

ELASTICIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO

por CARLOS OYARZUN SALINAS (*)

Podemos definir el concepto de elasticidad impositiva, como el cociente entre el aumento de los impuestos —T— y el incremento del ingreso nacional —Y; es decir:

$$\text{Elasticidad tributaria} = \frac{\frac{T}{T}}{\frac{Y}{Y}}$$

El coeficiente de elasticidad nos mide, entonces, los cambios proporcionales en los impuestos con respecto a los cambios no proporcionales en el ingreso; supone que no se modifique la estructura ni el nivel de las tasas tributarias.

La magnitud de las variaciones relativas que experimentan las re-

caudaciones tributarias, bajo las condiciones señaladas da una medida de la eficacia del sistema impositivo para transferir recursos al sector gubernamental cuando ocurran cambios en el ingreso nacional, provengan éstos de modificaciones en el quantum de bienes y servicios disponibles o de los precios.

Los cambios en el coeficiente de elasticidad nos permite definir tres concepto de elasticidad tributaria. Si frente a un cambio en el ingreso el coeficiente de elasticidad es mayor que 1, tenemos el caso de un sistema tributario **elástico** y se refleja en un aumento de la tasa media para la economía total; es **neutro** el coeficiente de elasticidad tributaria si no experimenta cambios la proporción media tributaria, lo que significa que al mantenerse la relación, tanto los impuestos como el ingreso nacional se movieron en la misma proporción; y por último,

(*) El presente trabajo es parte de una obra inédita que estaba escribiendo el economista y profesor universitario, don Carlos Oyarzún Salinas, fallecido recientemente a la temprana edad de 41 años, cuando se encontraba en la cúspide de su producción y madurez intelectual. La Dirección de esta Revista se complace en publicar este trabajo, y en anunciar para los números siguientes otros aspectos del mismo.

El señor Oyarzún, en su corta vida, realizó meritorias obras y cumplió importantes misiones. Concibió el Departamento de Estudios Financieros en 1953, órgano asesor del Ministerio de Hacienda hasta 1960; fue consultor financiero de numerosos Ministros de Hacienda; profesor e investigador de CEPAL, profesor del Centro Interamericano de Enseñanza de Estadísticas (CIENE), y representante del Gobierno de Chile en diversos torneos económicos y financieros internacionales.—(N. de la R.).

podemos definir un coeficiente de **elasticidad rígido** si la relación entre el incremento de los tributos y el ingreso nacional determina una caída de la propensión marginal a tributar y por consiguiente de la carga impositiva media para la economía en su conjunto.

Como puede apreciarse existe una estrecha conexión entre el coeficiente de elasticidad y la tasa media marginal de impuestos.

En realidad en ambas relaciones se refleja el mismo fenómeno; si el sistema impositivo se hace más elástico aumenta la propensión marginal y media a tributar y vice-versa.

El grado de elasticidad del sistema tributario tiene mucha influencia para la formulación de programas tendientes a incrementar el ahorro nacional. La generalidad de los sistemas impositivos latinoamericanos adolecer de un alto grado de inelasticidad con respecto al ingreso nacional, lo cual, unido a una gran elasticidad de los gastos públicos, determina una tendencia crónica a los déficit presupuestarios, que se cubren ya sea con recargos sucesivos en las tasas tarifas, mediante empréstitos forzosos, o por creación de dinero a beneficio fiscal.

De ahí que un programa de financiamiento del desarrollo debe contemplar como una de sus finalidades básicas el reajuste del sistema impositivo sobre bases que le permitan funcionar con eficacia para captar la mayor proporción del crecimiento del ingreso y elevar así el ingreso gubernamental.

Examinemos a continuación los múltiples factores que determinan el coeficiente de elasticidad impositiva sobre bases que le permitan fun-

cionar con eficacia tales como la incidencia tributaria, modalidades y estructuras del sistema de impuestos, la administración impositiva, modificaciones en la distribución del ingreso y retardo en el pago tributario.

Si partimos de la base de que el área tributaria límite es el ingreso nacional, podemos dividir ésta en dos sectores: el sector gravado por impuestos y aquella zona de ingresos que no paga, por razón de exenciones o por fallas en el mecanismo de administración tributaria lo cual da margen a una evasión total o parcial según sea el caso.

Se origina así una discrepancia en la tasa formal de los tributos, es decir, lo que debería pagarse de acuerdo a la legislación que rige, y la tasa efectiva, que refleja lo que realmente se transfiere en forma de impuestos.

La importancia que revisten para el grado de elasticidad impositiva las exenciones tributarias y un elevado margen de evasión deriva del hecho de que si sube el ingreso nacional, en la medida que se polarice dicho incremento en los grupos exentos o que evaden, se transferirá al sector público una proporción de impuestos menor.

Esta cuestión puede ser muy importante en el caso de países en que una fracción considerable del ingreso se genera en la agricultura, que es un sector que por las modalidades y características que presenta, ocasiona serios problemas de administración tributaria, lo cual da margen a una evasión muy alta, principalmente en las naciones subdesarrolladas.

Si el país tiene una estructura de impuestos a la renta bien desarrolla-

da, con una administración eficiente y con tarifas progresivas, el grado de elasticidad puede ser bastante alto.

El problema que existe en los países subdesarrollados es que muchas veces este impuesto se vuelve inelástico, ya por falta de control tributario, ya por un débil sistema de sanciones al contribuyente que evade o no cancela oportunamente sus deudas tributarias.

El grado de eficacia con que opera el impuesto a la renta depende mucho del sistema aplicado. En general presenta dos variantes: el denominado sistema cedular y el sistema a la renta global. En Colombia rige una modalidad mixta en que se aplica un gravamen combinado a la renta y de patrimonio.

El impuesto progresivo, o sea, el de la renta complementaria global, parece no funcionar en los países subdesarrollados con una eficacia que le otorgue una mayor elasticidad a las recaudaciones tributarias en su conjunto.

Debido a los graves problemas de control que involucra y a la debilidad de los métodos administrativos, su desenvolvimiento en las naciones subdesarrolladas ha quedado rezagado con respecto a las exigencias de mayores recursos públicos.

Por ejemplo, en Chile, la proporción del impuesto complementario progresivo a la renta ha venido declinando su importancia relativa como fuente de financiamiento gubernamental; de una participación de un 4% en el total de impuestos en

1950 ha declinado al 1,9% en 1955.

La falta de elasticidad del impuesto progresivo tiende a superarse con mayores recargos de gravámenes en las categorías de renta afectadas con tarifas proporcionales, que son relativamente más fáciles de recaudar y administrar. Se sigue así como política impositiva la línea más expedita y de menor resistencia.

Aparte del impuesto a la renta, otro impuesto directo, cuyo grado de elasticidad se requiere estudiar, es el predial o de bienes raíces. Como en este tributo la base imponible es el avalúo fiscal de la propiedad, ocurre que dicho valor es cada vez menos representativo si la economía experimenta un continuado proceso de alza de precios.

Surge así un rezago entre el valor de mercado de las propiedades y el valor que se le asigna para fines tributarios. La implantación de sistemas de reajustes automáticos anuales, de acuerdo con un índice de precios, es la solución que en algunos países se da a este problema, para así aumentar la elasticidad del tributo (1).

Pero el problema de la flexibilidad también hay que abordarlo por el lado de los impuestos indirectos.

El coeficiente de flexibilidad de los impuestos indirectos depende de dos factores: de la base sobre la cual se aplica el gravamen y de la tasa.

La base puede ser ad valorem, específica o mixta.

En la mayoría de los países lati-

(1) En Chile la Ley 11.575, publicada en el Diario Oficial de 14 de Agosto de 1954, dispone que los avalúos sean automáticamente modificados. La Ley 15.021, Diario Oficial de 16 de Noviembre de 1962, ordenó una retasación general de los bienes raíces, debiendo entrar en vigor los nuevos avalúos el 1º de Enero del año en que quede terminada la retasación, hecho éste que aún no acontece.—(Nota de la Redacción).

noamericanos una parte importante de los impuestos indirectos se aplica sobre una base específica —tantos centavos, pesos o escudos por unidad de cerveza, vino, cigarrillos. Asimismo rige esa modalidad en el caso de los aranceles de aduana.

En general, aplicar gravámenes sobre base específica, supone una cierta estabilidad en el nivel de precios. Si la economía entra en una fase inflacionaria el incremento del gasto de los consumidores, debido al alza de los precios, no es absorbido por el sistema de ingresos públicos, lo cual ocasiona, si el proceso inflacionista se acentúa, una tendencia al desequilibrio presupuestario.

Si el país está en proceso de desarrollo y la administración tributaria no se expande y perfecciona para captar el mejoramiento del ingreso, paulatinamente se irá formando un área no tributaria. Por ello la formación de personal adecuado, el establecimiento de un rol de contribuyentes, la introducción de normas cada vez mejores de control y de determinación de los ingresos y patrimonios, el establecimiento de sanciones y penalidades rigurosas, constituyen reglas que son indispensables si la política administrativa fiscal se plantea con un sentido dinámico.

Por otra parte, los cambios en la distribución del ingreso pueden au-

mentar o disminuir la elasticidad del sistema tributario.

El segundo caso sería si la distribución del ingreso va a favorecer a los sectores menos controlados o más difíciles de fiscalizar, o si también ocurren desplazamiento en los gastos de los consumidores de renglones de consumo afectados por tarifas ad valorem a aquellos gravados con tarifas específicas. Aumentaría la elasticidad si ocurre el fenómeno contrario: desplazamiento del ingreso a sectores más fáciles de controlar o cambios en los gastos de los consumidores en favor de bienes y servicios gravados con tarifas ad valorem.

El tiempo que transcurre entre el momento en que el contribuyente incurre en la obligación tributaria y el momento en que el impuesto es efectivamente pagado, es otro factor que influye en el grado de flexibilidad y elasticidad del sistema impositivo. Este retardo puede ocurrir por dos razones: **en primer lugar**, debido a disposiciones legales que establezcan un cierto lapso entre la obligación tributaria y el pago, y **segundo**, cuando por actitud de los contribuyentes se incurre en no pago, en mora. Como ejemplo ilustrativo, puede citarse el caso del impuesto a la renta: respecto de algunos ingresos se pagan los tributos al año siguiente de haberse percibidos (2).

(2) Impuestos sobre beneficios de la industria, comercio y, en general, impuestos a las rentas empresariales.