

# LAS AREAS EN LA FINANZA PUBLICA

JOSUÉ SÁENZ

## *Introducción*

EL desarrollo político y social de los últimos 150 años ha hecho del poder fiscal del Estado un instrumento para la supresión gradual de la soberanía de que ha disfrutado el consumidor dentro de la organización capitalista. En el transcurso de este corto período histórico hemos evolucionado ( y revolucionado) de los sistemas impositivos regresivos, a través de los proporcionarles legados por la Revolución Francesa, hasta llegar a la madurez fiscal que representa la tributación progresiva. Sociológicamente, estamos pasando del estado de las clases al estado de las masas; y económicamente pasamos de un régimen donde los precios y los ingresos se determinaban libremente por el juego del mercado, a uno en que el estado altera ambas variables mediante el doble mecanismo, relativamente benévolo, de los impuestos y los gastos públicos. Un matemático quizás diría que la ecuación social se ha transformado de tal manera que los precios e ingresos—en el capitalismo clásico variables independientes—quedan ahora como variables dependientes.

El fenómeno sociológico y el económico se han aunado en la política fiscal, siendo la expresión concreta de esta tendencia contemporánea la adopción, por una nación tras otra, de sistemas impositivos redistribucionales. El propósito declarado de estos sistemas impositivos es el de beneficiar a las masas modificando, donde sea necesario, las valuaciones (ingresos, precios y ganancias) establecidas por la interacción de la oferta y la demanda. El poder coercitivo del estado—*ultima ratio* de la tributación—ya no es, ni en ley siquiera, imparcial entre los sujetos. Esto cons-

## LAS AREAS EN LA FINANZA PUBLICA

tituye un cambio básico en los postulados éticos y legales del estado democrático tradicional. Con toda la sanción de la ley, las mayorías han adquirido el derecho de determinar la incidencia general del sistema impositivo, y, por ende, el de coacer fiscalmente a las minorías. Pero dentro de las normas de la tributación y la asignación de la carga fiscal establecidas por quienes tengan el control efectivo del estado, suele haber injusticias —ocasionadas por conflictos de jurisdicción o por defectos de la política fiscal— que aumentan la carga real sobre algunos contribuyentes. Muchas de estas injusticias son perceptibles (objetivamente) sólo mediante un análisis abstracto, mientras que la manera de corregir los defectos de la política fiscal sólo aparece si se aplica la teoría en toda su pureza prístina. Si la incidencia del sistema impositivo es cuestión de quien controla el estado, el problema de las áreas en la finanza pública consistente en establecer un sistema de “representación proporcional” que evite la coerción fiscal, en exceso de las normas aceptadas, de las minorías por las mayorías o viceversa.

### *2 Definición del Problema.*

Bajo el encabezado genérico de “problemas de área” me propongo tratar cuatro puntos específicos: 1) el tamaño óptimo del área impositiva; 2) la repartición de las fuentes de ingreso entre las áreas grandes y las pequeñas; 3) los defectos de la tributación indirecta; y 4) la doble imposición.

Precisa hacer en primer término una distinción fundamental entre los impuestos benéficos y los onerosos. Para los fines de este artículo, designaré como “benéficos” aquellos servicios públicos que el contribuyente estaría dispuesto a comprar, en general, aun cuando el gobierno no lo obligase a hacerlo —y que, en consecuencia, tienden a

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

aumentar la satisfacción total del individuo (como quiera que se mida ésta) cuando menos por el monto del impuesto. Inversamente, calificaré como “onerosos” a esos servicios públicos que el sujeto no estaría dispuesto a comprar en un mercado libre.

Esta distinción es fundamental para segregar de los que no lo hacen a esos impuestos que causan la migración de los recursos económicos. Para dar definiciones de mayor complejidad y precisión se necesitaría la totalidad de otro artículo.

Conviene por necesidades expositivas partir del supuesto de que existe una gran área con una sola autoridad impositiva, y que se juzga necesario crear otras autoridades fiscales subsidiarias. De esta manera podremos enfrentarnos con los problemas de área uno por uno, tal como tendrían que hacerlo los residentes del área en cuestión.

### *3 El Tamaño Optimo del Area Impositiva*

El problema más inmediato sería escoger el tamaño más deseable para cada área de gobierno local. Para simplificar, supongamos por ahora que las autoridades locales se harán cargo solo de la prestación de servicios benéficos, y no de los onerosos. Podemos aplicar entonces casi todas las proposiciones que se invocan para determinar el tamaño óptimo de una empresa. Los factores geográficos fijarán los límites del “mercado” que tenga cada autoridad local para sus servicios. Resultando el área demasiado pequeña, se desperdiciarán las ventajas del rendimiento creciente en la prestación de servicios y en la recaudación de impuestos. Pero siendo el área demasiado grande, las complicaciones administrativas la harán inflexible y desambientada de las necesidades locales. Por otro lado, las finanzas de un área podrían sufrir por dos causas

## LAS AREAS EN LA FINANZA PUBLICA

si ésta fuese demasiado chica: 1) porque en su pequeñez geográfica, podría abarcar únicamente un estrato pobre de la población; o 2) por el aforo incorrecto originado en la presión local o en la falta de conocimientos técnicos por parte de las autoridades locales. Mientras que si el área fuese demasiado grande, aumentaría la ignorancia oficial de las íntimas condiciones locales y así se facilitaría la evasión de impuestos.

Y si el área fuese pequeña en exceso, quizás no tendría jurisdicción para gravar a todos los sujetos beneficiados por servicios geográficamente extensivos, tales como el drenaje de pantanos, el control de la erosión y las obras de irrigación. Factores de esta índole tienden a jalar en direcciones opuestas al tamaño del área fiscal, de igual manera que las fuerzas opuestas del mercado y de la tecnología dictan el tamaño óptimo de una empresa.

En cada caso se determinará el tamaño óptimo del área fiscal local al reconciliar las fuerzas en conflicto de tal modo que haga mínimo el costo de los servicios que proporciona la autoridad. Pero una autoridad local se asemeja a una empresa que manufactura varios productos —puede alterar su tamaño óptimo por medio de la desintegración lateral—. Aquellos servicios que requieran— ya por razones de eficacia o para la captación de todos los beneficiados —un área fiscal mayor a la que se ha adoptado, pueden ser traspasados a otras autoridades fiscales que combinen dos o más de las áreas mínimas—. Cuando se hubiere subdividido completamente el área fiscal total, la estructura gubernamental parecería una pirámide. Formando su base estarían los “Concejos Municipales” cubriendo completamente al área y proporcionando los servicios públicos mejor adaptados a las más pequeñas autoridades, por ejemplo, la limpia de calles. Por encima de éstas, cada una sirviendo a un área más grande y ya cubierta por dos o más concejos municipales, estarían —un número menor de “comisiones de irri-

gación”, “autoridades estatales”, etc. Finalmente, en el vértice de la pirámide estaría el gobierno central—encargado de prestar los servicios, como la moneda, la justicia y la defensa, que requieren el área máxima—. El tamaño óptimo de la entidad gubernativa variaría con el tiempo exactamente como varía el tamaño óptimo de una empresa al cambiar sus condiciones determinantes. Nuevos límites serían demarcados, nuevas autoridades serían establecidas, y la desintegración y la amalgamación procederían continuamente. No cabe tratar este tema extensamente, ya que los principios que rigen el tamaño de una empresa—y que se aplican *mutatis mutandis* a la entidad gubernativa, forman una de las partes menos discutibles de la teoría económica.<sup>1</sup>

Todo lo anterior se basa, empero, en el supuesto que las autoridades locales prestan servicios benéficos únicamente. Pero el orgullo en sus instituciones locales, engendrado por el patriotismo regional—o bien la presión de grupos interesados—, muchas veces harán que los residentes de un área exijan de sus autoridades locales también la prestación de servicios de carácter oneroso. Estas condiciones hacen necesario un sistema impositivo geográficamente desigual en su incidencia con relación a las distintas áreas. El hecho de que haya diferencias en la tasa de los impuestos entre las diversas autoridades probablemente desplazará antieconómicamente a los recursos de la producción de un área a otras menos gravadas. Este fenómeno ya está incluido en la definición de servicios “onerosos” que se ha dado arriba. Únicamente cabe concluir, pues, que el financiamiento de los servicios onerosos debe ponerse, siempre

<sup>1</sup> Quien quiera examinar detenidamente este problema puede encontrar útiles las siguientes referencias: Robinson, E. A. G. *The Structure of Competitive Industry*, pp. 14-78, 107-27; Chamberlin, E. H. *Theory of Monopolistic Competition* (3ª ed.), pp. 16-25, 74-100; Robinson, J. *Economics of Imperfect Competition*, pp. 47-101.

## LAS AREAS EN LA FINANZA PUBLICA

que sea posible, en manos de la autoridad fiscal que abarque el área máxima.

Pero cuando haya que escoger entre obtener (dentro de una estructura de precios dada) la repartición más productiva de los recursos económicos y redistribuir el dividendo nacional por medio de los impuestos onerosos, los ciudadanos bien pueden preferir la segunda alternativa. Esto se refiere no sólo al gobierno central, sino también a las autoridades locales cuando aquel se rehusa a tributar onerosamente. Los ciudadanos se esforzarán por maximizar en cada caso la diferencia entre la ganancia obtenida por la redistribución del dividendo y la pérdida que resulta de la traslación antieconómica de los recursos de la producción cuando la migración es posible, y por la reducción de su oferta cuando no lo es. El éxito o fracaso de una política impositiva onerosa, depende, en estas circunstancias, de la “elasticidad de fuga” de los recursos económicos. Donde ésta sea cero, la política tendrá completo éxito; donde sea infinita, será un fracaso completo. Más estrictamente, la tributación onerosa dará su mejor rendimiento sólo cuando la suma de la elasticidad de fuga y la elasticidad de la oferta, se aproxime a cero.<sup>2</sup>

### 4 *La Repartición de las Fuentes de Ingreso.*

Una vez determinados los tamaños de las áreas fiscales e imputadas sus funciones a las diversas autoridades locales, los ciudadanos de nuestra nación postulada, tendrían que asignar ciertas fuentes fiscales a las autoridades loca-

<sup>2</sup> “La elasticidad de fuga” depende a su vez de la elasticidad de sustitución interregional—que es función de: a) el costo de trasferencia de los factores de la producción y b) la costeabilidad relativa de estos en sus distintos usos. Es a esta relación compleja a la que se refería Mill cuando hablaba de la “elasticidad de la demanda recíproca”. Mill, J. S. *Principles of Political Economy*, cap. XVIII § 3-5.

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

les—reservando otras para el gobierno central. No habría problema en lo que atañe al financiamiento de servicios benéficos si la autoridad local pudiera establecer para cada servicio prestado una cuota que cubriera con exactitud su costo. Pero cuando el costo de un servicio tiene que resarcirse por medio de los impuestos generales y no por los específicos, precisa indagar qué tipo de impuestos y qué fuentes de ingreso pueden ser permitidas a las autoridades locales.

Tomando en cuenta sus efectos sobre la repartición de los recursos productivos, por ejemplo, conviene evitar ciertos gravámenes. Y si razones fiscales o sociales obligan a su adopción, hay que reducir al mínimo sus malos efectos aplicándolos sobre un área tan grande como sea posible. Las tarifas de importación y de exportación son los dos casos más conocidos de impuestos intrínsecamente malos que se toleran únicamente porque sus repercusiones adversas se disipan un poco en un área grande. Pero en los derechos de barrera y el peaje, en las alcabalas y en las aduanas interiores como el *octroi* francés, surgen a la vista sus inevitables defectos. Son éstos los ejemplos de un mal impuesto, mal establecido. Hasta que se hizo tema de conversación respetable el uso de los impuestos a la importación para obtener y asegurar el empleo completo, existía un consenso bastante general entre los economistas en que cuanto mayor fuese el área dentro una barrera arancelaria, mayor sería, en general, nuestra felicidad.<sup>3</sup> Los tiempos parecen haber

<sup>3</sup> Se rumora insistentemente en círculos económicos bien informados que la historia del mundo quizás habría sido otra si en la Conferencia Económica Mundial de Londres en 1933 se hubiera adoptado la siguiente resolución: 1) "Considerando que los recientes desarrollos en la tecnología ártica ponen a la capacidad productiva de los pueblos esquimales en vísperas de un aumento trascendental; 2) "Considerando que los bajos salarios pagados a los obreros esquimales convierten a este hecho—deseable en sí—en una amenaza a nuestro standard de vida

## LAS AREAS EN LA FINANZA PUBLICA

cambiado, pero aún en estos días más sofisticos (o quizás sólo más cínicos) será tarea difícil encontrar a muchos economistas abogando porque se les permita aún a las autoridades más pequeñas, gravar a la importación y a la exportación.

El impuesto ideal para financiar los servicios benéficos, será uno que recaiga directamente sobre cada miembro de la comunidad que disfrute de éstos, y uno que a la vez esté proporcionado en su incidencia de tal manera, que cada contribuyente pague de acuerdo con los beneficios que recibe. Este impuesto es "ideal" únicamente en que la desigualdad impositiva entre las distintas áreas, no ocasionará traslaciones anti-económicas de los recursos de la producción. Las desigualdades debidas al manejo ineficaz de los fondos públicos o a condiciones técnicas desfavorables sí engendrarán, en cambio, la emigración fuera de las áreas fuertemente gravadas—que es como debe ser. Mas si la desigualdad de la carga fiscal se debe a que un área proporciona mayores servicios públicos que otra, quienes no deseen tantos servicios se saldrán de ella; y quienes requieran más servicios de los obtenibles donde residen inmigrarán al área en cuestión. En una comunidad donde la repartición de la riqueza (y consecuentemente la de los in-

acostumbrado", se resuelve: I. "Que cada uno de los países signatarios prevenga este peligro erigiendo una barrera arancelaria del 400% *ad valorem* sobre todos los productos manufacturados en una latitud superior a 68° 36'; II. "Que para compensar o mitigar las pérdidas ocasionadas a los consumidores en los países no-esquimales por la exclusión de productos esquimales baratos, los países signatarios resuelven reducir recíproca y mutuamente sus impuestos a la importación a razón del 5% anual durante los siguientes diez años; III. "Que para evitar penas al pueblo esquimal y les resulte aceptable el proyecto, los países signatarios resuelven destinar el 1% de sus ingresos por concepto de impuestos a la importación al pago de pensiones a todo individuo de pelo negro lacio nacido en latitudes superiores a 68° 36'.—a condición de que nunca en su vida trabaje".



gresos) sea desigual, el gobierno tiene que prestar servicios de acuerdo con un denominador común máximo. La tributación según el principio de los beneficios recibidos resulta en este caso regresiva y puede considerarse como agravante de la injusticia social. Pero las objeciones por este concepto al impuesto local ideal se pueden refutar exceptuando de algunos gravámenes a las clases pobres, y cubriendo los déficits que resulten en los presupuestos de las autoridades locales por medio de dádivas o subvenciones del gobierno central. Estas pueden provenir de los impuestos generales —tales como los de importación y el de la renta— cuya incidencia puede ajustarse de acuerdo con las normas cotidianas de la justicia social. Ya en la práctica política, por supuesto, las autoridades centrales quizás no sean tan propensas a la generosidad.

Si se acepta la definición dada de un impuesto local modelo, un gravamen sobre el valor anual de las rentas capitalizadas de una propiedad es ideal para financiar servicios benéficos si el beneficio recibido por el contribuyente es proporcional a, o progresa con, el valor de la casa que habita. Igualmente, si el ingreso anual o el valor de la propiedad refleja sin distorsiones catóptricas los beneficios (proporcionales o progresivos) recibidos, un impuesto sobre la renta o uno sobre la propiedad en general es ideal para la finanza local, siempre que sus defectos desde otros puntos de vista puedan ser remediados. Y sobre las premisas adoptadas, no importa que todas las autoridades locales usen o no el mismo impuesto—ya que en cada área el impuesto pagado cubre exactamente el costo de los servicios que cada consumidor recibe—. (Nótese, al pasar, que el uso conjunto del impuesto sobre la renta y el de la propiedad pueden dar lugar, como en los Estados Unidos —y en escala reducida en México— a una extensa doble imposición. Donde ésta es indeseable, los dos impuestos convienen para la finanza local sólo cuando las autoridades

## LAS AREAS EN LA FINANZA PUBLICA

fiscales hayan tomado medidas comunes para su eliminación.)

Las tarifas aduaneras y los impuestos sobre las diversiones, sobre el consumo y los demás impuestos "indirectos" no son, bajo ningún criterio, ideales para cubrir los servicios benéficos. Su incidencia es tan incierta, en primer lugar, que no puede haber la seguridad de que los contribuyentes estén pagando de acuerdo con los beneficios que reciben. Y en segundo, ya que los impuestos indirectos afectan más a ciertas clases de la comunidad que a otras, algunos ciudadanos pueden reducir su carga impositiva emigrando de un área a otra, o bien trasladando su persona a áreas donde el consumo se grave menos y dejando a su propiedad en su situs original. Si las autoridades de las áreas A y B prestan los mismos servicios, pero siendo la única fuente fiscal de A un impuesto sobre las diversiones, y la única de B un impuesto al tabaco, los fumadores del área B que detestan el cine se cambiarán a A; mientras que los cinéfilos no fumadores residentes en A se mudarán al área B. Los impuestos sobre el consumo deben ser evitados, pues, por las autoridades locales que traten de financiar servicios benéficos.

### 5 *La Carga Adicional de la Tributación Indirecta.*

Examinemos más detalladamente las desventajas de los impuestos indirectos para la finanza pública. 1) Si el gravamen se impone sobre un artículo de consumo cuya demanda es inelástica —como la sal— incidirá sobre los consumidores sin posibilidad de que éstos lo eviten. No habrá duda en este caso, y en similares, acerca de la incidencia final del impuesto; pero éste será siempre regresivo por dos causas: a) las características del consumo (e. g. las leyes de Engel) indican que casi todos los impuestos eficaces sobre el consumo incidirán desproporcionadamen-

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

te sobre los consumidores pobres, ya que la proporción del ingreso total que se gasta en artículos esenciales aumenta al bajar el ingreso; y b) ya que la elasticidad de demanda (y por ende la posibilidad de sustitución) disminuye conforme baja el ingreso individual. El consumidor que tenga un ingreso pequeño no sólo tiene que pagar un porcentaje mayor en forma de impuestos, sino que puede evitar, *ceteris paribus*, menos impuestos indirectos que el consumidor que tenga un ingreso grande.

2. Desde el punto de vista del fisco, un buen impuesto debe tener, además de las cuatro famosas expuestas por Adam Smith, dos características esenciales: a) su rendimiento debe ser seguro, y b) el impuesto debe ser elástico—es decir, debe aumentar su rendimiento al desarrollarse la economía—. Desgraciadamente, estas dos características son antitéticas en la gran mayoría de los impuestos al consumo. Para que el rendimiento de un gravamen sobre el consumo sea seguro, habrá que aplicarlo sobre artículos de demanda inelástica. Así no existirá la posibilidad de que los consumidores eviten el impuesto consumiendo artículos no gravados. Tal impuesto será siempre regresivo, pero su principal defecto es que su rendimiento será poco elástico y no aumentará al crecer el ingreso total de la comunidad. Cuando las necesidades del fisco aumenten será necesario aumentar continuamente la tasa del impuesto, o bien recurrir a nuevos tributos que, como todo nuevo tributo, ocasionan perturbaciones desproporcionadas a su rendimiento. Por otro lado, si el impuesto al consumo cae sobre artículos de demanda elástica, como ciertas bebidas alcohólicas o los artículos de lujo, será teóricamente “progresivo”—ya que afecta principalmente a los consumidores acomodados y a productos no esenciales—. Mas su rendimiento será siempre dudoso y variable. Cuando el ingreso de la comunidad esté aumentando, la recaudación del fisco debería también aumentar, pero los consumidores

## LAS AREAS EN LA FINANZA PUBLICA

comprarán sucedáneos; cuando el ingreso esté disminuyendo habrá fuertes contracciones de la demanda. El fisco nunca sabrá a qué atenerse, pues sus recaudaciones podrán bajar tanto en la prosperidad como en la depresión.

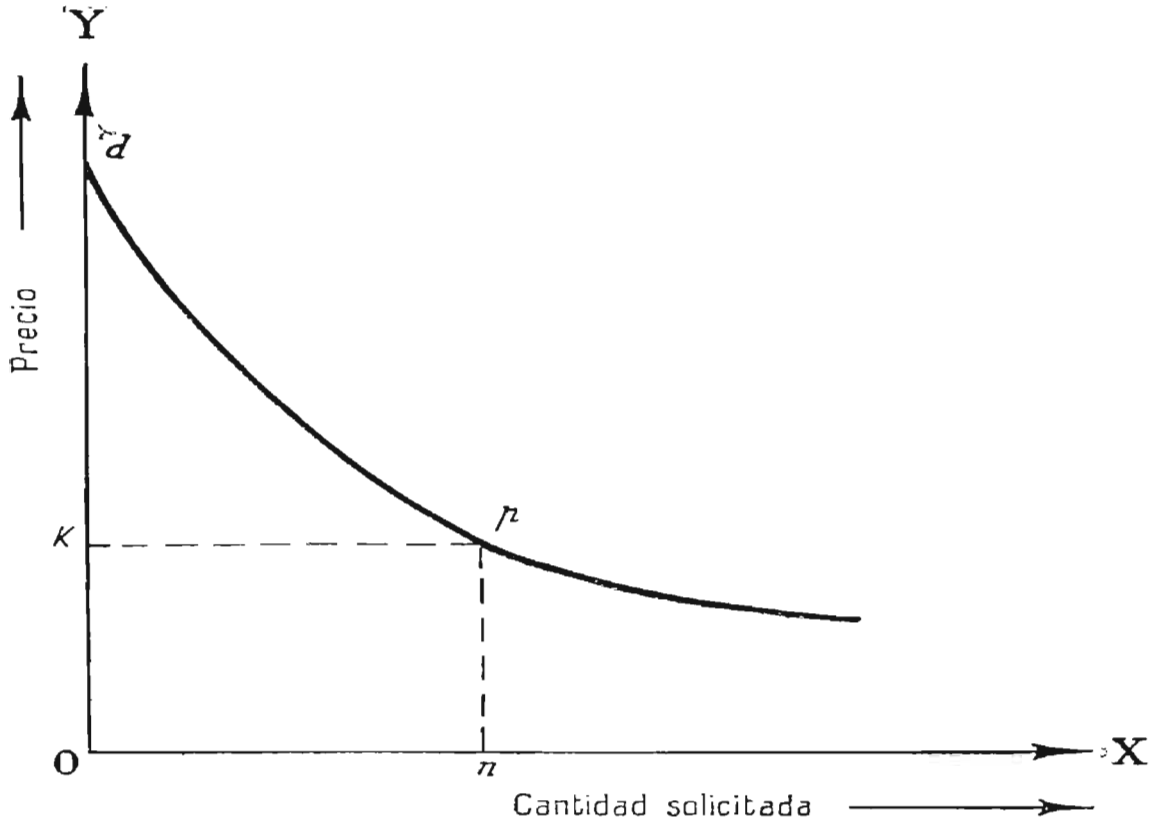
3). Ahora llegamos a la crítica fundamental de la tributación indirecta. A partir del triunfo abrumador y la aceptación universal de la economía apsicológica de Pareto y Walras, se acostumbra decir que “un individuo estará en equilibrio económico y su satisfacción total será la máxima obtenible cuando su ingreso sea gastado de tal manera que la utilidad marginal de todos los artículos comprados sea, para él, idéntica”. Si se desea mantener a la teoría económica en un plano absolutamente objetivo, éticamente neutral y que excluya todo factor inconmensurable entre individuos, no queda nada por decir sobre el asunto. Mas no en todos los casos conviene ser tan ascéticos con el subjetivismo. Desde el punto de vista del fisco, la incidencia de un impuesto al consumo es un fenómeno netamente objetivo, como puede serlo un impuesto a la propiedad o a una herencia. Pero el aspecto subjetivo es de suma importancia en el caso de la incidencia de la tributación indirecta, ya que ésta obliga al individuo a alterar la primitiva distribución óptima de su ingreso entre sus diversas compras.

Para conocer la incidencia final de los impuestos al consumo, precisa examinar la célebre doctrina del “saldo del consumidor” originada por Dupuit en 1844 y perfeccionada gradualmente por Marshall a través de las seis primeras ediciones de sus *Principios*.<sup>4</sup> Dupuit afirmó que “la economía política debe tomar como medida de la utilidad de un objeto, el sacrificio máximo a que cada consumidor estaría dispuesto para obtenerlo”. (p. 40) En un diagrama que

<sup>4</sup> Dupuit, *De l'utilité et de sa mesure*, 1844, passim. (Reimpresión de Bernardi, Turín, 1933); Marshall, *Principles of Economics*, 8va. ed. 1925, pp. 124-30, 467-72, 811-2, 830-1, 841, 842.

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

muestre la relación entre la demanda y el precio, se puede representar el “saldo del consumidor”, o la utilidad neta, de la siguiente manera:



Si un consumidor compra  $On$  unidades de un artículo a un precio  $Ok$  (o  $np$ ), su utilidad bruta es el área  $Onpd$ ; mientras que su desutilidad—o sea el costo de las  $on$  unidades del artículo—es el área  $onpk$ . La utilidad neta, o el “saldo del consumidor” es entonces la diferencia entre las dos áreas:  $kpd$ . De aquí que el área  $kpd$  represente la diferencia entre el sacrificio a que estaría dispuesto el consumidor para obtener  $on$  unidades del artículo y el sacrificio que hace en realidad.

## LAS AREAS EN LA FINANZA PUBLICA

Con la formulación de la teoría hecha por Dupuit, Marshall estuvo de acuerdo, pero insistió en que sólo era exacta si la utilidad marginal de la moneda *permanecía constante* (p. 842). Desde el punto de vista matemático, la aclaración de Marshall es esencial. Sólo así podrán medirse los efectos de una variación en el ingreso del individuo sobre su utilidad neta o saldo como consumidor. Pero es un método innecesariamente sofisticado, cosa rara en él, el que adoptó Marshall. Una presentación más sencilla, y mejor adaptada a la teoría de la tributación, se obtiene redefiniendo el problema en otra perspectiva. Marshall tomó como fijo el ingreso del individuo y como variables el precio y la cantidad solicitada del artículo que éste consumía, pudiendo así definir el saldo del consumidor, a la Dupuit, “como la diferencia entre el sacrificio máximo a que estaría dispuesto el consumidor para obtener el artículo y el sacrificio que hace en realidad”.<sup>5</sup> Pero es preferible tomar el saldo del consumidor, no como una medida absoluta de la utilidad neta, sino como una manera de expresar, en términos de un ingreso monetario, la ganancia que acrecenta al consumidor como consecuencia de una baja en el precio del artículo. Mejor todavía, el saldo del consumidor es la variación compensadora de su ingreso, cuya pérdida cancelaría exactamente el aumento del precio, (o cuyo incremento cancelaría exactamente el aumento del precio), sin aumentar o disminuir el bienestar del consumidor. Y se puede demostrar que esta variación compensadora de su ingreso no puede ser inferior a una cierta cantidad mínima, y que casi siempre será superior a ella. Esto es todo lo que se necesita para sacar de la doctrina del “saldo del consumidor” unas consecuencias de gran importancia para la teoría de la tributación.

Supongamos que el precio de las ciruelas sea de .02

<sup>5</sup> Marshall, *op. cit.*, pp. 124, 830.

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

cada una, y que a este precio un individuo compra 6 ciruelas. Ahora supongamos que el precio baja a .01 por ciruela, y que a este precio más bajo, compra diez ciruelas. ¿Cuál es la variación compensadora en el ingreso? No sabemos exactamente, pero podemos decir que no puede ser menos de .06. Porque, supongamos (una vez más) que su ingreso se hubiese reducido en .06 al mismo tiempo que bajó el precio de las ciruelas. En las nuevas circunstancias puede el consumidor, si así lo desea, adquirir las mismas 6 ciruelas y la misma cantidad de otros artículos que compraba antes. La que antes era suposición preferida sobre su superficie de indiferencia todavía le es accesible, de manera que su situación *no puede* haber empeorado. Pero con la baja del precio de las ciruelas, podrá aumentar el consumo de éstas o (si teme la indigestión), quizás podrá sustituirlas por otros artículos—que antes no podía comprar, sin aumentar su egreso total—y así mejorar su situación. Ya que puede perder .06 de su ingreso y todavía estar en mejor situación, .06 debe ser *menos* que la variación compensadora; *ergo*, tendría que perder *más* de .06 para que su nueva situación fuese igual a la anterior.

Esto demuestra por qué—aparte de los efectos regresivos a que ya hemos aludido arriba—un gravamen sobre los artículos de consumo impone una carga más pesada sobre los contribuyentes que un impuesto al ingreso de igual rendimiento.<sup>6</sup> Si el precio de las ciruelas baja de .02 a .01 como consecuencia de una reducción del impuesto al consumo, la disminución en la recaudación del fisco atribuible a nuestro consumidor será de .06. Si el gobierno le quita esta cantidad por medio de un impuesto al ingreso (así

<sup>6</sup> Prefiero hablar de “impuesto al ingreso” que de “impuesto sobre la renta”. Ya es tiempo de abandonar el semánticamente confuso y arcaico uso del vocablo “renta” cuando se habla de ingresos, ganancias, utilidades, o retribuciones que nada tienen que ver con lo que en la ciencia económica se denomina “renta”.

## LAS AREAS EN LA FINANZA PUBLICA

manteniendo éste intacta su recaudación), la situación del consumidor habrá mejorado, mientras que la del gobierno no habrá empeorado.

Los impuestos al consumo no convienen para la finanza local por tres razones: 1) para que su rendimiento sea seguro, tendrán que ser regresivos; si no lo son, su incidencia será incierta y su rendimiento disminuirá progresivamente con el tiempo.<sup>7</sup> 2) La posibilidad de emigrar, hace que la elasticidad de demanda para los servicios públicos sea mayor para las áreas pequeñas que para las grandes, de lo cual se deduce que los impuestos locales al consumo resultarán siempre menos eficaces fiscalmente que los impuestos generales al consumo. 3) Pero, y este es el defecto principal de la tributación indirecta, tanto los impuestos locales como los generales al consumo ponen sobre el contribuyente un excedente de carga fiscal.

Hemos demostrado que si el Gobierno necesita cierto ingreso fijo, digamos  $x$  millones por año, la carga real sobre los contribuyentes será menor si esta suma se recauda por medio de impuestos directos—sobre los ingresos, sobre capitales o sobre la propiedad—que si se recauda mediante la imposición indirecta. Claro que hay que tomar en cuenta la conveniencia administrativa de los impuestos indirectos, sobre todo en lo que toca a alcanzar los más pequeños ingresos, pero nunca debemos olvidar cuanto mal se hace con adoptar los impuestos al consumo por otras razones que la necesidad, y que habiendo fuentes fiscales alternativas, éstas deben ser preferidas. Algunos impuestos al consumo, especialmente esos sobre alcoholes y tabacos, pueden ser defendidos con argumentos morales, pero for-

<sup>7</sup> Una excepción a la regla general es el caso de la gasolina. Pero una expansión histórica semejante de la demanda, unida a la producción centralizada y a la conveniencia tributaria, es un sueño fiscal que se realiza pocas veces en cada siglo.



## EL TRIMESTRE ECONOMICO

man minoría práctica de dos en oposición a los argumentos económicos generales en contra de la tributación indirecta.

Los impuestos se dividen habitualmente en impuestos sobre los artículos de consumo y sobre artículos de producción, siendo los últimos condenados universalmente. Pero como el efecto normal de un impuesto es reducir hasta cierto punto el consumo del artículo gravado y de sus productos asociados, la producción no puede permanecer inalterada. Entonces, todo impuesto, ya sea sobre la producción o sobre la venta de un artículo, es en realidad un impuesto a la producción—aún cuando no sea sumado en su totalidad al precio de venta del artículo. En un sistema económico cerrado son pocas las diferencias analíticas entre los dos impuestos.<sup>8</sup> *Así como la tributación indirecta impone una carga adicional e innecesaria sobre los consumidores gravados, un impuesto a la producción coloca una carga adicional e igualmente innecesaria sobre los productores.*

Se ha demostrado arriba que los gravámenes indirectos imponen sobre el contribuyente una carga más pesada que la que resulta de un impuesto directo de igual rendimiento. *Ahora podemos sacar como corolario de esta proposición otra que indica que si por necesidades fiscales es inevitable gravar al consumo, la carga adicional atribuible a la tributación indirecta se reducirá al mínimo—aunque nunca se evitará por completo—cuando los impuestos al consumo se concentren sobre artículos de demanda inelástica.*

Supongamos, en primer término, que el Estado desea exactarle con el mínimo de perjuicio cierta cantidad a cada contribuyente. Supongamos que opera originalmente un

<sup>8</sup> Para fines analíticos todo país puede tomarse, a la corta y en la ausencia de desequilibrio monetario, como un sistema económico cerrado—considerando al valor de sus importaciones como el costo real de sus exportaciones—. Para analizar los efectos de la tributación sobre el consumo y la producción, esta es una buena aproximación a la realidad. Pero es peligrosa en otros ramos de la economía.

gravamen sobre cierto artículo  $x$  cuya demanda es inelástica. Ahora supongamos que, con la intención de reducir la carga fiscal, el Estado decide cambiar el gravamen a otro artículo  $y$  cuya demanda también es inelástica. ¿Cuál será el efecto sobre presupuesto del consumidor? Una breve reflexión nos indica que no habrá efecto alguno. Como su demanda de  $y$  es inelástica, el consumidor seguirá comprándolo en la misma cantidad que antes aunque su precio ha aumentado. Y por igual razón, no deseará mayor cantidad de  $x$  a pesar de la baja de su precio. No ha ocurrido nada que pueda afectar la repartición del resto de su ingreso. *Cuando la demanda de un artículo es absolutamente inelástica, un gravamen al consumo de éste, equivale a un impuesto sobre el ingreso de igual rendimiento.*<sup>9</sup>

Ahora supongamos que el Estado opta por gravar a un artículo  $z$ , cuya demanda es elástica, en vez de  $y$  cuya demanda era inelástica. Como por definición el individuo tiene que hacer la misma aportación al erario, hay dos alternativas: a) que el individuo haga su contribución plena sobre la base de su consumo reducido de  $z$ ; o, b) que compre cantidades adicionales de otros artículos gravados,  $m$ ,  $n$  y  $o$ . No importa cuál de estas dos alternativas elija el consumidor, pues en ambas tiene que alterar la repartición de su ingreso entre los artículos que compra. Y como la colección de bienes que ahora compra estaba también dentro de sus posibilidades cuando existía el impuesto sobre  $x$ , podemos deducir del hecho de que no la haya comprado que ésta representa una elección inferior que ocupa una posición más baja en su escala de preferencias. Cuando se gravan los artículos de demanda elástica, el consumidor

<sup>9</sup> Debe notarse que para que la proposición sea rigurosa, la demanda debe ser inelástica tanto con respecto al precio como con respecto al ingreso, pero la elasticidad en términos del primero es naturalmente la más vinculada a los impuestos sobre el consumo.

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

sufre, pues, una pérdida superior y adicional a su contribución monetaria al fisco.

No es exacto suponer que habrá artículos suficientes cuya demanda sea inelástica para satisfacer las necesidades fiscales—pero cuanto más se aproxime la estructura impositiva a esta norma, menos sufrirán los contribuyentes. La demanda, en general, será más propensa a continuar siendo inelástica cuanto menores sean la tasa del impuesto y la proporción del egreso individual destinada a la compra del artículo gravado. Para que sus impuestos llenen las dos condiciones de carga real mínima y buen rendimiento, el fisco debe gravar, a una tasa baja, artículos de demanda inelástica que sean consumidos en gran escala. (De esta manera pueden justificarse muchos impuestos sobre artículos alimenticios.) Así naturalmente predominarán los elementos regresivos del sistema tributario, pero ésto debe compensarse aumentando la tasa de progresión de los impuestos directos. *Nuestra proposición fundamental queda establecida, entonces, de la siguiente manera: para un ingreso gubernamental dado, y dada la progresión del sistema impositivo, la carga real sobre los contribuyentes será la mínima cuando la parte de ella que corresponda a los impuestos al consumo provenga de artículos cuya demanda sea inelástica.*

Los productores sacan de los impuestos sobre artículos de demanda inelástica una ventaja aún más directa. Cuando el consumo no se reduce sensiblemente a consecuencia de un gravamen, las ventas de la industria tampoco bajarán, y las pérdidas de los empresarios serán imperceptibles. Y los reajustes en los gastos de los consumidores se extenderán sobre un gran número de otros artículos, reduciendo así sus malos efectos. Si la demanda se reduce, empero, los productores sufrirán una pérdida considerable.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> El monto preciso de esta pérdida depende de una serie de fuerzas

## LAS AREAS EN LA FINANZA PUBLICA

No hay que olvidar la posibilidad de que aumente la concentración de la producción al gravar ciertos artículos, ya que el alza del precio y la reducción de la demanda pueden eliminar a los productores marginales—dejando así el control del mercado en manos de un número reducido de empresas—. En ausencia de un control efectivo sobre los precios, la explotación monopolística de los consumidores es una consecuencia probable de todo impuesto al consumo que se aplica sobre artículos cuya demanda es elástica.<sup>11</sup>

La demanda de un artículo cualquiera, digamos el petróleo, es menos elástica (más inelástica) para la economía en su totalidad que para una pequeña área. Invocando entonces la proposición fundamental establecida arriba, podemos sacar un segundo corolario: *la carga adicional o excesiva de la tributación indirecta será menor cuanto más grande sea el área abarcada por el gravamen*. Por esta razón, y para evitar la evasión de impuestos por medio de la migración intra-nacional, conviene, pues, establecer los gravámenes al consumo sobre un área tan grande como sea posible. Ahora podemos ver por qué la tributación indirecta es, entre todos los métodos imaginables, de los menos eficaces para la finanza pública, y, *a fortiori*, el menos deseable para la finanza local.<sup>12</sup>

(elasticidad de oferta de los factores de la producción, las características de los costos de la industria afectada, la propensión a la fuga del capital, la existencia de monopolios, etc.) que no puedo analizar aquí.

<sup>11</sup> Como último argumento en favor de la imposición sobre artículos de demanda inelástica, mencionaré la ventaja del fisco de poder hacer estimaciones de ingresos con toda exactitud—ya que no precisa introducir el factor desconocido de la contracción de la demanda que produce un gravamen.

<sup>12</sup> He tratado extensamente el tema de los impuestos indirectos porque se nota en México una fuerte tendencia a su aumento—tanto en la finanza local como en la federal. En el primer caso, algunos estados, en violación de la Constitución, están aplicando impuestos locales adicio-

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

El decir que algunos impuestos no son tan adecuados a la finanza local como otros, no implica dar apoyo a la opinión, vigorosamente sostenida por algunos renombrados escritores norteamericanos, afirmando que deben separarse estrictamente las fuentes fiscales de los gobiernos locales de las del gobierno central. Fuera de las desventajas psicológicas de “pagar el mismo impuesto dos veces”, no hay más objeción a que dé yo la décima parte de mi ingreso a la autoridad local por la prestación de servicios de policía y otra décima parte al gobierno central por la prestación de servicios de carreteras, que la que puede haber a dar una décima parte de mi ingreso a mi panadero y otra décima parte a mi peluquero. Ni en lógica ni en ley existe razón por la cual tanto el gobierno central como las autoridades locales no impongan tributos simultáneos o concomitantes sobre los ingresos o sobre cualquier otra cosa. Por el contrario, es justo decir que los impuestos sobre los ingresos y sobre la propiedad mejoran como fuentes fiscales si se aplican al mismo tiempo por los gobiernos locales y por el central—ya que al hacer las valuaciones los empleados de los primeros están mejor informados para darse cuenta de la evasión, mientras que los empleados del último son menos susceptibles a la corrupción.

Hemos concluido la discusión de los impuestos benéficos. Como ya hemos decidido que la imposición onerosa debe encargarse siempre que se pueda a la autoridad central, queda poco qué decir sobre este punto. El principio requiere que el tributo se imponga por el gobierno central, pero desde nuestro punto de vista es de importancia secundaria si se controla la prestación de servicios públicos por el gobierno central o por las autoridades locales que recibían subsidios o subvenciones de éste. Cuando los avalúos

nales sobre el consumo de artículos (como el tabaco) cuya tributación (por lógica accidental) está reservada a la Federación.

## LAS AREAS EN LA FINANZA PUBLICA

locales se hacen honradamente, y tratándose de servicios benéficos, es intachable el sistema según el cual las autoridades locales contribuyen proporcionalmente para resarcir total o parcialmente los servicios prestados por el gobierno central. Pero este mismo intachable sistema, como insiste una vasta literatura americana, se traduce en una imposición onerosa local que resulta, por las razones ya expuestas, bastante censurable cuando se trata de financiar servicios onerosos.

### 6 *La Doble Imposición.*

Es casi seguro que después de la creación de nuevas áreas impositivas surgirá la queja por parte de algunos ciudadanos que se ven gravados por más de una autoridad por concepto de la misma propiedad o el mismo ingreso. La doble (o múltiple) imposición puede ser originada de varias maneras: 1) Un ciudadano residente en B pero propietario en A, podría ser gravado por A sobre la propiedad y por B sobre los títulos de ésta; o podría ser gravado sobre el ingreso que produce la propiedad por A (el punto de origen) y por B (el punto donde se recibe); o bien por A sobre la propiedad y por B sobre el ingreso, o vice-versa. 2) El ciudadano podría tener propiedad, tal como un ferrocarril, que pasara por ambas, A y B, y verse gravado por las dos autoridades sobre el valor o el ingreso total de ésta; o podría tener una fábrica en A para la manufactura de focos y una tienda en B para venderlos—y ser gravado por las dos autoridades sobre las utilidades de la empresa conjunta. 3) Por último, el ciudadano podría tener propiedad móvil que pasara de un área a otra—tal como el ganado—y verse gravado por las dos sobre el valor total de la propiedad.

Los casos 2) y 3) son problemas de amillaramiento. No entrañan principios teóricos difíciles, y su resolución es sencilla mediante acuerdos entre las autoridades fiscales en con-

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

flicto. En el caso 2), el problema consiste en dividir el ingreso devengado en las partes correspondientes a A y a B respectivamente. En el primer ejemplo del ferrocarril, esto se puede hacer dividiendo la línea en secciones y llevando una contabilidad por separado para cada una de ellas, (la solución inglesa); y en el segundo, si hay un mercado aparte que determine independientemente el precio de los focos. (Este es un caso análogo al de la TVA en los Estados Unidos.) De otro modo tendrá que resultar arbitraria la división del ingreso entre las autoridades locales. El caso 3) admite solución sobre una base de tiempo; si el ganado pasa tres meses del año en A, será gravado a razón de  $\frac{1}{4}$  de la tasa anual de A, y en B, a razón de  $\frac{3}{4}$  de la de B. Los problemas realmente difíciles, (recordemos que la Liga de Naciones formó en 1922 un comité especial para estudiar la doble imposición) son los del caso 1), a los cuales dedico el resto de este artículo.

Los tres ejemplos que hemos dado para ilustrar este primer caso, difieren en que ya el ingreso, el valor capitalizado de éste, o una combinación de ellos, forma la base del impuesto. Sólo discutiré un ejemplo, pues los principios relativos son aplicables, *mutatis mutandis*, a los otros. Tomo el caso en que un ingreso es gravado una vez en su fuente de origen por una autoridad, y otra vez, por otra autoridad, en el lugar donde reside quien lo recibe.

La doble imposición hace injusticia al individuo en lo personal, únicamente cuando coloca entre él y su propiedad una nueva barrera fiscal. Si el individuo antes vivía, por ejemplo, dentro de la jurisdicción de una autoridad a la cual pagaba impuestos, y ahora se establece una nueva autoridad que abarca sólo su propiedad pero que también exige impuestos, el individuo puede con justa razón quejarse si ahora tiene que pagar dos veces por servicios idénticos a los que antes recibía.

¿Pero, tiene motivo de queja, si la separación de las

## LAS AREAS EN LA FINANZA PUBLICA

dos autoridades ya existía cuando el individuo decidió vivir alejado de su propiedad? Si yo, sabiendo que existe un impuesto sobre la renta en México y otro en Guatemala, no obstante decido que me es ventajoso vivir en México e invertir en Guatemala, no tengo derecho a quejarme de la doble imposición: ésta es uno de los factores que tomé en cuenta al optar por invertir en Guatemala. Si yo me quejara y el gobierno de México, haciendo caso de mi petición, eximiera de impuestos a esa parte de mi ingreso que proviene de Guatemala, me haría un obsequio que constituiría una discriminación en contra de quienes hayan invertido dentro del país. Y aun suponiendo que el impuesto sobre la renta en Guatemala fuese un nuevo gravamen establecido posteriormente a mi inversión en ese país, por fuerte que fuera la tentación de pedir a nuestra Secretaría de Relaciones Exteriores el envío de una protesta diplomática al gobierno guatemalteco, no tendría yo queja legítima. Porque, en primer lugar, estaría recibiendo el mismo tratamiento que mis competidores guatemaltecos, y en segundo, entre los riesgos que acepté libremente al invertir en Guatemala estaba la posible conducta de las autoridades fiscales de ese país.

Los argumentos legales en contra de la doble imposición son en todo caso innecesarios; el verdadero argumento en contra de ella es que reduce la corriente de inversión inter-regional. Supongamos que una inversión de \$ 100.00 rinde el mismo ingreso (antes de la imposición) en A y en B—digamos \$10.00—y que ambas autoridades fiscales lo gravan a una tasa de 20%. Entonces, \$100.00 invertidos en el área A por un residente de A, rendirán un ingreso de \$8.00 netos (después de la imposición). Pero, una inversión de \$ 100.00 hecha en A por un residente en B, rendirá únicamente \$6.40 (o sean \$8.00, menos el 20% de \$8.00). Así son penalizadas y desalentadas las inversiones inter-regionales. Y siendo la doble imposición una “carga”



## EL TRIMESTRE ECONOMICO

sobre los ingresos producidos por capitales ya colocados, es una “barrera” que impide las nuevas colocaciones.<sup>13</sup>

Tomemos inicialmente el caso en que ambas autoridades prestan servicios benéficos únicamente, y donde ambas gravan de acuerdo con el principio de “beneficio recibido” y no el de “habilidad para pagar”. Entonces se podría decir que el doble impuesto corresponde a los dobles beneficios, por concepto de su persona en un área y con respecto a su proiedad en la otra, recibidos por el inversionista. Es probable, en muchos casos, que el costo de los servicios públicos proporcionados a la persona y a su propiedad sea mayor cuando dos autoridades distintas estén involucradas en la prestación, que cuando tanto la persona como su propiedad se hallen dentro de una misma jurisdicción fiscal. Hasta donde sea esto exacto, las inversiones inter-regionales originan gastos gubernamentales superiores a los que entrañan las inversiones locales, y es lógico que el ingreso que producen las primeras sea más fuertemente gravado que el que resulta de las segundas. En la mayoría de los casos, empero, el aumento de los costos de administración implicado por la inversión interregional es notoriamente inferior a la tributación adicional. Entonces los fondos invertibles no se dirigirán a los sitios donde su productividad sea la máxima, y la distribución de los recursos de la producción entre sus posibles usos no será, económicamente, la óptima.

Ya he aludido varias veces a la “distribución óptima de los factores de la producción” y tal vez convenga definir, con tanta exactitud como permita la brevedad, este concepto básico para toda economía—sea ésta comunista, fascista

<sup>13</sup> La confiscación o expropiación sin compensación es en realidad sólo un gravamen que carece de factores o normas para justificar o igualar su incidencia. Pero este párrafo y el anterior no deben tomarse como alusión al caso del petróleo en México, del cual mi ignorancia es enorme.

## LAS AREAS EN LA FINANZA PUBLICA

o burguesa. Hay dos maneras de definir la distribución óptima de los factores de la producción: 1) La distribución será la óptima, cuando la productividad marginal de todos los factores de la producción sea igual en todos sus empleos. Si tanto los factores como los productos se miden en unidades de valor, la productividad marginal del factor X, es  $\frac{\Delta P}{\Delta X}$  o sea el incremento del producto P al aumentar el factor X por una unidad. Análogicamente, la productividad marginal del factor Y, es  $\frac{\Delta P}{\Delta Y}$  y la de N, es  $\frac{\Delta P}{\Delta N}$ . Entonces, se verá la distribución más eficiente de los factores cuando  $\frac{\Delta P}{\Delta X} = \frac{\Delta P}{\Delta Y} = \dots \text{etc.} \dots = \frac{\Delta P}{\Delta N}$ .

2) La segunda manera de definir el problema es la siguiente: La distribución de los factores entre sus distintos usos será la óptima si dentro de una jerarquía o estructura de precios rígida y determinada, la producción física se maximiza. La primera definición es adecuada cuando la demanda de los productos es elástica, y la segunda, cuando es inelástica. Son éstos los dos casos limítrofes del problema. En cualquiera de ellos, y consecuentemente en los intermedios, se vé que la doble imposición (que se manifiesta como un alza artificial y geográficamente irregular en el costo de la oferta de los factores de la producción), tiene que afectar desfavorablemente a la distribución geográfica de éstos, entre las distintas áreas fiscales. Esto, naturalmente, altera la productividad de los factores, reduciendo así sensiblemente el dividendo nacional.

Volviendo al ejemplo dado arriba, supongamos que el costo de los servicios prestados, cuando tanto la persona como su propiedad están dentro de la misma área es el 20% del ingreso del individuo; pero que cuando el individuo y

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

de su propiedad es el 15% de su ingreso, y por concepto de su persona es el 10% de éste. Entonces una inversión de \$ 100.00 hecha en A por un ciudadano de A, que produce \$ 10.00 de ingreso, pagará un impuesto total de \$ 2.00 a las autoridades fiscales de A. Pero \$ 100.00 invertidos en A por un ciudadano de B, pagarían \$ 1.50 de impuesto a las autoridades de A y \$ 0.85 (10% de \$ 8.50) a las de B—o sea un impuesto total de \$ 2.35—. Parece, pues, que la solución ideal del problema es que el área donde está la propiedad grave a los ingresos que se dirigen al exterior a una tasa más baja que la que se aplica al ingreso que permanece “en casa” (en el ejemplo dado, 15% en vez del 20% del ingreso); al mismo tiempo que el área que recibe el ingreso del exterior lo grava a una tasa menor de la que aplica a los ingresos de origen doméstico (10% en vez del 20%). De esta manera, cada área gravaría al ingreso que se produce y se recibe dentro de su jurisdicción, así como al ingreso que se produce en casa y se envía al exterior y también al producido en el exterior y recibido en casa. Así, cada individuo pagaría el mismo total de impuestos cualquiera que fuese la distribución de sus bienes entre las distintas áreas y fuese la que fuere su residencia. Y si las inversiones inter-regionales son más costosas para los gobiernos que las domésticas, se puede dejar una pequeña cantidad de doble imposición para cubrir el excedente de costo. Esta es la solución adoptada por los Dominios Británicos.

Cuando es justo suponer que las inversiones inter-regionales implican mayor costo para los gobiernos que las domésticas, la solución es buena. Este supuesto es exacto cuando las dos regiones están muy separadas, como en el caso de los Dominios Británicos, y probablemente lo es también en muchos casos donde las regiones son contiguas. Pero no siempre es cierto que las inversiones inter-regiona-

## LAS AREAS EN LA FINANZA PUBLICA

les sean más costosas para los gobiernos que las locales; y aún donde es cierto, no siempre debe ser así. Por ejemplo, si vivo (como Mr. Ford), apenas dentro de A y poseo una fábrica a cien metros de distancia apenas dentro de B, el costo total de la prestación de servicios públicos a mi fábrica y a mi persona, podrá ser o no ser mayor que si mi fábrica estuviese en el otro extremo de A, a cien kilómetros de distancia de donde vivo, pero todavía dentro de sus límites. Si el costo no fuese superior en el primer caso (y no debería serlo) la solución adoptada, que es simplemente la reducción de la doble imposición, no sería ideal, porque la propiedad inter-regionalmente tenida todavía pagaría en impuestos más de lo que recibe en servicios públicos. Y aún dándose el caso de que el costo de la prestación de servicios fuese mayor en el primer caso se podría afirmar que no debería serlo; el costo adicional, *ceteris paribus*, sería atribuible a que dos autoridades estaban implicadas en la prestación de servicios—cosa que no hubiera sucedido bajo condiciones de competencia perfecta—. Mas las dificultades de esta índole son inherentes en cualquier método de resarcir por medio de los impuestos el costo de los servicios públicos, ya que no se le puede exactar a cada ciudadano el costo preciso de servirle. La solución para evitar la doble imposición es aceptable, en general, aunque las inversiones inter-regionales podrían verse, en ciertos casos, económicamente desalentadas.

Una solución alternativa que se ha sugerido para eliminar la doble imposición propone que los distintos gobiernos acepten, de común acuerdo, la misma base para sus impuestos—todos gravando al ingreso o al valor capitalizado de éste. En el primer caso, todos tributarían ya en la fuente del ingreso ya en el lugar en que éste se recibe; y en el segundo, se pondrían de acuerdo para eximir de gravámenes a los bienes intangibles. <sup>14</sup>Como algunos go-

<sup>14</sup> Cf. Liga de Naciones, *Informe Sobre la Doble Imposición*, 1923.

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

biernos perderían más entradas que otros al efectuarse tal arreglo, precisaría hacer pagos compensatorios de un gobierno a otro. Pero de acuerdo con este plan, las inversiones inter-regionales serían estimuladas hasta sobrepasar el óptimo donde quiera que éstas significasen costos gubernamentales más fuertes que los de las inversiones domésticas. No hay gran cosa que escoger entre las dos soluciones, aunque la segunda de ellas será especialmente atractiva a los países que deseen atraer capital extranjero—o evitar la fuga de éste o del doméstico.

Hasta ahora hemos discutido la doble imposición únicamente cuando es causada por impuestos benéficos. La doble imposición onerosa, por razones similares si no análogas, también desanima a la inversión inter-regional. Si la imposición onerosa fuese igual en todas las áreas, la existencia de la doble imposición reduciría las inversiones inter-regionales de manera paralela a la que ya observamos en el caso de la doble imposición benéfica. Pero tendría en éste el agravante de causar desplazamientos internacionales adicionales de los recursos de la producción. Pero si la imposición onerosa fuese desigual entre las distintas áreas, de modo que los recursos de la producción estuvieran ya en movimiento anti-económico, la doble imposición haría bien—ya que reduciría la costeabilidad de la migración y así la “elasticidad de fuga” de estos recursos—. Y como el grupo de personas que paga los impuestos dos veces está formado también (con toda probabilidad), por los sujetos a la imposición onerosa, los gobiernos harían bien en detenerse y reflexionar antes de esforzarse por eliminar la doble imposición. Si el Comité Sobre la Doble Imposición de la Liga de Naciones<sup>15</sup> hubiera tomado en cuenta la necesidad social y los efectos de la tributación onerosa, quizás no hubiera recomendado con tanta confianza la eliminación de la doble imposición.

<sup>15</sup> Formado por los profesores Bruins, Einaudi, Seligman, y Stamp.