

POLITICA FISCAL EN LA ARGENTINA

Tomo I



El presente trabajo ha sido promovido por el CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES mediante un convenio suscrito con el INSTITUTO TORCUATO DI TELLA, quedando su ejecución a cargo del CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS dependiente de dicho Instituto. Directores del proyecto: Federico J. Herschel y Juan J. Santiere. Investigadores: Ignacio C. Tandeciarz, Noemí Vieiro, Elena Rodríguez, Luis R. Bonnahan, Juan C. Gómez Sabaini, Norberto S. Iriarte, Samuel Goldberg y Norberto Kleiman.

Secretario General del C. F. I.
Dr. Alfredo Eric Calcagno

Director del Departamento de Cooperación Técnica
Dr. Carlos A. Coloma

05505

CATALOGADO



05499

POLITICA FISCAL EN LA ARGENTINA

Tomo I



1963

Impreso en Argentina — Printed in Argentine
Hecho el depósito que previene la Ley 11.723

(c) By "Consejo Federal de Inversiones"
Alsina 1407 — Buenos Aires — República Argentina

PALABRAS PRELIMINARES

La política impositiva exige la satisfacción de dos requerimientos: por un lado, la acción estatal tendiente a impulsar la expansión requiere un presupuesto elevado, fundamentalmente para realizar costosas obras de infraestructura, como las requeridas en materia de energía y transportes; por otra parte, es indispensable alentar la inversión privada, y atentan contra ella los impuestos tendientes a satisfacer la necesidad antes referida. El equilibrio se hace entonces difícil, porque en la realidad la situación siempre tiende a desnivelarse; para mantenerlo, deben adoptarse y aplicarse con gran prudencia medidas tendientes a favorecer el autofinanciamiento de las empresas -como tasas especiales de amortización, desgravación sobre los beneficios no distribuidos o reinvertidos-, fortalecer el mercado de capitales -como la desgravación para préstamos a determinadas actividades- y atraer capitales extranjeros para inversiones reales de desarrollo -como ventajas impositivas acompañadas de convenios con el país exportador, para evitar que ellos redunden en beneficios de su fisco y no de la empresa que se quiere favorecer.

Es indudable que si se quiere estructurar una política fiscal encaminada al desarrollo, debe partirse de un preciso conocimiento de:

- a) el sistema impositivo vigente;
- b) la influencia que dicho sistema ha tenido en las decisiones de los inversores privados;
- c) el análisis de los gastos públicos tendientes a establecer el destino que se les ha dado y su orientación futura para satisfacer las necesidades del desarrollo.

* *

Tales elementos son los que se estudian en el presente trabajo. En él se ha efectuado un análisis general de la estructura de los impuestos que recauda el Gobierno Nacional. Se destacan, entre otras, las siguientes características:

- a) existen desgravaciones en el impuesto a los réditos, por ejemplo para inversiones, de indudable significación;
- b) el sistema de imposición de los accionistas de sociedades anónimas es distinto al que se observa en la mayoría de los países, tanto en lo que respecta a la no inclusión de dividendos en el impuesto a los réditos como de las acciones en el impuesto a la transmisión gratuita (y la correspondiente sujeción del capital accionario al así llamado impuesto sustitutivo);

- c) existen gravámenes elevados en determinados rubros del consumo (tabaco, por ejemplo), pero otros bienes no esenciales escapan a la tributación (ciertos bienes suntuarios).

Estas apreciaciones sobre las características estructurales fueron complementadas con un análisis en profundidad de la influencia del sistema tributario (y de sus componentes) sobre la decisión de invertir. Se desprende de esta parte del trabajo que la gravitación de las variables tributarias es menor que la de otros determinantes de la inversión.

Se cree que es fundamental proseguir en el futuro este análisis para que se tengan en cuenta dos aspectos primordiales:

- 1) el efecto del sistema tributario sobre los distintos grupos sociales, es decir, la forma en que se distribuye la carga tributaria;
- 2) la importancia cuantitativa que posibles reformas pueden tener en la recaudación del Gobierno Nacional.

Se podrá así tener un cuadro completo de los efectos de los distintos impuestos sobre los factores estratégicos del desarrollo económico (sobre todo formación de capital), sobre la distribución del ingreso (es decir, la progresividad y equidad del sistema) y su significación financiera; ello permitirá llegar a conclusiones definitivas que hagan de la política tributaria un instrumento eficiente y moderno de la acción en lo económico.

Es preciso también que la apreciación de la cuantía de las recaudaciones impositivas, se haga no sólo para el momento actual, sino que den instrumentos para preverlos en el futuro y de esta manera, poder utilizarlos de mejor manera como forma de financiación de los planes de desarrollo.

De este modo, sobre el presente trabajo, que es descriptivo, podrá elaborarse una política fiscal que sirva al desarrollo nacional y regional.

ALFREDO ERIC CALCAGNO
Secretario General del C. F. I.

AGRADECIMIENTOS

Se agradece a quienes con sus comentarios o sugerencias, han contribuído a la realización de este trabajo. Cabe mencionar en particular a: Profesor Albert G. Hart, de la Universidad de Columbia; Profesor Richard A. Musgrave, de la Universidad de John Hopkins; Profesor Joseph A. Pechman, de The Brookings Institution; Profesor Stanley S. Surrey, Subsecretario de la Tesorería de los Estados Unidos; Profesor Oliver Oldman, de la Universidad de Harvard; Profesor Henry S. Bloch, Director de la Oficina de Asistencia Técnica de Naciones Unidas; Dr. William S. Barnes, de la Universidad de Harvard; Profesor Karl S. Shoup, de la Universidad de Columbia; Profesores Charles Hall, Richard Goode y Norman Ture, de The Brookings Institution; Profesores Otto Eckstein y Richard Bird, de la Universidad de Harvard; Profesor Benjamín Higgins, de la Universidad de Texas; Profesores Ursula Hicks y G.D.N. Worswick, de la Universidad de Oxford; Dr. Karl E. Lachman, Jefe de la División Fiscal y Financiera de las Naciones Unidas; Profesor Pedro Mendive, de la Comisión Económica para América Latina; Profesor Carlos Oyarzún Salinas, del Centro Interamericano de Enseñanza de Estadística; Dres. Alvaro Magaña y Jack Heller, de la Organización de Estados Americanos; Dr. Douglas Greenwald, de Mc. Graw Hill; Profesor Morris A. Horowitz, de la Universidad de Northeastern; Dr. Javier Villanueva, Dr. Eduardo A. Zalduendo y Cont. Mario Brodersohn, del Centro de Investigaciones Económicas del Instituto Torcuato Di Tella; Dr. Héctor J. Vilaseca, del Banco Central de la República Argentina; Dr. Gastón De Carli y Cont. Hugo González Cano.

Fue fundamental la colaboración prestada por numerosos funcionarios de la Dirección General Impositiva y la Contaduría General de la Nación. En ese sentido, sería imposible dejar de destacar la permanente comprensión encontrada en los Dres. Manuel Rapoport y Cayetano A. Licciardo.

La nómina transcripta deja, seguramente, claros imputables a alguna involuntaria omisión. Queda, pues, expresado nuestro agradecimiento a todos los que brindaron su apoyo a esta tarea.

PRESENTACION DEL ESTUDIO

Existe en este momento y en diversos países una marcada tendencia a abordar estudios integrales de la política fiscal, en vista de la creciente participación del gobierno en la actividad económica y, particularmente, por su papel como factor activo del desarrollo.

Dentro de ese marco debe situarse el estudio aquí presentado. En él se intenta un análisis de la estructura del sector público abordándolo como un todo, con el objeto de observar la influencia que el mismo ha ejercido sobre la marcha de la economía y el ritmo de crecimiento.

La primera parte del informe ha sido dedicada al estudio jurídico-económico de los principales impuestos, elegidos ya sea por su significación en el conjunto del sistema tributario o por su elevado nivel de recaudación. Se ha pretendido dar, así, una visión general del actual sistema impositivo argentino. A su vez, esta primer parte ha sido subdividida en cuatro títulos dedicados respectivamente a los impuestos sobre los ingresos, los patrimonios, los consumos y otros gravámenes.

La segunda parte -cuya ejecución fue encomendada al Señor Jorge Macón- contiene un análisis del sistema vigente sobre participación de las Provincias en los impuestos nacionales y de las relaciones existentes entre el régimen tributario nacional y los sistemas provinciales. En base a la experiencia dejada por las distintas modalidades aplicadas en nuestro país y después de describir estructuras típicas de otros países, se proponen las bases de un sistema que podría adoptarse ventajosamente en Argentina.

El estudio de la forma en que el impuesto afecta las decisiones de inversión de los empresarios, recibió especial consideración en la tercera parte. Después de hacer un enfoque general de las teorías de la inversión y de su relación con el comportamiento de las variables tributarias, se pasa revista a la evolución de la formación de capital en Argentina, analizándose las principales series macroeconómicas de los últimos quince años y la recaudación impositiva durante el mismo período. Seguidamente se describe y analiza la encuesta realizada entre directivos de sociedades anónimas, la cual constituye el capítulo central de esta parte; el interés por realizar esta investigación surgió no sólo por el valor intrínseco que prometía aportar sino también por el hecho de tratarse de un campo prácticamente inexplorado en nuestro país ya que, hasta el presente, las proposiciones en la materia -de profunda trascendencia en la política concreta- se formulaban sin basarse en estudios empíricos de este tipo.

En cuarto término se han estudiado aspectos cuantitativos de relevante importancia para conocer la forma en que los impuestos y los gastos públicos, nacionales y provinciales, se distribuyen entre las distintas jurisdicciones políticas del país. El pri-

mer título fué dedicado a determinar la presión tributaria global, observada desde el ángulo particular de cada provincia. Luego se describe la repercusión del gasto que realiza el gobierno nacional -discriminado según su clasificación económica- en las distintas jurisdicciones político-administrativas. Finalmente, en un breve informe, se integran ambos enfoques con el objeto de llegar a una estimación muy general de la interacción de los recursos y las erogaciones, más con el propósito de fijar una metodología para esta clase de análisis, que para aportar cifras definitivas en tal materia.

La quinta parte se reservó para un estudio eminentemente cuantitativo; la clasificación de los ingresos -tributarios o de otro origen- y de los gastos -corrientes y de capital- del gobierno nacional. Las cifras de gastos provenientes de los registros contables del estado, fueron adecuados a los propósitos que perseguía nuestro trabajo y clasificadas, desde el punto de vista económico y funcional. La discriminación de tipo económico permite actualizar la información sobre gastos e ingresos existentes hasta el año 1955, incluida en el anexo del informe sobre " El desarrollo económico de la Argentina " que publicó Naciones Unidas. Sobre el ordenamiento de tipo funcional no se conocían antecedentes publicados en el país al nivel del gobierno nacional, posibilitándose ahora la consolidación de nuestras cifras con las ya computadas por el Consejo Federal de Inversiones para las provincias. La clasificación económica de los ingresos y la económico-funcional de los gastos abarca el período 1955/1960. Debe señalarse que esta tarea requirió una extensa y profunda labor de campo, a través de un examen minucioso de los distintos rubros del presupuesto. De continuarse en el futuro esta clase de análisis, se daría un paso importante para convertir los presupuestos en un instrumento eficiente de la planificación del sector público .

Aunque el presente estudio no pretende cubrir la etapa de implementación de la política fiscal, se confía en que el mismo aporte elementos que sirvan directamente para la formulación de medidas concretas en el campo analizado. En segundo lugar, se desea que el esfuerzo aquí realizado despierte interés en los medios científicos y los organismos públicos, para perfeccionar y ampliar este tipo de investigaciones.

SUMARIO DE LA OBRA

Parte Primera: ESTRUCTURA IMPOSITIVA

- Impuestos sobre los ingresos
- Impuestos sobre el patrimonio
- Impuestos sobre los consumos
- Otros gravámenes

Parte Segunda: ASPECTOS TRIBUTARIOS INTERJURISDICCIONALES

- Análisis del régimen de participación de las Provincias en los impuestos nacionales
- Relación entre los sistemas tributarios de la Nación y las Provincias

Parte Tercera: INFLUENCIA DEL SISTEMA TRIBUTARIO SOBRE LA INVERSION PRIVADA

- Teoría de la inversión
- Análisis de la evolución de las inversiones privadas en la Argentina
- Encuesta a empresarios

Parte Cuarta: ANALISIS DE LA PRESION TRIBUTARIA Y DE LA DISTRIBUCION DE LOS GASTOS DEL GOBIERNO NACIONAL, POR JURISDICCIONES

- Determinación de la presión tributaria
- Distribución de los gastos del Gobierno Nacional

Parte Quinta: CLASIFICACION DE LOS INGRESOS Y LOS GASTOS DEL GOBIERNO NACIONAL

- Evolución de los ingresos
- Evolución de los gastos
- Clasificación económica de los gastos
- Clasificación funcional de los gastos

INDICE ANALITICO

Palabras preliminares	v
Agradecimientos	vii
Presentación del estudio	ix
Sumario de la obra	xi
Indice analítico	xiii
Introducción al estudio de la Política Fiscal	1

PARTE PRIMERA : ESTRUCTURA IMPOSITIVA

Introducción al estudio de los impuestos	15
--	----

Título Primero: Impuestos sobre los Ingresos

CAPITULO PRIMERO: IMPUESTO A LOS REDITOS

Sección	I. Antecedentes legislativos	27
Sección	II. Sujeto del impuesto	31
Sección	III. Materia imponible	35
Sección	IV. Momento de vinculación	41
Sección	V. Estructura del impuesto	47
	a) categorías de rédito	
	b) deducciones generales	
	c) deducciones personales	
Sección	VI. Sociedades de capital	53
	a) sistemas de imposición	
	b) tasas	
Sección	VII. Normas aplicables a las empresas	67
	a) reservas	
	b) previsiones	
	c) amortizaciones	
	1) ordinarias	
	2) extraordinarias	
	3) aceleradas	
	d) métodos de valuación	
Sección	VIII. Rebajas por inversiones	79

Sección	IX. Tasas del impuesto	85
	a) generales	
	b) especiales	
Sección	X. Penalidades	89

CAPITULO SEGUNDO: IMPUESTO A LOS BENEFICIOS EXTRA-ORDINARIOS

Sección	I. Introducción y antecedentes	95
Sección	II. Sujeto del impuesto	97
Sección	III. Materia imponible	101
Sección	IV. Estructura del impuesto	105
	a) exenciones	
	b) determinación del capital computable	
	c) 1) determinación del capital estático	
	2) determinación del capital dinámico	
	3) determinación del beneficio imponible	
Sección	V. Tasas del impuesto	123

CAPITULO TERCERO: IMPUESTO A LAS GANANCIAS EVENTUALES

Sección	I. Introducción	129
Sección	II. Objeto y sujeto del impuesto	131
	1) Objeto	
	2) Momento de vinculación	
	3) Sujeto	
	4) Naturaleza del rédito y de las ganancias de capital	
	5) Beneficios exentos	
	6) Ganancias de capital sujetas al impuesto a los réditos.	
	7) Legislación comparada	
Sección	III. Estructura del impuesto	145
	1) Tratamiento dado a los activos fijos	
	2) Disolución de sociedades	
	3) Compensación de quebrantos. Mínimo no imponible	
	4) Legislación comparada	
Sección	IV. Tasas del gravamen	151
	1) Evolución de las tasas	
	2) Legislación comparada	

CAPITULO CUARTO: IMPUESTO A LA REVALUACION DE ACTIVOS

Sección	I. Consideraciones generales	155
---------	------------------------------------	-----

Sección	II. Sujeto del impuesto	159
Sección	III.ª Materia imponible	161
Sección	IV. Estructura del impuesto	163
	a) bienes muebles amortizables	
	b) valor de la tierra en el caso de inmuebles	
	c) edificios, construcciones y mejoras de inmuebles.	
	d) bienes importados por el contribuyente	
	e) hacienda reproductora	
	f) otras disposiciones especiales	
	g) coeficiente de actualización	
	h) legislación comparada	
Sección	V. Tasas del impuesto	171
Sección	VI. Efectos del revalúo	173
	a) Sobre los balances de las empresas	
	b) Sobre la liquidación de otros impuestos	
	Apéndice de actualización	179

Título segundo: Impuestos sobre los patrimonios

CAPITULO PRIMERO: INTRODUCCION.....		191
 CAPITULO SEGUNDO: IMPUESTO A LA TRANSMISION GRATUITA DE BIENES		
Sección	I. Introducción	197
Sección	II. Objeto y sujeto del gravamen	203
Sección	III. Estructura	211
	a) momento de vinculación	
	b) determinación de la base imponible	
	c) valuación	
Sección	IV. Tasas	219
 CAPITULO TERCERO: IMPUESTO SUSTITUTIVO DEL GRAVAMEN A LA TRANSMISION GRATUITA DE BIENES		
Sección	I. Introducción y antecedentes	223
Sección	II. Sujeto del impuesto	225
Sección	III. Materia imponible	229
Sección	IV. Estructura del impuesto	233
	1) activos exentos o no computables	
	2) determinación del activo y pasivo de las empresas	
	3) deducciones al activo computable	
	4) cómputo del capital y reservas y deducciones del mismo	

Sección	V.	Tasas	241
---------	----	-------------	-----

CAPITULO CUARTO: IMPUESTO INMOBILIARIO

Sección	I.	Introducción y antecedentes	245
Sección	II.	Sujeto y objeto del impuesto	247
Sección	III.	Estructura del impuesto	251
Sección	IV.	Valuación	255
Sección	V.	Tasas del impuesto	261

Título Tercero: Impuestos sobre los consumos

CAPITULO PRIMERO: IMPUESTO A LAS VENTAS

Sección	I.	Introducción general a los impuestos que gravan las ventas	271
		a) proporcionalidad respecto al precio de venta final al consumidor	
		b) efecto de piramidación	
		c) problemas derivados de la administración y el control del impuesto	
		d) nivel de tasas para lograr una recaudación dada	
		e) el impuesto a las ventas frente a la integración o especialización de las empresas	
		f) simplicidad desde el punto de vista de la liquidación	
		g) algunos aspectos generales del impuesto a las ventas	
Sección	II.	Antecedentes nacionales	281
Sección	III.	Objeto y sujeto del impuesto	283
		a) venta imponible	
		b) operaciones del comercio exterior	
		c) sujeto del gravamen	
		d) legislación comparada	
Sección	IV.	Estructura	291
		a) incidencia del gravamen	
		b) mercadería exenta y mercadería con el gravamen en suspenso	
		c) conjunto económico	
		d) exenciones	
		e) legislación comparada	
Sección	V.	Tasa del impuesto	307
		a) legislación nacional	
		b) legislación comparada	

CAPITULO SEGUNDO : IMPUESTOS INTERNOS

Sección	I. Introducción	315
	a) consideraciones generales	
	b) diferencias en la naturaleza de los impuestos a los consumos específicos y de los impuestos generales sobre las ventas	
Sección	II. Objeto y sujeto	321
	a) objeto del impuesto	
	b) sujeto del impuesto	
	c) legislación comparada	
Sección	III. Estructura y tasas	327
	a) impuestos sobre tabacos y bebidas alcohólicas	
	b) impuestos sobre vinos, sidras y cervezas	
	c) impuestos con afectación a la construcción de carreteras	
	d) impuesto a los objetos suntuarios, hilados y tejidos de seda, artículos de tocador	
	e) impuestos sobre seguros y capitalización	
	f) tasas de impuestos internos	
	g) tasas, legislación comparada	

Título Cuarto: Otros gravámenes

CAPITULO PRIMERO: APORTES Y CONTRIBUCIONES EN CONCEPTO DE PREVISION SOCIAL

Sección	I. Consideraciones preliminares	343
Sección	II. Antecedentes del sistema	345
	a) regímenes nacionales	
	b) regímenes locales	
Sección	III. Estructura del sistema	349
	a) campo de aplicación	
	b) disposiciones financieras	
	c) prestaciones	

CAPITULO SEGUNDO: IMPUESTOS QUE GRAVAN EL COMERCIO EXTERIOR

Sección	I. Introducción	357
Sección	II. Estructura	361
	a) consideraciones generales	
	b) derechos aduaneros	
	c) recargos cambiarios	

	1) características del sistema	
	2) régimen de excepciones	
	3) las reformas propuestas	
Sección	III. Comparaciones internacionales	371
	a) conceptos generales	
	b) Reino Unido	
	c) Australia	
	d) India	
Sección	IV. Conclusiones	381

CAPITULO TERCERO: IMPUESTO DE SELLOS

Sección	I. Introducción	395
	a) naturaleza del impuesto de sellos	
	1) impuestos a la circulación por medios de transporte	
	2) impuestos a la circulación jurídica	
Sección	b) el impuesto de sellos en Argentina	401
Sección	II. Objeto del impuesto	401
	a) objeto	
	b) momento de vinculación	
	c) carácter instrumental del gravamen	
	d) legislación comparada	
Sección	III. Estructura y tasas del impuesto	411
	a) estructura	
	b) impuestos	
	1) gravamen a los contratos de sociedad	
	2) papeles y contratos de comercio en general	
	3) operaciones sobre inmuebles	
	4) operaciones monetarias que devenguen interés	
	5) operaciones en bolsas y mercados	
	6) operaciones de seguros	
	7) operaciones de capitalización y ahorro	
	c) tasas retributivas de servicios y aranceles	
	1) actuaciones notariales	
	2) actuaciones administrativas	
	3) documentación aduanera y portuaria	
	4) tasas originales por actuaciones judiciales	
	d) legislación comparada	

PARTE SEGUNDA: ASPECTOS TRIBUTARIOS INTERJURISDICCIONALES

Título Primero: Análisis del régimen de participación de las provincias en los impuestos nacionales

CAPITULO PRIMERO:	INTRODUCCION	427
CAPITULO SEGUNDO:	EL REGIMEN CONSTITUCIONAL	431
CAPITULO TERCERO:	LOS PROBLEMAS	437
	a) interferencia con la óptima distribución de los recursos económicos	
	b) superposición de tributos entre estados de distinto nivel	
	c) superposición de gravámenes entre estados de igual nivel	
	d) falta de correlación entre funciones y fuentes de recursos	
	e) desproporción entre las necesidades indivisibles de la población y sus recursos impositivos	
CAPITULO CUARTO:	LAS SOLUCIONES QUE PROPONE LA TECNICA	449
	a) separación de fuentes	
	b) coparticipación	
	c) cuotas suplementarias	
	d) asignaciones globales	
	e) asignaciones condicionadas	
CAPITULO QUINTO:	LA EXPERIENCIA ARGENTINA	467
	a) separación de fuentes	
	b) coparticipación	
	1) impuesto a los réditos, a las ventas, a los beneficios extraordinarios y a las ganancias eventuales	
	2) impuestos internos	
	3) impuesto sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes	
	4) fondo nacional de vialidad	
	c) asignaciones globales	
CAPITULO SEXTO:	PROPOSICIONES	499
Apéndice Estadístico	513

**Título Segundo: Relación entre los sistemas tributarios
de la Nación y de las Provincias**

CAPITULO PRIMERO:	INTRODUCCION	521
CAPITULO SEGUNDO:	REGIMEN IMPOSITIVO NACIONAL	527
	a) impuesto a los réditos	
	b) impuesto a las ganancias eventuales	
	c) impuesto a los beneficios extraordinarios	
	d) impuesto sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes	
	e) impuesto a las ventas	
	f) impuestos internos	
	g) otros impuestos a los consumos específicos	
	h) impuesto para aprendizaje	
	i) impuestos aduaneros	
	j) régimen de promoción	
CAPITULO TERCERO:	REGIMEN IMPOSITIVO PROVINCIAL	549
	a) impuestos inmobiliarios	
	b) impuesto a las actividades lucrativas	
	c) impuesto de sellos	
	d) impuesto a la transmisión gratuita de bienes	
	e) régimen de promoción industrial	
CAPITULO CUARTO:	CONCLUSIONES	555
CAPITULO QUINTO:	PROPOSICIONES	559

PARTE TERCERA: INFLUENCIA DEL SISTEMA TRIBUTARIO SOBRE LA INVERSIÓN PRIVADA

Título Primero: Teoría de la inversión

Sección	I.	El papel de las inversiones en el desarrollo económico	569
		a) el estímulo a la inversión y el desarrollo económico	
		b) determinantes de la formación de capital	
		c) fomento general o discriminado	
Sección	II.	Las teorías de la inversión	575
		a) teoría de la maximización de la ganancia del empresario	
		1) enfoque general	
		2) el enfoque de Musgrave	
		b) teoría del acelerador	
Sección	III.	Efectos de los impuestos a los ingresos y de las exenciones sobre la inversión	585
		a) las desgravaciones y sus efectos macroeconómicos	
		b) efectos de las exenciones sobre la inversión con referencia al impuesto a los réditos	
		1) incidencia e incentivos	
		2) efectos del factor impositivo sobre la inversión	
		c) influencia sobre la oferta de ahorros y bienes reales de capital	
Sección	IV.	Influencia de la tributación sobre las inversiones	593

Título Segundo: Análisis de la evolución de las inversiones privadas en la Argentina 597

Título Tercero: Encuesta a empresarios

CAPITULO PRIMERO: METODOLOGIA

Sección	I.	Consideraciones preliminares	613
		a) introducción	
		b) la entrevista	
		c) el problema de la persona entrevistada	
		d) el formulario de encuesta y la tabulación de las respuestas	

Sección	II.	Selección y clasificación de la muestra	623
		a) procedimiento seguido para la selección de la muestra	
		b) clasificación de la muestra por grupos de actividad y confrontación con las cifras del total de manufacturas	
		c) clasificaciones adicionales por tamaño	
Sección	III.	Limitaciones	637
CAPITULO SEGUNDO: RESULTADOS			639
		a) análisis de los resultados de la encuesta	
		b) elementos que han gravitado en mayor medida sobre la decisión de invertir en los últimos 5 años	
		c) medidas que dependen del gobierno y que inducirán un aumento del equipo productivo	
		d) principales factores que traban la expansión industrial	
		e) efectos de las franquicias por incremento de la capacidad productiva en el impuesto a los réditos sobre la decisión de invertir	
		f) efectos de las franquicias por incremento de la capacidad productiva en el impuesto a los réditos sobre la decisión de terceros a invertir	
		g) alternativa menos perjudicial para los planes de expansión y producción en el caso hipotético de que el estado tuviera que aumentar sus ingresos por una situación de emergencia	
		h) resumen	

PARTE CUARTA: ANÁLISIS DE LA PRESIÓN TRIBUTARIA Y DE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS GASTOS DEL GOBIERNO NACIONAL, POR JURISDICCIÓN

Título Primero: Determinación de la presión tributaria

Sección	I.	Introducción	687
Sección	II.	Consideraciones preliminares	691
		i) impuestos indirectos netos de subsidios	
		ii) impuestos directos sobre los ingresos	
		iii) otros gravámenes	
		iv) ingresos provinciales	

Sección III.	Asignación de impuestos indirectos netos de subsidios	697
	a) contenido de impuestos indirectos netos por unidad de demanda final	
	b) estimación del monto de tributación indirecta neta contenida en la demanda final de cada jurisdicción	
Sección IV.	Asignación de impuestos y subsidios directos	707
	a) impuestos directos sobre los ingresos	
	b) impuestos directos sobre los bienes	
	c) aportes personales jubilatorios	
	d) impuestos sobre las exportaciones	
	e) subsidios directos a la producción	
	f) subsidios provinciales y municipales a organismos y entidades no lucrativas	
Sección V.	Resumen y comentarios	713
Apéndice matemático		717
Apéndice metodológico		723
	Criterio utilizado para distribuir los impuestos indirectos y los subsidios entre los distintos sectores económicos del modelo indumo-producto de Argentina, correspondiente al año 1950	
	1) impuesto a las ventas	
	2) impuestos sobre el consumo	
	3) impuestos aduaneros	
	a) importación	
	b) adicionales	
	c) derechos consulares	
	d) multas y varios	
	4) otros impuestos indirectos	
	5) impuestos indirectos no comprendidos en rentas generales	
	6) impuestos provinciales a las actividades lucrativas	
	7) otros impuestos provinciales indirectos	
	8) impuestos municipales indirectos	
	9) contribuciones patronales a las cajas de previsión	
	10) subsidios	
Apéndice estadístico		741

Título Segundo: Distribución de los gastos del gobierno nacional, por jurisdicciones

CAPITULO PRIMERO: INTRODUCCION	745
--------------------------------------	-----

CAPITULO SEGUNDO: METODOLOGIA		751
	a) remuneraciones	
	b) compra de bienes y servicios no personales	
	c) pagos financieros	
	d) pagos de previsión social	
	e) subsidios, subvenciones y aportes al sector privado	
	f) aportes a Provincias y Municipalidades	
	g) gastos de capital	
.....		
<u>Título Tercero: Análisis conjunto de la carga tributaria y los gastos públicos, por jurisdicciones</u>		765
PARTE QUINTA: <u>CLASIFICACION DE LOS INGRESOS Y LOS GASTOS DEL GOBIERNO NACIONAL</u>		
<u>Título Primero: Introducción</u>		775
<u>Título Segundo: Evolución de los ingresos</u>		783
<u>Título Tercero: Evolución de los gastos</u>		787
<u>Título Cuarto: Clasificación económica de los gastos</u>		795
Sección	I.	Esquema de clasificación
Sección	II.	Consideraciones sobre la metodología
		I.A. gastos de consumo
		I.B. gastos de transferencia
		II.A. inversión real
		II.B. inversión financiera
		II.C. inversión indirecta
<u>Título Quinto: Clasificación funcional de los gastos</u>		813
Sección	I.	Esquema de la clasificación funcional
Sección	II.	Caracteres de la clasificación económico-funcional
		a) gastos de consumo
		b) gastos de transferencia
		c) inversión real
		d) inversión financiera
		e) inversión indirecta



INTRODUCCION
AL ESTUDIO DE LA
POLITICA FISCAL

INTRODUCCION

Objetivo de este trabajo:

La mayor parte de los estudios sobre aspectos fiscales efectuados en nuestro país, por meritorios que hayan sido, se han ocupado sobre todo de aspectos legales, contables o relacionados con la economía interna de la empresa. En general, por lo tanto, no se ha dado la importancia debida a la repercusión de las finanzas públicas sobre la economía en su conjunto, sea privada o pública. En los trabajos efectuados por expertos extranjeros se ha insistido también en esta crítica.⁽¹⁾ Por su parte, la falta de estudios en especial de carácter empírico y cuantitativo sobre los efectos de la política fiscal en el conjunto de la economía es -al menos en parte- responsable de que muchas medidas adoptadas hayan carecido de una base sólida. A ello cabe agregar que en la estructura legal de los ingresos y los gastos públicos se han introducido modificaciones frecuentes, sin seguir siempre un ordenamiento lógico y consistente. Existe la impresión de que la materia tributaria es un ejemplo de esta última afirmación.

En nuestra opinión, en general, se ha tenido en cuenta más la cantidad de las variables fiscales -ya sea aumentando la participación del sector público en un momento dado o reduciéndola para fomentar la actividad privada en otras oportunidades que la composición de dichas variables y el análisis de sus efectos sobre el conjunto de la economía.

(1) Véase por ejemplo, Stanley S. Surrey y Oliver Oldman, "Examen Preliminar del Sistema Impositivo de la República Argentina", Junio de 1960. Dirección General Impositiva.

Este criterio puede ser responsable, en parte de la falta de estudios mencionados anteriormente; pero, a su vez, la carencia de análisis estadísticos y económicos integrales, pueden haber acentuado la tendencia a actuar en materia de política fiscal sobre la base de esquemas parciales.

Este estudio, tiende a contribuir en alguna medida a la modificación de este enfoque. En otras palabras, pretende efectuar un estudio fundamentalmente acerca de los efectos económicos de la política fiscal y a pesar de la consabida carencia de datos estadísticos y estudios parciales básicos, intentará medir y cuantificar las variables a ser analizadas. Más antes de entrar en el tema y aún cuando no sea posible estudiar todos los aspectos en profundidad, quisiéramos dar una noción de nuestro concepto de la política fiscal, marco general de las investigaciones que se harán.

Concepto de la Política Fiscal:

La política fiscal es evidentemente un instrumento de la política económica general. Para poder evaluar debidamente la acción que en esta materia se ha emprendido, es necesario indicar claramente cuáles son los fines que esta política debería alcanzar teniendo en cuenta las características especiales de nuestro país. El haber señalado que la política fiscal es parte de la política económica general implica que, para lograr las metas indicadas, es necesario coordinar la misma con otros instrumentos tales como la política monetaria, crediticia, del comercio exterior, de precios, de salarios. Dentro de los distintos medios disponibles para realizar la política económica, pueden distinguirse los de control directo y los de carácter indirecto. El primer grupo de instrumentos exige una mayor intervención concreta del Estado y, por lo tanto, puede interferir en mayor

medida que el otro grupo en la actividad económica privada; exige también una considerable eficiencia administrativa del órgano encargado de aplicarla. En nuestro país, la aplicación de medidas de regulación directa ha chocado con serias dificultades y ha merecido críticas severas por parte de muchos sectores. En cambio, la política fiscal tiene ciertas ventajas pues no requiere, en general, la aplicación de controles directos.

Para la ejecución eficiente de una política es necesario prever sus consecuencias de la mejor manera posible. Creemos pues que los análisis que comprenderá nuestro estudio servirán también para esa finalidad. Esto significa que el mismo, además de evaluar en alguna medida políticas ya realizadas, servirá para estimar consecuencia posibles de acciones alternativas que podrán emprenderse en el futuro. Además, es importante verificar la interrelación que pueda existir entre los diversos agentes que toman decisiones y la forma como las coordinan en su actuación concreta. Por esta razón, en este trabajo se incluye un capítulo dedicado a las relaciones que existen entre los distintos órdenes jurisdiccionales; es decir, sobre todo, entre el fisco nacional y provincial.

Objetivo de la Política Fiscal:

Como se ha indicado más arriba, evaluar alternativas y medidas de política exige como condición previa enunciar los fines que se desean lograr, y cuando se pretende alcanzar más de un objetivo, es preciso analizar en qué medida se pueden llevar a cabo distintas metas simultáneamente y si son compatibles. De darse esta circunstancia debería indicarse a cuál de las metas se debe dar prioridad, o por lo menos, en qué medida se le debe dar mayor ponderación. En los países ya desarrollados generalmente se asigna una importancia fundamen

tal a la estabilización de la economía, es decir evitar fluctuaciones cíclicas, y llevar a cabo una redistribución de ingresos. Frente a este enfoque, la mayoría de los autores que se han ocupado de los problemas del crecimiento económico dan una mayor importancia al logro de un mayor desarrollo de las respectivas economías nacionales.⁽²⁾ Es preciso aclarar en alguna medida el significado concreto de las metas indicadas.

Papel de la Política Fiscal dentro de una política de Desarrollo Económico.

El objetivo del estudio que se está realizando sobre la política fiscal en nuestro país es tratar la misma como un instrumento para lograr un desarrollo económico persistente y acelerado. Surge de lo anterior que se concibe a la política fiscal ubicada dentro de la idea general del desarrollo. Tal enfoque indica que no se tiene en cuenta como meta y base fundamental, el rendimiento de los impuestos para sufragar los gastos tradicionales del estado, con lo que se abandona el criterio meramente fiscalista. Debemos indicar, por lo tanto, cuales son los factores económicos que pueden ser cruciales para el desarrollo; en primer lugar, el incremento del ingreso nacional depende de una adecuada formación de capital, de la mejor utilización de los factores económicos disponibles y de una aplicación creciente de los adelantos tecnológicos. Ultimamente se ha insistido en la necesidad de incluir la preparación técnica y, en general, lo que podría llamarse la inversión en capital humano, dentro del concepto de formación capital.⁽³⁾

(2) Ver por ejemplo: Adler, John H., "Recursos financieros y reales para el desarrollo", CEMLA, México, 1961; Chelliah, Raja J., "Fiscal Policy in Underdeveloped Countries"; London, 1960; Higgins, Benjamin H., "Economic Development; Principles, Problems and Policies", New York, 1959, Meier, Gerald M. y Baldwin, Robert E. "Economic Development; Theory, History, Policy", New York, 1957.

(3) Una síntesis de este enfoque se da en: Zalduendo, Eduardo A., Almada, Miguel A. y Sanjurjo, María E., "Informe preliminar sobre la oferta de mano de obra especializada (universitaria y técnica) en la República Argentina", Centro de Investigaciones Económicas del Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 1961.

Basándose en el modelo de Harrod-Domar, Kurihara ⁽⁴⁾ amplió el análisis de ahorro e inversión para introducir en forma explícita el papel del gobierno a través de la política fiscal dentro de una política de desarrollo ⁽⁵⁾.

En esta forma, la posibilidad de aumentar las inversiones depende de tres factores básicos: un aumento en la productividad de la inversión, un aumento en la propensión a imponer y una reducción en la propensión a consumir del gobierno. Si por otra parte el ahorro privado es insuficiente el fisco debe -

-
- (4) Kurihara, Kenneth K. "The Fiscal Role of Government in Economic Development" en Indian Journal of Economics, Julio 1956; "Growth Models and Fiscal Policy Parameters", in Public Finance, año 1956, No. 2; y "The Keynesian Theory of Economic Development" (Capítulo 9), New York, 1959.
- (5) En el modelo indicado la variable impositiva (T) es una función (z) del ingreso nacional, o sea

$$T = z(Y)$$

Tendríamos luego la función de consumo que es igual al consumo privado (Cp) más el consumo del gobierno (Cg), o sea,

$$C = C_p + C_g = a_p(Y - T) + a_g Y$$

siendo a_p la propensión media a consumir privada y a_g la propensión media a consumir del gobierno. Luego debemos tener en cuenta que existe una relación (productividad media de la inversión = σ) entre un incremento de capital ($\Delta K = I$, la inversión) y un incremento del producto. Tendremos las siguientes ecuaciones:

$$\Delta Y = \sigma \Delta K = \sigma (I_p + I_g)$$

siendo I_p e I_g respectivamente la inversión neta privada y pública. En lugar de esta última ecuación podemos escribir también:

$$\begin{aligned} \Delta Y &= \sigma (Y - C_p - C_g) \\ \Delta Y &= \sigma (Y - a_p(Y - T) - a_g Y); \text{ y} \\ \frac{\Delta Y}{Y} &= \sigma (1 - a_p(1 - z) - a_g) \end{aligned}$$

El papel del gobierno como inversor dependería fundamentalmente de tres factores: de la relación producto-capital de las inversiones (estrictamente habría que considerar la relación producto-capital de las inversiones públicas), de la función impositiva y de la propensión a consumir del gobierno.

ría preocuparse también de aumentar su propia contribución a la formación del ahorro. Esto exigiría como ideal la obtención de un superávit presupuestario.

El análisis que se ha efectuado hasta aquí analiza únicamente el papel del Gobierno dentro de una política de desarrollo. Deja de lado, pues la influencia que la inversión del Gobierno y la propensión a imponer puede tener sobre el ahorro y la inversión privada. Otra hipótesis se basaría en la posibilidad de que la formación de capital provenga únicamente del sector privado. En este caso los medios de acción deberían modificarse fundamentalmente ya que en primer lugar habría que reducir al mínimo la propensión a imponer. Sea cual fuere la política adoptada (es decir, si descansa o no básicamente en la formación de capital), el efecto de estas variables del gobierno sobre la actividad privada tiene primordial importancia.

De cualquier forma, si el objetivo preponderante de la política fiscal fuera el de acelerar la formación de capital público, siempre convendría reducir la proporción de los gastos de consumo del gobierno y los pagos de transferencia.

En la medida en que esta reducción se haya logrado, el aumento de las inversiones en el sector público exigiría, como primera aproximación, un incremento en la propensión a imponer; mientras que, una mayor formación de capital por el sector privado podría ser influida, en general, por la disminución en la propensión a imponer.

Hasta aquí hemos supuesto que la propensión a imponer influye en forma significativa sobre la inversión privada, Sin embargo, puede pensarse que eso no es necesariamente así. Puede suponerse que la estructura tributaria sea tal que la propensión a imponer afecta en forma primordial al consumo. No debe olvidarse tampoco que, pasado un cierto límite, una reducción de la

demanda de bienes de consumo puede también traducirse en una reducción del ritmo productivo, es decir, puede disminuir el crecimiento del producto nacional. Si tenemos en cuenta todos estos factores debe buscarse una elección de prioridades en la formación de capital.

En términos generales, las inversiones pueden concebirse como fluyendo hacia determinados sectores de la economía, y dentro de éstos, el ente que realiza la inversión puede ser estatal o privado (6)

El proceso de asignación se realiza sobre la base de prioridades que llamaremos "económico-técnicas" (concepto que comprendería desde el criterio de rentabilidad utilizado por las empresas privadas hasta formas más complejas de evaluación sobre la base del costo social) o "político-institucionales" (se trata de la alternativa de inversión por la empresa privada o por el estado o alguno de sus organismos) (7).

En síntesis, la problemática del desarrollo económico exige también una adecuada estructura de las inversiones. El caso de la República Ar-

(6) En casos especiales podría pensarse en inversiones a cargo de entes mixtos, pero esto sería la excepción.

(7) En síntesis, cabrían las siguientes situaciones:

I - Predominio del factor político-institucional para la consideración de las prioridades.

(P₂) Prioridad a las inversiones privadas.

(P₁) Prioridad a las inversiones estatales.

II - (T) Predominio de las prioridades técnico-económicas.

III - Consideración simultánea de las prioridades técnico-económicas y político-institucionales.

(P₁ > T) Prepondera la prioridad técnico-institucional, con énfasis en la inversión estatal.

(P₂ > T) Idem, con énfasis en la inversión privada.

(P₁ < T) Prepondera el factor técnico-económico, con mayor peso de la inversión pública por sobre la privada.

(P₂ < T) Idem, con mayor peso de la inversión privada sobre la pública.

gentina puede servir también de ejemplo a esta afirmación. En efecto, como se señala en el informe de la Comisión Económica para América Latina, la crisis actual del desarrollo económico se basa por un lado en el fenómeno de la insuficiente acumulación de capital y en el hecho de que "durante la postguerra, una gran parte (de los recursos invertibles) se desvió de los sectores de la producción y el transporte de bienes para aplicarse a destinos que no contribuyeron a ensanchar la capacidad productiva ni a corregir las deficiencias que de tiempo atrás venían presentándose. Esta insuficiente capitalización en ciertos sectores básicos ha tenido además muy serias consecuencias en la distribución del potencial humano" (8).

El estado influye sobre la estructura productiva, no solamente en forma directa por los gastos públicos, sino que crea también una demanda indirecta a través de los insumos requeridos para producir los bienes demandados por el sector público.

(8) "Análisis y Proyecciones del Desarrollo Económico, El Desarrollo Económico de la Argentina", Parte I, pág. 3 y 4. Véase también Alemán, Roberto T.: "Como Superar la Crisis Económica actual": "El error más profundo de la última década radicó aquí. Se prefirió seguir las líneas tendidas de crecimiento industrial. Por razones políticas fueron así fomentadas las industrias livianas, particularmente la textil, y luego la metalúrgica, mientras las actividades básicas y el aprovisionamiento de energía quedaban rezagados" (pág. 12).

Se insiste también en la estructura de las inversiones en una publicación oficial efectuada por la Secretaría de Prensa de la Presidencia de la Nación: "La República Argentina - Aspectos de su Realidad Económica", 1961: "El Problema argentino radica en la composición de la inversión, ya que costosa a importar buena parte de los bienes de capital que utiliza para su desarrollo, su capacidad de inversión productiva está limitada por la disponibilidad de divisas. Un elevado porcentaje (60%) en toda su inversión, va hacia la construcción de viviendas, rubro que no tiene carácter reproductivo". (pág. 163).

En cuanto a la productividad de la inversión estatal, no sólo depende de su distribución sectorial, sino de la eficiencia con que se la realiza y utiliza.

Por último hay que tener en cuenta que los recursos financieros deben ser transformados en capital productivo, pero para muchas clases de inversión, ello implica adquisiciones en el exterior. En esta forma la capacidad para importar resulta ser una restricción al crecimiento económico.

El problema de la estabilización y la política fiscal.

La política fiscal de estabilización tal como se la concibe en países desarrollados presenta inconvenientes propios cuando se la quiere aplicar a los países en proceso de desarrollo. Como característica esencial, la inelasticidad de la oferta dificulta la aplicación de una política fiscal anticíclica como se la practica en los países desarrollados. Es así como en épocas de depresión su aplicación conduce con mayor rapidez a un proceso inflacionario mientras, parece ser que su aplicación para frenar un proceso inflacionario, también presenta mayores dificultades que en los países industrializados.

A ello cabe agregar que la inestabilidad de la economía en los países subdesarrollados es debida en gran parte a las fluctuaciones en la balanza de pagos y por ello más difícil de controlar por políticas internas.

Si relacionamos la política estabilizadora realizable por vía fiscal con el punto anterior -el desarrollo económico- estamos tratando uno de los problemas más discutidos en la doctrina económica actual, o sea, qué relación existe entre inflación y desarrollo económico; o en otras palabras, si la inflación -que en general se supone moderada- puede acelerar

el proceso de crecimiento. Lo que en cambio sí parece ser más comúnmente aceptado es que una inflación considerable dificulta el crecimiento económico. De ahí surgiría la necesidad de que la política fiscal se utilice en alguna medida para reducir la presión inflacionaria. Sin embargo, cabe tener en cuenta aquí que, en primer lugar, el impacto de la política fiscal como instrumento antiinflacionario, es mayor con inflaciones que proceden esencialmente de la demanda, que cuando se trata de presiones originadas en la puja de los grupos sociales. A ello cabe agregar que en los países subdesarrollados los problemas estructurales son otro factor, que causa, o por lo menos agrava, el proceso inflacionario. Ambas circunstancias, es decir, la inflación de costos originada por la lucha de grupos sociales y la inflación estructural causada por los estrangulamientos sectoriales, dificultan lógicamente la aplicación de una política fiscal antiinflacionaria.

Si se quiere evitar que la política fiscal se convierta en un factor inflacionario, deberán utilizarse medios de financiación no deficitarios, sobre todos los impuestos ⁽⁹⁾. Lograda una cierta estabilidad sería posible financiar parte de los gastos estatales por el ahorro genuino, colocando títulos públicos ⁽¹⁰⁾.

(9) Musgrave sostiene al respecto que "... (en el caso de los países subdesarrollados), el problema básico es el de eliminar el desempleo por el aumento del ingreso real. Esto requiere un incremento del capital ... El incremento no puede tener lugar simplemente por un aumento del nivel de la demanda agregada. El ahorro forzoso a través de la inflación puede ser usado para transferir recursos hacia la formación de capital, pero, en el mejor de los casos, la elección de inversiones resultantes es ineficiente y la asignación de la carga es inequitativa. La mejor alternativa es transferir recursos hacia la formación de capital sin inflación y esto requiere una transferencia de demanda antes que una adición a la demanda total". (Musgrave, Richard A., "The Theory of Public Finance, London, 1959, pág. 497).

(10) Aún en períodos inflacionarios puede pensarse en la colocación de títulos públicos. En este caso, habría que arbitrar algún sistema que compense al tenedor de la pérdida de valor adquisitivo en el capital y el interés.

En la medida en que parte de los gastos públicos se financian en forma inflacionaria, deben estudiarse sus efectos. Es decir, al igual que los impuestos debemos analizar las repercusiones que esa forma particular de financiamiento produce sobre la formación de capital y la estructura productiva y la distribución del ingreso.

Política fiscal y redistribución de ingresos y fortunas.

En general, la mayoría de los autores están de acuerdo en señalar que una de las finalidades de la política fiscal es moderar las desigualdades extremas que se producen en la distribución del ingreso y las fortunas. En mayor o menor grado, todos los países realizan también políticas que tienden a esa meta. Para analizar en qué medida la política fiscal es eficiente para lograr este fin deberíamos tener presente no sólo la forma cómo los distintos impuestos afectan a los grupos sociales sino también cómo se benefician los gastos que realiza el Estado. Eso demuestra desde ya la dificultad implícita en este tipo de análisis. Pero en el caso de nuestro país, su estudio se hace aún más complejo porque no existen datos sobre la distribución del ingreso por categorías. Cabe preguntarse finalmente cómo influye una política tendiente a redistribuir los ingresos y/o las fortunas sobre el crecimiento y la estabilidad económica. Con respecto a la formación de capital, se han sostenido dos hipótesis totalmente opuestas: en primer lugar, se postula que las clases de altos ingresos son los sectores que más ahorran e invierten y que por lo tanto, desde el punto de vista del desarrollo económico, una redistribución más regresiva podría acelerar la tasa de crecimiento. A ello se han opuesto teorías que, basándose esencialmente en deducciones em-

píricas de países de un ingreso per cápita bajo, han llegado a la conclusión de que por resultado del efecto de demostración se imitan hábitos de consumos de los países más avanzados y que además existen tipos de consumo suntuarios precisamente entre esa misma clase de altos ingresos. De ahí entonces que, según esta última hipótesis, una redistribución más regresiva tendería a disminuir la tasa de crecimiento de una economía nacional. Volviendo a la primera hipótesis, cabría analizar aún en qué medida la política de redistribución influye sobre la estabilidad, es decir, si una distribución eventual menos igualitaria, al favorecer el ahorro (por la mayor propensión a ahorrar de los grupos de altos ingresos) reduce la presión inflacionaria.

Otros objetivos de la política fiscal.

Aparte de los objetivos señalados anteriormente, el Estado debe satisfacer necesidades colectivas que irracionalmente corresponden a su esfera y que no necesariamente tienen una vinculación directa con las otras metas de la política fiscal. Su cumplimiento implica por supuesto la transferencia de recursos financieros y reales.

Finalmente cabe agregar que la necesidad de tener presente ciertos objetivos extra económicos (políticos, sociales y administrativos) puede modificar la efectividad del uso de la política fiscal.

PARTE PRIMERA

ESTRUCTURA IMPOSITIVA

CAPITULO PRIMERO

INTRODUCCION

AL ESTUDIO

DE LOS IMPUESTOS

INTRODUCCION AL ESTUDIO DE LOS IMPUESTOS.

El papel de los impuestos en una política de desarrollo.

Como ya se ha señalado en la introducción, la política fiscal puede influir en la formación de capital, ya sea por la propia inversión en el sector público, ya sea por el estímulo que puede brindar a la actividad privada.

Para la política tributaria estas posibilidades llevan a la siguiente conclusión:

- a) en la medida en que se requiere la inversión pública y los gastos corrientes del gobierno no pueden reducirse, se presenta el problema de elegir la forma de financiar dichas erogaciones.
- b) para favorecer la inversión privada podría ser conveniente:
 - i) reducir la tributación o cualquier forma alternativa de financiamiento que pudiera limitar la inversión privada;
 - ii) para un nivel dado de gastos públicos, elegir una estructura impositiva tal que influya menos desfavorablemente sobre los factores considerados fundamentales para el crecimiento de la economía privada.

Determinación de la tributación global.

De lo indicado hasta aquí se desprende que aparentemente, un máximo de inversión pública a financiarse con impuestos no es lógicamente compatible con un estímulo simultáneo de la inversión privada mediante una baja carga tributaria global.

Sin embargo, la afirmación anterior está sujeta a serias

limitaciones:

- a) depende de la premisa de que el nivel de la imposición constituye un factor fundamental entre los determinantes de la inversión privada.
- b) aún de ser cierta la premisa, pudiera darse el caso de que la estructura de los tributos sea más importante que su nivel.
- c) al indicar que se trataría de una incompatibilidad momentánea, se apunta a la posibilidad de que, considerando un período variable según las características de cada caso, la inversión pública puede ser complementaria de la privada. Esto significa que de ser cierta la suposición de la influencia decisiva de la carga tributaria en el nivel de la inversión, una menor inversión privada actual podría facilitar una mayor inversión privada futura.

La estructura impositiva y el análisis de los efectos económicos de la tributación.

Entendemos por estructura de un impuesto el conjunto de normas legales y administrativas que lo regulan, tales como: materia imponible, tasas, exenciones, etc. (1)

Desde un punto de vista económico podrían distinguirse cinco efectos de la tributación: el efecto ingreso, el efecto sobre los precios relativos, y los efectos sobre el bienestar del consumidor, sobre los incentivos y sobre la distribución (2), siendo los últimos tres el resultado de los dos primeros.

(1) Véase al respecto Dosser, D., "Tax Incidence and Growth in "Economic Journal", septiembre, pág. 572/9.

(2) Stockfisch, J.A., "On the Obsolescence of Incidence" en "Public Finance" Nro. 2, 1959, pág. 125/146.

La estructura de los distintos impuestos constituye el punto de partida del análisis de los efectos económicos indicados. Esta estructura representa la intención del legislador en materia tributaria. Así, cuando en un impuesto al consumo, por ejemplo, el contribuyente de jure no coincide con el de facto, ello puede o no haber sido previsto al sancionarse una ley tributaria, pero siempre debe haber una noción sobre la incidencia del gravámen y sus efectos.

La realidad puede o no coincidir con las intenciones del legislador. No coincidirá cuando la incidencia o los efectos de la tributación se apartaran en la realidad de lo que pretendió la ley, y de igual modo puede haber procesos de evasión legal o ilegal que crean divergencias entre la realidad y el espíritu de la ley, pero siempre se trata de procesos que no son sino reacciones frente a la estructura del impuesto.

Factores que determinan la estructura impositiva.

La estructura de un impuesto es el resultado de distintas fuerzas económicas, sociales y políticas. Cada ley impositiva es así, en cierto modo, un compromiso entre los distintos grupos sociales, pero es también un compromiso entre un ideal teórico o el ejemplo de una legislación de un país con un sistema tributario avanzado, por un lado; y la realidad de la organización administrativa, institucional y legal del país cuyos impuestos se analizan, por el otro. En otras palabras, la introducción de un modelo ideal está limitada por factores que lo condicionan en la práctica.

Finalmente, debe haber una constante interacción entre el análisis empírico y teórico de los efectos de la tributación con la estruc-

tura legal existente. Es decir, que el mejor conocimiento de las consecuencias económicas de los impuestos tenderá a acercar la estructura legal vigente a las necesidades económicas reales de un país, en cada momento.

Consideraciones sobre el sistema impositivo en su conjunto.

En esta primera parte de nuestro trabajo se han considerado fundamentalmente los impuestos más importantes del gobierno federal y algunos locales de la Capital Federal. Sin embargo, un análisis más completo exigiría considerar el sistema en su conjunto y estudiar las interrelaciones que existen entre las estructuras y los efectos económicos de cada uno de los impuestos.

No obstante, el análisis particular de cada uno de los gravámenes resulta fundamental para la consideración de la estructura impositiva en su conjunto.

Significación del estudio de la legislación comparada.

En un estudio como el presente, el fin que se persigue al incluir la legislación de otros países es, por un lado, obtener elementos comparativos, y por otra parte, brindar la posibilidad de una visión más amplia que permita examinar la posibilidad de incorporar al sistema vigente, algunas normas existentes en otras legislaciones cuando sean conciliables con las características económicas del país.

Todos los impuestos han sido analizados sobre la base de la legislación vigente al 31 de Diciembre de 1960 y las principales modificaciones introducidas en el curso de 1961.

Las reformas de mayor gravitación aparecidas durante el año 1962 fueron agrupadas en un apéndice en el caso de los impuestos sobre los ingresos y se incorporaron en notas a pie de página en los capítulos dedicados a los demás tributos.

TITULO PRIMERO

IMPUESTOS SOBRE LOS INGRESOS

CAPITULO PRIMERO

IMPUESTO A LOS REDITOS

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

1. La implantación del gravamen a la renta es el resultado de un largo y laborioso proceso, que se evidencia a través de los proyectos que el Poder Ejecutivo remitiera infructuosamente al Congreso en los años 1917, 1922 y 1924. "Al referirse a esta situación, en oportunidad de discutirse la que fue nuestra primera ley de impuesto a los réditos, dijo el senador Galíndez que la misma se debía a que dicho gravamen lesionaba intereses creados y situaciones privilegiadas. . . . (a las cuales) trataba de hacer desaparecer". (1)

2. Recién en el año 1932, fue implantado en nuestro país (2). La grave situación financiera por la que atravesaba la Nación en aquella época fue, al parecer, la principal causa que lo motivara. "A poco de ser aplicada, la ley 11.586 demostró adolecer de serias deficiencias (de carácter técnico), lo que obligó al Poder Ejecutivo a remitir al Congreso un nuevo proyecto . . ." (3) que se convirtió en la Ley 11.682, promulgada el 4. 1. 1933.

3. Luego se realizaron algunos cambios que, sin modificar su estructura se incorporaron a la ley en el texto ordenado del año 1937.

Poco después, como consecuencia de la sensible baja que el

(1) y (3) Rabinovich, M.; "Impuesto a los Réditos"; Bs. As., 1957.

(2) Ley 11.586.