

CUADERNO N° 9

Algunas Consideraciones Sobre los Efectos Económicos de los Gastos y de los Ingresos públicos

POR

HUGO A. DE MARCO
Ayudante Técnico del Instituto

Apartado de la Revista
de "Economía, Finanzas y
Administración", N° 37.

MONTEVIDEO
URUGUAY
1955

El Instituto de la Hacienda Pública —órgano dependiente de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, de la Universidad de la República—, es un centro de investigación abierto a todos los profesores, estudiantes, funcionarios e investigadores en general; su biblioteca y sus archivos pueden ser consultados por todos los que lo deseen.

El Instituto evacua las consultas y presta el asesoramiento que requieran los organismos públicos o privados o cualquier persona que lo solicite.

Se acepta el canje de publicaciones relativas a la materia de la especialización del Instituto.

Toda correspondencia debe dirigirse a:

Cr. JUAN EDUARDO AZZINI.

Instituto de la Hacienda Pública.

Tristán Narvaja 1546

Montevideo, Uruguay.

Al abordar este tema, el Instituto de la Hacienda Pública buscó como fin obtener una mayor realidad y concretar prácticamente, los estudios teóricos realizados hasta el presente en materia de efectos económicos de los gastos y de los ingresos corrientes del Estado.

Fasiani, Einaudi, Morselli, Garino Canina, De Viti, Fubini Stefani, en Italia, Taylor en Estados Unidos, Dalton en Inglaterra, Myrdal en Suecia, Philip en Dinamarca, y Neumark en Alemania, entre otros, dedicaron páginas profundas al estudio de los aspectos económicos de las finanzas públicas.

En la presente investigación se ha tratado de ordenar las posiciones teóricas de la doctrina, como medio de aplicar estas observaciones a nuestra realidad nacional.

En este sentido, el trabajo del Cr. De Marco, consagra una refinada combinación de análisis formal y de síntesis material que, al mismo tiempo que facilita la intensificación de cualquier aspecto de la investigación, da una idea comprensiva de los reflejos que provoca en el campo económico, una modificación de la situación anterior, originada en cualquiera de los dos sectores de la actividad financiera del Estado.

JUAN EDUARDO AZZINI
Director del Instituto.

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION
INSTITUTO DE LA HACIENDA PUBLICA

CUADERNO N.º 9

Algunas Consideraciones Sobre los Efectos Económicos de los Gastos y de los Ingresos públicos

POR

HUGO A. DE MARCO

Ayudante Técnico del Instituto

Apartado: de la Revista
de "Economía, Finanzas y
Administración", N.º 37.

MONTEVIDEO
URUGUAY
1955

I

GENERALIDADES

La implantación de un tributo, o la modificación de uno ya existente, que signifique una mayor carga para los contribuyentes, trae como consecuencia inmediata una perturbación económica, al producirse una alteración del equilibrio entre costos e ingresos en las economías de las empresas, o entre ingresos y egresos en las economías familiares.

Esta perturbación se produce en dos sentidos como consecuencia del doble aspecto que presenta la imposición: la exacción del tributo por una parte y el destino que se le dé a la recaudación por otra, es decir el ingreso y el gasto público.

Así, si el impuesto que se crea o se modifica, se destina a cubrir aumentos de sueldos a los funcionarios públicos, el efecto inmediato que se produce es el de un aumento del poder adquisitivo de esa clase beneficiada, lo que se traducirá en un aumento de consumo o de ahorro. Se trata pues, en estos casos, de una redistribución de ingresos, de rentas que se extraen de unas manos en beneficio de otras.

Si el tributo que se crea o se modifica, se destina en cambio, a cubrir gastos de bienes de consumo, se producirá un aumento de la demanda de esos bienes de consumo.

Si se destina para financiar servicios de interés y de amortización de la Deuda Pública, se producirá también una redistribución de ingresos, en lo que al servicio de intereses se refiere, y una liberación de capitales invertidos, en lo que respecta con el servicio de amortización; estos hechos deben vincularse con la nacionalidad de la deuda (Deuda Interna, Deuda Externa) y con los efectos de la misma.

Analizado desde el punto de vista del ingreso público, de

la exacción del tributo, nos lleva a estudiar los efectos del impuesto. Las personas obligadas al pago, los que se ven perjudicados con el tributo, tratarán de eludir el peso del gravamen, ya sea desviando su impacto o impidiéndolo; esto nos conduce al estudio de los efectos económicos del impuesto, traslación, amortización, evasión, remoción. Descartamos de estos la evasión por ser un problema que debe ser resuelto en forma exclusiva por las oficinas encargadas del control de la recaudación, si bien es cierto que este problema se agudiza cuanto mayor es el peso de la carga que deba soportar el contribuyente.

Este trabajo no tiene por finalidad realizar un estudio de los efectos económicos de los gastos y de los ingresos públicos, sino que simplemente se quiere hacer notar la importancia práctica de los mismos y la necesidad de realizar un análisis de ellos, antes de crear un tributo. Es por ello que simplemente se hará una somera reseña de los principales efectos económicos de los grupos más importantes de gastos y de ingresos públicos, a los efectos de mostrar los puntos que deben ser analizados y estudiados con más detención en cada caso particular. Descartamos de este análisis los gastos finalistas, tales como subsidios a la producción, inversiones como medio de reactivación económica, etc., así como los ingresos finalistas, pues en los mismos se realiza, necesariamente, el estudio previo. Solamente nos referiremos a los gastos corrientes, donde por regla general no se realizan estas consideraciones, excluyendo, expresamente, lo que significa intervención deliberada del Estado en materia económica o social.

En resumen solamente se quiere hacer notar las consideraciones previas que tendrían que realizarse antes de crear o aumentar un tributo para financiar una erogación corriente en atención a los efectos económicos de los mismos.

En ese sentido realizaremos una síntesis de los principales efectos económicos de los ingresos corrientes analizados de acuerdo con el tipo de impuesto, para luego realizar un análisis semejante con respecto a los gastos corrientes y relacionar el uno con el otro.

II

EFFECTOS DE LOS IMPUESTOS

Entre los distintos elementos que deben estudiarse y tenerse en cuenta al crear un tributo, figuran las consecuencias económicas que el mismo puede ocasionar. Analizaremos los grupos de mayor importancia de acuerdo con su naturaleza financiera.

A) *Impuestos internos al consumo.* — En este grupo de impuestos no puede hablarse de traslaciones hacia adelante. En efecto, con los impuestos al consumo se trata de gravar a los consumidores; cuando se crea un tributo de esta naturaleza se piensa directamente en el consumidor y no en el comerciante o en el industrial que interviene en la comercialización o producción del artículo que se grava. Se quiere gravar el consumo de determinados bienes y se desea que el peso de la carga sea soportado por el consumidor; se mira al industrial o comerciante, responsable del pago del impuesto, como una especie de “agente de retención”.

Debemos hacer en estos casos una distinción de los impuestos que gravan los consumos en finalistas y fiscales. Los impuestos finalistas al consumo tratan de restringir el consumo de determinados bienes que se consideran nocivos para la salud; de reprimir ciertos vicios sociales, de impedir usos o costumbres contrarios a la moral, etc. Podemos apreciar claramente que en estos casos se grava al consumidor directamente, deseándose restringir el consumo por medio de la elevación de precios que se opera como consecuencia directa del impuesto. No puede pues hablarse de traslación, o si se quiere podría hablarse impropriamente de traslación deseada. De obtenerse el propósito del legislador, el impuesto se eludirá restringiéndose el consumo.

En los impuestos fiscales en cambio se mide la capacidad contributiva de los integrantes de la sociedad en atención a los consumos por ellos realizados. Surge de ahí la distinción en consumos indispensables, consumos prescindibles y consumos superfluos o suntuarios. Las manifestaciones de

la capacidad contributiva en estos casos se refleja en mayor forma en la tercera clase de consumos referidos. Puede apreciarse en estos casos y especialmente al gravarse los consumos superfluos o suntuarios, que la intención manifiesta es la de gravar al consumidor, no pudiéndose hablar de traslación del impuesto del productor o comerciante al consumidor.

Podría no obstante, en estos casos ocurrir lo que se denomina traslación hacia atrás, es decir que los consumidores trasladaran al productor o comerciante todo o parte del gravamen. Así en los casos de impuestos que gravan consumos nocivos, si se obtiene en primera instancia la restricción deseada del consumo, puede ocurrir, en los casos en que los precios se determinen por el libre juego de la oferta y la demanda, que los productores o comerciantes absorban parte o todo el impuesto, mediante la disminución de precios, tratando de expandir la demanda. En estos casos, deseándose restringir el consumo será necesario que la carga tributaria supere el margen que a los productores les permita disminuir los precios, de esta manera, aún en los casos en que exista traslación parcial hacia atrás, se habrá logrado en parte la restricción deseada.

Tratándose de consumos imprescindibles, en cambio, no opera o por lo menos será más difícil que opere la traslación hacia atrás, pues estaremos frente a bienes de consumo indispensables, de demanda rígida. El impacto del tributo difícilmente producirá alguna alteración en la demanda de esos bienes, siendo absorbida totalmente por el consumidor. Debe no obstante, en estos casos, tenerse presente que en un régimen de fijación de precios, conjuntamente con la creación o elevación del tributo tendría que ocurrir una elevación del precio fijado, pues de lo contrario no estaríamos frente a un impuesto que grave el consumo, sino frente a un impuesto que grava la actividad industrial o comercial, pues el tributo deberá ser absorbido íntegramente por el productor o comerciante y las consecuencias del mismo serán distintas; este caso lo analizaremos más adelante.

En estos casos de bienes de consumo imprescindibles podrá ocurrir más bien la traslación oblicua inversa, o hacia

atrás, es decir que el consumidor restrinja otros consumos de demanda más elástica obligando a los productores al abatimiento del precio de esos otros artículos y soportar así en parte el peso del impuesto.

La traslación hacia atrás cobra en cambio más importancia en los casos de consumos prescindibles. En estos casos tendrá fundamental importancia el estudio de la elasticidad de la demanda así como el margen de utilidad de los productores y comerciantes. También tendrá importancia la traslación oblicua hacia atrás.

En los casos de consumos superfluos o suntuarios no pueden en cambio, aunque parezca paradójal, extraerse conclusiones generales a priori, en razón de que la demanda de determinados bienes de este grupo, adquiere, para ciertas clases sociales, una rigidez tal que los hace comparables a los consumos imprescindibles, mientras que para otras clases su elasticidad supera a la de los consumos prescindibles.

En síntesis en los impuestos al consumo no puede hablarse de traslación hacia adelante, de productor o comerciante, a consumidor; la traslación vertical hacia atrás será más factible, cuanto mayor sea la elasticidad de la demanda, y la traslación oblicua hacia atrás será en cambio más posible cuanto mayor sea la rigidez de la demanda.

B) *Impuestos aduaneros a la importación.* — Debe distinguirse en este grupo de impuestos, los fiscales de los proteccionistas. Los primeros están constituidos por los derechos generales que deben abonar todos los artículos que se introducen al país, los segundos comprenden gravámenes más elevados que tienden a restringir la importación de bienes que tienen similares de producción en el país, tratando en esta forma de proteger la industria nacional. Al lado de estos, y en otra forma de protección, figuran las exoneraciones y reducciones impositivas para artículos básicos en el proceso industrial tales como materias primas, maquinarias, repuestos, etc.

En lo que respecta con los impuestos aduaneros proteccionistas, sus efectos económicos son similares a los impuestos finalistas de consumo que vimos precedentemente. Se trata

de restringir el consumo de determinados bienes en la misma forma que ocurría en aquellos, mediante la elevación de precios que se producirá con los tributos.

Referente a los impuestos aduaneros fiscales a la importación, constituyen parte integrante del costo de adquisición de los importadores, incidiendo directamente en el consumo por medio de los precios. Los efectos económicos de estos gravámenes son, por tal razón, de idéntica naturaleza a los que vimos al tratar de los impuestos internos al consumo, dependiendo los mismos, fundamentalmente, de la elasticidad de la demanda de esos bienes.

En esta materia tiene fundamental importancia la defraudación del impuesto, que en los impuestos de aduana recibe la denominación de contrabando. El aliciente al contrabando es tanto mayor cuanto más elevadas son las tasas y más se aleja el tributo del precio de evasión, incluyéndose en éste, no solamente los gastos que demanda el contrabando, sino también la cuantificación de los riesgos que involucra.

C) *Impuestos a los gastos.* — Pueden hacerse con los impuestos a los gastos, análogas reflexiones a las que se efectuaron al tratar de los impuestos al consumo, pudiendo realizarse la misma clasificación de gastos que se hizo de los consumos, es decir, gastos necesarios, prescindibles y superfluos.

D) *Impuesto al juego.* — Podemos distinguir en este grupo de impuestos, por un lado, gravámenes al gasto (apuesta) o al beneficio obtenido por el jugador (acierto) y por otro lado tributos a la explotación del juego (capitalista o empresario). En lo que respecta a estos últimos debe tenerse en cuenta lo que se expresa en el apartado F) Impuesto sobre la actividad industrial, comercial y profesional.

Con referencia a los primeros podemos encontrarnos con impuestos fiscalistas, donde el juego se mira como una de las manifestaciones de la capacidad contributiva, o con gravámenes finalistas, que tratan de reprimirlo. En cualquiera de las dos situaciones, los efectos económicos son análogos a los de los impuestos a los gastos superfluos; es decir, el contribuyente soportará el gravamen o lo eludirá, suprimiendo o disminuyendo ese gasto, en atención al arraigo que en él

tenga el juego y a sus posibilidades económicas. Tiene en este caso, singular importancia lo que se expresó al hablar de los consumos superfluos o suntuarios, en razón de la escasa retracción que se opera en el juego como consecuencia de la aplicación de un tributo. En ese sentido, si se quiere restringir determinado tipo de juego por medio del impuesto, será necesario que el gravamen tenga una magnitud tal que reduzca la proporción que exista entre el precio de la apuesta y el beneficio que se lograría con el acierto, de manera de desinteresar al jugador por la no compensación del riesgo. Aún en este caso no es aventurado suponer que gran parte de las apuestas que no se realicen en el juego así gravado, se vuelquen a otros tipos de juego.

Debe relacionarse todo ello con la forma de explotación del juego, especialmente en los casos de monopolios fiscales, por los ingresos que los mismos producen al Estado. En este último caso es de gran importancia la evasión, que se conoce con la denominación de juego clandestino y cuyas consecuencias alcanzan no solamente a los ingresos del monopolio fiscal, sino también a los impuestos que gravan ese juego.

E) *Impuestos sobre las transmisiones de bienes a título gratuito.* — Los efectos económicos que estamos analizando, no tienen, en este grupo de impuestos, mayores aplicaciones. En efecto, el beneficiario (donatario, legatario o herederos) en el momento de consentir la transmisión que lo constituye en tal, debe abonar un gravamen que reduce el capital que gratuitamente recibe. Se trataría pues de una limitación de lo que podría constituir un enriquecimiento sin causa. Cobra importancia en estos casos la evasión, que podría ocurrir, ya sea con anterioridad o con posterioridad a la aparición del hecho generador. La primera situación que es la que tiene mayor importancia en este grupo de impuestos, es decir la evasión que se realiza con anterioridad a la aparición del hecho generador, se lleva a cabo mediante actos u operaciones que aparentan u ocultan la transmisión real. La evasión que se efectúa con posterioridad a la aparición del hecho generador, presenta las mismas características generales de todo fraude fiscal, es decir, ocultación de bienes, falsas declaraciones, etc.

F) *Impuestos sobre la actividad industrial, comercial y profesional.* — Es en este grupo de impuestos donde se presenta con mayor intensidad, el problema que estamos analizando.

Podemos agrupar estos impuestos, a los efectos de nuestro estudio, en gravámenes sobre la producción, ventas y entradas, por un lado, y gravámenes al capital y a las rentas por otro. El problema de la traslación (hacia adelante) se presenta con más claridad en el primer grupo de impuestos. En efecto, los tributos más fácilmente trasladables son los que gravan la producción, las ventas o los ingresos, pues en ellos puede determinarse con precisión el gravamen que corresponde a cada artículo o unidad producida o vendida, o a cada servicio prestado. Puede pues, en estos casos, saberse a priori en qué medida deben aumentarse los precios para eludir completamente el impacto del impuesto.

Los impuestos que inciden sobre el capital y la renta no ofrecen la misma facilidad de traslación, en el sentido de la determinación de la medida en que será necesario elevar los precios para absorber el gravamen, en razón de que ella dependerá de la producción y de la colocación de los bienes en el mercado. En los casos de impuestos al capital puede adoptarse un temperamento análogo al que se sigue con la distribución de los gastos indirectos, y con los gastos fijos, en los costos de producción, y por ese medio hallar la elevación de precios necesaria para cubrir el impuesto. En cambio en los impuestos que gravan rentas o determinadas categorías de rentas, o productividad (caso del impuesto a las ganancias elevadas en nuestro país) no puede determinarse a priori, con precisión, en qué proporción el gravamen integra el precio de venta. A diferencia de lo que ocurre generalmente con los impuestos que inciden sobre el capital, en los casos de impuestos sobre las rentas, el empresario, productor, o comerciante, no sabrá a cuánto ascenderá el tributo, pues el mismo dependerá del monto total de sus ganancias. Podrá no obstante, y a los efectos de cubrir la erogación que signifique la carga fiscal, elevar el precio de los artículos que produzca o venda, pero esta medida es de dudosos resultados,

pues puede producir tanto un aumento como una restricción de su renta total; depende de varios factores, uno de los cuales, de mayor importancia, es la elasticidad de la demanda de los bienes por él ofertados. Si como consecuencia de la elevación de precios se disminuye la renta total, no solamente no se habrá logrado el fin que se perseguía con ese aumento de precios, es decir obtener una renta adicional que permita cubrir el impuesto, sino que, por el contrario, la renta normal se verá decrecida. Un resultado de esta naturaleza traerá como consecuencia, perjuicios para el Estado pues la materia imponible - renta - disminuye, para los consumidores por la elevación de precios y para el empresario pues disminuye su renta. Si en cambio la renta se incrementa, el empresario habrá obtenido un superbeneficio que le permitirá cubrir, si no totalmente, por lo menos en parte, el gravamen que deba soportar; pero ese resultado significará además beneficios para el Estado, pues el incremento de rentas traerá aparejado una mayor recaudación del impuesto.

G) *Impuestos que inciden sobre la renta de los capitales mobiliarios.* — Estos tipos de tributos tienen como efecto característico, el de la amortización. Es decir la reducción del valor de cambio en proporción a la disminución de la renta que se opera como consecuencia del gravamen. Estos efectos cobran caracteres singulares cuando se trata de valores públicos, por las consecuencias que los mismos pueden aparejar en la capacidad de absorción en el mercado de valores. No deben despreciarse los factores psicológicos que ineludiblemente entran en juego en estas circunstancias, y que tienen su fundamentación lógica en razón de que un gravamen de esta naturaleza puede significar un repudio encubierto de la deuda del Estado.

Debe tenerse presente que todo ello no ocurriría en los casos en que el impuesto que incida sobre la renta de los capitales mobiliarios, formara parte de un impuesto general sobre la renta, pues en ese caso, al estar todos los réditos gravados, no se producirían desniveles entre los distintos valores capitales, productores de rédito.

III

EFECTOS DE LOS GASTOS

Las consecuencias que se pueden extraer al considerar exclusivamente los efectos del impuesto, pueden modificarse en algo si se tiene en cuenta, además, la naturaleza del gasto que financia y las repercusiones económicas que del mismo puedan derivarse.

En general se analizan los efectos del impuesto, sin entrar a considerar, salvo en los casos de gastos finalistas, los efectos de los gastos. No obstante los gastos corrientes u ordinarios del Estado, también traen sus alteraciones a la realidad económica nacional, por la simple circunstancia de constituir una parte, que, por pequeña que sea, integra el gasto total, creando o complementando rentas de alguna clase social.

Analicemos someramente las principales clases de gastos públicos y los efectos que su creación o incrementación pueda significar en la economía nacional.

A) *Retribución de servicios personales.* — El Estado, al pagar sueldos, jornales, etc., crea poder adquisitivo en una clase de trabajadores, que tiene su importancia en el total de trabajadores de la nación. Por consiguiente, toda creación de cargos personales o todo aumento en las asignaciones personales repercutirá en la economía nacional, en una forma tanto más intensa cuanto mayor sea el gasto total que se crea o se aumenta y cuanto mayor sea la proporción de funcionarios del Estado en relación con el total de trabajadores.

El aumento del poder adquisitivo que se opera en cualquier clase social se traducirá, o bien en un incremento del consumo, o bien en un acrecimiento del ahorro de las clases beneficiadas. En el caso particular en que el aumento del poder adquisitivo beneficia a los asalariados del Estado, puede presumirse, en general, que se produzca un aumento de la capacidad de consumo de ese grupo social, antes que un incremento del ahorro. Presumiblemente, también, esa mayor capacidad adquisitiva ha de orientarse a satisfacer las necesi-

dades del vestido en primera instancia y de la alimentación (consumos no indispensables) en segundo lugar y ya en menor grado a satisfacer necesidades superfluas.

De lo expresado se desprende que una primera consecuencia del aumento de esta clase de gastos públicos, estará representada por el incremento de la demanda de los bienes del vestir; haciéndose sentir las consecuencias en mayor escala en las empresas que industrialicen, importen o comercialicen el tejido.

B) *Clases Pasivas.* — Como se comprenderá, los efectos de esta clase de gastos son análogos, a los que vimos recientemente. Es muy probable que en este caso, el aumento de la demanda de los bienes de consumo superfluo o suntuario, sea de mucho menor importancia.

C) *Adquisición de bienes de consumo, materiales, útiles, etc.* — Como es obvio señalar, un aumento de esta clase de gastos, significará un incremento de la demanda de los bienes de que se trate. Debe hacerse notar que, presumiblemente, en atención a la importancia de esta clase de gastos que realiza el Estado, en relación con los gastos totales, los efectos que se deriven del aumento de estos créditos no tendrán consecuencias de consideración, a no ser en los casos en que se trate de bienes de uso exclusivo o preponderante en las oficinas del Estado. Pero aún en estos casos, esos efectos de importancia para los bienes de que se trata, se diluyen si se considera en relación con la economía general.

D) *Servicios de la Deuda Pública.* — Debemos distinguir de estos gastos los dos conceptos que lo integran: servicios de amortización y servicios de interés. Por medio del servicio de amortización se efectúa la devolución de los capitales obtenidos en préstamo, es decir que se liberan los capitales invertidos en títulos de deuda. Esta liberación tendrá consecuencias diversas de acuerdo con la nacionalidad de la deuda. Si se trata de Deuda Externa tendrá su primera repercusión en la balanza de pagos al involucrar, el pago del servicio, movimiento de divisas que se restan a las disponibilidades. Es este un problema complejo que no será tratado en este trabajo; solamente mencionamos ese hecho.

En segundo lugar debe tenerse en cuenta la radicación de la deuda, pues tratándose de títulos radicados en el exterior la liberación de capitales no modificará para nada la disponibilidad de capitales en plaza, sino que presumiblemente esos capitales liberados retornarán a su país de origen. En cambio si la deuda se encuentra radicada en el país es muy probable que incluso tratándose de Deuda Externa, la liberación de capitales incremente la disponibilidad de capitales, aumentándose por tal razón su oferta. Este tema tampoco lo abordaremos, sino simplemente lo mencionamos para no dejar trunco el presente trabajo.

En lo que tiene relación con los servicios de intereses se opera una redistribución de rentas, de los recursos que se extraen de los contribuyentes para ser entregados a los capitalistas como pago del servicio prestado por los préstamos otorgados. Si se quiere, podría, en este sentido, ser comparable con la redistribución que se opera con el pago de los servicios personales, pero tiene consecuencias que pueden ser completamente distintas. En primer lugar debemos mencionar que caben para los servicios de intereses de la Deuda Pública las mismas consideraciones que se realizaron para con los servicios de amortización referente a la nacionalidad y la radicación de la deuda. Considerada exclusivamente la deuda radicada en el país, el pago de los servicios de intereses tendrá como consecuencia una incrementación de rentas para cierta clase social, los tenedores de títulos. Pero este incremento de ingresos no puede ser analizado con un temperamento idéntico al que se utilizaría en el análisis de los ingresos que perciben los funcionarios del Estado; es decir, no podría concluirse, como en ese caso, que el aumento de rentas significará un aumento del consumo principalmente. Será necesario analizar previamente la distribución de la deuda, las clases sociales tenedoras de títulos, para poder extraer conclusiones. Así si la deuda se distribuyera entre pequeños ahorristas, cosa poco común en nuestro país, se podría presumir que la renta de los títulos se volcara al consumo; si los tenedores fueran en cambio grandes capitalistas, podría presumirse que la renta se dirige principalmente al ahorro, a la inversión y

en menor escala al consumo; siendo los tenedores principales, como ocurre entre nosotros, los organismos públicos, habrá que estudiar los destinos que dan a esos recursos los Institutos del Estado tomadores de deuda.

IV

CONCLUSIONES

Vimos a grandes rasgos los principales efectos que producen los impuestos y los gastos públicos. Todas estas circunstancias deben tenerse presente en cada caso particular. Conjuntamente con el estudio de la conveniencia, deben considerarse todos estos elementos que mencionamos y otros muchos más. Pero el análisis no debe realizarse independientemente el uno del otro, sino conjuntamente y relacionar los resultados a que se arribe en todos ellos. Puede ocurrir, por ejemplo, que un determinado gravamen recaiga con mayor intensidad sobre ciertas empresas que tengan determinadas características, como ser mayor capital fijo, mayor mecanización, etc.; habrá que estudiar e investigar qué ramos o qué giros de la actividad industrial y comercial se ven más perjudicados por el gravamen; supongamos que lleguemos a la conclusión de que las empresas que soportarán el mayor peso de la carga serán las industrializadoras del tejido, será necesario ver las posibilidades de la repercusión del tributo y las consecuencias de ello en la producción y en la ocupación de brazos; pero conjuntamente con ello habrá que analizar el destino del gasto para así complementar y poder apreciar la posible consecuencia real, pues podría ocurrir que el gasto tuviera por virtud incrementar la demanda de esos mismos bienes en una forma tal que reactive la economía, de manera que se absorba la desocupación que pudiera producirse no sólo en ese sector sino en los demás sectores de la economía. En efecto, debe tenerse presente que el incremento de la demanda de un determinado bien, trae aparejado el aumento de producción del mismo, lo que en muchos casos sólo es posible realizar mediante una ocupación adicional de brazos y capitales.

Esta ocupación adicional puede traer como consecuencia el incremento de la demanda de otros bienes y servicios con los efectos correspondientes.

Con todo ello sólo queremos hacer notar la necesidad de la realización de estas investigaciones; creemos igualmente que las mismas deben realizarse en forma continua, pues si bien en un momento pudo haberse extraído una conclusión dada, en otro momento, por cambios que pudieran haberse producido en la situación interna, pueden obtenerse resultados diametralmente opuestos, haciéndose necesaria una revisión de la política adoptada. Ello ayudará a cambiar de rumbos antes que pueda ser demasiado tarde.

Para poder realizar estos estudios con cierta aproximación, es evidente que se necesita contar con datos estadísticos completos y actualizados. Este es precisamente el primer y fundamental inconveniente con que nos enfrentamos entre nosotros. Las estadísticas de nuestro país son deficientes, haciéndose necesario una reorganización de esos servicios como primer paso, no sólo para este caso, sino para todas las aplicaciones de la misma, que deben intensificarse.

Pero no obstante esta insuficiencia de elementos pueden ser de utilidad las estadísticas de la Oficina de Recaudación del Impuesto a las Ganancias Elevadas, que si bien no son completas pues no comprenden toda la actividad industrial y comercial del país, por lo menos permiten formarse una idea parcial y aproximada de la situación. Así por ejemplo, pueden analizarse la evolución de utilidades, capitales, porcentajes de ganancia, etc., en un período determinado para ciertas actividades comerciales o industriales. Supongamos por caso que se produzca una disminución de utilidades; habrá que analizar sus causas, ya que puede deberse a una disminución de la demanda o de los precios, o puede coexistir con un alza de alguno de esos factores. La utilidad significa la diferencia entre los ingresos y los costos, es decir que un descenso de utilidades puede coexistir perfectamente con un alza de precios o de demanda si conjuntamente se incrementa el costo en una forma más que proporcional que el alza experimentada por los ingresos. Es decir que si representamos por

U la utilidad, por I el ingreso y por C el costo, la ganancia de la empresa o empresas consideradas estará representada por la siguiente ecuación:

$$U = I - C$$

Consideremos que esa sea la situación en una época dada, y en otra instancia se obtiene ganancias inferiores representadas por

$$U' = I' - C'$$

En consecuencia, siendo $U' < U$ será necesario que

$$I - C > I' - C'$$

lo que puede deberse a las siguientes causas:

- 1) que permanezcan los ingresos iguales y aumenten los costos;
- 2) que disminuyan los ingresos, pudiendo ocurrir con los costos las siguientes alternativas: a) que permanezcan iguales; b) que aumenten; c) que disminuyan en una forma menos que proporcional que la disminución de los ingresos;
- 3) que aumenten los ingresos y los costos pero estos últimos en una forma más que proporcional que el aumento de los ingresos.

Por otra parte las estadísticas del impuestos a las Ventas y Transacciones de la misma Oficina, pueden arrojarnos cierta luz con respecto a la evolución de los ingresos para la determinación de la causa de la modificación de la ganancia.

A su vez las modificaciones del ingreso pueden ser el resultado de alternativas diversas. En efecto el ingreso total no es más que el producto del precio promedio por la cantidad de artículos vendidos. Es decir que si representamos por I el ingreso, por P el precio unitario de venta y por D la cantidad de artículos vendidos, es decir la demanda del bien, el ingreso total estará representado por la siguiente ecuación:

$$I = P \times D$$

Comparando esa ecuación que representa la situación en una época dada con otra que refleja un momento distinto que se quiere considerar:

$$I' = P' \times D'$$

podremos encontrar las distintas hipótesis que puedan satisfacer una modificación del ingreso.

Si por cualquier medio podemos conocer el nivel de precios o por lo menos podemos tener una idea de la evolución experimentada en el periodo considerado estaremos en condiciones de determinar la situación de la demanda.

Vemos pues que esas estadísticas nos pueden proporcionar una idea aproximada sobre la evolución de las utilidades de las empresas comerciales o industriales en el sector que se quiera considerar y la situación de la demanda de los bienes por ellas ofertadas. Estos elementos serán de gran utilidad para la consideración de los efectos posibles que puedan producir la creación de un gravamen determinado, o los que producen los actuales impuestos. Es decir la posibilidad de su traslación, el margen de utilidades que pueda permitir al empresario soportar el gravamen, etc.

Se podrá decir que este procedimiento es, si se quiere, empírico. Es cierto, pero creemos preferible realizar análisis de esa naturaleza con los pocos elementos que se poseen, que si bien no nos darán la realidad económica nacional, nos permiten, por lo menos, tener una idea aproximada de la situación en el momento considerado, antes de ignorar la realidad absolutamente y actuar por simples presunciones o no investigar y estar a lo que resulte.

Estimamos que es necesario y urgente reorganizar todos nuestros servicios estadísticos pero creemos que mientras esa reorganización no se efectúe, y de realizarse, hasta tanto la misma dé los frutos que de ella se esperan, pueden muy bien utilizarse los escasos elementos de que se dispone, que si bien no son completos, permiten la formación de un criterio no del todo veraz, pero sí aproximado.

Creemos que de la realización de estos estudios surgirán

resultados provechosos para la política financiera, tanto en materia de gastos como de ingresos.

Es evidente que este temperamento, que entendemos debe adoptarse para los gastos y los ingresos corrientes, reviste una importancia considerablemente mayor para las inversiones, o los gastos de capital y su financiación. Si se quiere intervenir en la vida económica, tonificando la demanda de brazos, a los efectos de producir una expansión de la actividad industrial y comercial, no habrá que acudir al expediente de los gastos corrientes, sino precisamente a estos últimos, a los gastos de capital.

Pero hemos dejado expresamente de lado este problema, en razón de existir una extensa literatura sobre este aspecto, y porque generalmente no se otorga a los efectos de los gastos y de los ingresos corrientes la importancia práctica que realmente tienen (cosa que no ocurre con las inversiones), sino que se miran como un simple problema teórico, con muy escasas repercusiones en la vida práctica. Nuestro interés ha sido el hacer notar la importancia que los efectos económicos de los gastos y de los ingresos corrientes tienen en la práctica; razón por la cual hemos circunscripto el trabajo a estos últimos, sin entrar a considerar las repercusiones de los gastos de capital y de su financiación.



PUBLICACIONES DEL INSTITUTO

Cuaderno N° 1 — “Naturaleza Financiera del Aporte Patronal para Asignaciones Familiares”. — Juan Eduardo Azzini.

Cuaderno N° 2. — “Las Clasificaciones Presupuestales en el Uruguay”. — Hugo A. De Marco.

Cuaderno N° 3. — “Significado del Presupuesto en el Estado Moderno”. — Juan Eduardo Azzini.

Cuaderno N° 4. — “Parafiscalidad Social y Profesional en la República O. del Uruguay”. — Hugo A. De Marco.

Cuaderno N° 5. — “Las Organizaciones Internacionales de Finanzas Públicas”. — Juan Eduardo Azzini.

Cuaderno N° 6. — “Naturaleza Financiera del Ingreso Cambiario en el Uruguay”. — Santos Ferreira.

Cuaderno N° 7. — “La fuente de la obligación tributaria en la Tasa”. — Juan Eduardo Azzini.

Cuaderno N° 8. — “El sistema tributario del Uruguay”.- Juan Eduardo Azzini y Hugo A. De Marco.

“Selección de Temas de Finanzas Públicas” — Nros. 1 al 9.

“Boletín Informativo” Nros. 1 al 17.