

|   |          |
|---|----------|
| <b>I. FINANCIAMIENTO DE LOS GASTOS DEL ESTADO . . . . .</b> | <b>7</b> |
| Financiamiento por la venta de bienes y servicios . . . . . | 7        |
| Financiamiento por endeudamiento . . . . .                  | 9        |
| Financiamiento por creación de dinero . . . . .             | 14       |
| Financiamiento a través de impuestos . . . . .              | 15       |
| Imposición basada en el ingreso . . . . .                   | 16       |
| Imposición basada en el consumo . . . . .                   | 18       |
| Imposición basada en la riqueza . . . . .                   | 18       |
| Requisitos que debe satisfacer el impuesto . . . . .        | 19       |

## CAPÍTULO I

### FINANCIAMIENTO DE LOS GASTOS DEL ESTADO

1º *Financiamiento por la venta de bienes y servicios; 2º Financiamiento por endeudamiento; 3º Financiamiento por la creación de dinero; 4º Financiamiento a través de impuestos; A) Imposición basada en el ingreso; B) Imposición basada en el consumo; C) Imposición basada en la riqueza; 5º Requisitos que debe satisfacer el impuesto.*

La existencia y el sostenimiento del Estado, así como el ejercicio de su soberanía, exige la captación de medios económicos indispensables para cubrir las erogaciones que implican.

Para desarrollar sus funciones, el Estado debe obtener servicios y materiales que adquiere del sector privado pagando por ellos, por lo que tiene que obtener previamente los fondos necesarios para hacer esas erogaciones.

La actividad financiera del Estado se manifiesta a través de los siguientes aspectos:

- a) Ingresos del Estado;
- b) Gastos del Estado;
- c) Control sobre la actividad financiera del Estado.

El dinero para satisfacer los gastos gubernamentales proviene de las siguientes fuentes:

- a) Venta de servicios y bienes;
- b) Endeudamiento;
- c) Creación de dinero;
- d) Imposición.

Normalmente los impuestos son la fuente principal de financiamiento; pero durante una guerra los empréstitos son de gran importancia, y durante una revolución la creación de moneda adquiere relevancia.

1º *Financiamiento por la venta de bienes y servicios.* En una limitada extensión, el Estado vende los servicios que produce y financia así parcialmente la prestación de los mismos recurriendo al cobro por licencias y permisos. Pero en la mayoría de los casos, los servicios del Estado son

## 8 RÉGIMENES FINANCIEROS LATINOAMERICANOS

de tal naturaleza que no pueden ser vendidos a los usuarios, o su venta es contraria a las ideas de equidad.

Para quienes defienden este medio de financiamiento, la equidad consiste en que quienes obtienen un servicio del Estado sean quienes paguen por él, y consideran injusto que otros soporten su costo, y atacan la imposición progresiva con el manido razonamiento de que castiga el éxito y desanima la inversión.

Esperar que el Estado deba financiarse de acuerdo con las reglas de la iniciativa privada —vendiendo sus recursos— carece de base, especialmente si se considera que el Estado desempeña funciones que el sector privado no puede o no quiere desarrollar, precisamente porque el producto de ellas no puede venderse a los usuarios, o porque la inversión reditúa poco o a largo plazo, como en las obras de infraestructura. Por esa razón, y porque el beneficio de la actividad del Estado generalmente lo recibe la comunidad de personas, y no sujetos aisladamente considerados, no pueden medirse los beneficios obtenidos individualmente en tal forma que sirviera para determinar la base impositiva.

Aun en los casos en que es fácilmente discernible el beneficio particular recibido, como es el caso de la educación y de los servicios de salubridad y asistencia prestados por el Estado —y aun en estas circunstancias es de interés común que el total de la población tenga un nivel mínimo de educación y salud, lo cual beneficia hasta a quienes no hacen uso directo de esos servicios— la distribución de la carga sería injusta si tuvieran los beneficiarios directos, pertenecientes al sector económico más débil de la población, que pagar por el servicio recibido, y las más de las veces se abstendrían de solicitarlo por la imposibilidad de pagarlos.

En otros casos en que los servicios del Estado pueden ser medidos no se considera inequitativo que los usuarios y beneficiarios paguen por ellos; pero cuando menos en el derecho mexicano no se trata entonces de impuestos, sino de derechos, es decir, de una contraprestación por servicios prestados por el Estado, como es el caso del derecho por uso de supercarreteras y pagos por licencias y autorizaciones.

El Estado también puede adquirir ingresos de la venta y arrendamiento de los bienes del dominio privado de la nación: tierras y aguas susceptibles de enajenación a los particulares, bienes vacantes, los que hayan formado parte de corporaciones públicas que se extingan y los inmuebles y muebles que por cualquier título adquiera la nación.

Otra fuente de financiamiento la constituyen las concesiones sobre bienes de dominio público no enajenables sujetos al régimen de inalienabilidad e imprescritibilidad. Este régimen no impide que puedan es-

tablecerse sobre dichos bienes ciertos derechos exclusivos a favor de los particulares; pero sin que impliquen derecho real o acción posesoria sobre los bienes mencionados, que quedan sujetos al régimen de concesiones a condición de que se mantenga una explotación regular y continua de los mismos, cumpliendo con los requisitos que establezcan las leyes.

2º *Financiamiento por endeudamiento.* El Estado puede obtener fondos recurriendo a empréstitos, ofreciendo obligaciones en venta que los particulares están en libertad de adquirir. Si los adquieren no les representa una merma en su riqueza neta, como ocurre tratándose de impuestos, ya que a cambio de su dinero reciben títulos que producen intereses y que a su tiempo son pagados. El gobierno obtiene así dinero para su uso inmediato, pero contrae la obligación de pagar intereses y restituir la suma prestada. Por esto, ésta es una fuente provisional de ingresos en el sentido de que da lugar a deudas que deben satisfacerse utilizando fondos derivados de otras fuentes.

El endeudamiento puede ser interno y externo. Las cargas de una deuda interna son cualitativa y cuantitativamente diferentes de las de la deuda externa. En ambos casos los tenedores de bonos tienen una acción contra el gobierno —es decir, contra los contribuyentes del país—. Si se trata de una deuda interna, la riqueza neta del país no se modifica ya que los intereses de la deuda se pagan a residentes en el país, por tanto no hay pérdida directa de bienes ni de servicios para la economía nacional. Aun pagados los intereses con dinero obtenido por medio de la imposición, no hay una pérdida directa del ingreso disponible. Parte de lo que se recauda a través de la imposición a una persona, alguna otra lo recibe por concepto de intereses, y pueden coincidir las categorías de contribuyente y tenedor de bonos.

En cambio, si los tenedores de los bonos son extranjeros, el empréstito constituye una acción del extranjero contra los contribuyentes del país y representa una carga y una limitación sobre la economía nacional —y por tanto sobre los contribuyentes del país— que hace necesario elevar el volumen de exportaciones para cubrir los intereses y amortizar el principal, lo que repercute en un descenso en el nivel real de vida en el país deudor.

Si los fondos obtenidos del empréstito con el extranjero se han utilizado para desarrollar los recursos nacionales, el incremento que resulta en el producto nacional neto puede ser suficiente y aun superior para pagar los intereses y amortizar la deuda. En este caso, tomando la transacción como un todo, la nación deudora no está en peor situación

## 10 RÉGIMENES FINANCIEROS LATINOAMERICANOS

económica; pero su situación es más débil que la que existiría si pudiera prescindir del endeudamiento con el exterior sin perder la productividad hecha posible por ella.

Desde el punto de vista de los tenedores, los bonos representan riqueza neta. Para el país no significan una riqueza real, pues son compensados por la acción contra los contribuyentes. Quienes poseen los bonos los consideran como parte de su riqueza, que no tendrían si el gobierno se financiara totalmente por medio de la imposición; pero olvidan la acción que representan contra ellos mismos como contribuyentes, y tienden por tanto a gastar una porción mayor de sus ingresos normales, ejerciendo un efecto expansionario en la economía.

El empréstito incrementa no sólo la riqueza que habría si el financiamiento fuera a través de impuestos, sino que proporciona activos que pueden ser convertidos en dinero en cualquier tiempo. Quienes posean bonos del gobierno y deseen invertir en el sector privado, pueden venderlos y obtener fondos de esta manera, por lo que se incrementa el gasto de los contribuyentes más que en cualquier otra forma de financiamiento. Además, si los bancos tienen grandes cantidades de bonos, pueden aumentar sus reservas con las ventas de ellos. La existencia de una deuda gubernamental hace que el gobierno mantenga las tasas de interés bajas, lo que facilita la inversión, en tanto el volumen de la deuda no haga temer por la estabilidad económica del país.

La existencia de una deuda considerable influencia la tasa de intereses y la posibilidad de emplearla como instrumento contracíclico. La política monetaria actúa a modo de elevar las tasas de interés y restringir la cantidad de crédito cuando la demanda total amenaza con ser inflacionaria. Pero con una deuda importante que cubrir, el Estado se ve impedido a mantener facilidades en los créditos para mantener bajos los cargos de interés de su propia deuda.

En el caso de que los bancos estén cerca del límite de su reserva, y adquieran bonos del gobierno, dejan de prestar a los particulares para suministrar fondos al gobierno, esto restringe el crédito para los inversionistas privados —cosa que no ocurre si las reservas bancarias son considerables—. Si hay peligro de inflación, la restricción al crédito es conveniente; pero no lo es si hay dificultades en el sector privado porque no pueda expandirse por falta de fondos, o porque los consumidores carezcan de fondos para absorber lo producido.

En el endeudamiento interno del gobierno, aunque no se dé la carga directa de la deuda externa, hay sin embargo una distorsión indirecta que es muy importante. Quienes poseen la mayor parte de los bonos

—y reciben sus intereses— son personas de alto nivel económico, en los que la propensión al consumo es menor, así los intereses de la deuda pública constituyen un elemento regresivo en el financiamiento del Estado. Además, el efecto neto del endeudamiento del gobierno es más expansionario que los programas basados en impuestos. En total, la carga de los intereses de la deuda constituye una carga para los contribuyentes y para el sector de bajos recursos.

El pago de la deuda libera fondos que pueden destinarse a la adquisición de valores privados o al gasto. Para satisfacer el pago del capital e intereses, se necesitan impuestos más elevados. Si los programas de impuestos y pagos de intereses tienen un efecto neto contraccionario o expansionario en la economía depende de la relativa propensión a consumir de los contribuyentes y de los tenedores de bonos y de los efectos de los impuestos sobre la inversión.

En relación con los impuestos, el empréstito representa relativamente un mayor efecto en la reducción de la inversión privada y menor efecto en la reducción del consumo, ya que los bonos absorben fondos destinados al ahorro. Con los impuestos, la tendencia es la contraria.

Los bonos son menos contraccionarios que los impuestos —considerando que ambos representan la misma cantidad de dinero— porque siendo voluntaria su adquisición absorben fondos que estaban destinados al ahorro, sólo que se canalizan a la inversión pública y no a la inversión privada o al atesoramiento, por tanto no reducen ni el consumo ni la riqueza neta de quienes los adquieren.

El empleo de los empréstitos se justifica en períodos en los que la imposición es peligrosa:

a) En períodos de depresión, cuando existe la presión por parte de los grupos de inversionistas de reducir la producción, lo que agravaría el desempleo. A menos que el gobierno esté en posibilidad de canalizar de manera productiva los recursos obtenidos al reducir, a través de los impuestos, el gasto privado.

b) En períodos de guerra, en los que la carga real de la sociedad es ya tan grande que el uso de impuestos tendría efectos desastrosos en la producción, y además incidirían con más fuerza sobre las personas cuyos ingresos permanecen estables, y más levemente sobre aquellos cuyo nivel de vida se ha elevado junto con el costo.

c) En períodos determinados en los que se necesita hacer frente a erogaciones no recurrentes o a programas específicos para financiar ciertos proyectos gubernamentales que ocasionan gastos fuertes durante el periodo de instalación y cuya utilización dura un largo periodo. Finan-

## 12 REGÍMENES FINANCIEROS LATINOAMERICANOS

ciar estos proyectos por medio de impuestos resultaría en una elevación severa de éstos con motivo de desembolsos por realizarse durante un corto periodo. En este caso, el empréstito permite distribuir el gasto en un periodo mayor de tiempo sin quitar estabilidad a los impuestos.

La objeción básica al endeudamiento es que aumenta la presión inflacionaria, así que, en periodos de pleno empleo, si el gobierno se financia por préstamos, los efectos inflacionarios serán mayores que si lo hace por medio de impuestos, porque al absorber sólo dinero destinado al ahorro no desaniman la inversión privada —que es a lo que debe tenderse en periodos de inflación. El resultado es un aumento en el gasto total y por tanto un incremento en la presión inflacionaria.

La indudable importancia que la existencia de una deuda gubernamental tiene en el ámbito económico, político y social, hace que los empréstitos, voluntarios o forzados deban ser decretados por una ley. En las constituciones latinoamericanas aparece señalada esta condición, cuando menos al establecerla entre las atribuciones del Poder Legislativo:

“Son atribuciones de la Cámara de Diputados: 1) iniciar la consideración de los proyectos de ley referentes . . . a la contratación de empréstitos.”<sup>1</sup> O se reconoce al hablar de la inviolabilidad de los compromisos contraídos por el Estado: “La deuda pública está garantizada. Todo compromiso del Estado contraido conforme a las leyes es inviolable.”<sup>2</sup>

Otras constituciones, señalan además los fines a los que debe destinarse el empréstito: “No se contratarán empréstitos sino para obras reproductivas, excepto en caso de evidente necesidad o conveniencia nacional.”<sup>3</sup>

Los empréstitos nacionales deben ser autorizados o aprobados por una ley que fije sus condiciones y señale los objetos en que se han de invertir, que deben ser de carácter reproductivo o relacionados con la defensa nacional.<sup>4</sup>

Con más detalle tratan esta materia las constituciones de México, El Salvador y Brasil.

Al efecto la Constitución Mexicana dice:

El congreso tiene facultad: . . . para dar bases sobre las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos

<sup>1</sup> Constitución de la República de Paraguay, artículo 149.

<sup>2</sup> Constitución de la República de Bolivia, artículo 118.

<sup>3</sup> Constitución de la República de Venezuela, artículo 231.

<sup>4</sup> Constitución de la República de Perú, artículo 15.

mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósito de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29.<sup>5</sup>

Dispone la Constitución Brasileña: “Compete privativamente al Senado Federal: . . . autorizar empréstitos, operaciones o acuerdos externos de cualquier naturaleza, de intereses de los Estados del Distrito Federal o de los municipios, oído el Poder Ejecutivo Federal.”<sup>6</sup> “La ley dispondrá sobre el volumen anual o periódico de las emisiones de títulos, sus características, tasa de intereses, monto y condiciones de rescate.”<sup>7</sup>

... Excepto las operaciones de deuda pública, la ley que autorice operaciones de crédito y que deba ser liquidada en el ejercicio financiero subsecuente, fijará desde luego la dotación que haya de ser incluida en el presupuesto anual para . . . servicios de intereses, amortización y rescate durante el plazo de su liquidación.<sup>8</sup>

Las operaciones de rescate y de colocación de títulos del tesoro nacional relativos a la amortización de empréstitos internos, no atendidos por el presupuesto anual, serán regulados en ley complementaria.<sup>9</sup>

### La Constitución Salvadoreña por su parte decreta:

Corresponde a la Asamblea Legislativa: . . . 15 . . .decretar empréstitos forzosos en la misma relación (equitativa) si no bastaren las rentas públicas ordinarias: 16 facultar al Poder Ejecutivo para que contrate empréstitos voluntarios, dentro o fuera de la República cuando una grave y urgente necesidad lo demande y para que garantice obligaciones contraídas por entidades estatales o municipales de interés público. Los compromisos contraídos de conformidad con esta disposición deberán ser sometidos al conocimiento del Poder Legislativo el cual no podrá aprobarlos con menos de los dos tercios de votos de los diputados electos.

El decreto legislativo en que se autorice la emisión o contratación de un empréstito deberá expresar claramente el fin a que se destinarán los fondos

<sup>5</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 73, fracción VIII.

<sup>6</sup> Constitución de la República de Brasil, artículo 42, fracción IV.

<sup>7</sup> *Ibid.*, artículo 160.

<sup>8</sup> *Ibid.*, artículo 67.

<sup>9</sup> *Ibid.*, artículo 69.

## 14 RÉGIMENES FINANCIEROS LATINOAMERICANOS

de éste, y en general todas las condiciones esenciales de la operación: ...<sup>28</sup>) decretar leyes sobre el reconocimiento de la deuda pública y crear y asignar los fondos necesarios para su pago.<sup>10</sup>

*3º Financiamiento por creación de dinero.* El Estado tiene la posibilidad de recurrir a la creación de dinero para cubrir sus cuentas. El emisor de moneda es el Banco Central, generalmente estatal. En condiciones normales, la moneda emitida está garantizada, es decir, no es un mero papel sino que está respaldada por reservas en poder del banco emisor, sea en oro, en valores públicos, o en una combinación de ambos.

Al lanzar dinero a la circulación, el Banco Central hace adiciones netas a la oferta monetaria, hace dinero nuevo. Mientras esté respaldado por reservas mantiene la confianza en el gobierno; pero cuando la moneda nueva es emitida sin respaldo, como un medio de financiar los gastos del gobierno, se debilita la confianza en la estabilidad económica del país y en la gestión de aquél, ya que se asocia en este caso con el manejo irresponsable de las finanzas públicas.

Este medio de financiamiento no origina obligaciones de pago de intereses ni restitución de capital, por lo que no tiene efectos contraccionarios —excepto por la reacción psicológica que pudiera producir en los gobernados— sino por el contrario, efectos expansionistas. En períodos de depresión, en los que no puede recurrirse a la imposición para no incrementar los efectos contraccionarios, y los bonos gubernamentales no encuentran una buena acogida, suele acudirse a este sistema, que estimula la demanda y produce un aumento de bienes y servicios que incrementa la actividad económica. En situación contraria genera inflación al producir un exceso de dinero en circulación sin el volumen correspondiente en oferta de bienes para hacer frente a la demanda incrementada artificialmente con la creación de dinero.

La influencia que tiene la política monetaria sobre la economía nacional ha hecho que se reserve a una ley su determinación. Preceptos en este sentido se encuentran incluidos en las constituciones latinoamericanas generalmente como una breve mención al fijar las atribuciones del Poder Legislativo:

“Son atribuciones de la Cámara de Diputados: 1) iniciar la consideración de los proyectos de ley referentes a los sistemas... bancario y monetario.”<sup>11</sup> O lo hacen al dejar a una ley la reglamentación de esa materia. “La ley determinará el sistema monetario de la República. La

<sup>10</sup> Constitución Política de la República de El Salvador, artículo 47.

<sup>11</sup> Constitución de la República de Paraguay, artículo 153.

emisión de billetes es privilegio del Estado, que lo ejerce mediante una institución bancaria central nacional encargada de la regulación de la moneda.”<sup>12</sup>

En Brasil se prohíbe la facultad de legislar por delegación en esta materia:

No serán objeto de delegación los actos de competencia exclusiva del Congreso Nacional, ni los de competencia privativa de la Cámara de Diputados o del Senado Federal, ni la legislación sobre: ... III. El sistema monetario.<sup>13</sup>

La Constitución Mexicana reconoce al congreso la facultad:

... Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta debe tener, determinar el valor de la extranjera...<sup>14</sup>

En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase... ni prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el gobierno federal...<sup>15</sup>

4º *Financiamiento a través de impuestos.* La fuente normal de recursos pecuniarios del Estado es la recaudación de impuestos, en la que el Estado, por un acto unilateral, actuando como poder público, determina en forma obligatoria para los gobernados las cantidades que deben serle entregadas para el cumplimiento de sus fines.

En sentido amplio, el impuesto es la porción de riqueza con que el particular contribuye al sostentimiento del Estado para permitir que éste realice los gastos públicos necesarios para la realización de sus funciones. El pago es obligatorio para todo aquel que esté dentro de las condiciones mencionadas en las leyes que establecen las cargas tributarias.

Además de ser la fuente más segura e importante de ingresos, los impuestos son un relevante instrumento de la política fiscal por sus efectos sobre la economía, especialmente son un buen instrumento antiinflacionario. Cada impuesto tiene sus efectos característicos sobre la inflación y su influencia particular sobre los incentivos económicos. Por eso

<sup>12</sup> Constitución de la República de Perú, artículo 12.

<sup>13</sup> Constitución de la República de Brasil, artículo 52.

<sup>14</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 73, fracción XVIII.

<sup>15</sup> *Ibid.*, artículo 28.

## 16 REGÍMENES FINANCIEROS LATINOAMERICANOS

la efectividad de su operación depende de la conjugación de los distintos tipos de impuestos en el sistema fiscal.

Respecto a la base sobre la que se aplica, el impuesto puede ser proporcional o progresivo. En el primer caso, el porcentaje del impuesto es el mismo, independientemente del nivel económico del contribuyente. A esta categoría pertenecen los impuestos al consumo; cierto que ocasionalmente se gravan con tasas superiores artículos que se supone indican un mayor nivel económico en sus compradores, pero en todo caso, el mismo porcentaje se aplica a todas las ventas de esos artículos sin importar la situación económica real de quien los adquiere. En el segundo caso el impuesto varía con la capacidad económica del contribuyente, si ésta es más elevada, aporta un mayor porcentaje de sus recursos. El impuesto sobre la renta corresponde a este tipo de gravamen.

En la práctica, los impuestos proporcionales tienden a ser regresivos, al aplicarse en la misma proporción a quienes gastan en subsistir precariamente el total de sus ingresos, y a quienes gastan una ínfima parte de sus recursos aunque lo hagan en artículos de lujo.

La mayoría de las legislaciones adoptan el principio de la capacidad contributiva, conforme al cual, quienes están en mejor situación económica deben contribuir a la realización de los gastos públicos con una porción mayor de sus recursos. Aunque es innegable que la estructura impositiva progresiva afecta los incentivos a invertir, consumir y ahorrar, son precisamente los países de más alto desarrollo económico los que más uso hacen de este tipo de impuestos. Siguiendo el principio de la capacidad contributiva es relativamente fácil conocer la capacidad económica de los particulares atendiendo al ingreso percibido, a la parte que de él es ahorrada e incrementa la riqueza personal, y a la parte que de él es consumida —o invertida— y en el tipo de bienes y servicios en que lo es.

*A. Imposición basada en el ingreso.* Los impuestos de este tipo gravan los ingresos totales percibidos durante un ejercicio fiscal. Esto permite que la imposición sea progresiva, pues al considerar el total percibido, hace factible aplicar tasas más elevadas conforme los ingresos van en aumento. Puede además adaptarse a la situación económica real del contribuyente a través de una serie de medidas que reducen la base gravable o el impuesto a pagar.

A través de exenciones, se deja libres de gravamen a rendimientos derivados de actividades que el Estado desea fomentar o a ingresos tan bajos que el Estado prefiere no gravar para no reducir el nivel de vida de quienes los reciben. Por medio de las exclusiones y deducciones se

permite la sustracción, para efectos de la determinación de la base gravable, de cantidades o porcentajes fijados por la ley, o del monto comprobable de gastos reales erogados en el desarrollo de actividades de las que deriva el ingreso, o con motivo de algunas obligaciones personales del contribuyente. A través del crédito se permite la sustracción —del impuesto ya calculado— de impuestos previamente cubiertos o de cantidades establecidas con relación a cargas de familia o con inversiones que el Estado quiera fomentar.

Este conjunto de medidas por las que la base gravable o el impuesto a pagar pueden reducirse, da también flexibilidad al impuesto para adaptarse a las necesidades de la recaudación. Cuando se hace necesaria una mayor cantidad de recursos para el Estado y no es conveniente establecer nuevos impuestos o elevar las tasas de los ya existentes, puede obtenerse el mismo resultado en la recaudación disminuyendo el monto autorizado de los conceptos de exención, exclusión, deducción y crédito, o suprimiéndolos.

El impuesto aplicado a nivel de personas físicas, sobre productos del trabajo y de capital, tiene el efecto de reducir el ingreso en manos de los particulares, y en tanto éste estuviera destinado al consumo, tiene efectos contraccionarios al restringir el poder de compra de los contribuyentes, que en caso contrario sería gastado y seguiría generando inflación; pero al aplicarse a todo ingreso, recae no sólo sobre el que genera inflación, sino también sobre el que es ahorrado.

Aplicado en tasas altas en los renglones inferiores de la tarifa tiene altos efectos antiinflacionarios, ya que los contribuyentes así afectados presentan una mayor propensión al consumo —situación totalmente inequitativa—, y al restringir éste, el impuesto los priva hasta de lo necesario para la conservación de su nivel de vida.

Aplicado a nivel de empresas, el impuesto tiene efectos contraccionarios porque disminuye los fondos susceptibles de ser repartidos por concepto de dividendos, restringiendo así el poder de compra de los accionistas; pero también disminuye los fondos que podrían ser reinvertidos para expandir las empresas. En este caso, desde el punto de vista consumo, los efectos deflacionarios no son de importancia, dado que las acciones están concentradas en los niveles de altos recursos, en los que la propensión al consumo es menor; pero desde el punto de vista de la inversión sí tiene efectos deflacionarios porque la restringe. Esto puede ser contraproducente si limita indiscriminadamente la inversión, tanto la canalizada a la producción de bienes abundantes e innecesarios, que es la que mantiene la inflación, como a inversiones canalizadas a la pro-

## 18 REGÍMENES FINANCIEROS LATINOAMERICANOS

ducción de bienes escasos o de consumo básico, que son antiinflacionarias. La selección necesaria puede hacerse permitiendo deducciones más liberales a las empresas dedicadas a la producción de bienes de este último tipo.

B. *Imposición basada en el consumo.* La base para la aplicación de este tipo de gravámenes es la cantidad de recursos canalizada al consumo. Generalmente adopta la forma de un impuesto general a las ventas y de un impuesto sobre las ventas de artículos específicos que pueden indicar un nivel económico más elevado en sus adquirentes. La diferencia es de grado y no de esencia, ambos impuestos consisten en un porcentaje que se calcula sobre el precio de venta, sea por separado o incluyéndolo en el precio; sólo que en el impuesto general a las ventas, el porcentaje es más reducido y se aplica por igual a todos los artículos, en tanto que en el impuesto sobre artículos específicos, las tasas son más elevadas y pueden variar de acuerdo con el precio o clase del artículo o servicio adquirido.

Este impuesto reduce la dependencia del impuesto sobre la renta, que tendría que cobrarse con tasas muy elevadas si fuera el único que se aplicara; además lo complementa al alcanzar a personas no sujetas al impuesto sobre la renta, y a recursos que escapan a dicho impuesto, pues grava ahorros previamente acumulados en tanto son gastados y coadyuwan a mantener la inflación. Por otra parte, sus efectos contraccionarios son mayores que los del impuesto sobre la renta, pues proporciona un incentivo directo a reducir el consumo, cosa que no logra dicho impuesto.

Tiene la desventaja de ser un impuesto regresivo, es decir, que incide más severamente sobre las personas de escasos recursos que se ven obligadas a gastar el total de sus ingresos para conservar un nivel de vida mínimo, en tanto que incide relativamente poco sobre las personas de más alto nivel económico, a medida que destinan al consumo un porcentaje decreciente de sus recursos.

C. *Imposición basada en la riqueza.* Otro de los medios de estimar la posición económica de una persona es su riqueza neta acumulada; es decir el valor de los bienes, derechos y propiedades que posee en un momento dado, aun en ausencia de transacciones comerciales respecto a ellos y sin que derive ingresos de los mismos. Por lo mismo es un impuesto difícil de administrar excepto tratándose de la propiedad raíz y de algunos bienes muebles fácilmente identificables.

El impuesto sobre la propiedad raíz es también regresivo, ya que in-

cide más severamente sobre quienes destinan sus ahorros a la adquisición de casa habitación; pero no representa una carga directa sobre los resultados de la actividad económica, por lo que tiene pocos efectos sobre la economía.

El impuesto sobre herencias, legados y donaciones, otro impuesto basado en la riqueza, tiene también pocos efectos sobre la economía, porque si bien es cierto que absorbe fondos que podrían destinarse a la inversión, afecta sólo a los capitales ya acumulados, y sus efectos sobre el consumo son reducidos.

5º *Requisitos que debe satisfacer el impuesto.* El impuesto como ya se dijo, constituye una obligación de derecho público establecido por el poder público en forma unilateral en ejercicio de su soberanía, por lo que no queda a voluntad de los particulares su acatamiento. En caso de que éstos negaran su cumplimiento voluntario, el Estado puede obtenerlo recurriendo a la vía económico-coactiva. Sin embargo, la imposición no es un acto arbitrario del poder público, pues las mismas constituciones señalan que debe cumplir ciertos requisitos:

- a) Ser establecido para cubrir gastos públicos;
- b) Ser proporcional y equitativo;
- c) Ser establecido por una ley.

El impuesto se destina a cubrir los gastos públicos. No existe vínculo entre los beneficios percibidos por los particulares y su aportación de parte de su riqueza. La afectación de lo recaudado es general a todos los gastos públicos, y en principio está prohibido afectar un impuesto a un fin determinado.

La proporcionalidad de los impuestos no debe considerarse en relación con la universalidad de la obligación de cubrirlos sino en relación con los niveles económicos que afectan. Un gravamen idéntico para todos los contribuyentes, sin considerar la desigualdad de su capacidad económica, sería desproporcionado.

El acto unilateral que establece el impuesto tiene que ser forzosamente una ley. Dado que el impuesto representa una carga para los particulares, deben ser éstos —por medio de su legítimo representante— quienes determinen las cargas tributarias; y aún más, en los regímenes bicamarales, es la cámara que tiene la representación popular la que generalmente debe discutir inicialmente las leyes en materia tributaria.

En materia de impuestos existen dos clases de leyes, las leyes relativas a cada impuesto en especial, que lo estructuran detalladamente, fijando

## 20 REGÍMENES FINANCIEROS LATINOAMERICANOS

el sujeto, objeto, tasas, exenciones, deducciones, forma y condiciones en que ha de cobrarse, y la ley anual de ingresos, que únicamente es un catálogo de los impuestos que han de recaudarse en el próximo ejercicio fiscal conforme a las leyes especiales a las que da vigencia la propia ley de ingresos.

Con mayor o menor amplitud, todas las constituciones latinoamericanas establecen los requisitos ya señalados. Consignan que el impuesto debe ser decretado en una ley. Las que no reservan un artículo especial para enunciar las características que debe reunir el impuesto, lo declaran así cuando menos en el artículo relativo a las atribuciones del poder ejecutivo —por cuanto éste tiene la facultad de iniciativa de leyes, especialmente por lo que respecta a leyes en materia tributaria— dejando a las leyes reglamentarias la especificación de sus características.

Asimismo señalan también la relación que debe existir entre el bienestar económico y la parte de la riqueza con la que sus nacionales o residentes deben contribuir a los fines del Estado, y también que lo recaudado se destina a cubrir los gastos públicos en general, lo que implica que forman un fondo común.

La Constitución de Puerto Rico muy brevemente señala: “El poder del Estado libre y asociado de Puerto Rico para imponer contribuciones... se ejercerá según se disponga por la Asamblea Legislativa.” Las reglas para imponer contribuciones serán uniformes en Puerto Rico.<sup>16</sup>

La Constitución Colombiana señala: “En tiempo de paz, solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Consejos Municipales podrán imponer contribuciones.”<sup>17</sup>

Por su parte la Constitución de Guatemala establece: “Son obligaciones de los guatemaltecos: ... 4) contribuir a los gastos públicos en la forma prescrita por la ley.”<sup>18</sup>

De acuerdo con la Constitución de la República Dominicana son obligaciones de los dominicanos: ...” e) contribuir en proporción a su capacidad contributiva para las cargas públicas.”<sup>19</sup>

La Constitución Peruana decreta que: “Sólo para el servicio público podrá la ley crear, alterar o suprimir impuestos, exonerar de su pago todo o en parte. No hay privilegios personales en materia de impuestos.”<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Constitución del Estado Libre y Asociado de Puerto Rico, artículos 2 y 3.

<sup>17</sup> Constitución de la República de Colombia, artículo 43.

<sup>18</sup> Constitución Política de la República de Guatemala, artículo 11.

<sup>19</sup> Constitución de la República Dominicana, artículo 9.

<sup>20</sup> Constitución de la República de Perú, artículo 8.

La Constitución de Costa Rica establece: "Los costarricenses deben . . . contribuir para los gastos públicos." Y "Corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa: . . . 13) establecer los impuestos y contribuciones nacionales y autorizar las municipales." <sup>21</sup>

La Constitución Panameña se expresa en forma negativa: "Nadie está obligado a pagar contribuciones ni impuestos que no estuvieren legalmente establecidos y cuya cobranza no se hiciere en la forma prescrita por las leyes." <sup>22</sup>

La Constitución de Bolivia dispone:

Ningún impuesto es obligatorio sino cuando ha sido establecido conforme a las prescripciones de esta constitución . . . Los impuestos y demás cargas públicas obligan igualmente a todos. Su creación, distribución e imposición tendrán carácter general, debiendo determinarse en relación a un sacrificio igual de los contribuyentes, en forma proporcional o progresiva según los casos. <sup>23</sup>

La Constitución Mexicana señala entre las obligaciones de los mexicanos: "Contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes." <sup>24</sup>

La Constitución Argentina dedica varios artículos a este tema:

El Gobierno Federal provee a los gastos de la nación con los fondos del tesoro nacional, formado . . . , y de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General. . . La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas. . . Sólo el congreso impone las contribuciones que se expresan en el artículo 4. <sup>25</sup>

De acuerdo con la Constitución de Ecuador:

El régimen tributario se rige por los principios básicos de igualdad y generalidad, de manera que exigiendo más a quienes más tienen, los que se encuentren en idéntica situación económica paguen igual contribución. Sólo la función legislativa, mediante ley, podrá establecer, modificar o suprimir impuestos. Las leyes tributarias tenderán a estimular la inversión, la reinversión y el ahorro. <sup>26</sup>

<sup>21</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica, artículos 18 y 121.

<sup>22</sup> Constitución Política de la República de Panamá, artículo 48.

<sup>23</sup> Constitución de la República de Bolivia, artículos 20 y 21.

<sup>24</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 31.

<sup>25</sup> Constitución de la Nación Argentina, artículos 4, 16 y 17.

<sup>26</sup> Constitución Política del Estado Ecuatoriano, artículos 97, 98 y 100.

## 22 REGÍMENES FINANCIEROS LATINOAMERICANOS

Al respecto la Constitución de Nicaragua establece que:

Solamente por razones de interés general o servicio público se pueden crear impuestos, aumentar los existentes o exonerar de su pago en todo o en parte. No hay privilegios personales en materia de impuestos y demás cargas públicas. Los impuestos se establecerán en proporción a la capacidad de presión de los contribuyentes en forma proporcional o progresiva y en el modo de recaudación que determine la ley.<sup>27</sup>

Sobre la materia la Constitución de Paraguay decreta:

La igualdad es la base del tributo. Con el producto de los impuestos, tasas, contribuciones y demás recursos se proverán los gastos del Estado para la realización de sus fines y cualquiera que sea su naturaleza o denominación responderá a principios económicos y sociales justos y a políticas favorables al desarrollo nacional. Todo tributo será establecido exclusivamente por la ley que determinará la materia imponible y los sujetos obligados y el sistema directo o indirecto, proporcional o progresivo, según el caso.<sup>28</sup>

De acuerdo con el régimen señalado por la Constitución Venezolana:

Todos están obligados a contribuir a los gastos públicos. El sistema tributario procurará la justa distribución de las cargas según la capacidad económica del contribuyente, atendiendo al principio de la progresividad, así como de la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida del pueblo.<sup>29</sup>

La Constitución Brasileña determina:

Está vedado a la Unión, Estado, Distrito Federal o Municipios: 1) instituir o aumentar tributos sin que la ley los establezca, exceptuados los casos previstos en esta constitución. Está vedado: 1) a la Unión instituir tributo que no sea uniforme en todo el territorio nacional o que implique distinción o preferencia en relación a cualquier Estado o Municipio en perjuicio de otro.

La recaudación de los impuestos a la exportación y a la apertura de créditos podrá ser destinado por ley “... a la formación de reservas

<sup>27</sup> Constitución Política de la República de Nicaragua, artículos 118 y 119.

<sup>28</sup> Constitución de la República de Paraguay, artículo 47.

<sup>29</sup> Constitución de la República de Venezuela, artículos 56 y 223.

monetarias o de capital para financiamiento de programas de desarrollo técnico.”<sup>30</sup>

La Constitución Chilena por su parte dispone: Asimismo la constitución asegura a todos los habitantes de la República: “... 9) la igual distribución de los impuestos y contribuciones en proporción de los haberes o en la progresión o forma que fije la ley.”

Sólo por ley puede “imponerse contribuciones directas o indirectas... No puede exigirse ninguna especie de servicio personal o de contribución sino que en virtud de un decreto de autoridad competente fundado en la ley que autoriza aquella exacción”.<sup>31</sup>

De acuerdo con la Constitución Honureña:

Los impuestos y cargas públicas sólo son obligatorios cuando hayan sido legalmente decretados... Las cargas fiscales, estatales o municipales deben inspirarse en principios de uniformidad y equidad y tendrán por base la capacidad tributaria del contribuyente. Todos los ingresos fiscales ordinarios constituyen un solo fondo. No podrá crearse ingreso ordinario alguno destinado a un fin específico.

No obstante la ley podrá efectuar ingresos al servicio de la deuda pública y disponer que el producto de determinados impuestos y contribuciones generales sea dividido entre la hacienda nacional y de los municipios en proporciones o cantidades previamente señaladas.<sup>32</sup>

Establece la Constitución Salvadoreña que no pueden imponerse contribuciones sino en virtud de una ley y para el servicio público.

Todos los ingresos de la hacienda pública formarán un solo fondo que estará afecto de manera general a las necesidades y obligaciones del Estado. La ley podrá, sin embargo, afectar determinados ingresos al servicio de la deuda pública.

Como en el caso de la Constitución Honureña, en el mismo texto constitucional está establecida la excepción a este principio, que en otros regímenes se encuentra en leyes reglamentarias:

Cuando la ley lo autorice se podrán separar bienes de la masa de la hacienda pública o asignar recursos del fondo general para la constitución o incremento de patrimonios especiales del Estado destinados a instituciones públicas

<sup>30</sup> Constitución de la República de Brasil, artículos 19, 20 y 21, fracción IX, inciso 4º

<sup>31</sup> Constitución Política de la República de Chile, artículo 10.

<sup>32</sup> Constitución de la República de Honduras, artículos 96, 265, 271.

## 24 REGÍMENES FINANCIEROS LATINOAMERICANOS

que persigan fines culturales, de salud pública, de asistencia y seguridad social, de fomento económico o que tengan por objeto incrementar la pequeña propiedad urbana y rural al servicio de telecomunicaciones y al de correos.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Constitución Política de la República de El Salvador, artículos 119, 120 y 121.