



ARTÍCULOS

Política fiscal y redistribución del ingreso

Aldo A. Arnaudo

Revista de Economía y Estadística, Tercera Época, Vol. 5, No. 1-2 (1961): 1° y 2° Trimestre, pp. 45-63.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3487>



La Revista de Economía y Estadística, se edita desde el año 1939. Es una publicación semestral del Instituto de Economía y Finanzas (IEF), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Av. Valparaíso s/n, Ciudad Universitaria. X5000HRV, Córdoba, Argentina.

Teléfono: 00 - 54 - 351 - 4437300 interno 253.

Contacto: rev_eco_estad@eco.unc.edu.ar

Dirección web <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/index>

Cómo citar este documento:

Arnaudo, A. (1961). Política fiscal y redistribución del ingreso. *Revista de Economía y Estadística*, Tercera Época, Vol. 5, No. 1-2: 1° y 2° Trimestre, pp. 45-63.

Disponible en: [<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3487>](http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3487)

El Portal de Revistas de la Universidad Nacional de Córdoba es un espacio destinado a la difusión de las investigaciones realizadas por los miembros de la Universidad y a los contenidos académicos y culturales desarrollados en las revistas electrónicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Considerando que la Ciencia es un recurso público, es que la Universidad ofrece a toda la comunidad, el acceso libre de su producción científica, académica y cultural.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/index>



REVISTAS
de la Universidad
Nacional de Córdoba



UNC
Universidad
Nacional
de Córdoba



FCE
Facultad de Ciencias
Económicas



1613 - 2013
400
AÑOS

POLITICA FISCAL Y REDISTRIBUCION DEL INGRESO

I. INTRODUCCION

1.1. La redistribución de la riqueza se ha propuesto tradicionalmente como uno de los fines de la política económica, partiendo de la base que una mejor distribución del bienestar entre todos los habitantes de una nación es un objetivo deseable por sí mismo. Desde luego que en este sentido estamos refiriéndonos a una distribución progresiva del ingreso, en cuyo caso los beneficiados serán los grupos más numerosos y menos provistos de la colectividad, porque no hay inconveniente, al menos para el razonamiento estrictamente económico de que esa redistribución se haga en sentido inverso.

Sin embargo, desde el punto de vista de la política económica, la redistribución de la riqueza puede concebirse no sólo como un fin de la misma, sino también como un instrumento o un medio para conseguir otros fines distintos⁽¹⁾. Así, por ejemplo, si se desea en un país subdesarrollado obtener una rápida capitalización de la economía por el sector de las empresas, se puede concebir como un instrumento el aumento de la participación de los beneficios en el ingreso nacional, lo cual sin duda se ha de manifestar en una disminución del salario real y en consecuencia, en una redistribución inmediata a la inversa del bienestar. Pero la recíproca también es factible: supongamos que se desee aumentar el poder de compra de la

(1) J. TINBERGEN, *Economic Policy. Principles and design*, North-Holland Publishing Press, Amsterdam, 1956, Cap. I y III.

colectividad —o la demanda efectiva, para utilizar la terminología keynesiana— con el objeto de sacar a una economía del estancamiento o de la depresión y tendremos entonces que una redistribución progresiva del ingreso, que al mismo tiempo también mejora el bienestar, logrará el beneficio buscado⁽²⁾. En definitiva, la política de redistribución de la riqueza, entendida como instrumento, puede servir muchos fines, aun contrarios, si las condiciones económicas del caso concreto hacen factible su aplicación.

1.2. En las páginas siguientes nos ocuparemos sólo de la primera concepción, es decir, de la redistribución de la riqueza, o más concretamente del ingreso nacional, como una finalidad deseable por sí misma y justificable por razones de bienestar social. Esto sin perjuicio que el mismo concepto de bienestar económico, medido en términos de bienestar social, también pueda ser juzgado por la técnica económica y valorado con respecto a otros fines, en muchos casos que hacen al mismo bienestar social.

De este modo, nuestro objetivo ha de ser buscar los instrumentos que pueden ser manejados para lograr el propósito de redistribuir el ingreso, analizar su operabilidad y las limitaciones de su uso. Empero, no nos ocuparemos de todos los instrumentos, circunscribiéndonos a uno de ellos, la política fiscal.

De hecho, existen muchos otros y en la mayoría de los casos suelen ser de operación más fácil que la política fiscal. Citemos a modo de ejemplo la inflación, que con su secuela de distorsiones sobre los precios y la remuneración de los factores

(2) En el primer caso, tendríamos el ejemplo de Japón en el siglo pasado donde se utilizó una política de altos impuestos para aumentar la productividad agrícola y fomentar el desarrollo; en el segundo, las numerosas medidas puestas en práctica por los países industriales después de la guerra para combatir la desocupación (impuestos directos, planes de seguridad, subsidios al desempleo, etc.).

modifica la capacidad de compra de los distintos sectores de la población, mejorando algunos y perjudicando a otros. Y esto para no citar la revolución, donde la redistribución se hace en forma violenta y con cambios profundos con respecto a la situación anterior.

Existe una segunda limitación que hace al concepto anotado de redistribución, y es que sólo nos referiremos a la que hemos denominado progresiva. Esta redistribución se opera mediante el traslado de ingreso a las familias que están en las escalas más bajas de categorías de ingresos, o sea que afecta a la distribución personal, pero fundamentalmente, supuesta una distribución dada de la propiedad de los factores de la producción, se manifiesta también de modo visible en la distribución funcional del ingreso, mejorando la participación de los sectores asalariados.

Además tenemos otros factores limitantes o condiciones del sistema. La política fiscal o medidas que se encaren deben ser gobernables, si por tal entendemos que sean posibles de prever los resultados de su aplicación en forma cuantitativa⁽³⁾. Asimismo, y para indicar sólo lo más importante, la política fiscal no puede afectar a otras variables estratégicas del sistema que ponen en operación una tendencia contraria al efecto que se está buscando directamente; estas condiciones límites son cambiantes en cada economía y en el caso particular de las economías subdesarrolladas se centran con mayor énfasis en el mantenimiento e incrementación del volumen de inversión y de capitalización nacional.

1.3. Habrá que agregar también que hay una limitación histórica, por así llamar, a la distribución de la riqueza, en la cual se hace muchas veces hincapie. La redistribución de la riqueza, según parece enseñarlo la experiencia histórica, sólo

(3) J. TINBERGEN, *loc. cit.*

se ha hecho en forma progresiva cuando el producto nacional por habitante ha ido en aumento. Sin embargo, no debemos engañarnos al respecto, y creer que la única forma de lograr aquella finalidad sea a través del aumento de éste, porque en tal caso no estaríamos en presencia de un instrumento, es decir, de un elemento manejable en forma más o menos directa e inmediata.

En el fondo el problema reposa en saber si nos referimos al corto o al largo plazo, dentro de la relatividad de estos conceptos. A corto plazo, la redistribución del ingreso siempre puede lograrse, a través de la política fiscal o de otros medios, sólo condicionada por la capacidad social de resistir las medidas. Pero a largo plazo, toda tendencia a redistribuir en forma progresiva se invierte si no va acompañada de un aumento del producto nacional y de los medios de satisfacción. Esto es particularmente válido tanto si nos apoyamos en la experiencia vivida por los distintos países, cuanto si observamos que las naciones con mayor desarrollo y producto nacional más alto tienen distribuido su ingreso igualitaria y más equitativamente que los de desarrollo incipiente y pobreza crónica⁽⁴⁾.

2. UN MODELO SIMPLE DE REDISTRIBUCION

2.1. Requiere alguna definición el concepto de política fiscal como instrumento de redistribución de la riqueza. El Estado puede ser concebido como una empresa que presta servicios gratuitos a la sociedad, los cuales financia con la exacción de los impuestos; de este modo, mediante la distribución de los servicios gratuitos y la distribución de su carga

(4) Es conocido el hecho que en los países más atrasados las curvas de LORENZ representativas de la distribución personal del ingreso están más alejadas de la línea de 45° que en los industrializados.

POLÍTICA FISCAL Y REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

entre los distintos grupos sociales, el Estado redistribuye el ingreso. Esto es lo que denominaremos política fiscal para nuestro propósito. No significa empero, que esta sea la única forma de política fiscal ni tampoco la única forma mediante la cual la política fiscal puede redistribuir el ingreso. Entendemos sí que esto es lo que podríamos calificar como política fiscal directamente encaminada a redistribuir el ingreso.

El Estado, entonces, en esta hipótesis más simple, produce servicios, que se dividen en dos categorías fundamentales a) los servicios generales (Sg) mediante los cuales se satisfacen las necesidades sentidas por todos los individuos de la colectividad y que puede suponerse se dividen en partes iguales entre todos los habitantes, aun cuando de hecho ello no sea estrictamente exacto; y b) servicios sociales (Ss), destinados a aumentar el nivel de bienestar de las categorías de personas con menores ingresos⁽⁵⁾.

El costo de estos servicios se solventa mediante los impuestos directos e indirectos. Los impuestos directos (Id) recaen sobre las categorías de ingresos más elevados puesto que por definición son pagados por las personas una vez percibido el ingreso y en forma progresiva según el monto de éste. Los impuestos indirectos (Ii), en cambio, se añaden al costo de producción y en consecuencia son pagados en la proporción en que se gastan los ingresos en la compra de bienes y servicios.

Si suponemos por el momento que el presupuesto está equilibrado, ambos valores deben ser por necesidad iguales, y

(5) Si nos atenemos a las clasificaciones aconsejadas por las Naciones Unidas en su *Manual para la clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico y su función* (Nueva York, 1958), en este párrafo nos estamos refiriendo a los gastos corrientes del Estado e incluimos en la categoría de servicios generales tanto los denominados así cuanto los servicios públicos o comunales y los servicios económicos. La justificación es evidente y no requiere más comentarios (Véase Cap. IX, X y XI).

tenemos una primera relación de balance entre los ingresos y gastos del Estado en la siguiente forma:

$$I_i + I_d = S_g + S_s$$

Esta igualdad desde luego no se verificaría si hubiera una financiación inflacionaria del gasto del Estado, hipótesis que analizaremos después, o en los casos de un aumento sistemático de la deuda pública para financiar el presupuesto.

2.2. En este grado de simplificación del modelo, el Estado cuenta con dos medios de política fiscal redistributiva, a saber: el aumento de la relación de gastos en servicios de tipo social con respecto a la totalidad de los gastos o a los incurridos en servicios generales, y el aumento de la proporción de impuestos directos con respecto a los indirectos.

Debido a que los servicios generales tienen un límite mínimo en casi todos los Estados, por debajo del cual sólo existiría el caos y el desorden y que su prestación no está muy arriba de este mínimo, no puede pensarse que sea posible una redistribución sin el aumento de la participación del Estado en la prestación de los servicios sociales o mediante su actuación como mecanismo coercitivo de transferencias, entre las cuales pueden citarse la política de seguridad social como uno de los de desarrollo y extensión más reciente.

Sin perjuicio de que exista un límite en la participación de la actividad económica, variable en cada caso, y que no nos interesa discutir en esta circunstancia, todo incremento en el monto de los servicios sociales debe ser financiado por los grupos de ingresos más elevados que aquellos que los disfrutan para que exista una redistribución del ingreso.

2.3. Pero antes de establecer las condiciones para que la actividad del Estado sea redistribuidora del ingreso, agregaremos dos nuevas igualdades o situaciones de balance a nuestro modelo. Siguiendo este esquema simplificado de relaciones eco-

POLÍTICA FISCAL Y REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

nómicas, y basándonos en una observación anterior sobre la distribución personal y funcional del ingreso, dividiremos la economía en dos grandes grupos de personas y admitiremos que ellos representan también dos grupos en cuanto a las categorías de ingreso⁽⁶⁾. En primer término, los asalariados, que perciben en la distribución del ingreso nacional el salario o retribución del trabajo y en segundo lugar, los propietarios y demás personas que se desempeñan independientemente y que perciben rentas, intereses, beneficios y otras retribuciones. En una primera aproximación, los primeros estarían situados en las escalas más bajas de ingresos y los segundos en las más altas, de modo tal que la redistribución se operaría en la medida que se traslade poder de compra o disponibilidad de bienes y servicios de éstos a aquéllos.

Avanzando en el argumento, puede suponerse que la totalidad del ingreso percibido por los asalariados es dedicado al consumo, mientras que el percibido por los empresarios, rentistas y trabajadores independientes se distribuye entre el consumo y la inversión, de modo tal que ésta es efectuada únicamente por estos últimos⁽⁷⁾.

Bajo estos supuestos y los sentados más atrás, se pueden establecer las cantidades de bienes y servicios gozadas por ambos grupos de personas, si del total de la población una proporción α la representan los asalariados.

2.4. Los asalariados, perceptores de la categoría de "ingresos bajos", gozarán de un bienestar dado por el monto de bienes y de servicios de consumo, igual al monto de los salarios percibidos, más la parte de servicios generales brindados gratuitamente por el Estado, proporcional a su participación de acuerdo al número en la población total y más la totalidad

(6) M. KALECKI, *Teoría de la dinámica económica*, Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1956, Cap. 3 y 4.

(7) M. KALECKI, loc. cit.

de servicios sociales. Sólo contribuyen con la parte proporcional en los impuestos indirectos de acuerdo al monto de su consumo en el consumo total⁽⁸⁾.

Cabría aquí hacer una observación importante acerca de la incidencia de los impuestos directos. Arriba hemos dicho que los asalariados soportan la parte proporcional de impuestos indirectos según la cantidad de bienes de consumo que utilizan. Esto implica el supuesto previo de que los bienes de inversión no están gravados por impuestos, condición que puede o no darse en la realidad. Sin embargo, siendo la inversión, su aumento y canalización correcta hacia la capitalización nacional un fin principalísimo en la política económica de los países subdesarrollados, se considera innecesaria la justificación de la exención de impuestos indirectos a su producción, por lo cual puede incorporarse con sólidos argumentos como una hipótesis de trabajo.

De este modo, la cantidad de bienes y servicios, producidos por las empresas y por la actividad estatal que gozan los asalariados será

$$Ca + Ss + \alpha Sg$$

(8) Estos conceptos y relaciones pueden ser vinculados fácilmente con las cuentas nacionales del siguiente modo: a) el Estado percibe impuestos y gasta en servicios públicos, los cuales, por ser gastos corrientes, se aumentan al consumo; b) los asalariados perciben su salario y lo gastan en consumo privado; c) los empresarios perciben el beneficio con el cual pagan su consumo privado, y la inversión y los impuestos directos

$$\begin{aligned} I_i + I_d &= S_s + S_g & (a) \\ S &= C_a & (b) \\ B &= C_e + I_d + I & (c) \end{aligned}$$

$$I_i + S + B = (C_a + C_e + S_g + S_s) + I$$

Producto bruto a precios
de mercado = Consumo + Inversión

mientras que su costo

$$S + \frac{Ca}{Ca + Ce} li$$

2.5. Los empresarios, rentistas, propietarios y trabajadores independientes consumirán una cantidad de bienes y servicios, una parte de la cual será constante, mínima y no condicionada por su ingreso, y la parte de los servicios generales prestados gratuitamente por el Estado proporcional a la cantidad de personas que la compongan en relación a la población total

$$Ce + (1 - \alpha) Sg.$$

$$a + b (B - Id) + (1 - \alpha) Sg$$

y su costo para éstos

$$B + Id + \frac{Ce}{Ca + Ce} li$$

3. AUMENTO DE LA PROPORCIÓN DE IMPUESTOS DIRECTOS

3.1. Ahora podremos ocuparnos de los dos instrumentos con que cuenta la política fiscal para distribuir el ingreso y los bienes y servicios producidos por la colectividad. En primer lugar, el aumento de la proporción de impuestos directos sobre el total de impuestos recaudados por el Estado. Con este sistema si bien no se aumenta la cantidad de servicios brindados gratuitamente por el Gobierno, su costo se hace recaer de modo más que proporcional sobre el grupo de empresarios, rentistas y trabajadores independientes, con lo cual los asalariados ven disminuída su carga tributaria y por consiguiente, aumentado su ingreso.

Si suponemos el monto de los servicios generales estable y satisfecho en la medida de las necesidades sentidas por la colectividad, el otro modo de redistribución es el aumento de la producción de servicios sociales que no se realizaban hasta entonces y el financiamiento de su costo por los empresarios. Los asalariados verán aumentada la cantidad de bienes y servicios disponibles para su goce y su ingreso no se verá alterado pues las exacciones necesarias para su gestión repercutirán sobre el otro grupo social.

3.2. El primer instrumento está condicionado por una cantidad de limitaciones, las más importantes de las cuales trataremos de exponer a continuación. Ante todo existe un límite máximo para la redistribución de la riqueza por medio de este sistema, y es de que la sustitución de impuestos indirectos por directos no puede sobrepasar el límite de aquéllos, lo cual es absolutamente claro y corresponde a una situación de gastos estatales sostenidos únicamente por impuestos directos. Sin embargo, los asalariados no verán aumentado su bienestar, ésto es, el monto de los bienes y servicios disponibles sino en la medida en que costean los servicios gubernamentales mediante los impuestos indirectos, los que a su vez están condicionadas por su participación en el consumo privado total nacional.

Expresada de otra forma, y atendiendo a que los empresarios de todos modos están financiando o contribuyendo con impuestos indirectos según su consumo, este máximo estará dado por

$$\frac{Ca}{Ca + Ce} Ii$$

siempre que no resulte superior al monto de los beneficios netos de impuestos directos, percibidos por aquéllos, esto es

$$\frac{Ca}{Ca + Ce} I_i < B - I_d$$

De inmediato resulta que este límite se relaciona directamente con la distribución del consumo privado entre asalariados y empresarios y propietarios y que mientras menor sea el consumo de éstos mayor será la posibilidad de transferencia.

3.3. En segundo término hay ciertos principios de justicia que, sin pertenecer su delimitación precisa al razonar de la Ciencia Económica, son de vital importancia como para ser dejados de lado. En nuestra hipótesis de servicios gubernamentales constantes, resultará difícil sustituir impuestos indirectos por directos y nunca podrá hacerse en su totalidad. Por de pronto, la justicia tributaria indica que un sistema equitativo implica la existencia de ambos, aunque más no sea debido a la imposibilidad de prever un impuesto tan inteligentemente ideado para ser aplicado como único tributo personal según las necesidades e ingresos. En otras palabras, por razones de practicabilidad el sistema impositivo debe apoyarse sobre un conjunto de impuestos, tanto directos como indirectos, y éstos no pueden ser eliminados.

Es muy probable también que en la realidad el monto de los servicios públicos pueda ser tan considerable que resulte imposible financiarles exclusivamente con impuestos directos y haya que recaudar indirectos en una suma apreciable. Concretamente también el límite arriba indicado se reducirá de modo análogo y, como veremos más adelante, hasta ciertos mínimos de consumo de los empresarios y capitalistas.

Intimamente relacionada con esta circunstancia está la de que la sustitución de impuestos e incidencia sobre el consumo de los asalariados está inversamente relacionada con el consumo de los empresarios. En otros términos, que mientras mayor sea el consumo de éstos menor va a ser el costo de la sustitu-

ción para ellos y recíprocamente, lo cual choca con elementales principios de justicia y equidad. En ambos extremos, si $Ca = 0$ no habría traslación alguna puesto que el peso de la imposición indirecta ya está soportada por los empresarios, y si $Ca = C$ todo el peso del presupuesto fiscal debería recaer sobre éstos, que en este caso no consumirían, en flagrante violación de la equidad.

3.4. En este punto el esquema simplificado puede ser aproximado más a la realidad si en el análisis anterior cambiamos el volumen de consumo privado realizado por ambos grupos, por el volumen de consumo gravado Ca y Ce , respectivamente, para cada uno de ellos. Y en este sentido las conclusiones se refuerzan. Así denominando i_a e i_e a las tasas de imposición directa a cada grupo de bienes

$$I_i = Ca \cdot i_a + Ce \cdot i_e$$

$$\frac{Ca \cdot i_a}{Ca} < \frac{Ce \cdot i_e}{Ce}$$

Desde luego que implícitamente hemos admitido que $i_a < i_e$, lo cual se da en la realidad por la aplicación de mayores tasas a los consumos de los empresarios y la desgravación de los artículos de primera necesidad o de consumo generalizado en los grupos asalariados⁽⁹⁾.

En este mismo sentido podríamos acercarnos a una situación en que la línea divisoria entre los impuestos directos e indirectos comenzara a desaparecer. En efecto, si la política fiscal se enderezase hacia la eliminación absoluta de los impuestos indirectos es muy probable que los impuestos directos

(9) Podría añadirse que existen algunas categorías de impuestos indirectos que tienen en cuenta, respecto al monto de las tasas, la clase de bienes que gravan, por lo cual en cierta medida son impuestos directos al afectar sólo determinadas personas.

empezaran a trasladarse sobre los precios, quizás también de una manera muy irracional, y operarse una redistribución a la inversa. Es que en el fondo, la distinción que nosotros estamos usando de impuestos directos e indirectos reposa en su traslación y si esta traslación tiene lugar en caso de impuestos técnica y formalmente determinados como directos, realmente tendrían el carácter de sus contrarios.

4. AUMENTO DE LOS SERVICIOS SOCIALES E IMPUESTOS DIRECTOS

4.1. El otro instrumento de la política fiscal es la incrementación de los servicios sociales y traslación de su costo a los empresarios, rentistas, propietarios y trabajadores independientes mediante la exacción de impuestos directos.

El límite al volumen de servicios sociales que el Estado puede producir está condicionado por las características del consumo del grupo de empresarios, pues hemos partido de la base que la inversión —realizada por éstos— no puede ser modificada en sentido descendente. De este modo, si los impuestos directos que se establecieren para financiar los nuevos servicios sociales disminuyen las compras de bienes de inversión por los empresarios, habrá una traslación de factores de la producción hacia la producción de servicios y una disminución de la actividad de capitalización de la economía con el consiguiente descenso de su capacidad productiva en el futuro.

Si el consumo de los empresarios y capitalistas está formado por una parte constante y por otra dependiente del monto de los ingresos netos de impuestos

$$C_e = a + b (B - I_d)$$

el monto máximo de servicios sociales que pueden establecerse

será el que corresponda a esta última parte, y en consecuencia, para que exista redistribución, el incremento necesario en los impuestos directos igual al costo de tales servicios sociales.

4.2. En la realidad, la capacidad de aumentar los impuestos directos en esas sumas estará limitada por el fenómeno de traslación del impuesto, con lo cual se caería en un impuesto indirecto. Y ante la imposibilidad de establecer el límite en que ello ocurre, examinaremos las hipótesis extremas para extraer las conclusiones del caso.

Primero, si la totalidad del consumo de los empresarios estuviera determinado por circunstancias distintas del ingreso disponible, sea por estar en un nivel mínimo para su categoría social, por un efecto demostración muy pronunciado o por cualquier otra razón, todo aumento de los impuestos directos se reflejaría sobre las inversiones o se trasladaría (transformación en impuesto indirecto) y en consecuencia, no existiría posibilidad alguna de redistribución. Es el caso de

$$\begin{aligned} a &= Ce \\ b &= 0 \\ \Delta Ss &= \Delta Id = 0 \end{aligned}$$

y del nivel de consumo mínimo de los empresarios.

Podría suponerse, a diferencia del caso anterior, que la parte constante del consumo no es tan rígida y que puede comprimirse sin alterar el volumen de inversiones hasta un mínimo igual al consumo promedio de los asalariados. En este caso

$$\begin{aligned} a &= Ca \frac{1 - \alpha}{\alpha} \\ b &= 0 \\ \Delta Ss \Delta &= Id = B - Id - Ca \frac{1 - \alpha}{\alpha} \end{aligned}$$

Desde que los dos primeros términos son constantes, las posibilidades de redistribución dependen del porcentaje de asalariados en el total de la población: cuando la proporción de asalariados es grande, las posibilidades de redistribución son amplias y cuando es pequeño se restringen. Esto es evidente porque el consumo mínimo total del otro grupo aumenta, y por otro lado es probable que también comiencen a recibir al menos algunos de sus miembros los servicios sociales⁽¹⁰⁾, que no podrán acordarse únicamente a las asalariados.

Sin embargo, estos límites máximos de redistribución no serán viables en la realidad, aun cuando se trate de un país con un elevado nivel de vida de los asalariados y habida cuenta de la posesión de la riqueza a través de la propiedad de las inversiones que van generándose, y por eso será necesario buscar un límite más bajo y acorde con el funcionamiento del sistema económico. Llamando β a la relación Beneficio/Salario y δ al monto de impuestos directos por unidad de ingreso de los empresarios, capitalistas y trabajadores independientes

$$Ce = a + b (B - Id)$$

$$\Delta Ss = \Delta Id = b (B - Id) = b S \beta (1 - \delta)$$

y siendo $S = Ca$ por la hipótesis adoptada, el porcentaje de servicios sociales que podrán crearse, en relación con el consumo de los asalariados será

$$b \beta (1 - \delta)$$

Aquí puede apreciarse que, en definitiva, las posibilidades de redistribución dependen de la parte variable del consumo de los empresarios, la cual es una función primordial del vo-

(10) Sería el caso de una nación predominantemente agrícola con una gran cantidad de pequeños propietarios o empresarios, en la cual éstos estuvieren en una condición económica parecida a los asalariados. Los servicios sociales, que podrían tomar la forma de transferencias para sostén de precios también llegarían a ellos por su humilde condición.

lumen de consumo independiente del ingreso (α), de la relación entre los ingresos de ambos grupos de la población (β) y del peso actual de los impuestos directos (δ). A su vez, los dos primeros están relacionados en forma directa y el último en forma inversa. En última instancia, las posibilidades de redistribución serán más reducidas conforme el nivel de tributación directa existente más la de los nuevos tributos que se creen, sea más elevada; y más amplias, según la participación de los beneficios y otros ingresos de los empresarios sea mayor, o mayor la diferencia entre el nivel de consumo de éstos y el de los asalariados.

4.3. Podemos a esta altura dejar de lado la hipótesis del presupuesto equilibrado y agregar un párrafo acerca de la financiación fuera de los recursos impositivos. Si se incorporan nuevos servicios sociales y no se recaudan los impuestos necesarios para su financiamiento, podrá recurrirse a dos caminos: el uso del ahorro privado o el endeudamiento inflacionario.

En el primer caso, el monto de los servicios sociales estará sujeto a las mismas limitaciones cuantitativas, con la diferencia de que los empresarios y rentistas, en lugar de desprenderse de una parte del ingreso que perciben en forma de impuestos directos, lo harán, directa o indirectamente a través de los bancos u otras instituciones financieras, mediante el préstamo al Estado, percibiendo luego una mayor participación en el ingreso. Si bien no hay ninguna razón justificativa de índole económica para descartar el procedimiento el cual puede utilizarse cuando el peso de los impuestos directos es grande, hay sí una razón de índole práctica que no permitirá usarlo con extensión y permanencia en un lapso más o menos prolongado. Pero lo más importante es que este instrumento no es en modo alguno de carácter redistributivo de la riqueza.

En cambio, en un período inflacionario el endeudamiento del Gobierno mediante préstamos otorgados por la autoridad

POLÍTICA FISCAL Y REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

monetaria hace posible que la financiación de un volumen creciente de servicios del Estado, sin aumentar —sino por el contrario, disminuir— el costo presente y futuro del presupuesto para la atención de la deuda pública. Tampoco en este aspecto podría decirse que vaya a existir redistribución, si bien es una hipótesis no enteramente imposible. Como el financiamiento inflacionario tiene generalmente el efecto de un impuesto indirecto regresivo, cuyas consecuencias e incidencias sobre los distintos grupos de bienes y servicios que forman el consumo privado, así como la distribución de esta carga entre el consumo de asalariados y empresarios es desconocida, no puede abrirse un juicio a priori sobre la redistribución que pudiera operarse; empero, parece ser la opinión más divulgada y autorizada que este tipo de instrumento, lejos de actuar en la forma querida, produce nomás una redistribución regresiva y en provecho de las clases más pudientes.

5. LA REDISTRIBUCION MEDIANTE LAS INVERSIONES PUBLICAS

5.1. Para completar el esquema restaría por introducir las inversiones y determinar el rol que pueden jugar en la redistribución de la riqueza. Hasta ahora hemos supuesto que el volumen de inversiones no podía ser alterado, pues es una finalidad primordial el mantenerlo, habida cuenta de su trascendental importancia en el proceso de generación de la riqueza y el crecimiento económico.

Es un hecho conocido que el volumen de inversión, en nuestras hipótesis solamente privado, en muchas circunstancias no es distribuido en los distintos sectores de la producción de la manera más adecuada para el crecimiento, por lo cual el Estado, a través de la imposición, toma una parte y lo canaliza.

Hacia aquellos usos donde es más imprescindible. En esta situación lo dicho respecto a la intangibilidad del volumen de la inversión privada desde luego que deja de mantener el carácter de limitación que le hemos atribuido.

Interesa entonces investigar si esta traslación de la inversión privada hacia la inversión pública a través del mecanismo de la imposición directa puede tener efectos redistributivos y en qué casos.

Distingamos a este respecto dos tipos de inversión pública, paralelos y equivalentes en cierto sentido con los de servicios generales y servicios sociales: inversión social básica e inversión social específica⁽¹¹⁾. La primera tiene por objeto aumentar, mejorar o perfeccionar la capacidad productiva nacional, generalmente no suele exigirse una retribución por su servicio y es brindada por el Estado en forma gratuita y sus beneficios se distribuyen entre toda la colectividad a través de un aumento de la producción. Y aun cuando el beneficiario directo pueda ser un componente del grupo de asalariados o de los empresarios, rentistas y trabajadores independientes, el beneficio mediato se opera en las empresas, y además su casi totalidad está enderezada, como queda dicho, a facilitarle su labor en la producción⁽¹²⁾. Las segundas, en cambio, se utilizarían para la creación de una corriente de servicios sociales que aprovecharán los asalariados.

5.2. Conociendo la característica del capital como elemento generador de bienes y servicios, las inversiones sociales específicas netas financiadas con impuestos directos y sustitutivos de inversiones privadas darán nacimiento a una corriente de

(11) Utilizamos esta denominación por ser la corrientemente aceptada en materia de desarrollo, sin perjuicio de poder sustituirla por inversión para servicios sociales y para servicios generales.

(12) Por ejemplo, la instrucción técnica, que será aprovechada por los asalariados directamente, y las carreteras, por los componentes del otro grupo, en definitiva contribuyen a facilitar el proceso de producción.

POLÍTICA FISCAL Y REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

servicios sociales que podrá ser gozada a través del tiempo. Nuestro esquema simple en este caso quedará modificado en la siguiente forma, si llamamos c a la relación Producto/Capital en el caso de los servicios sociales

$$\begin{aligned} I_E &= \Delta Id \\ Ss(t) &= c \Sigma I_E(t) \end{aligned}$$

Desde luego aquí aceptamos una simplificación importante pues consideramos al servicio del capital como único elemento en el costo del servicio social que se trate. Esto puede ser parcialmente válido porque las inversiones sociales pueden no requerir gran cantidad de otros factores, y en última instancia la conclusión será exacta en la medida de dicho servicio del capital.

5.3. Un análisis similar corresponderá a la parte de la inversión social básica que no se provea gratuitamente a los empresarios. El precio del servicio del capital será recuperado como un ingreso correspondiente al producido de las inversiones del Estado y podrá ser utilizado en la ampliación de los servicios sociales brindados a los asalariados. La redistribución que se opere estará limitada nuevamente por los mismos factores dichos en el capítulo 3 pues este costo se reflejará en los precios con el efecto de un impuesto indirecto.

Ahora bien, en ambas situaciones no existen límites económicos para la redistribución de la riqueza cuando la inversión puede ser llevada a cabo por el Estado: esta materia es una cuestión de ideología donde los matices pueden escalonarse hasta el colectivismo⁽¹³⁾.

ALDO A. ARNAUDO

(13) Una aproximación de esta naturaleza puede encontrarse en el libro de V. GAY, *La Hacienda Social*, Aguilar S. A. de Ediciones, Madrid, 1948.