Artículo: Política fiscal y política tributaria
Revista: Nº155, año XXXIX (En-Abr, 1971)
Autor: Alejandro Dumay Peña

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

UNIVERSIDAD DE CONCEPCION
ESCUELA DE DERECHO
CHILE

Quintiliano Monsalve Jara
ABOGADO

REVISTA DE DERECHO

SEGUNDA EPOCA

AÑO XXXIX — Nº 155 — ENERO - ABRIL DE 1971

Director
JUAN ARELLANO ALARCON

Sub-Director (interino)
RENATO GUZMAN SERANI

Artículo: Política fiscal y política tributaria
Revista: Nº155, año XXXIX (En-Abr, 1971)
Autor: Alejandro Dumay Peña

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Política Fiscal y Política Tributaria

Alejandro Dumay Peña
Departamento Derecho Económico
Escuela de Derecho
Universidad de Concepción.

La política fiscal se define: "como la que se ocupa de la planificación eficaz de los ingresos y gastos públicos, especialmente en lo que respecta a su volumen global, a fin de lograr variaciones favorables en el nivel general de los ingresos, de los precios y del empleo".

El sistema fiscal, en su acepción amplia, abarca todas las orientaciones, las técnicas e instrumentos relacionados con los ingresos y gastos públicos. Dentro del sector de los ingresos se encuentran los tributos.

La política tributaria, en consecuencia, comprende las orientaciones relativas al nivel y forma de distribución de la carga impositiva, con pleno conocimiento de todos sus efectos, directos e indirectos, sobre el proceso económico.

En términos simples, la política tributaria puede ser entendida como la forma de concebir y aplicar los impuestos en una determinada nación. Esta política tributaria se concreta a través de instrumentos que proporciona la técnica tributaria, y se expresa, en definitiva, en leyes y reglamentos.

Originalmente, el único objetivo de la política fiscal era que el gobierno realizara sus funciones con la mayor eficiencia y al menor costo posible.

Hoy, se contiene en este concepto a la política financiera oficial, adoptada con el fin de lograr los objetivos económicos generales que el gobierno persigue. Puede decirse, en consecuencia, que cuando se habla de la política fiscal, se hace referencia también a las medidas de política financiera empleadas por el gobierno en beneficio de la economía.

Así, por ejemplo, la política fiscal a través del superávit y déficit públicos, se ha demostrado eficaz como medida antiinflacionaria. Igualmente es posible, por su intermedio, paliar el problema del desempleo, asignando recursos a inversiones productivas, tanto en lo que respecta al sector público (reorientación de recursos), como al privado (incentivos).

Artículo: Política fiscal y política tributaria
Revista: Nº155, año XXXIX (En-Abr, 1971)
Autor: Alejandro Dumay Peña

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Los resultados de dicha política serán tanto más tangibles en la medida que los gastos públicos representen una proporción más importante del producto nacional bruto.

En la actualidad, factores como: el rol que se reconoce al Estado dentro de la economía; el moderno concepto de "necesidades públicas"; y el alto volumen que han alcanzado los gastos públicos en proporción al gasto total de la economía, han permitido a la política fiscal enriquecer su contenido y elevar su eficacia.

Por otra parte, como la política fiscal depende en gran medida de la planificación, puede señalarse a la evolución de la contabilidad del ingreso nacional y a las nuevas técnicas presupuestarias, como otro de los factores que han contribuido a acrecentar su importancia.

En el orden de precisar el verdadero contenido de la política fiscal, debe también hacerse referencia a la denominada política presupuestaria.

Como es sabido, las decisiones relativas a un gasto y al modo de financiarlo, se realizan en forma orgánica a través del presupuesto. Resulta así, que nos encontramos frente a dos conceptos íntimamente vinculados, lo cual explica sus múltiples interferencias. En definitiva, ambas se desenvuelven en el campo financiero, y afrontan, por tanto, problemas comunes y, tienen además idénticas metas en el campo económico y social.

La sutil diferenciación sólo puede establecerse en base a la mayor o menor consideración que ciertos tópicos presentan para una u otra, en un instante dado.

Determinados factores de relevancia fiscal, solamente poseen valor secundario desde el punto de vista del presupuesto y, a la inversa, rubros que por su cuantía tienen significación para la política presupuestaria, carecen de utilidad en la programación de la política fiscal. Pero, en definitiva, a una y otra corresponde preocuparse de los problemas relativos a la decisión de los gastos y la determinación del modo o fuente con que éstos habrán de cubrirse.

En lo que respecta a la distinción entre la política presupuestaria y la política tributaria, ella debe abordarse teniendo presente que el campo de acción de esta última está determinado a través del concepto de impuesto.

Así, por ejemplo, si se ha decidido recurrir al impuesto, será preciso determinar la naturaleza de éste y sus características generales, adoptando las medidas anexas que aseguren la consecución de los objetivos perseguidos. Tales problemas constituyen, en nuestro concepto, el objeto propio de la política tributaria, en tanto que la decisión original está determinada por directrices que caen en el campo de la política fiscal y presupuestaria.

El concepto de política fiscal suele asociarse al de política monetaria, ya que normalmente en las medidas concretas que se adoptan por el gobierno, ambas aparecen combinadas.

Procurando establecer una línea de diferenciación entre ambas políticas, diremos que una medida oficial podrá considerarse como de política fiscal "pura", únicamente cuando no afecta a la disponibilidad de dinero del sector privado, tal es el caso: a) cuando el gobierno devuelve de inmediato a dicho sector el superávit que obtiene; y b) cuando financia los déficit sin aumentar el circulante. Por su parte, podemos hablar de una política monetaria "pura", cuando su aplicación no afecta el monto de los ingresos y gastos públicos que han de aumentar o disminuir los ingresos del sector privado.

Como se ha expresado, las confusiones arrancan del hecho que normalmente ambas políticas aparecen entremezcladas. Toda política fiscal que implique una variación en los ingresos o gastos públicos, suele ir acompañada de medidas destinadas al financiamiento del superávit o déficit consiguiente.

Si el gobierno dispone de superávit y decide ahorrarlo, manteniéndolo ocioso en

Artículo: Política fiscal y política tributaria
Revista: Nº155, año XXXIX (En-Abr, 1971)
Autor: Alejandro Dumay Peña

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

el Banco Central, nos encontramos frente a un instrumento de política fiscal destinada a ejercer un efecto restrictivo en la economía, sustrayendo más ingresos del sector privado de los que agrega a través de gastos. En el ejemplo propuesto, se producirá además un efecto secundario, cual es la reducción del monto del dinero a que puede tener acceso el sector privado, lo que a su vez se traduce en una reducción y encarecimiento del crédito. Este efecto secundario deja de ser medida de política fiscal, pues constituye, por definición, un mecanismo propio de la política monetaria.

Supongamos ahora el caso opuesto, es decir, el sector público acusa un déficit. Desde el punto de vista de la política fiscal, el déficit ejerce un efecto expansionista en la economía, ya que significa que el gobierno agrega más a los ingresos del sector privado mediante sus gastos, que lo que le quita a través de los impuestos. Tal déficit puede "cubrirse" mediante la activación de la economía y, en ese sentido, los modernos conceptos presupuestarios lo admiten y recomiendan. Pero si el gobierno financia su déficit mediante el aumento del circulante, se está incrementando el monto de dinero a que puede tener acceso el sector privado, reduciendo el costo de ese dinero. Si bien este efecto secundario representa una nueva fuerza expansionista (normalmente a costa de la estabilización), la adición neta a los ingresos del sector privado presenta la característica de una medida de la política monetaria y no fiscal.

Por ello, hemos dicho que la política fiscal conserva su carácter de tal, en cuanto incide en el monto de los ingresos o gastos públicos, sin alterar el volumen de dinero a disposición del sector privado.

Lo anterior no significa, en manera alguna, desconocer los efectos de la política fiscal en la inversión e ingresos del sector privado, ya que estos últimos aumentan a través del gasto público y disminuyen por efecto de los impuestos.

Por cierto que las alteraciones en los ingresos del consumidor repercuten a su vez en la demanda de bienes de consumo y, por ende, en los niveles de precios y en el empleo.

El poder de los instrumentos fiscales, ya sea a través del ingreso o el gasto, se aprecia no sólo como medio para activar el desarrollo económico, sino que también, en el campo de la planificación general de la economía; concretamente, en las decisiones de consumo e inversión del sector privado.

Sin embargo, la política fiscal puede fomentar la expansión de la economía, no sólo indirectamente fomentando las inversiones del sector privado, sino que de manera inmediata, al crear ingresos en forma directa a través del gasto público.

En concordancia con los conceptos anteriores, el presupuesto fiscal se concibe como un instrumento dependiente de la planificación global de la economía, que ha de expresar en términos financieros las metas específicas de los planes anuales.

Los objetivos de la política fiscal comúnmente aceptados en los países en vías de desarrollo son: la cooperación al aumento de la formación de capitales con fines de desarrollo económico; la estabilidad, en términos compatibles con el desarrollo; la redistribución de la riqueza y de los ingresos, etcétera.

En nuestro país hemos visto cómo progresivamente el Estado ha debido aumentar sus funciones, debido a que la nueva conciencia social ha significado conjuntamente el crecimiento de las necesidades colectivas que es preciso satisfacer, un imperativo de acción en una serie de campos o sectores de la economía que antes se entregaban al manejo del sector privado.

Lo anterior implica que el Estado debe movilizar un mayor porcentaje del ingreso nacional y, paralelamente, multiplicar sus órganos, asumiendo nuevas formas de acción.

Artículo: Política fiscal y política tributaria
Revista: Nº155, año XXXIX (En-Abr, 1971)
Autor: Alejandro Dumay Peña

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Al respecto, debe tenerse presente que al hacerse referencia a la actividad del sector público se incluye, tanto la desarrollada por el gobierno, como la de las instituciones paraestatales y autónomas.

Dijimos anteriormente que la incidencia de la política fiscal es mayor en la medida que los gastos públicos representen una proporción más importante del producto nacional bruto.

Al respecto, en nuestro país, en 1967 los gastos del gobierno correspondieron al 22% del PNB. Para 1971 se estima que el gasto fiscal efectivo, en moneda nacional, será de aproximadamente 35,770 millones de escudos, y que el PGB tendrá un valor cercano a los 120 mil millones de escudos.

Sobre esas bases, resulta una participación del 30%, si se consideran niveles de inflación constantes. Pero, como lo espera el gobierno, si la inflación desapareciera totalmente en 1971, la relación entre gasto fiscal en moneda corriente y producto geográfico bruto, subiría a un 36%.

Es indudable que la política fiscal planteada por el nuevo gobierno significa un enorme desafío a nuestra economía. Existe por una parte el precedente de que hasta la fecha la política deficitaria (gasto público mayor que ingreso), no se ha traducido en progreso económico, pudiendo estimarse, por el contrario, como una de las causas inmediatas del proceso inflacionario, ya que ha existido una estrecha relación entre déficit fiscal y cantidad de dinero.

En otro aspecto, los impuestos indirectos han constituido el rubro más importante dentro de los ingresos tributarios. Así por ejemplo, en 1967, del total de ingresos tributarios los porcentajes correspondientes a impuestos indirectos y directos eran de un 56% y 44%, respectivamente. El nuevo gobierno plantea un aumento real del gasto fiscal sin recurrir al incremento de los impuestos indirectos. Se consulta dentro del financiamiento una emisión directa por el Banco Central del orden de los 4.000 millones de escudos y un mayor rendimiento del sistema tributario por montos similares.

En lo que respecta a la política tributaria, ésta ha sido concebida, según declaraciones del propio gobierno, como parte integrante de la política económica general. Prueba de lo anterior son las normas tributarias contenidas en la Ley de Reajustes (Ley 17.416), cuyo análisis escapa a los objetivos de este trabajo.

En relación con el tema que se analiza, Maurice Laure (*) plantea una interrogante de enorme vigencia para la realidad chilena. Partiendo del supuesto de que en un régimen de empresa privada, la política tributaria es en su base científica y económica, individualista, el autor mencionado se pregunta si será necesaria una reorientación de dicha política cuando se pretende implantar un régimen socialista.

En una economía liberal la política tributaria está encaminada a evitar que el impuesto aniquile la iniciativa particular, y su orientación está regida por el principio de que la fiscalidad no debe comprometer la formación del capital privado, que es la fuente de las inversiones.

En lo que respecta a los impuestos personales, la hipótesis individualista los estructura sobre la idea central de la progresividad. En esta forma se procura atemperar las desigualdades sociales a que conducen necesariamente tales regímenes.

En la hipótesis socialista se excluye la necesidad de proteger la iniciativa particular y la formación de capitales privados. Por otra parte, las desigualdades que inspiran la progresividad de los tributos, no se conciben en este tipo de regímenes.

Debe agregarse además, que en el esquema socialista, el gobierno posee instrumentos poderosos para conseguir la igualación de las condiciones, de modo que la justicia social se logra con prescindencia de la fiscalidad.

(*) **Maurice Laure:** "Tratado de Política Fiscal", Madrid. 1960.

Artículo: Política fiscal y política tributaria
Revista: Nº155, año XXXIX (En-Abr, 1971)
Autor: Alejandro Dumay Peña

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Pareciera, en consecuencia, que han de ser distintos los principios que inspiren la política tributaria en uno y otro régimen. Sin embargo, el autor citado, concluye su análisis señalando que la política tributaria y fiscal tradicional requiere, incluso desde el punto de vista de su aplicación en las economías liberales, de mecanismos que permitan corregir los defectos técnicos que presentan los sistemas tributarios en cualquier tipo de régimen y, en base a los cuales, pueda elaborarse un nuevo concepto válido para cualquier sistema.

Debe concluirse de sus conceptos que una política fiscal inspirada en finalidades tales como la nivelación de desigualdades y logro del desarrollo económico, puede aspirar con toda justicia a una validez universal.