

AHORRO, INVERSION E IMPOSICION

en los países

SUBDESARROLLADOS*

EL problema básico de la selección de un sistema impositivo para economías subdesarrolladas radica en la consecución de tres metas distintas: justicia distributiva, elevación al máximo del ingreso gubernamental para financiar proyectos de desarrollo económico, y aceleramiento de la tasa de crecimiento económico del sector privado. A primera vista, puede parecer que estos objetivos son incompatibles entre sí, pero, como se demostrará en este trabajo, no sólo tienen interrelación, sino que en realidad, se trata de metas compatibles entre sí.

En este trabajo se analiza específicamente la relación que hay entre la carga fiscal por una parte, y, por la otra, la propensión a ahorrar y los incentivos a invertir en los países subdesarrollados. El ensayo se divide en cuatro secciones. La primera se basa en el argumento de que un sistema progresivo de impuestos, encaminado al logro de una distribución más justa del ingreso, no necesariamente conduce a una reducción del ahorro de un país. En la segunda sección se pretende demostrar que, si prevalecen ciertas circunstancias, un sistema progresivo de impuestos no reducirá el estímulo para invertir. Como resultado de las dos primeras secciones, en la tercera se propone un sistema impositivo que no conduce ni a la reducción del ahorro ni al debilitamiento de los incentivos para invertir. Finalmente, en la cuarta sesión se abordan los efectos sobre la inversión extranjera del sistema impositivo propuesto.

En el enfoque elegido se analizan los efectos de un impuesto progresivo al ingreso dentro del contexto de la teoría de la función-consumo de Duesenberry.¹ Se encontrará que esta teoría arroja luz no sólo sobre los efectos de dicho impuesto en el ahorro total, sino también sobre la influencia ejercida en el incentivo para invertir. Se verá, igualmente, que existe un sistema progresivo de impuestos que no engendra declinación en el ahorro ni debilitamiento del esfuerzo productivo.

I. LA PROPENSION AL AHORRO Y LA TEORIA DE LA FUNCION-CONSUMO

En los años recientes han aparecido muchos trabajos sobre la relación que hay entre la imposición y el desarrollo económico en los países subdesarrollados. En la mayoría de ellos se ha reconocido la función que el gobierno de tales países puede desempeñar en el mejoramiento del capital social y en la expansión o creación de la infraestructura necesaria para establecer las condiciones propicias para el desarrollo. Es claro que, para estar en posibilidad de desempeñar estas funciones, el gobierno debe allegarse recursos. Esta

* Versión española del artículo "Saving, Investment, and Taxation in Underdeveloped Countries", publicado en *Kyklos*, International Review for Social Sciences, Basilea, Vol. XVIII, Fasc. 2, 1965. Los autores forman parte del personal docente de la George Washington University, Washington, D. C. (Los editores de *Kyklos* autorizaron expresamente la publicación en español de este trabajo.)

¹ James S. Duesenberry, *Income, Saving and the Theory of Consumer Behavior*. Harvard University Press, Cambridge, 1952.

Por

● VITO TANZI

y

● JOSEPH ASCHEIM

necesidad da lugar al problema de cómo se debe llevar a cabo la exacción de impuestos en un país subdesarrollado. ¿Deberán ser estos impuestos de carácter progresivo, regresivo o proporcional?

Desde un punto de vista ético —comprendido en el principio ahora casi universalmente aceptado de la capacidad de pago— se ha reconocido ampliamente que los impuestos deben ser progresivos. Pero, en caso de que así sea, ¿cuál será su efecto sobre el ahorro total, supuesto un cierto nivel de recaudación que el gobierno haya decidido obtener? ¿Acaso una imposición progresiva hará declinar el monto total del ahorro de los individuos, que es, por supuesto, uno de los ingredientes básicos del desarrollo económico? Una economía no puede crecer a menos que ahorre, entonces, una reducción del ahorro puede traer consigo serias consecuencias para la perspectiva del crecimiento económico.

La preocupación por tales consecuencias se refleja en la literatura económica sobre la materia.² Se acepta casi universalmente que, dado un cierto nivel de recaudación, mientras menos equitativa es la distribución del ingreso nacional, mayor será la porción de éste que se ahorre. Así, por ejemplo, el profesor Ashton al estudiar la revolución industrial en Inglaterra afirma que la estructura de clases era favorable al incremento del ahorro debido a que "...generalmente se acepta que se ahorra más en comunidades en las que la distribución de la riqueza es desigual que en aquellas en las que ésta se aproxima más al concepto moderno de lo que es justo".³ Esta consideración crea resistencias en contra de las políticas de redistribución del ingreso. En consecuencia, las necesidades de ingreso fiscal de los gobiernos

² Véanse B. Higgins, *Economic Development*, W. W. Norton & Company, Inc., Nueva York, 1959, pp. 481-482; A. Lewis, *Teoría del Desarrollo Económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1958, pp. 233-265; R. Nurkse, *Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados*, Fondo de Cultura Económica, México, 1955, p. 155; T. Ashton, *The Industrial Revolution*, Oxford University Press, Londres, p. 7.

³ T. Ashton, *ibid.*

han continuado satisfaciéndose principalmente mediante impuestos regresivos a las ventas más bien que mediante impuestos progresivos al ingreso y la riqueza. Esta situación se refleja en el cuadro 1, en el que aparece el porcentaje que del total de impuestos representan los impuestos directos al ingreso y a la riqueza, en unos cuantos países latinoamericanos.

Cuadro 1

IMPUESTOS AL INGRESO Y A LA RIQUEZA COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE IMPUESTOS EN ALGUNOS PAISES DE LATINOAMERICA

(Gobierno nacional)

País	1960	1961	1962
Argentina	32.5	29.2	28.9
Costa Rica	17.4	19.4	n.d.
Chile	34.6	35.6	36.6
El Salvador	12.4	15.1	19.1
Guatemala	11.2	11.9	13.6
México	33.4	41.3	43.7

n.d. no disponible.

FUENTE: Unión Panamericana, *Resúmenes de los informes nacionales de los países latinoamericanos sobre su desarrollo económico y social*, 1962.

El argumento de que una redistribución del ingreso, a través de impuestos progresivos, conducirá a una declinación de la parte que se ahorra del ingreso total, depende de que se acepte una hipótesis específica de la función consumo. Tal hipótesis fue implícitamente aceptada, incluso, en la literatura neoclásica.⁴ Sin embargo, es en la obra de Keynes en la que se encuentra por primera vez un planteamiento explícito de tal hipótesis. En las palabras de Keynes: "La ley psicológica fundamental... consiste en que los hombres están dispuestos, por regla general y en promedio, a aumentar su consumo a medida que su ingreso crece, aunque no en la misma proporción".⁵ Esto significa que la propensión marginal al consumo es menor que la unidad.

Si Keynes se hubiese detenido en ese punto, su proposición no habría dado lugar a equivocados entendimientos. Pero, añadió una calificación que no era esencial a sus argumentos, ni estaba plenamente garantizada. Keynes afirmó que casi siempre se tiende a "guardar una mayor proporción del ingreso cuando el ingreso real aumenta".⁶ También anotó que "si la política fiscal se usa como un instrumento deliberado para conseguir la mayor igualdad en la distribución de los ingresos, su efecto sobre el aumento de la propensión a consumir es, por supuesto, tanto mayor".⁷

A la luz de esta calificación, el precio que paga un país subdesarrollado con un sistema tributario progresivo, es la reducción del ahorro total. Esto es así debido a que la redistribución del ingreso, propiciada por un sistema de tal naturaleza, tenderá a aumentar la propensión media al consumo y, por consiguiente, a reducir la propensión media al ahorro. Empero, los gobiernos de esos países necesitan recursos para financiar los proyectos de desarrollo económico a los que han asignado prioridad.

⁴ Alfred Marshall, *Principios de economía*, Editorial Aguilar. S. A. Madrid, 1954 p. 390.

⁵ J. M. Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Fondo de Cultura Económica, México, 1943, p. 99.

⁶ *Ibid.*, p. 100.

⁷ *Ibid.*, p. 98.

⁸ John F. Due, "The Economics of Commodity Taxation and the Present Excise Tax System", incluido en Joint Economic Committee, *Federal Tax Policy for Economic Growth and Stability*, Washington, 1955, p. 547.

⁹ S. Kuznets, *National Product Since 1869*. Princeton University Press, Princeton, 1946.

Uno de los métodos para allegarse fondos a que los gobiernos han acudido a menudo ha sido el de aumentar los impuestos indirectos y los gravámenes a las empresas. Debido a razones que se esgrimirán más adelante, estas dos formas tributarias pueden dar lugar a consecuencias adversas. Hay también bases pragmáticas que explican la preferencia por los impuestos al consumo y a las empresas; esta preferencia se basa en la facilidad de recaudar y en la dificultad de evadir tales gravámenes. Sin duda, este punto de vista es parcialmente correcto, aunque se ha exagerado considerablemente, porque, incluso en un país, como Estados Unidos, que tiene un sistema de recaudación muy desarrollado, sigue siendo complicado controlar los impuestos a las ventas, y es también difícil controlar a las negociaciones que no llevan registro cuidadoso de todas sus transacciones. Por tanto, resulta que la mayor parte del ingreso fiscal de los países subdesarrollados proviene ya sea de impuestos regresivos a las ventas o de algunas compañías que, por su tamaño e importancia, se ven obligadas a mantener buenos registros contables.

Otra razón para no acentuar la progresividad del sistema impositivo es el argumento de que esa mayor progresividad ejercería un efecto negativo sobre el esfuerzo productivo, y también conduciría a inversiones menos riesgosas y, por tanto, de menor repercusión para el desarrollo.

La teoría keynesiana de la función-consumo no tardó en ser objetada. Duesenberry, Modigliani, Friedman y otros autores la sometieron a un análisis más profundo, a la luz de la conclusión empírica del profesor Kuznets de que ha permanecido constante, en el largo plazo, la proporción ahorrada del ingreso de Estados Unidos. Ahora bien, si fuera cierto que a medida que aumenta el ingreso se ahorra una mayor proporción del mismo, ¿cómo explicar tal constancia? En el período estudiado por Kuznets, el ingreso nacional de Estados Unidos se multiplicó varias veces (aun en términos reales); empero, la proporción ahorrada permaneció constante.

Como quiera que sea, mientras los estudios de series históricas de ingresos y ahorro mostraban la constancia de la proporción ahorrada, los estudios de presupuestos familiares a distintos niveles de ingreso, para un año dado, parecen apuntar que Keynes estaba en lo correcto al postular la tendencia decreciente de la propensión al consumo, puesto que se encontró que, a medida que se asciende en los rangos de ingreso, la porción ahorrada del ingreso aumenta.

Debido a esta inconsistencia entre el análisis histórico y el estudio de presupuestos familiares, surgió claramente la necesidad de una nueva teoría de la función-consumo. Se sugirieron varias teorías para explicar tal inconsistencia. El análisis hecho en este trabajo está encuadrado en los términos de la "hipótesis del ingreso relativo" de Duesenberry.¹⁰ La contribución de este autor consistió en conciliar los datos de las series históricas con las conclusiones del análisis de presupuestos familiares y en permitir la explicación de las reacciones del consumidor ante cambios en el ingreso.

En resumen, Duesenberry sostiene que el consumo no está determinado por el nivel absoluto del ingreso —como afirma Keynes— sino por la posición relativa del individuo en la escala de la distribución del ingreso. Esto es, en todo momento, el consumidor está en contacto con personas que gozan de más altos niveles de consumo y trata de imitar sus hábitos de consumo, por lo que sus propios hábitos se ven afectados en todo momento por los módulos de consumo de aquellas personas.

Al aplicar la hipótesis de Duesenberry internacionalmente Nurkse ha indicado que los integrantes de los más altos rangos de ingreso en una nación subdesarrollada —los que "marcan el paso", según se dice— entran en contacto con los hábitos de consumo prevaletentes en los países desarrollados y, por tanto, tratan de imitar tales hábitos. Al hacer esto, esos individuos tienden a gastar una alta proporción de su ingreso en bienes suntuarios¹¹ e importados.

¹⁰ James S. Duesenberry, *op. cit.*, especialmente el Capítulo III.

¹¹ El concepto de bien de consumo suntuario debe entenderse en un sentido relativo, dado que es una función del ingreso por habitante del país. De este modo, los receptores de televisión y los automóviles, que pueden no ser artículos de lujo en países con ingreso per cápita superior a los mil dólares, ciertamente son bienes suntuarios en naciones en las que el ingreso por habitante es inferior a 300 dólares.

Los individuos que ocupan el rango de ingreso inmediato inferior tratarán de imitar, en sus hábitos de consumo, a los que "marcan el paso". En general, los grupos pertenecientes a cada rango de ingreso no están aislados por completo, de modo que los hábitos de consumo de las personas que ocupan el rango más alto son imitados por quienes están en el escalón inmediato inferior, en tanto que éstos, a su vez, serán imitados por los que les siguen, y así sucesivamente. De esta manera, el consumo de todos los grupos alcanza un nivel superior al que alcanzaría si la distribución del ingreso fuera más uniforme. Así, mientras más desigual es la distribución del ingreso, mayor es el grado de insatisfacción del individuo con respecto a sus propios patrones de consumo y también es más grande el mejoramiento que desea obtener y, en consecuencia, es mayor la propensión marginal al consumo. Consecuentemente, el resultado de una redistribución del ingreso, mediante impuestos progresivos y gastos gubernamentales, sería una propensión marginal al consumo menor que la que existiría en otras condiciones. Esto significa que un sistema progresivo de impuestos no necesariamente conduce a una reducción a largo plazo del ahorro.¹²

Cuadro 2¹³

DISTRIBUCION DEL INGRESO PERSONAL
EN MEXICO, 1957

(Porcentajes)

Ingreso promedio mensual a precios corrientes de 1957	Participación en el total (%)		Participación acumulada (%)	
	Unidades familiares	Ingresos	Unidades familiares	Ingresos
185	3.9	0.6	3.9	0.6
255	15.0	3.4	18.9	4.0
367	15.9	5.2	34.8	9.2
460	11.3	4.6	46.1	13.8
563	10.2	5.1	56.3	18.9
850	18.2	13.7	75.5	32.6
1,310	9.4	10.9	83.9	43.5
2,004	11.2	19.9	95.1	63.4
5,435	2.6	12.6	97.7	76.0
11,592	2.3	24.0	100.0	100.0
1,128	100.0	100.0		

¹² R. Nurkse, *op. cit.*

¹³ Ifigenia M. de Navarrete, *La distribución del ingreso y el desarrollo económico de México*, Escuela Nacional de Economía, México, 1960, p. 83.

Esta conclusión parece particularmente aplicable al caso de economías como las de México y Venezuela, en las que una gran parte de la población produce apenas lo indispensable para su propia precaria subsistencia —y, por lo tanto, nada ahorra y paga poco de impuestos— mientras que el resto de la población participa en la economía monetaria y es, en consecuencia, potencialmente gravable. A su vez, el sector gravable de la población, se caracteriza por una distribución del ingreso muy desigual como se ha demostrado en los estudios de los profesores Carl Shoup e Ifigenia M. de Navarrete. Los resultados resumidos de estos estudios se reproducen en los cuadros 2 y 3.

El cuadro 2 muestra que el 2.3% de las unidades familiares de México percibe el 24% del ingreso total. El cuadro 3 señala que en Venezuela alrededor del 5% del número total de unidades receptoras de ingreso en poblaciones de más de 500 habitantes —prácticamente toda la población urbana percibe cerca del 25% del ingreso total.

Ambos cuadros son elocuentes en lo referente a la distribución del ingreso en los dos países considerados, pero aun así deben verse con cierta precaución.

De este modo, al leer el cuadro 2 puede tenerse la impresión de que el 2.3% de las unidades familiares que percibe el 24% del total del ingreso personal integra un grupo homogéneo, con un ingreso mensual uniforme de 11,592 pesos. Lmpero, que esto dista de ser cierto, queda de relieve al considerar que dicha suma equivale a menos de mil dólares, al tipo de cambio oficial en 1957. Lo que el cuadro revela es que dentro de ese 2.3% de unidades familiares que absorbe el 24% del ingreso personal, la distribución de éste es extremadamente desigual, con unas cuantas familias que gozan de ingresos fantásticamente altos y que incurren en patrones de consumo absolutamente fuera del alcance del resto de la población.

Este pequeño grupo de familias, es el que "marca el paso" en los patrones de consumo de las demás familias de altos ingresos, las que a su vez ejercen el "efecto-demonstración" sobre las familias de menor rango de ingresos. En consecuencia, sería un error suponer que el "efecto-demonstración" internacional es el único al que están expuestos los grupos del más alto ingreso (el 2.3% privilegiado de México). Por el contrario, los jefes de familia de este grupo son los terratenientes, administradores, industriales, y profesionales de prestigio. Todos ellos integran una misma clase social y, en consecuencia, tratan de mantener el mismo nivel de vida con los mismos patrones de consumo. Resulta claro que, para las contadas familias con los ingresos más elevados, será igualmente fácil gastar mucho y ahorrar mucho. Para los demás integrantes de este grupo, el proceso de imitación supondrá el gasto de la mayor parte de su ingreso.

Como ejemplo adicional, el mismo razonamiento es válido para el cuadro 3. Específicamente, el 4.9% de las personas que perciben ingresos en Venezuela absorbió el 25% del ingreso personal total de ese país.

Cuadro 3¹⁴

DISTRIBUCION ESTIMADA DEL INGRESO PRIVADO EN
VENEZUELA, 1957

(En poblaciones mayores de 500 habitantes)

Rango de ingreso (Bolívares por año)	Ingreso promedio estimado por rangos (Bolívares por año)	Número de perceptores de ingresos		Ingreso total	
		Miles de individuos	%	Millones de bolívares	%
Menos de 2,400	1,800	210	16.0	380	3.5
2,401 - 3,600	2,900	185	14.1	540	4.9
3,601 - 4,800	4,100	165	12.6	680	6.2
4,801 - 6,000	5,300	125	9.5	660	6.0
6,001 - 7,200	6,500	115	8.8	750	6.8
7,201 - 9,000	7,800	115	8.8	900	8.2
9,001 - 12,000	10,000	155	11.8	1,550	14.2
12,001 - 15,000	13,000	75	5.7	980	9.0
15,001 - 24,000	18,000	100	7.6	1,800	16.5
24,001 - 48,000	30,000	50	3.8	1,500	14.0
Más de 48,000	80,000	15	1.1	1,200	11.0
<i>T o t a l</i>		1,310	100.0	10,940	100.0

¹⁴ Adaptado de Carl Shoup, *The Fiscal System of Venezuela*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1960, p. 36.

En conclusión, los "efectos-demostración" provendrán de varias direcciones. Al nivel *internacional*, los países más pobres tratarán de imitar los patrones de consumo de los países más ricos. En el seno de los grupos de altos ingresos, el patrón de consumo de las contadas familias más opulentas será objeto de emulación por parte de las demás familias pertenecientes a ese grupo. Además, entre los diferentes grupos de ingreso, los de ingresos inferiores tratarán de imitar los patrones de consumo de los grupos del rango inmediato superior.

Finalmente, el "efecto-demostración" operará a nivel *regional* en la medida en que la población de las regiones más pobres de un país intente imitar los hábitos de consumo de los habitantes de las regiones más ricas del mismo. Este último podría denominarse *efecto-demostración interregional*. El caso italiano puede ejemplificar esta situación. Las estadísticas disponibles revelan que la propensión media a ahorrar en el sur de Italia es igual a cero o muy baja, mientras que en el norte de dicho país esa propensión es bastante elevada. Por supuesto, las causas de esa diferencia pueden ser varias, pero una de ellas parece ser el "efecto-demostración" interregional. La influencia de este efecto se refleja en el hecho de que la mayoría de los países cuyo ingreso per cápita es semejante al del sur de Italia, consiguen ahorrar bastante más del 10% de su ingreso nacional. Siendo esto así, es posible explicar por qué es tan problemático para una región de bajo ingreso desarrollarse y alcanzar el mismo nivel de ingresos del resto del país, si es que no acude a inversiones de las regiones cuyo ingreso per cápita es más elevado.

II. LOS INCENTIVOS ECONOMICOS Y LA TEORIA DE LA FUNCION-CONSUMO

La preocupación básica de la sección anterior ha sido el análisis del efecto de los impuestos progresivos al ingreso sobre la proporción que se ahorra del ingreso nacional. Debe ahora abordarse un tema distinto pero íntimamente relacionado con el anterior: el problema del efecto sobre el esfuerzo productivo de los individuos de altas tasas progresivas de impuesto. Por tanto, esta sección se ocupa de los incentivos para trabajar y para invertir.

Se ha sostenido que las tasas de impuesto progresivas ejercen efectos negativos sobre: a) los incentivos al trabajo; b) los incentivos a la inversión, y c) las inversiones comparativamente más riesgosas.

Por lo que se refiere al efecto sobre los incentivos al trabajo debe señalarse que las tasas progresivas, cuando menos las más elevadas, difícilmente afectarán a la mayoría de los trabajadores ya que, mientras más desigual sea la distribución del ingreso, mayor será el número de familias obreras que pertenezca a los grupos de bajos ingresos. Aunque estas familias se vieran afectadas por las tasas impositivas más bajas, sería aún posible que su ingreso real aumentara debido al hecho de que el impuesto a la renta sustituiría a ciertos gravámenes a las ventas, dando lugar a la baja de los precios de mercado de, cuando menos, algunos artículos de primera necesidad.

En segundo lugar, buena parte de las pruebas empíricas disponibles indica que, en el caso de los países desarrollados, un aumento en las tasas progresivas de impuesto no ha afectado la participación del factor trabajo en el ingreso; es más, si algún efecto se manifestó, fue el de inducir a la gente a trabajar *más* con el fin de conservar el mismo nivel de ingresos.¹⁵ Esto significa que el "efecto-ingreso" del sistema fiscal ha sido de mayor importancia que el "efecto-sustitución".

Esta última proposición adquiere mayor trascendencia en el caso de economías subdesarrolladas debido a razones ligadas con la utilidad marginal decreciente del ingreso y a la teoría de la "función-consumo" de Duesenberry. A pesar de la oposición de la "nueva" economía del bienestar hacia la ley de la utilidad marginal decreciente del ingreso, sigue

siendo válido comparar la satisfacción que diferentes individuos obtienen de sus ingresos. Como observó el profesor Musgrave: "Dado que las diferencias individuales en rasgos cuantificables siguen un patrón más o menos sistemático de distribución, no sería raro encontrar que lo mismo puede decirse de las satisfacciones obtenidas del ingreso".¹⁶ De este modo, un impuesto de 20% al ingreso anual de 5,000 dólares de un trabajador norteamericano, representará una disminución de su ingreso de 1,000 dólares, lo que tal vez le impedirá reponer su automóvil usado. Por otra parte, esa misma tasa aplicada a un ingreso anual de 200 dólares de un trabajador de una economía subdesarrollada, representará una disminución de 40 dólares, que bien puede obligarlo a reducir su consumo esencial y el de su familia. De acuerdo con estos argumentos, si la reacción de los trabajadores de una economía desarrollada ante un aumento del impuesto sobre la renta es trabajar con la misma intensidad que antes, o aun más intensamente, es válido concluir que la reacción será similar en los países subdesarrollados.

Hay aún otra razón que permite esperar que el esfuerzo productivo no disminuirá en respuesta a aumentos de la tasa impositiva en un país subdesarrollado. Esta razón va implícita en la teoría de la "función-consumo" de Duesenberry. Cuando se establece un impuesto al ingreso, el contribuyente reducirá tanto su ahorro como su consumo, para poder pagar el impuesto. No es arriesgado afirmar que mientras más acaudalado sea el contribuyente, mayor será la parte del impuesto que cubrirá mediante la reducción de su ahorro. En la medida en que el nuevo impuesto se cubre mediante reducciones en el ahorro por parte de los ricos y reducciones en el consumo en el caso de los pobres, se irá ensanchando la brecha existente entre los patrones de consumo de ambos grupos, aumentando el grado de insatisfacción del grupo de bajos ingresos. Esto fortalecerá al "efecto-ingreso" en relación al "efecto-sustitución" en el caso de los trabajadores, induciéndolos a trabajar aún más.

Ahora, se analizarán los efectos del impuesto progresivo sobre la renta en el caso de los individuos que se encuentran en la cima de la escala de ingresos, quienes en la práctica son los que adoptan las decisiones de inversión. ¿Cómo afectarán las tasas progresivas de ese impuesto a las decisiones de inversión? La importancia de esta cuestión es más evidente en los países subdesarrollados en los que el divorcio entre la administración y la propiedad de las industrias no es tan común como en las economías más desarrolladas.

A la respuesta de la cuestión anterior se puede llegar por dos vías diferentes de razonamiento. La primera es considerar el origen de los ingresos, mientras que la segunda consiste en hacer uso, otra vez, de la teoría de la "función-consumo" de Duesenberry. Por lo que se refiere a la primera vía, se puede presumir con certeza que muchos de los ingresos cuantiosos son consecuencia directa de herencias, más que del esfuerzo personal. Así pues, mientras no sea alta la correlación entre el esfuerzo y el ingreso personales, el efecto de la imposición progresiva en el esfuerzo personal será reducido.¹⁷ Es éste el caso, por ejemplo, de los ingresos percibidos por concepto de rentas.

La segunda vía de razonamiento proviene directamente de la aplicación que en este trabajo se ha hecho de la teoría de la "función-consumo" de Duesenberry y nos conduce a una propuesta fiscal, que se presentará en la sección III. Para empezar, empero, es preciso hacer una breve digresión.

En ausencia del sector gobierno, el ingreso nacional consistiría de dos elementos: consumo privado y ahorro privado. Al entrar en juego el sector gobierno se tendrá que reducir el consumo privado, el ahorro privado o ambos, en el supuesto de que los recursos del país se ocupen plenamente.

Un país desarrollado puede aceptar que se grave tanto el consumo como el ahorro. Un país subdesarrollado, con una baja propensión al ahorro, no puede permitirse gravar este último.

¹⁵ C. Paul H. Douglas, *Theory of Wages*, Nueva York, 1934; Eearl R. Rolph, *The Theory of Fiscal Economics*, University of California Press, Berkeley, 1954, p. 255, Clarence D. Long, *The Labor Force Under Changing Income and Employment*, Princeton University Press, Princeton, 1958, pp. 291 y 301.

¹⁶ R. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, Mc Graw-Hill, Nueva York, 1959, p. 109.

¹⁷ Véase, Cesare Cosciani, "Progressive Taxation in Underdeveloped Countries", *Quarterly Review*, Banca Nazionale del Lavoro, Roma, diciembre de 1960.

De ser posible, un país subdesarrollado debe tratar de obtener recursos a costa del consumo privado. En efecto, Einaudi, Fisher y Kaldor han sostenido con vigor la conveniencia de que se exima a los ahorros de cualquier tipo de impuesto. Kaldor ha propuesto, para países desarrollados, todo un sistema impositivo basado en el consumo más que en el ingreso.¹⁸ Existen, empero, serias dificultades prácticas para medir el consumo personal, lo cual ha vuelto escépticos a muchos estudiosos respecto a la factibilidad de dicho sistema, a pesar de la ingeniosa solución sugerida por Fisher¹⁹ y elaborada por Kaldor.

Si esta solución es difícil de llevar adelante en la práctica en un país desarrollado, lo sería aún más en un país subdesarrollado. Entonces, ¿hacia dónde mirar?. Es necesario, claro está, llegar a una solución transaccional. Vale la pena considerar cualquier solución, aunque sea imperfecta, debido a la importancia de lo que está en juego. Para que la solución sea válida y aceptable, debe dejar intacto, en lo posible, al ahorro privado y reducir el consumo privado en la medida necesaria para producir satisfactores sociales. Todo esto deberá lograrse de tal manera que no se debilita el incentivo para invertir.

Existen en el sistema económico dos principales centros de decisión respecto del sector privado: las unidades familiares y las empresas. Los objetivos económicos de las unidades familiares son el consumo y la acumulación de riqueza. Los objetivos de las empresas son mucho más complejos e incluyen el crecimiento mismo de la firma, el aumento del valor de sus activos, el crecimiento de sus utilidades y otras consideraciones.

El aceptar la teoría de la función-consumo de Duesenberry conduce a la conclusión de que el objetivo de consumo de un individuo depende, *inter alia*, del consumo de los demás individuos que integran el sistema económico; esto es, depende de su posición relativa. Por ende, su *inclinación* hacia un mayor consumo dependerá, en gran medida, de los *incrementos* del consumo de las personas más allegadas a él. En otras palabras, la tasa de cambio del consumo de un individuo depende de la tasa de cambio del consumo de otros individuos en la economía. De este modo, si el consumo de los otros individuos no va en aumento, el incremento en el consumo de determinado individuo no será un objetivo muy importante y el esfuerzo productivo no estará determinado por dicho objetivo.

Sin embargo, el otro objetivo —acumulación de riqueza— seguirá siendo importante. La riqueza, aparte del ingreso que pueda generar, es un fin en sí misma, y, en consecuencia, el aumento de la riqueza un objetivo importante de la actividad humana. Que esto es así, puede inferirse del hecho de que la gente continúa acumulando riqueza aun después de que su ingreso es más que suficiente para permitirle la satisfacción de sus deseos presentes y futuros. La historia económica parece confirmar este punto. En las palabras del profesor Ashton "la experiencia de numerosas empresas revela lo mismo... los propietarios aceptaron asignarse salarios reducidos, restringir sus gastos familiares y formar reservas con sus utilidades".²⁰ Entonces, para la clase empresarial el principal objetivo radica más en la acumulación de riqueza que en el consumo.

Se puede llegar a la conclusión de que los esfuerzos de los inversionistas, individualmente considerados, no se verían entorpecidos considerablemente, aunque no variase el nivel relativo de consumo, mientras se les permitiera seguir acrecentando su riqueza. En consecuencia, lo que se necesita es un sistema impositivo que permita la acumulación de la riqueza en tanto limita el consumo. En este punto debe recordarse de nuevo que la propuesta de Kaldor —gravar los gastos en consumo y eximir los ahorros— permitiría, en realidad, la acumulación de la riqueza en tanto que limitaría el consumo. Sin embargo, las consideraciones prácticas indican que debe buscarse una solución más simple. Asimismo, es preciso recordar que la puesta en práctica del

sistema de impuestos al gasto de Kaldor conduciría a la eliminación de los impuestos a las empresas.²¹ Por tanto, es sobre estas bases como debe buscarse la solución.

III. LA PROPUESTA FISCAL

¿Cuál es la justificación básica del impuesto a las empresas? Hay, por lo menos, dos escuelas de pensamiento sobre la materia. Una señala que la imposición a las empresas es independiente del gravamen a sus propietarios, puesto que las empresas tienen personalidad jurídica propia independiente de la de sus accionistas.²²

Por otra parte, hay una escuela más antigua que considera "a las utilidades de una sociedad por acciones... como ingreso de sus propietarios que debe ser gravado como cualquier otro producto de capital".²³ Esta escuela acepta por tanto, el concepto de que el impuesto a las empresas es sólo una forma particular de recaudación en la fuente; en otras palabras, que se grava a la empresa en lugar de a sus propietarios. En un sistema impositivo proporcional puede defenderse tal razonamiento. Pero en un sistema impositivo no proporcional el argumento ya no es defendible, dado que si los individuos mismos pagaran el impuesto, en lugar de las empresas, el monto del gravamen dependería de la magnitud de su ingreso.

Puesto que la mayoría de los sistemas impositivos no son de carácter proporcional, es preciso o aceptar el punto de vista de la primera escuela antes mencionada y gravar a las empresas como entidades legales, o bien dejar de gravar a las empresas y recaudar impuestos sólo de las personas. Nuevamente debe subrayarse que el principal objetivo de los países subdesarrollados es el de elevar su tasa de crecimiento y esto sólo puede conseguirse manteniendo deprimido el nivel de consumo y estimulando el ahorro. No se fomenta el ahorro cuando las empresas son gravadas a tasas relativamente bajas. ¿Por qué? ¿Cuál es la relación entre el método impositivo y la propensión a consumir?

Considérense dos situaciones alternativas: en la primera, el impuesto a las utilidades de las empresas es muy alto en tanto que el impuesto personal es relativamente bajo; en la segunda, el impuesto a las utilidades de las empresas es muy bajo o inexistente, en tanto que el impuesto personal es muy elevado. Para simplificar, supóngase que la única carga a las empresas es el impuesto sobre el total de las ganancias; esto es, antes de distribuir dividendos. Finalmente, supóngase que las utilidades distribuidas se incluyen en el ingreso gravable de los accionistas.

Bajo estos supuestos, que son bastante realistas, ¿se podría encontrar alguna relación entre el método de imposición y la proporción de utilidades distribuidas? A primera vista parecería que tal relación existe. Considérese el primer caso: altos impuestos a las empresas y bajos gravámenes a las personas. Parece probable que en tal situación los accionistas presionarían a sus empresas para que distribuyan utilidades. ¿Por qué habrían de actuar de otra manera? Si las empresas reinvierten sus utilidades las ganancias futuras derivadas de tal reinversión serían fuertemente gravadas. Por otra parte, si las utilidades son distribuidas, los receptores no pagarán altos impuestos y podrán disponer de ese ingreso en la forma que encuentren más redituable. Probablemente gasten una parte en bienes suntuarios o la inviertan en bienes raíces, ya que el ingreso derivado de estas inversiones no está fuertemente gravado. El efecto de todo esto no propicia la organización de sociedades ni alienta el ahorro y la inversión.²⁴

²¹ N. Kaldor, *op. cit.*, p. 142.

²² Cesare Cosciani, "Problemas relacionados con la imposición de las personas jurídicas", *Revista de Ciencias Económicas*, Buenos Aires, 1961, pp. 119-131.

²³ N. Kaldor, *op. cit.*, p. 142.

²⁴ Tasas impositivas relativamente altas sobre las empresas aunadas con tasas relativamente bajas a las personas, presumiblemente crearían un aliciente para sustituir la propiedad individual por sociedades por acciones. La experiencia de las economías desarrolladas enseña que el desarrollo industrial habría sido entorpecido por la existencia de obstáculos a la multiplicación de las sociedades por acciones. En otras palabras, la supresión efectiva de la organización de empresas en sociedades por acciones es probable que traiga consigo una caída del volumen de inversión de las empresas.

¹⁸ Nicholas Kaldor, *Impuesto al gasto*, Fondo de Cultura Económica, México, 1963.

¹⁹ Irving Fisher y N. W. Fisher, *Constructive Income Taxation*, Harper and Bros., Nueva York, 1942.

²⁰ T. S. Ashton, *op. cit.*, p. 97.

Tómese ahora el caso opuesto: baja o nula imposición a las empresas y altos impuestos progresivos sobre el ingreso personal. ¿Qué consecuencias pueden esperarse de tal situación? Muy probablemente, los accionistas ejercerían menos presiones sobre las empresas para inducir las a distribuir dividendos, ya que si las empresas retienen sus utilidades y las reinvierten, las ganancias de las nuevas inversiones no estarán fuertemente gravadas. Por otra parte, si las empresas distribuyeran la mayor parte de sus utilidades, esos dividendos serían parte del ingreso de los accionistas y, por tanto, estarían sujetos a las altas tasas progresivas del impuesto sobre la renta de las personas.

Cabe preguntar por qué alguien estaría interesado en invertir en una empresa que no paga altos dividendos. ¿Qué ventaja obtiene el accionista de una empresa en esas condiciones? La respuesta nuevamente se encuentra en que un incremento en la riqueza es, en sí mismo, un objetivo lo suficientemente atractivo como para hacer que las personas persistan en sus actividades económicas, aun cuando no prevean ni deseen cambios en su nivel de consumo, e, incluso, ante un impuesto a las ganancias de capital elevado pero no prohibitivo. La riqueza de los accionistas se incrementa en una forma no sujeta a impuestos; esto es, a través de las ganancias de capital no realizadas que se supone no están gravadas en este sistema. En el largo plazo existe una correlación entre las ganancias retenidas y el valor de las acciones, de tal forma, que la retención de las utilidades y su inversión conducirá al aumento del valor de las acciones y, por ende, de la riqueza de los accionistas. Como resultado de lo anterior, se producirían incrementos en el ahorro y en la inversión totales.

Por lo tanto, *lo que se necesita es un sistema impositivo con altas tasas progresivas a la renta de los individuos aünadas a la exención total, o a tasas reducidas, sobre el ingreso de las empresas y sobre las ganancias de capital no realizadas.* Tal sistema incrementaría el ahorro sin afectar en forma negativa las decisiones de invertir. Por el contrario, los individuos de ingresos elevados se sentirían alentados a invertir en las empresas. Especialmente, induciría a los rentistas a limitar su renta gravable, deshaciéndose de su patrimonio de bienes raíces para adquirir acciones de sociedades. Todo esto tendrá probablemente consecuencias sociales favorables, ya que la riqueza en forma de acciones de empresas no es tan conspicua y visible como lo es en la propiedad de tierras y edificios. Es muy posible, entonces, que el valor de la tierra y los edificios disminuya y que se produzca una suerte de redistribución de ingreso sin intervención gubernamental.

Probablemente, el nuevo sistema impositivo dará lugar a la expansión de las industrias ya existentes, puesto que uno de los factores limitativos del crecimiento de las empresas es la disponibilidad de capital para su financiamiento interno. Este es uno de los principales factores en los países industriales,²⁵ en los que el mercado de capitales está bastante desarrollado; consecuentemente este factor debe ser aún más importante en los países subdesarrollados en los que los mercados de capital son precarios. En estos últimos países, a diferencia de los primeros, debido a las tasas de interés relativamente altas y a la escasez de capital, las empresas deben apoyarse más en el financiamiento interno. Por lo tanto, la retención de las utilidades incrementará la disponibilidad interna de capital y, así, facilitará el crecimiento de las empresas.

Finalmente, se examina la cuestión de la movilidad del capital dentro de la propuesta fiscal presentada. Primeramente, debe subrayarse que las ganancias de capital no gravadas son las que no se han realizado. Si un accionista vende sus acciones y realiza sus ganancias de capital, queda sujeto al impuesto progresivo sobre la renta, aunque puede obtener tratamiento favorable si conservó las acciones durante un largo período. Esta característica del sistema puede dar lugar a rigideces en la asignación de los recursos: es decir, a restricciones en la movilidad del capital. Para salvar esta dificultad debía permitirse a los accionistas vender sus acciones sin ser gravados, siempre y cuando reinviertan el producto de dichas ventas dentro de un lapso definido.

En segundo lugar, para facilitar el movimiento de capital entre las empresas y entre las ramas industriales, debía permitirse a las empresas en particular invertir libremente en otras corporaciones. De otra forma, el sistema impositivo

impediría la afluencia de capital hacia nuevas y crecientes industrias, dando lugar a asignación inadecuada de los recursos.

En tercer lugar, en tanto que el nuevo sistema reemplaza al impuesto progresivo sobre la renta de las empresas, se eliminan los obstáculos a las inversiones riesgosas, ya que el impuesto progresivo al ingreso de las empresas brinda tratamiento menos favorable a las empresas riesgosas que a las más seguras.

IV. TRATAMIENTO A EMPRESAS DE CAPITAL EXTRANJERO

Un problema de interés especial para las economías subdesarrolladas, que intentan atraer capital extranjero, estriba en el tratamiento al capital privado externo. ¿Cómo afectaría la propuesta hecha a este tipo de empresas? ¿Debería haber diferente trato a empresas de origen nacional que a las de origen extranjero? En general, las compañías extranjeras deben ser tratadas de la misma forma que las nacionales; en otras palabras, las utilidades de estas empresas no deben ser gravadas, siempre y cuando se reinviertan en el mismo país.

Por otra parte, si estas empresas tratan de repatriar sus utilidades, esto se consideraría en el sistema fiscal como el equivalente de haber distribuido dividendos y quedarían sujetas al gravamen correspondiente. Las utilidades repatriadas pueden usarse, bien para distribuir dividendos o bien para propósitos de financiamiento interno de otras operaciones de la propia empresa. Sería imposible que los países subdesarrollados indagaran los ingresos de las personas que reciben los dividendos, puesto que tales personas pueden residir en el exterior, o bien las empresas pueden transferir utilidades a otras subsidiarias de otros países. Por lo tanto, una solución simple al problema estribaría en fijar una tasa proporcional a los dividendos que se distribuyan en el exterior, tal como ocurre en el caso de los dividendos en general, en muchos países.²⁶

Es interesante examinar si la propuesta conducirá a una menor inversión procedente del exterior. No hay respuesta *a priori* para tal cuestión y solamente se pueden hacer conjeturas sobre los resultados. Hay dos tipos de inversión extranjera: el primero se integra por fondos extranjeros que fluyen a la explotación de recursos minerales y agrícolas del país, tales como petróleo, cobre, hule, algodón, cacao, etc.; el segundo tipo está integrado por inversiones en actividades manufactureras destinadas a atender la demanda interna de bienes producidos en el país recipiendario; por ejemplo, éste es el caso, de las plantas de la Fiat Corporation en Argentina o de la Ford Motor Company, en México.

El primer tipo se caracteriza comúnmente para estar orientado, en general, hacia el exterior. En contraste, el segundo tipo se orienta en la mayoría de los casos a satisfacer la demanda interna de la población del país subdesarrollado. Consecuentemente, la preferencia por la inversión extranjera orientada hacia industrias de exportación no es deseable debido a que otros tipos de inversión favorecen más el desarrollo económico, ya que proveen economías externas a los nacionales, en comparación a las industrias de exportación que constituyen enclaves extranjeros.²⁷

Para el primer tipo de inversión es posible que sea importante que las utilidades puedan extraerse del país, ya que la mayoría de los productos primarios pueden producirse en más de un país, de modo que la empresa extranjera que realiza la inversión, puede transferir fondos de un país a otro. En consecuencia, la tendencia será a invertir en países de los que puedan repatriarse las utilidades más fácilmente. A esta clase de inversión no le interesa la economía nacional. Es éste el tipo de inversión que no conduce a economías externas en el país ni a estímulo directo alguno de la economía nacional. Sigue representando un enclave y por esta razón ha sido objeto de muchos ataques. En palabras de Hirschman, "la queja en contra de lo que se ha conocido como 'incrustaciones' de desarrollo se debe a esa capacidad de los productos primarios provenientes de las minas, los

²⁶ Este análisis se refiere al tratamiento de los impuestos a la renta de las corporaciones y no es aplicable al pago de regalías. La razón para gravar las regalías es diferente a la que existe para gravar las utilidades. Las regalías se pagan como retribución por el agotamiento de un recurso no renovable del país (por ejemplo, mineral de hierro, etc.). En consecuencia, no se propone la exención de las regalías.

²⁷ Gottfried Haberler, *International Trade and Economic Development*, El Cairo, 1959, p. 13.

²⁵ John R. Meyer y Edwin Kuh, *The Investment Decision*, Harvard University Press, Cambridge, 1957; James S. Duesenberry, *Business Cycles and Economic Growth*, Mc Graw-Hill, Nueva York, 1958.