por otra parte, constituyen casos de países en que el sistema correctivo instituido ha sido usado a discreción, actualizando las diversas variables que determinan el impuesto en general por debajo de la variación de precios en función de consideraciones relativas al presupuesto de asignación o de estabilización. Este ha sido también el caso de la Argentina, donde se instituyó un sistema comprensivo de actualización de deducciones y exenciones, pero no de tramos de ingreso, y en ocasiones no se lo aplicó en forma integral para evitar pérdidas de ingresos fiscales. Una técnica alternativa de ajuste dentro del mismo contexto es la utilizada en Dinamarca, donde, aparte del ajuste periódico de los tramos de ingreso y deducciones, las tasas del impuesto fijadas por ley se consideran básicas, determinándose en cada año el porcentaje en que son aplicables. Esto constituye un sistema mixto del segundo y tercer tipos enumerados más arriba.

En cuanto a los sistemas de ajuste del tercer tipo, los mismos han tenido escasa oportunidad de mostrar sus posibilidades, si bien las legislaciones de algunos países han incorporado previsiones para su eventual utilización.

La adaptación de las bases gravadas, impuestos específicos, deducciones, exenciones o impuestos progresivos

mediante sistemas de ajuste que neutralicen los efectos distorsionantes de la inflación son las correcciones exigidas por un sistema tributario bajo el supuesto de que no hay evasión en las declaraciones, demoras extralegales en el pago de obligaciones fiscales declaradas ni retardos legales o estatutarios entre la manifestación de los hechos imponibles y el vencimiento de su pago. Cabe ahora considerar las técnicas requeridas y disponibles para evitar que a través de estas últimas variables la inflación comprometa el valor real de las recaudaciones fiscales y los criterios generales con que fue diseñado el sistema tributario.

Cabe suponer que la evasión en las declaraciones y las demoras en el pago de obligaciones fiscales que pudieran originarse en el aumento de la presión tributaria que origina la progresividad en una situación inflacionaria desparecen una vez adoptados mecanismos adecuados de corrección del impuesto sobre los ingresos como los reseñados más arriba. De modo que desde el punto de vista de la evasión y las demoras extralegales solo resta evitar que la inflación se traduzca en un beneficio para el contribuyente que evade o que posterga el pago de sus deudas y/o que perjudique los ingresos percibidos por el Estado. La condición para que ello no ocurra es que las tasas de recargo por evasión y por demoras sean superiores al rendimiento que el contribuyente pueda obtener de la inversión del impuesto evadido o postergado, y superiores o iguales al costo del endeudamiento a que debe recurrir el Estado por no percibir sus créditos fiscales en término.

En este contexto, podría proponerse que las tasas de recargo estuvieran ligadas a los rendimientos obtenibles por los inversores en los mercados financieros, pero ello no garantiza la eliminación de beneficios al deudor del fisco o al evasor, a menos que las tasas de interés sean positivas en términos reales. Ello se debe a que si los mercados financieros ofrecen rendimientos negativos en términos reales, los inversores pueden dirigirse a la adquisición de activos externos o, en última instancia, a la ad-

quisición de activos reales, obteniendo en general un rendimiento real positivo o, cuando menos, aproximadamente igual a la tasa de inflación. En esas condiciones, si las tasas por recargos se ligan a tasas de interés inferiores a la de inflación, el sistema de recargos será tal que permitirá a los evasores y deudores del fisco beneficiarse a través de los respectivos delitos. En general puede proponerse que en países con mercados financieros de operación libre las tasas de recargos por evasión y demoras pueden ligarse a las tasas de interés de los activos financieros, en tanto que en países con mercados financieros regulados esa condición no es suficiente para evitar los delitos fiscales.

En los casos en que las tasas de interés prevalen en los mercados financieros justifiquen el ligar a ellas el sistema de penalidades fiscales, la tasa de interés relevante es la activa y no la pasiva, dado que para prácticamente todos los contribuyentes en alguna medida y para las empresas en medida importante el uso opcional de los fondos evadidos o demorados es la sustitución de fuentes de financiamiento eventualmente más onerosas. Como las tasas pasivas son necesariamente inferiores a las activas, si se ligan las penalidades a las primeras no se verificará la condición de que el sistema fiscal no estimule a través de sus penalidades la evasión o las demoras. Desde este punto de vista, no resulta fácil establecer un criterio para seleccionar, del espectro de tasas originado por las diferencias de plazo y riesgo de los tomadores de fondos, la tasa adecuada para ligar a ella el sistema fiscal de penalidades. En tanto una tasa alta dentro del espectro resultará quizá adecuadamente preventiva y punitiva para contribuyentes con difíciles condiciones de acceso al crédito, será excesivamente onerosa para empresas de primera línea. Una tasa adecuada a estas últimas, por el contrario, convertirá en beneficiosos los delitos fiscales de los contribuyentes pobremente dotados para el acceso al crédito.

Sea que el sistema financiero prevalente justifique el ligar las tasas de recargos a la tasa nominal de in

terés o que, por el contrario, las tasas de recargo nominales deban ligarse a la tasa de inflación, la administración fiscal debe en todo caso adaptar las tasas de recargo por evasión y demoras a la generalmente cambiante coyuntura financiera e inflacionaria. Esta necesidad de una continua adaptación implica un costo de administración del sistema de penalidades y multiplica las probabilidades de error en la fijación de la política de penalidades fiscales. Una alternativa que merece consideración y que ha sido implementada en Brasil -aun cuando en forma parcial- consiste en aplicar el mecanismo de corrección monetaria a las deudas fiscales por evasiones detectadas o por postergación de pagos al fisco, definiendo las tasas de interés de los recargos de modo que ellas se apliquen sobre los montos actualizados de deuda, lo que es equivalente a fijar las penalidades en términos reales, contrariamente a lo que ha sido el procedimiento generalmente utilizado 11/.

Los recargos por evasión y demoras cumplen varias funciones: 1) una función preventiva dirigida a desestimular a los contribuyentes a que incurran en evasión o demoras; 2) mantienen un trato equitativo entre los contribuyentes que cumplen en término con sus obligaciones fiscales y aquellos que incurren en evasión o demoras y 3) reducen el grado en que los ingresos del Estado se pueden perjudicar de la evasión y de las demoras en el pago de deudas al fisco. Hay razones para proponer que la tasa de recargo por evasión sea superior a la tasa de recargo por demora. En primer lugar, desde un punto de vista legal, la gravedad del delito es superior en el primer caso. En segundo lugar, desde el punto de vista económico, los recargos a la evasión deben vencer el efecto estimulante de la misma que puede tener una baja probabilidad subjetiva del contribuyente a ser detectado; ello no ocurre en el caso de las demoras en el pago, ya que es prácticamente indudable que en algún momento el contribuyente que declaró deberá satisfacer su deuda. Cabe señalar que el Estado puede actuar sobre la probabilidad subjetiva de ser detectados de los contribuyentes que evaden y ello a través de una eficiente administración fiscal, ya que en la formación de esa probabi-

lidad subjetiva los contribuyentes toman en cuenta la información referente a la medida en que el fisco detecta evasores. El Estado también puede actuar sobre la probabilidad subjetiva de detección de los evasores extendiendo el período de prescripción de las deudas fiscales, ya que de ese modo introducirá mayor incertidumbre en los contribuyentes que consideren evadir.

Si bien, como se ha señalado, en relación con varias de las medidas correctivas la preocupación por su diseño alcanza a países desarrollados y en desarrollo por igual, ello como resultado de la aceleración inflacionaria registrada en los primeros durante la presente década, puede quizá afirmarse que en algunos países con inflación persistente esta preocupación ha sido más prematura. En ese contexto, dentro del Programa Conjunto de Tributación OEA/BID se preparó un Modelo de Código Tributario para el Programa Impositivo Conjunto de la OEA/BID que propone el siguiente tratamiento para los delitos fiscales 12/: 1) si el fisco concede autorización para demorar el pago antes del vencimiento de la obligación fiscal, el contribuyente autorizado pagará un interés semejante a la tasa de interés bancaria para descuento de documentos comerciales, considerando el interés como una compensación por el uso de fondos del fisco para financiamiento; 2) si la demora en el pago se produce sin autorización el contribuyente deberá pagar, aparte del interés, un recargo de monto equivalente; 3) si la falta de pago es descubierta por el fisco antes de que el pago sea efectuado, el contribuyente deberá pagar aún una pena adicional igual al monto del impuesto cuando la causa es negligencia y doble del monto del impuesto cuando la falta de pago es intencional.

No siempre se encontrará que resulta viable adecuar la estructura de penalidades por delitos fiscales a las condiciones antedichas. Por otra parte, aun cuando ello se logre no hay garantías de que el sistema resulte efectivo 13/. Un sistema de penalidades fiscales consistente despertará resistencias entre los contribuyentes; así, habrá oposición a fuertes recargos por evasión cuando la misma

sea justificada por los contribuyentes en términos de una excesiva presión tributaria -originada, por ejemplo, en la no corrección del efecto distorsionante de la inflación so
bre los impuestos progresivos- o cuando la demora sea atr
ibuible a una incorrecta evaluación de las declaraciones por deficiencias de la administración fiscal. Se ha argumentado incluso que una estructura de recargos elevados puede producir una acumulación de deudas por parte de los contribuyentes que torne la situación financiera de los mis
mos lo suficientemente grave como para que estos no encuen
tren otra salida que la evasión o la demora a la espera de una amnistía impositiva de carácter general. Esta expecta
tiva depende naturalmente del grado en que el Estado haya recurrido en el pasado a ese tipo de medidas con fines de recaudación rápida de ingresos. La implementación de un sistema de penalidades coherente y efectivo presupone, en este sentido, que las autoridades han diseñado un sistema tributario viable y que las insuficiencias transitorias que puede ocasionar el mismo o la decisión de aumentar los gas
tos son resueltas a través de vías alternativas a la del relajamiento de la disciplina fiscal.

En relación, finalmente, con los retardos legales o estatutarios -a diferencia de las demoras extralegales re
cién discutidas- se ha distinguido entre los que median en
tre el momento en que el impuesto es devengado y el momen
to en que finaliza el período fiscal y el que media entre la finalización del período fiscal y el momento en que el impuesto debe legalmente pagarse. Para evitar que el Esta
do se perjudique en condiciones inflacionarias como resul
tado del cobro de impuestos en dinero de poder adquisiti-
vo disminuido, las medidas correctivas requeridas consis
ten, en disminuir la extensión de los retardos ^{14/}; por otra parte, para evitar discriminaciones entre distintas cate
gorías de contribuyentes originadas en que los que pagan con mayor retardo pagan menos en términos reales, las me
didas correctivas deben también tender a uniformar los re
tardos.

El retardo que media entre el momento en que el im-

puesto es devengado y la finalización del período fiscal depende de la mayor o menor continuidad con que se verifican hechos imponibles, lo que depende, naturalmente, de la naturaleza de la base gravada. En el caso del impuesto a los ingresos la generación de hechos imponibles es prácticamente continua y el calendario fiscal no puede reducirse más allá de un mínimo sin plantear inconvenientes a los contribuyentes y al fisco originados, en primer lugar, en la frecuencia excesiva de declaraciones. En relación con varias fuentes de ingresos, por otra parte, la generación de ingresos es continua pero irregular, pudiendo registrarse ingresos positivos en algunos subperíodos y negativos en otros, lo que obligaría a un continuo pago de impuestos al fisco y repetición de impuestos ingresados a los contribuyentes. En otros casos la continuidad es acompañada de regularidad, con lo que se presentan menos inconvenientes para acortar los calendarios fiscales; en otros casos, finalmente, al gravarse valores brutos que por definición no pueden ser negativos también es posibilitado el acortamiento de los calendarios fiscales. En todos los casos es necesario respetar los plazos de financiación vigentes para transacciones dentro del sector privado, consideración que constituye el principal fundamento para la existencia del retardo que media entre la finalización del calendario fiscal y el vencimiento de la obligación, juntamente con la eventual complejidad de las declaraciones, lo que insume tiempo al contribuyente y al fisco que debe controlarlos. El tiempo requerido debe reducirse estatutariamente al mínimo administrativamente necesario, sujeto a la restricción de respetar los plazos de financiación vigentes en distintos sectores de la economía.

Las técnicas más conocidas para eliminar la influencia erosiva de los retardos legales en condiciones inflacionarias son la retención en la fuente, combinada con el pago corriente de las obligaciones fiscales retenidas, y el régimen de anticipos o pago corriente de la obligación fiscal estimada 15/. El caso más generalizado de retención en la fuente -método que aparte minimiza la posibilidad de evasión- es la aplicable a los sueldos y salarios de los

agentes económicos en relación de dependencia, verificándose sistemas en que el objetivo es retener exactamente el impuesto que corresponde al contribuyente y sistemas en que el objetivo se reduce a retener una estimación aproximada de la obligación fiscal, efectuando un ajuste al término del calendario fiscal. La aplicación de esta técnica es facilitada cuanto mayor es el grado de concentración de la actividad económica, que es generalmente el caso de importantes secciones de la industria y el comercio, pero si no se extiende a otras fuentes de ingresos resulta en una discriminación en contra de los ingresos del personal en relación de dependencia, dado que los ingresos de otras fuentes tienen no solo mayor posibilidad de evasión sino también de pago de sus obligaciones en dinero de poder adquisitivo reducido.

Para evitar la discriminación recién señalada se puede utilizar para las fuentes de ingresos en que no se practica la retención la técnica de los anticipos, donde el contribuyente adelanta a lo largo del año fiscal una estimación de su obligación fiscal final. La base de estimación ha sido generalmente la base gravada o el impuesto pagado en el período fiscal precedente, pero en condiciones inflacionarias esa base de estimación implicaría que los anticipos pagados terminarían siendo una proporción reducida de la obligación fiscal efectivamente resultante, por lo que en países con una experiencia inflacionaria persistente y significativa se ha adoptado como base de estimación el impuesto (o base gravada) pagado el período anterior actualizado por la variación registrada en los precios 16/.

VII. EFECTOS DE LA INFLACION SOBRE LOS INGRESOS POR VENTAS DE LAS EMPRESAS Y SOCIEDADES DEL ESTADO

Como fuera señalado -e ilustrado para el caso argentino- en III, en el caso de las Empresas y Sociedades del Estado los ingresos se componen fundamentalmente de los

precios y tarifas que cobran por los bienes y servicios prestados al público, constituyendo así los ingresos por ventas la otra gran categoría de ingresos corrientes del Sector Público, aparte de los tributarios. En relación con este nivel del Sector Público, por tanto, el efecto de la inflación sobre los ingresos reales se manifiesta a través de la forma en que precios y tarifas se adecuan al ritmo inflacionario.

En la Argentina el número de Empresas y Sociedades del Estado es considerable y su peso en la economía significativo. Se encuentran diseminadas en un amplio espectro de sectores productivos y la participación accionaria del Estado es variable. No se considerará acá el grado de independencia decisional de las distintas empresas y sociedades que, como se señalara, es el criterio en base al cual debe decidirse la inclusión o no de cada una de ellas dentro del ámbito de la política presupuestaria; solo cabe tener presente que el peso y diseminación de las mismas conviene a este nivel del Sector Público, justificadamente o no, en una herramienta eventualmente poderosa de la política presupuestaria, sea en su objetivo de distribución o en el de estabilización. Por esta razón y por otras referentes al efecto que el desequilibrio de estos entes tiene sobre las necesidades de financiamiento del Tesoro, no puede prescindirse en un análisis de los efectos de la inflación sobre la política presupuestaria de examinar la repercusión que la inflación tiene sobre los ingresos y gastos de estas empresas y sociedades.

En términos generales y simplificados, si se considera que el ingreso I_{jt} por período de la empresa o sociedad j es el producto de un precio promedio \bar{p}_{jt} por una cantidad q_{jt} , o sea $p_{jt} \cdot q_{jt}$, el efecto de la inflación sobre los ingresos reales puede describirse del siguiente modo:

es decir que la elasticidad-nivel de precios de los ingre sos reales de la empresa j es igual a la elasticidad-nivel de precios del precio del bien o servicio de la empresa j , lo que hace al precio real o relativo de la empresa el in dicador relevante para analizar los efectos de la infla- ción sobre sus ingresos.

Cabe ahora considerar qué razones podrían hacer y/o justificar que la elasticidad-nivel de precios del precio de los bienes y servicios producidos por las Empresas y So ciedades del Estado fuera distinta de 1, es decir qué razones podrían provocar que la inflación se tradujera en un cambio en el precio real de esos bienes y servicios. La res puesta exige considerar en primer lugar los diversos cri- terios con que puede ser conducida la política tarifaria y de precios de las Empresas y Sociedades del Estado.

Se han distinguido distintas funciones para los pre cios de empresas públicas, una función dirigida a finan- ciar el funcionamiento y expansión de la empresa, una fun ción redistributiva en la medida en que el nivel de vida de sectores de la comunidad depende de los precios de es- tos bienes, una función general de política económica en la medida en que esos precios inciden significativamente en el funcionamiento de la economía 18/. Desde el punto de vista de la decisión de instalar o expandir una de estas empresas, en la evaluación del proyecto se debe definir una estructura de precios y tarifas, definición en la cual el criterio de que la empresa pueda autofinanciarse es general- mente considerado uno de los criterios relevantes jun- to a otros. En caso de que la consideración de estos otros criterios lleve a establecer un sistema de tarifas o pre- cios que no cubra enteramente los costos de la empresa, ello implicará que desde el comienzo del funcionamiento de la misma la empresa requerirá financiamiento adicional a través de otra vía, por ejemplo subsidios estatales. Sin embargo, si las condiciones relevantes que definieron la estructura tarifaria o de precios inicial no varían, no hay razón para que la evolución posterior de las tarifas nomi nales no acompañe la tasa de inflación de modo de mantener

constantes las tarifas reales. Cada nueva administración -de la empresa o de la política económica- puede reconsiderar los objetivos que se plantearon al definir la estructura inicial de precios y tarifas, y ello puede llevar a la decisión de modificar las mismas en términos reales, haciendo uso para ello del mecanismo de adaptación incompleta y/o irregular de las tarifas y precios nominales a la inflación. En este caso la variación en el precio relativo de los precios y tarifas del sector público en condiciones inflacionarias se originaría, dependiendo de la eficiencia con que fuera aplicada, en una decisión explícita de política de precios por parte de las autoridades.

Fuera del caso recién comentado, la única razón visible para un cambio en el precio relativo de los bienes y servicios producidos por las empresas del Estado originado por la inflación sería que esta afectara las condiciones de oferta y demanda del bien de que se trata. Es decir, que la inflación afectara, en forma diferencial respecto del resto de la economía, la eficiencia del sector de Empresas y Sociedades del Estado, o que afectara desfavorablemente el precio relativo de sus insumos, o que alterara sustancialmente las condiciones de la demanda. Es difícil encontrar razones a priori para que esto sucediera sistemáticamente, en el corto plazo y para empresas que operan en un conjunto variado de sectores de actividad.

En ocasiones será posible encontrar cambios significativos en los precios relativos de las empresas públicas, en condiciones inflacionarias, que es difícil explicar en función de ganancias o pérdidas diferenciales de productividad, cambios diferenciales en los precios relativos de sus insumos o modificación de la estructura de precios y tarifas del sector público en función de una reevaluación completa de sus beneficios y costos sociales. Dado el carácter básico de varios de los bienes y servicios provistos por las empresas del Estado, que hace que formen parte importante del consumo o insumos de una gran cantidad de agentes económicos, los Gobiernos pueden verse inducidos a retardar el ajuste de los precios y tarifas al rit-

mo inflacionario en función de un objetivo de política antiinflacionaria y/o redistributiva.

En el caso de la Argentina se ha desarrollado en forma relativamente reciente el examen sistemático y generalizado de la evolución de los precios y tarifas del Sector Público en relación con la inflación. Un estudio efectuado para el período 1960-75 19/ concluye que si bien "para el período en su conjunto no se aprecia ninguna tendencia a un deterioro permanente del nivel general de los precios y tarifas en términos reales, se observa una fuerte variación de corto plazo en los niveles reales, o sea en la relación de precios de empresas públicas vs. precios privados", asociada "a la aceleración o desaceleración inflacionaria, observándose un rezago en los precios públicos en relación a los privados" y "variaciones importantes en los comportamientos de las distintas empresas y de los distintos productos de cada empresa". La observación de inexistencia de deterioro real en el período en su conjunto ha sido calificada por otros autores señalando la sensibilidad del nivel general a la elección de ponderaciones, año base y año terminal y el efecto ilusorio creado en ese sentido por la alta ponderación dada a la empresa petrolera Y.P.F., la que precisamente, por la crisis energética declarada en 1974, sufrió en 1974 y 1975 mejoras sustanciales en sus precios relativos. Además, se señala que los índices de precios en 1974 y 1975 no captan en su totalidad la inflación registrada en esos años como resultado del carácter reprimido que ella en cierta medida adquirió. Más allá de estas calificaciones, las razones para la falta de adaptación de las tarifas y precios públicos a la inflación en el corto plazo quedan en el campo de las hipótesis hasta tanto se avance en el análisis.

Dadas las razones enumeradas más arriba, que pueden dar lugar a una adaptación incompleta o deficiente de los precios y tarifas a la inflación, es difícil evaluar normativamente los cambios en los precios relativos de los precios y tarifas que pueden verificarse en un período dado en un país dado.

Ello no quiere decir, sin embargo, que normativamente no corresponda proponer que los precios y tarifas del sector público se mantengan constantes en términos reales toda vez que, en el proceso inflacionario, no medien razones originadas en cambios en los objetivos de política en base a los cuales se establecen las tarifas y precios, razones originadas en ganancias diferenciales de productividad, etc. Por otra parte, es evidente que si la inflación resulta en un deterioro sustancial de las tarifas y precios reales ello no podrá justificarse, de manera permanente, en las razones antedichas. Justificada o no, una adaptación incompleta de los precios y tarifas de las empresas y sociedades del Estado perjudica sus planes de inversión y/o se traduce en necesidades crecientes de financiamiento, las que deben ser satisfechas por el Tesoro a través de la colocación de títulos en el mercado doméstico o en el exterior, pudiendo cuestionar las metas de la política monetaria o el presupuesto de asignación del Estado.

En la Argentina, con el fin de preservar el nivel real de los ingresos de las empresas públicas en condiciones inflacionarias, las autoridades económicas establecieron desde fines de 1977 un mecanismo de delegación de los reajustes de precios -en principio para los combustibles, pero extendido luego a otras tarifas- caracterizado por las siguientes pautas. Los reajustes debían tomar como punto de referencia el nivel general de precios mayoristas a enero de 1978, pudiendo preverse tasas de aumento de hasta el 80% de la tendencia correspondiente al último trimestre para el que se contare con índices publicados; los reajustes de precios se aplicarían cuando el porcentaje de aumento a aplicar fuera como mínimo el 5%, no pudiendo exceder, en cada oportunidad, el 20% del precio vigente. En mayo de 1978, manteniendo el objetivo de asegurar la preservación de los ingresos reales de las empresas públicas, las autoridades modificaron las pautas precedentes a fin de dar mayor flexibilidad y precisión al sistema e inducir una mayor preocupación por las mejoras de eficiencia. Se eliminó el límite mínimo de los reajustes y se estableció que la decisión

de cada reajuste, así como su magnitud, debería analizarse, en cada caso, considerando la evolución de los precios de los principales insumos hasta la fecha del reajuste, excluyéndose la incorporación de previsiones en cuanto a su evolución futura 20/.

VIII. EFECTOS DE LA INFLACION SOBRE EL GASTO PUBLICO

Tanto la disponibilidad de material estadístico como el conocimiento descriptivo de los mecanismos de los distintos niveles del Sector Público en este caso, hacen que la posibilidad de análisis de los efectos de la inflación sobre los gastos del Sector Público sea considerablemente más restringida que la de los ingresos. En el caso de la Argentina el análisis empírico del comportamiento del gasto público real en distintas coyunturas inflacionarias está inhibido por la carencia de un índice de precios del gasto público que permita deflatar el gasto nominal.

Tomando como punto de referencia el caso de la Argentina, la composición del gasto de los distintos entes del Sector Público difiere. Si bien en todos los casos, exceptuados el Sistema de Previsión Social y los Fondos Energéticos, los gastos corrientes en personal y bienes y servicios y los gastos de capital en inversión física representan porciones significativas del total de egresos, en el caso de la Administración Nacional las transferencias a gobiernos provinciales y empresas del Estado para contribuir a financiar los desequilibrios de esos entes así como por aportes de capital asumen, a diferencia de los otros niveles, un peso importante. Si se considera al Sector Público en forma consolidada, no obstante, esas transferencias intrasectoriales desaparecen y los gastos corrientes y de capital en inversiones físicas quedan, con distinta ponderación según los entes, como los principales rubros de egreso en casi todos los casos.

El análisis de la reacción del gasto del Sector Pú-

blico a la inflación puede conducirse, en forma simplificada y a efectos ilustrativos, en los siguientes términos:

$$E_{G, P} = E_{q_G, P} + E_{P_G, P} \quad (35)$$

donde:

G : gasto público nominal,

P_G : nivel de precios de los bienes y servicios adquiridos por el Sector Público,

q_G : gasto público real,

$E_{G, P}$: elasticidad-nivel de precios del gasto público nominal,

$E_{q_G, P}$: elasticidad-nivel de precios del gasto público real,

$E_{P_G, P}$: elasticidad-nivel de precios del precio de los bienes y servicios adquiridos por el Sector Público.

La expresión (35) muestra la elasticidad-nivel de precios del gasto público nominal como resultante de la suma de la elasticidad-nivel de precios del gasto público real y la elasticidad-nivel de precios del precio de los bienes y servicios adquiridos por el Sector Público.

La elasticidad-nivel de precios del gasto público real $E_{q_G, P}$ depende de la mayor o menor flexibilidad con que el Estado pueda modificar los gastos contemplados en su presupuesto de asignación y del grado en que se vea estimulado a hacerlo en función de la inflación observada o esperada. La inflación puede estimular recortes en el gasto público real por razones de política económica -presupuesto de estabilización- o por carecerse del financiamiento ne-

cesario para sustituir la pérdida de ingresos reales que en ocasiones, como se analizara, produce la inflación.

Esta dependencia del gasto respecto de los ingresos y el financiamiento disponible afecta tanto al Subsector Gubernamental del sector público -es decir los entes que tienen a su cargo el presupuesto de asignación- como a las empresas y sociedades del Estado. Podría argumentarse que en tanto los primeros pueden recortar gastos corrientes o de capital por igual, las empresas y sociedades del Estado deben concentrar las reducciones del gasto en su plan de inversiones, ya que de otro modo se afectaría la oferta de bienes y servicios en muchos casos básicos para el funcionamiento de la economía. El peso de este argumento depende mucho de si la coyuntura inflacionaria que se atraviesa es el resultado de una sobreexpansión de la actividad económica o si, por el contrario, va acompañada de recesión. En los hechos, por otra parte, los gobiernos encuentran resistencia a la disminución de sus gastos corrientes en la medida que ello puede afectar el nivel de empleo en la Administración Pública o programas considerados esenciales en su presupuesto de asignación.

Si bien es cierto que en situaciones de inflación moderada es probable que el Gobierno no desee sacrificar el presupuesto de asignación al presupuesto de estabilización, ello será menos cierto en la medida en que la inflación observada o esperada se acelere. Ciertamente debería ser improbable esperar un aumento significativo del gasto público real en una coyuntura inflacionaria, por lo que no deja de ser razonable esperar en el corto plazo

$$E_{q_G, P} \leq 0 \quad (36)$$

En relación ahora con la elasticidad del precio de los bienes adquiridos por el Sector Público con respecto a cambios en el nivel general de precios, es conveniente distinguir entre los gastos en personal y los otros gastos, que incluyen adquisición de bienes para gastos corrientes

o de capital. Esta distinción se justifica debido a que en general el Estado goza de algún poder de regulación de los sueldos y salarios de los agentes del Gobierno, en tanto que -a menos que establezca un sistema generalizado de regulación de precios- carece de él en relación con los otros bienes que forman parte de sus egresos. En los hechos, los episodios inflacionarios han encontrado con mayor frecuencia como respuesta una política de ingresos que una política generalizada de regulación de precios.

La viabilidad de una política de ingresos restringida al Sector Público depende de la situación del mercado de trabajo, ya que en ocasiones el intento por parte del Gobierno de retardar en condiciones inflacionarias el ajuste de los ingresos nominales puede comprometer seriamente la oferta de trabajo dirigida a él, particularmente si el proceso inflacionario obedece a un sobredimensionamiento de la demanda y la actividad económica. En general, no obstante, cabe esperar que en condiciones inflacionarias la política de ingresos del Gobierno será restrictiva, por lo que para el gasto en personal del Sector Público cabría esperar en el corto plazo:

$$E_{p_G}^p, p < 1 \quad (37)$$

donde:

p_G^p : nivel de precios del gasto público en personal,

$E_{p_G}^p, p$: elasticidad del precio de los gastos en personal con respecto al cambio en el nivel general de precios.

Con respecto al gasto público en bienes para consumo corriente e inversión física no hay razones a priori para esperar que la inflación se traduzca en un cambio en el precio relativo de la canasta de bienes que adquiere el Sec-

tor Público en uno u otro sentido, por lo que una hipótesis neutral en este punto es:

$$E_{p_G^B} = 1 \quad (38)$$

donde:

p_G^B : nivel de precios del gasto público en bienes,
 $E_{p_G^B}$, p : elasticidad del precio de los bienes adquiridos por el Sector Público con respecto a cambios en el nivel general de precios.

En síntesis, los argumentos expuestos en relación con la reacción del precio de los gastos en personal y en bienes a la inflación hacen que -en ausencia de un conocimiento empírico adecuado- pueda mantenerse la siguiente expectativa para el precio del gasto público en su conjunto:

$$E_{p_G} \leq 1 \quad (39)$$

Esta expectativa, combinada con la referente a la reacción del gasto público real expuesta en (36), da por resultado la siguiente expectativa con respecto a la elasticidad-nivel de precios del gasto público nominal en el corto plazo:

$$E_{G, p} \leq 1 \quad (40)$$

Cabe ahora complementar el análisis precedente considerando si la inflación no tiene un efecto sobre el gasto público a través de los retardos o demoras que pudieran mediar entre el momento en que el Gobierno contrata la adquisición de un bien y el momento en que efectúa el pago. Este lapso total puede subdividirse en el que media entre el

momento de la contratación y el momento en que vence el pago y el que media entre el momento en que vence el pago y el momento en que el Estado efectivamente salda su deuda. Llamemos a estos lapsos plazo contratado y plazo prorrogado, respectivamente.

Estos retardos pueden ser significativos solo en el caso del gasto público en bienes, ya que en el caso de los gastos en personal las erogaciones tienen necesariamente una alta periodicidad, generalmente mensual, dejando escaso margen para que la inflación afecte significativamente el valor real de los sueldos y salarios de los agentes de la administración pública, excepto en el caso de episodios inflacionarios agudos. Con respecto al gasto público en bienes, cabe suponer que al fijar los precios los proveedores del Estado tendrán en cuenta los plazos contratados y lo que la experiencia de sus transacciones con el Estado les indique respecto de los plazos prorrogados, por lo que en la fijación del precio adicionarán al precio de contado un porcentaje por la inflación esperada y una tasa de interés real por el plazo de pago previsto. En estas condiciones la inflación puede traducirse en un beneficio o perjuicio para los egresos del Estado sólo en la medida en que los precios fijados por los proveedores anticipen incorrectamente la tasa de inflación o la extensión del plazo prorrogado. La indexación de las deudas del Estado con el sector privado puede eliminar los efectos distorsivos que se originan por una previsión incorrecta del plazo prorrogado o de la tasa de inflación dentro del mismo; si la indexación se extiende al plazo contratado también se eliminan los efectos distorsivos de una incorrecta previsión de la tasa de inflación dentro del plazo contratado 21/.

IX. EL PRESUPUESTO DE ESTABILIZACION

En las Secciones precedentes se han analizado los factores que determinan la reacción a cambios en el nivel de precios de los ingresos y gastos de distintos niveles del Sector Público, distinguiéndose básicamente entre ingre-

tos tributarios e ingresos por ventas de las empresas y sociedades del Estado y entre gastos en personal y gastos en bienes para consumo corriente o inversión física. Se intentó en cada caso evaluar las distorsiones que, en ausencia de una dosis adecuada de medidas correctivas, los cambios en el nivel de precios introducen en los presupuestos parciales de asignación, distribución y estabilización del Estado, complementándose luego el análisis con una reseña y discusión de las medidas correctivas, propuestas o ya aplicadas en algunos países, disponibles para eliminar en algunos casos y atemperar en otros las distorsiones producidas.

Las variaciones que los cambios en el nivel de precios producen, de no mediar mecanismos convenientes de ajuste, en los ingresos y gastos reales del Sector Público así como en sus necesidades de financiamiento convierten a estas variables en endógenas y, dependiendo de la elasticidad de ingresos y gastos a cambios en el nivel de precios, sus efectos macroeconómicos son comparables con decisiones explícitas de política de aumentar o disminuir el gasto público y/o la presión tributaria y modificar el volumen y/o composición del financiamiento del gasto público.

A continuación se describen los casos que surgen de considerar las distintas reacciones posibles de gastos e ingresos del Estado a cambios en el nivel de precios, entendiendo que se trata de los efectos totales de cambios en el nivel de precios y/o en las tasas de inflación sobre un Sector Público caracterizado por la inexistencia de mecanismos adecuados de ajuste. El análisis se restringe al Subsector Gubernamental del Sector Público, excluyendo las Empresas y Sociedades del Estado, por ser en relación al mismo que en general se discute el presupuesto de estabilización. Debe recordarse, no obstante, que la reacción de los ingresos y egresos de las Empresas y Sociedades del Estado a cambios en el nivel de precios puede afectar el presupuesto de estabilización del Subsector Gubernamental a través de las transferencias que este deba efectuar para financiar sus desequilibrios.

Un aumento en el nivel de precios y/o en las tasas de inflación puede aumentar, mantener constante o disminuir los ingresos y gastos reales del Gobierno. Los efectos macroeconómicos de estos cambios dependen de la combinación de efectos sobre ingresos y gastos que se verifique teniendo en cuenta que, en general, los aumentos (disminuciones) del gasto real, por significar aumentos (disminuciones) en la demanda global, tienen un efecto expansivo (contractivo) sobre la economía; que los aumentos (disminuciones) en los ingresos reales, por reducir (aumentar) el ingreso disponible del sector privado, tienen un efecto contractivo (expansivo) debido a la disminución (aumento) inducida en la demanda privada de bienes y servicios, y que la financiación de un aumento en el gasto público con impuestos es, cuando menos en el corto plazo, menos expansiva que con la colocación de títulos públicos y que esta, a su vez, es menos expansiva que la financiación con emisión monetaria. También se supone en general que la propensión marginal al gasto del sector privado es menor que 1, por lo que los aumentos (disminuciones) del ingreso disponible del sector privado se traducen en aumentos (disminuciones) de menor magnitud en su demanda de bienes y servicios.

Esta metodología de análisis, tradicionalmente aplicada cuando se analizan a nivel agregado los efectos de cambios en el gasto público o en los impuestos resultantes de decisiones explícitas de política económica, debe ser calificada cuando esos cambios son el resultado imprevisto de cambios en el nivel de precios y/o en las tasas de inflación, ya que en la medida en que estos afecten los presupuestos de asignación y de distribución del Estado ello podrá introducir una vía adicional de influencia sobre la demanda privada de bienes y servicios. Para poner algunos ejemplos, la demanda privada de bienes puede no ser independiente del presupuesto de asignación del Estado, de modo que una disminución del gasto público puede inducir un aumento compensatorio del gasto privado aun cuando el ingreso disponible del sector privado no se modifique; en este caso el efecto contractivo de la disminución del gasto público puede verse parcial o totalmente neutralizado por

el cambio en el gasto privado. La demanda de bienes del sector privado, por otra parte, no depende solo del ingreso disponible global sino también de su distribución y de la distribución de la riqueza, variables que pueden modificarse si la inflación introduce distorsiones sobre el presupuesto de distribución del Estado, como se ha señalado que generalmente lo hace de no mediar medidas correctivas. Así, aun si la inflación no se traduce en un cambio en los ingresos reales del Estado, y por tanto, en el ingreso disponible del sector privado, puede implicar un cambio en el presupuesto de distribución que, al alterar la distribución del ingreso, modifique la demanda privada de bienes. A través, por ejemplo, de la progresividad del impuesto a los ingresos, la inflación tiene generalmente efectos no neutrales sobre la distribución del ingreso. La inversión privada, por su parte, es sensible al cambio en la presión impositiva que produce la inflación de no mediar un mecanismo explícito de revaluación de activos.

Las consideraciones precedentes muestran que el análisis de los efectos de la inflación sobre el presupuesto de estabilización del Estado no pueden realizarse en forma independiente de sus efectos sobre los presupuestos de asignación y de distribución. Por ello, la clasificación de casos que se da a continuación, donde se hace abstracción de esos efectos colaterales, es solo un primer paso en el análisis de los efectos macroeconómicos de los cambios en el nivel de precios y/o tasas de inflación a través de los ingresos y gastos reales del Gobierno.

Dentro de los casos con efectos expansivos se incluyen: 1) los ingresos y gastos reales aumentan por igual, 2) los ingresos reales aumentan menos que los gastos reales, 3) los ingresos reales permanecen constantes y los gastos reales aumentan, 4) los ingresos reales disminuyen y los gastos reales aumentan, 5) los ingresos reales disminuyen y el gasto real permanece constante. En tanto el caso 1) consiste en un aumento del gasto público financiado con impuestos, en el caso 2) el aumento del gasto público se financia sólo en parte con impuestos y el resto con

títulos y/o emisión monetaria y en el caso 3) estas fuentes de financiación deben cubrir todo el aumento del gasto. En el caso 4) el financiamiento de carácter no tributario debe cubrir no solo el aumento del gasto sino además sustituir la pérdida de ingresos reales producida por la inflación. El caso 5), finalmente, consiste en un cambio en la financiación de un gasto real constante. Probablemente algunos países subdesarrollados pueden haberse acercado, en coyunturas inflacionarias, a los casos más expansivos 4) y 5).

Dentro de los casos con efectos contractivos se cuentan: 6) aumentan los ingresos reales y permanece constante el gasto real, 7) aumentan los ingresos reales y disminuye el gasto real, 8) los ingresos reales permanecen constantes y disminuye el gasto real, 9) ingresos y gastos reales disminuyen por igual, 10) los ingresos reales disminuyen menos que los gastos reales. En todos estos casos, excepto el 9), el efecto contractivo derivado de la distinta propensión al gasto del sector privado y el sector público es reforzado por el efecto contractivo de un cambio en el financiamiento del gasto público en el sentido de una mayor proporción del mismo financiada con impuestos en vez de títulos y/o emisión monetaria. Probablemente los países desarrollados, donde el efecto de la inflación a través de la progresividad es importante, incluyen casos cercanos al 6) y 7).

Los casos con efectos indeterminados, en el sentido de que dependen de las magnitudes empíricas implicadas, incluyen: 11) los ingresos reales aumentan más que los gastos reales, 12) los ingresos reales disminuyen más que los gastos reales. En el caso 11) el efecto expansivo del aumento del gasto sobre la demanda global es concurrente de un efecto contractivo por la disminución del ingreso disponible y por el cambio eventual en la financiación del gasto público en favor de los impuestos. El resultado final depende de la propensión marginal al gasto del sector privado, del aumento del ingreso comparado con el de los gastos y de cómo se altere la financiación del gasto público

como resultado de los mayores ingresos tributarios. Por consideraciones similares es indeterminado el efecto en el caso 12), pudiendo ser el resultado final expansivo o contractivo.

El caso 13), finalmente, en que no se modifican ni los ingresos ni los egresos reales, no tiene efectos sobre el presupuesto de estabilización.

- 1/ En J. H. Olivera, "Money, prices and fiscal lags: a note on the dynamics of inflation", Banca Nazionale del Lavoro, Quarterly Review, N° 82, Sept. 1967, puede encontrarse un análisis teórico pionero del efecto de la inflación sobre el déficit fiscal y la expansión monetaria, y sus consecuencias sobre la dinámica del proceso inflacionario.
- 2/ Con respecto al nivel municipal, el Cuadro N° 1 sólo incluye los datos correspondientes a la Municipalidad de Buenos Aires, por carecerse de suficiente información sistemática para las otras Municipalidades.
- 3/ Cabe señalar que la expresión (7) corresponde al concepto de elasticidad en un punto, la que es aproximadamente válida para cambios muy pequeños en el nivel de precios y cuyo valor en general varía según cuál sea el nivel de las recaudaciones para el cual se mida. Si el cambio en los precios es grande, por otra parte, en general el concepto de elasticidad puntual no es de aplicación y la magnitud del cambio en el nivel de precios afecta el valor de la elasticidad aun cuando esta se mida para un mismo nivel de recaudaciones. Consideraciones análogas se aplican a las otras partes del texto en que, con fines de exposición, se utiliza el concepto de elasticidad puntual.
- 4/ En la expresión (13) se supone que, en el caso de los impuestos progresivos o regresivos, las tasas del impuesto varían en forma continua con la variación del valor de la base gravada. Este supuesto se hace solo a efectos de simplificar la exposición, ya que en la realidad las tasas se definen para tramos de la base gravada.
- 5/ Si se admite la posibilidad de demoras extralegales, en general la suma de los coeficientes de a_0 a a_n en la expresión (23) será distinta de 1.
- 6/ En la Argentina, donde los impuestos específicos eran importantes en el caso de los impuestos internos, la Ley N° 21.425 del 29.9.1976 optó por sustituir las tasas específicas por tasas ad-valorem.
- 7/ La reseña de técnicas de ajuste de estados contables de empresas por inflación que sigue a continuación se ha beneficiado de G. E. Lent, "Adjustment of taxable profits for inflation", IMF Staff Papers, Vol. XXII, N° 3, November 1975.
- 8/ La reseña de los mecanismos de ajuste por inflación del impuesto progresivo sobre los ingresos que sigue a continuación se ha beneficiado de A. H. Petrei, "Inflation Adjustment Schemes under the Personal Income Tax", IMF Staff Papers, Vol. XXII, N° 2, July 1975.
- 9/ A partir del sistema de ajustes discretionales -prácticamente anuales para las deducciones y menos frecuentes para los tramos de ingresos y las tasas- vigente hasta 1973, la Argentina adoptó primero el ajuste de las deducciones y más recientemente el de los tramos de ingreso, con lo que el sistema actualmente vigente es del tipo 2). Ver González Cano, H., "Ajustes por inflación del impuesto sobre la renta personal", Boletín de la DCL, N° 279, marzo 1977 y Petrei, A. H., op. cit.
- 10/ Véase A. Morag, "On taxes and inflation", Random House, Inc., 1973.
- 11/ Este ha sido el temperamento adoptado en la Argentina con la Ley N° 21.281, del 2.4.76, que establece un régimen de actualización por la variación del Índice de precios mayoristas de los impuestos, tasas, contribuciones, sus anticipos, pagos a cuenta, retenciones o percepciones y multas, ingresados con posterioridad a la fecha de vencimiento.
- 12/ Ver T. Hirao y C. A. Aguirre, "Maintaining the level of income tax collections under inflationary conditions", IMF Staff Papers, Vol. XVII, N° 2, July 1970.
- 13/ Ver las experiencias de Brasil, Uruguay y Japón en T. Hirao y C. A. Aguirre, op. cit.

- 14/ En la Argentina la extensión de estos retardos era significativa; véase, p. ej., Tanzi, V., "Inflación, rezagos en la recaudación y el valor real de los ingresos tributarios", Ensayos Económicos N° 2, B.C.R.A. Diversas disposiciones legales dictadas durante 1976 y 1977 redujeron considerablemente los retardos; así, p. ej., la Ley N° 21.425 disminuyó los retardos en la percepción de los impuestos internos y Resoluciones de la Dirección General Impositiva llevaron de 90 a 60 días el retardo en la percepción del impuesto al valor agregado.
- 15/ Ver T. Mirao y C. A. Aguirre, op. cit.
- 16/ Este ha sido el procedimiento adoptado en la Argentina en años recientes. Ver, por ejemplo, las Resoluciones Nos. 1787 y 1820 de la DGI para los casos, respectivamente, del impuesto a las ganancias y del impuesto sobre los capitales.
- 17/ No se considera acá el efecto que la inflación puede tener sobre la estructura tarifaria de las empresas.
- 18/ Véase A. A. Guadagni, "Análisis económico del financiamiento de las empresas del Estado", Desarrollo Económico N° 60, enero-marzo 1976.
- 19/ Ver H. Núñez Miñana y A. Porto, "Análisis de la evolución de precios de empresas públicas en la Argentina", Desarrollo Económico N° 63, oct.-dic. 1976, donde los autores comparan las conclusiones de su análisis general con las obtenidas por otros investigadores en análisis más parciales.
- 20/ Resoluciones Nos. 1.195/77 y 590/78 del Ministerio de Economía.
- 21/ Precisamente teniendo como uno de sus objetivos principales el eliminar la incidencia de factores especulativos en la fijación de cotizaciones, la Ley N° 21.391, del 16.6.1976, estableció en la Argentina un régimen de indexación de los precios pactados en contratos de servicios y suministros celebrados por el Estado por los lapsos comprendidos 1) entre la apertura de ofertas y la conformidad definitiva de recepción y 2) entre la fecha de vencimiento del pago y la fecha de pago efectivo. La actualización se realiza sobre la base de la variación del índice general de precios mayoristas del INE y C, excepto en el caso de la provisión de productos terminados importados donde se utilizará la variación operada en el tipo de cambio de la divisa que corresponda. Para las contrataciones que prevean la liquidación de intereses por mora en el pago, por otra parte, se fija una tasa máxima del 5% anual sobre saldos actualizados. Por Ley N° 21.392 la causal 2) de indexación se hizo extensiva a los contratos de locación de obra material o intelectual del Estado. El Decreto N° 326, del 7.2.1977, por otra parte, estableció un régimen de actualización de las deudas y créditos que vinculan a las empresas y organismos del Estado entre sí, por el lapso comprendido entre la fecha fijada para el pago y la fecha de cancelación efectiva y sobre la base de la variación del índice general de precios mayoristas agropecuarios.