

**Conflicto distributivo y déficit fiscal: algunos juegos inflacionarios. \*\*\***

Daniel Heymann \*  
Fernando Navajas \*  
Ignacio Warnes \*\*

**1. Introducción**

Los casos de inflación elevada y persistente tienen un aspecto paradójico. Por un lado, la inflación tiene claramente consecuencias graves (y percibidas como tales) sobre el comportamiento económico; por el otro, el hecho de que ciertos países atraviesen largos periodos de fuerte volatilidad de precios, y experimenten dificultades apreciables para alcanzar una estabilización, puede sugerir que, en cierto modo, esas economías han "elegido" altas tasas de inflación. Este último enfoque llevaría a suponer que el resultado observado es un "óptimo" de algún tipo. De hecho, desde el punto de vista de la política fiscal, es posible especificar modelos (con un esquema general como el que emplean Lucas y Stokey (1983)) en los que la maximización de una función de bienestar implica una tasa no nula del impuesto inflacionario, dados los costos de mecanismos alternativos de recaudación (véase, por ejemplo, Aizenman (1985)).

Si bien esta clase de análisis es útil para destacar que la inflación no es un fenómeno que aparece arbitrariamente, se presentan varios problemas. En primer lugar, los modelos de optimización basados en la hipótesis del "agente representativo"

\* Oficina de la CEPAL en Buenos Aires

\*\* CONICET

\*\*\* Se agradecen los comentarios de F. Gatto, J. Katz y B. Kosacoff, así como los que realizó G. Tabellini en la etapa preliminar del trabajo. La discusión presentada aquí está desarrollada con mayor amplitud en una versión más extensa del documento, que contiene pruebas de las proposiciones que aquí se enuncian. Los autores son exclusivamente responsables por los errores y opiniones que contienen estos trabajos.

no parecen reflejar bien, ni la operación de los mercados, ni los determinantes de la política económica. Además, algunas de las restricciones que postulan esos modelos a la aplicación de instrumentos de política son en realidad endógenas: es cierto, por ejemplo, que en una economía donde los costos de recaudación tributaria son altos o los impuestos son marginalmente muy distorsionantes se esperaría un uso más intenso de la inflación para financiar al sector público, pero esas características del sistema tributario son también un hecho a ser explicado. Por último, en términos más prácticos, la inflación parece perjudicar seriamente el funcionamiento económico; de ahí que resulte difícil aceptar sin más discusión la hipótesis de que un estado de precios muy inestables no puede mejorarse, o constituye la "mejor solución posible" dadas las condiciones de partida.

Algunos modelos recientes adoptan una posición distinta: la inflación se interpreta allí como un resultado subóptimo de la interacción entre la política económica y los agentes privados. Según esos argumentos, existirían estados de más baja inflación (que serían preferidos por todos los participantes en el juego), pero alcanzarlos requeriría que algunos actores adoptaran "compromisos" que, llegado el caso, no tendrían incentivos para cumplir. En otras palabras, la inflación observada sería una consecuencia del carácter no cooperativo del juego.

Al margen de las dudas que se puedan plantear acerca de la especificación y las conclusiones de los modelos particulares que han sido propuestos y sobre su aplicabilidad a casos de alta inflación<sup>4</sup>, esta literatura destaca un punto de importancia: las

---

<sup>4</sup>Una parte significativa de los modelos existentes se basa en el posible incentivo para la política monetaria en crear "sorpresas inflacionarias" si las expectativas de inflación son bajas, a fin de explotar el efecto sobre el empleo dado por una curva de Phillips de corto plazo (véase, por ejemplo, Kydland y Prescott (1977), Barro y Gordon (1983a), Thompson (1981)); hay extensiones para el caso de juegos repetidos en el tiempo y para situaciones de información incompleta sobre los objetivos de la política económica (Barro y Gordon (1983b); Backus y Driffil (1985) entre

soluciones del "juego" que determina la inflación dependen de las instituciones (o más genéricamente, de los mecanismos que definen los modos de interacción de los agentes), y no son necesariamente preferidos a otros estados posibles.

En general, los modelos de juegos aplicados al análisis de la inflación representan a la política económica enfrentada a un único agente privado "representativo". Por contraste, una hipótesis muy difundida relaciona a la inflación con situaciones de conflicto distributivo agudo, en las que diferentes grupos pugnan por apropiarse de fondos y las demandas, en el agregado, exceden a los recursos disponibles (véase, por ejemplo, Prebisch (1982), Hirschman (1980), Hirsch y Goldthorpe (1978) Mallon y Sourrouille (1975)). Esta visión se corresponde intuitivamente con lo que se observa en condiciones de alta inflación. Pero a menudo el argumento no está especificado precisamente: dado que la disputa por la distribución de ingresos no es un fenómeno particular a algunas economías, quedaría por definir mejor en qué circunstancias y a través de qué mecanismos el conflicto se traduce finalmente en inflación.

Este trabajo se concentra en solo un aspecto del problema de la inflación. Temas obviamente importantes como el de la dinámica de precios quedan fuera del análisis. Sin embargo, parece claro que el desequilibrio en las finanzas públicas es un hecho sistemático en las altas inflaciones, y que, para la comprensión de esos procesos, hace falta estudiar cómo se origina la necesidad

---

otros; Rogoff (1987) presenta una discusión crítica). Más allá de las cuestiones generales sobre la formulación de estos modelos (véase Leijonhufvud (1984b)), no parecería que las altas inflaciones respondan principalmente a problemas de manejo de política resultantes de la disyuntiva representada por la curva de Phillips. El argumento de inconsistencia temporal, por supuesto, no es específico a esta clase particular de modelos; otras aplicaciones a temas vinculados al análisis de la inflación se refieren, por ejemplo, a la recaudación del señoreaje (Calvo (1978)), a la coordinación de políticas monetarias y fiscales (Sargent (1986)) y a la determinación de la deuda pública (Alessina y Tabellini (1986)).

de recurrir en gran escala al impuesto inflacionario. Sería ocioso insistir en que esta es una cuestión compleja, que excede lo puramente económico y que no se puede pretender tratar sino en forma parcial. Dicho esto, uno de los argumentos que se desarrolla aquí se basa en la observación de que en las economías de alta inflación, la política fiscal no suele determinarse a partir de un presupuesto público definido de antemano, y los grupos negocian "bilateralmente" con el gobierno transferencias o concesiones impositivas de diverso tipo<sup>2</sup>. Aunque, sin duda, la dificultad en establecer un presupuesto operable responde en parte a la propia inflación, el trabajo enfatiza la causalidad inversa: se sugiere que aquel mecanismo "descentralizado" tiende a generar demandas inconsistentes entre sí y, por ello, tiene inherente un sesgo inflacionario.

Esta proposición se considera en la sección 2 a partir de un caso muy estilizado. Se supone que los grupos tienen acceso, cada uno por su cuenta, a "ventanillas" dentro del sector público, de las cuales pueden obtener recursos incurriendo potencialmente en ciertos costos. Por simplicidad, se postula que las transferencias se financian directamente con expansión monetaria; el impuesto inflacionario es pagado simétricamente por todos los grupos, así como el "costo social" de la inflación<sup>3</sup>. Aunque los participantes reconozcan con exactitud las características del juego, ellos tienen pocos incentivos para limitar sus pedidos de transferencias, dado que se apropian exclusivamente de los fondos que

---

<sup>2</sup>Dada su capacidad para extraer transferencias, los grupos enfrentarían "restricciones de presupuesto blandas", en la terminología de Kornai (1980, 1986).

<sup>3</sup>En rigor, el argumento se aplica no solo al caso del financiamiento inflacionario, sino que se extendería al de cualquier conjunto de impuestos que implique distorsiones. De todos modos, si el sistema tributario es rígido (en el sentido de que los costos marginales de la recaudación o de la aplicación de los impuestos explícitos disponibles son altos) es probable que se recurra en mayor medida a la emisión como forma de financiamiento. El tema de la vinculación entre el conflicto distributivo y la estructura de impuestos se trata con mayor detalle más adelante.

adquieren en la respectiva "ventanilla", mientras que los costos están distribuidos. El equilibrio es subóptimo, e implica un déficit fiscal y una tasa de inflación excesivamente altos. Esto proviene de que los grupos no incorporan en sus decisiones a las "externalidades" que la obtención de transferencias para ellos mismos impone sobre los demás actores. Claramente, habría lugar para que los agentes acuerden una solución con menores pérdidas sociales. Pero, para que esto ocurra, deben satisfacerse dos condiciones: los "costos de transacción" necesarios para que los grupos afectados por una transferencia a un grupo específico puedan "organizar" su oposición (de un modo que ponga de manifiesto los costos agregados) tienen que ser suficientemente bajos y, una vez que los grupos aceptan una determinada distribución, debe existir algún mecanismo que impida que cada uno de ellos, individualmente, rompa el arreglo buscando conseguir transferencias más allá de lo acordado. Puede verse el rol para ambos fines de una negociación presupuestaria "centralizada", que se concreta en un documento con fuerza legal, así como la dificultad en reducir los costos inflacionarios si esas instituciones no existen o no funcionan adecuadamente\*.

El argumento resumido anteriormente deja algunos puntos sin aclarar. En particular, no se especifica cómo surge la posibilidad de que los grupos obtengan transferencias (o, en términos figurados, como "se abren las ventanillas") y qué determina el monto de recursos a los cuales cada grupo puede pretender. Este problema está encarado en el trabajo a partir de un modelo muy

---

\*Conviene tener en cuenta, de cualquier modo, que el tipo de instituciones que regula el "juego" entre los grupos no solo influye sobre la consistencia (o no) de las demandas, sino que también afecta a la distribución resultante: el "poder" de los distintos grupos depende del modo en que puede manifestarse su influencia. Un análisis de este punto excedería los alcances de este trabajo; sin embargo, puede conjeturarse que algunos grupos con capacidad para hacerse de recursos en un contexto de política fiscal "descentralizada" tendrían menos peso en una negociación de tipo parlamentario y que, recíprocamente, los sectores más afectados por el impuesto inflacionario ganarían tal vez influencia al cambiar de un régimen fiscal a otro.

simple, que enfatiza la "capacidad de presión" de los grupos y las respuestas que se derivan de esa capacidad. Se postula que cada grupo puede demandar "transferencias brutas" (es decir, negociar ventajas para sí mismo, sin vinculación directa con las concesiones que obtienen otros), con la amenaza de ejecutar una determinada acción, que impone ciertos costos para el gobierno; las opciones de este último son ceder a la presión potencial o no hacerlo. Del análisis de este juego bilateral resulta que, si ambos actores emplean una estrategia "razonable", temiendo en cuenta el hecho de que se trata de una interacción repetitiva, el grupo está en condiciones de obtener una transferencia tal que el costo para el gobierno de realizar el pago se iguala a las pérdidas que (también para el gobierno) implicaría la acción del grupo si esta se llevara a cabo.

Partiendo de este resultado, se estudia el caso en que un gobierno, cuyas preferencias están definidas como una función lineal de los ingresos de los distintos grupos (con pesos arbitrarios, que definen el "sesgo distributivo" del gobierno) interactúa simultáneamente con varios grupos (véase la sección 2b). De ahí se deriva la proposición comentada antes: el conjunto de las negociaciones parciales gobierno-grupos conduce a una solución subóptima, con un valor de las transferencias brutas agregadas (e, implícitamente, déficit e inflación) demasiado grande.

Estos ejercicios plantean una cuestión de potencial interés: en un juego descentralizado, el déficit fiscal es más bajo, cuanto más "insensible" sea el gobierno a la presión de los grupos (es decir, menor el costo percibido por las autoridades si se efectúan las acciones que apoyan las demandas); por consiguiente, si el gobierno es en principio más vulnerable ante presiones, sería

---

<sup>a</sup>En este análisis se utilizan los resultados de Axelsson (1986), que sugiere que estrategias de tipo "ojo por ojo" son adecuadas en situaciones repetitivas de dilema del prisionero. El punto se discute con mayor detalle en la sección correspondiente.

crucial la existencia de normas o instituciones que organicen el conflicto por la apropiación de recursos, a efectos de limitar el déficit. En este sentido, podría conjeturarse que, en sistemas políticos "abiertos" (donde el "peso de la opinión pública" es fuerte) es particularmente importante la forma de los mecanismos que regulan cómo se desenvuelve la competencia distributiva.

Hasta este punto, la discusión tomó como dato la conformación del sistema impositivo: a los efectos del argumento, era suficiente el supuesto de que mayores transferencias brutas, en el agregado, implican déficits fiscales e inflación más altos. Ahora bien, una de las características salientes de las economías de alta inflación es la rigidez e imperfección del régimen tributario. Este es un tema que obviamente merece ser analizado, aunque también aquí parece difícil buscar conclusiones muy precisas. En el trabajo se explora la conjetura de que, en ciertos casos, puede existir un "bloqueo distributivo" para la aplicación de impuestos más o menos eficientes; esto forzaría el empleo de instrumentos distorsionantes e, indirectamente, llevaría a una mayor inflación para un dado nivel de gastos. El argumento (que, conviene insistir, pretende reflejar una causa posible de lo observado, admitiendo que pueden existir otras) se basa en un problema de inconsistencia temporal, que se presentaría con especial agudeza si existe la perspectiva de gobiernos con preferencias distributivas muy "polarizadas".

El caso considerado es aquel en el que la "tecnología impositiva" existente implica grandes distorsiones o costos de recaudación y, al mismo tiempo, es posible (mediante una cierta inversión de recursos) instalar un "aparato tributario" que facilitaría la aplicación de cargas con menos distorsiones (en el límite, de suma fija). Dado que, en la situación de partida los impuestos implican una pérdida social alta, si el gasto requerido para montar la "maquinaria" fiscal no es muy grande, la inversión sería socialmente rentable: los grupos podrían aceptar unánimemente el reemplazo de un sistema por otro si el valor de los impuestos que

pagan se mantiene constante. Pero no necesariamente se llega a esta solución, cuando la tasa de impuestos futuros no está definida de antemano. La existencia de un aparato tributario efectivo aumenta la capacidad de aplicar impuestos más allá de lo que es posible sin ese aparato. En cada momento, la tasa de impuestos que recae sobre un grupo dado depende de los costos de recaudación, de las preferencias del actor que decide los impuestos y de la reacción posible del grupo. Supóngase ahora que algunos grupos "temen" que (tal vez no inmediatamente pero con alguna probabilidad en el futuro) las autoridades tengan un sesgo distributivo que les es muy desfavorable y, al mismo tiempo, su posibilidad de respuesta ante los impuestos depende de su ingreso (es decir, impuestos altos "debilitarian" a los grupos afectados). Entonces, esos grupos tendrían un incentivo para reaccionar muy fuertemente ante la "amenaza" de que se pondría en funcionamiento un aparato fiscal eficiente (el punto se discute en la sección 3).

En otras palabras, los impuestos "distorsionantes" pueden llegar a ser "tolerados" (porque la misma distorsión limita la carga tributaria, aun cuando las preferencias del gobierno pudieran motivarlo a buscar que sea más alta) mientras que una reforma que haría al sistema más eficiente podría enfrentar grandes resistencias, tales que la harían imposible, si los grupos tratan de precaverse ante la posibilidad de un uso "excesivo" de un aparato impositivo poderoso. La conjetura que se deriva de aquí es que en economías con grandes conflictos distributivos, donde es probable que en algún momento las autoridades tengan preferencias muy sesgadas en contra de ciertos grupos y, al mismo tiempo, estos tienen una capacidad de presión significativa, se tendería a encontrar sistemas tributarios poco eficientes y mayor inflación. Esto resultaría, en última instancia, de la coexistencia de "poderes" de dos tipos, que se anulan entre sí: el del gobierno para fijar impuestos (si cuenta con los instrumentos para hacerlo) y el de los grupos para reaccionar ante la expectativa de un reparto desventajoso.

## 2. Pujas no cooperativas por transferencias

### a) La relación bilateral gobierno-grupo

El problema que se estudia aquí es, en términos muy generales, cómo se determina la capacidad de un grupo para obtener transferencias. El modelo de partida es extremadamente simple, y se concentra de modo exclusivo en el aspecto distributivo del gasto (o de las concesiones tributarias); no se hace ninguna referencia a la prestación de bienes o servicios por el sector público. Se supone que el gobierno y un determinado grupo son actores únicos que están involucrados en una negociación bilateral, referida solo al volumen de recursos que eventualmente recibiría el grupo (como un monto de suma fija), y que no afecta directamente a la relación del gobierno con otros sectores: el grupo formula una demanda de fondos para sí mismo, pero no actúa "contra otros"<sup>6</sup>. De ser concedida la demanda, la transferencia implicaría un beneficio (denotado por  $x$ ) para el grupo, y un costo (indicado por  $y$ ) para el gobierno<sup>7</sup>. Con esta especificación, el grupo debe inducir de alguna forma al gobierno para que asuma el costo de transferirle recursos. Se postula que el grupo puede ejecutar una cierta acción, que le impone un costo ( $a$ ); esta acción, de tener lugar,

---

<sup>6</sup>Este supuesto, que es importante para el resultado del ejercicio, pretende reflejar la falta de incentivos de un grupo determinado para realizar unilateralmente actos de oposición a las concesiones que obtienen otros (dado que los costos de esas concesiones están distribuidas y, presumiblemente, existen "costos fijos" en efectuar esas acciones), así como la dificultad en organizar una coalición de diversos grupos "afectados" si el juego está configurado por "ventanillas" de negociación bilateral con el gobierno y, por lo tanto, no existen instituciones que faciliten el armado de esas posibles coaliciones.

<sup>7</sup>El caso en que el gobierno percibe un beneficio en efectuar la transferencia es trivial: claramente, no hay "conflicto de intereses", por lo que el pago se realiza. La posibilidad que interesa enfatizar aquí es aquella donde el gobierno transfiere fondos a un grupo al que "no desea" favorecer, o bien entrega más recursos a un grupo de lo que consideraría óptimo. El valor del parámetro  $y$  refleja los costos del financiamiento de las transferencias; la determinación de este parámetro se estudia con más detalle en el apartado siguiente.

implicaría una pérdida ( $z$ ) al gobierno<sup>9</sup>. En una ronda del juego, el grupo puede decidir actuar o no actuar (en este punto se consideran solo decisiones dicotómicas; en una formulación más compleja se podría tratar el caso de que existieran graduaciones en la "intensidad" de la acción); mientras que el gobierno puede ceder, efectuando la transferencia, o negarse a realizarla<sup>10</sup>. La matriz de pagos para una ronda del juego tiene entonces la siguiente forma<sup>10</sup> (donde el primer componente de cada vector de pagos representa el beneficio marginal para el grupo y el segundo corresponde al gobierno):

		Gobierno	
		Conceder (C)	No conceder (NC)
Grupo	No Actuar (NA)	$(x, -y)$	$(0, 0)$
	Actuar (A)	$(x-a, -y-z)$	$(-a, -z)$

La solución del juego resulta a primera vista paradójica. En efecto, se ve inmediatamente que NA es una acción dominante para el grupo, mientras que NC lo es para el gobierno; el equilibrio de Nash en un juego de una sola vuelta es entonces (NA, NC) con pagos resultantes  $(0, 0)$ . La razón para ello es simple: dada la decisión del gobierno (cualquiera sea ésta), el grupo no tiene incentivos

<sup>9</sup>Los costos de la acción, tanto para el grupo como para el gobierno dependerían en principio del modo particular en que se manifiesta la presión. Estos valores se consideran aquí exógenamente dados; no se intenta analizar en detalle la "tecnología" de esas "actividades de influencia". Puede notarse que el valor de  $z$  depende tanto de la acción en sí misma como de las "preferencias" del gobierno.

<sup>10</sup>Esta descripción del juego implica una asimetría: el grupo es capaz (potencialmente) de imponerle un costo ( $z$ ) al gobierno pero, en cambio, las estrategias posibles de éste no incluyen "reacciones" que penalicen al grupo, más allá de negarle la transferencia. El supuesto no es inocuo a los efectos del resultado del ejercicio; de todos modos, se puede concebir una variedad de casos para los que esta asimetría es relevante.

<sup>10</sup>La forma del juego discutido aquí tiene analogías con el que presenta Schotter (1981, cap.2), aunque el problema analizado es distinto.

para imponerse a sí mismo el costo de la acción y, si el gobierno considera la "movida" del grupo como un dato (independiente de la propia), no encuentra motivos para autoimponerse la pérdida que implica ceder. Este equilibrio es Pareto óptimo, pero resulta anti-intuitivo, especialmente porque los pagos, en el equilibrio, no dependen en absoluto del tamaño del costo (2) que tendría para el gobierno la acción del grupo.

De hecho, hay algunos elementos importantes del juego que no están captados en una formulación de una sola vez: la acción del grupo puede interpretarse como una "restricción" potencial en el caso de que su demanda no sea satisfecha; parece claro que la opción de actuar (para el grupo) no sería elegida de por sí, sino que la decisión se tomaría contingente a la respuesta del gobierno. Pero esta forma de encarar el problema implica que la interacción se prolonga más allá de una sola jugada y que los actores deciden en términos de estrategias, no de movidas aisladas.

Ahora bien, hay una gran cantidad de estrategias posibles en una situación de juego repetido (con horizonte infinito, en particular, el número de estrategias no sería acotado) y, en general, no existen reglas óptimas para un actor dado independientemente de la estrategia que adopte el otro. A los efectos de esta discusión, se supondrá que ambos agentes emplean estrategias de tipo "ojo por ojo", es decir, penalizan al oponente si, en la vuelta anterior, éste adoptó una conducta indeseable para el actor respectivo<sup>11</sup>. Este supuesto trata de reflejar la noción intuitiva de que el grupo considera a su acción como una suerte de "castigo" potencial a ser aplicado si no obtiene la transferencia, y el

<sup>11</sup>Las estrategias de ojo por ojo hacen depender la conducta en la "vuelta"  $t$  del juego de los comportamientos observados en la iteración  $t-1$ . En este caso, ellas se representarían así:

	NA <sub>t</sub>	si	C <sub>t-1</sub>		C <sub>t</sub>	si	NA <sub>t-1</sub>
Grupo	A <sub>t</sub>	si	NC <sub>t-1</sub>	Gobierno	NC <sub>t</sub>	si	A <sub>t-1</sub>

gobierno puede utilizar una política de "no cooperación" (es decir, negarse a ceder) si se le ha impuesto el costo de la acción<sup>12</sup>. Se obtiene entonces, el siguiente resultado:

**Proposición 1:** Si ambos actores seleccionan una estrategia de OJO por ojo y  $z > y$ , la combinación (NA,C) se establece como equilibrio del juego repetido, con pagos  $(x, -y)$  en donde  $x$  es tal que hace  $z > y > x$ .

En consecuencia, sujeto a la ambigüedad en la selección de estrategias, se concluiría que en el equilibrio del juego iterado, el grupo obtiene transferencias relacionadas con su "fuerza" y que

---

<sup>12</sup>Las estrategias de tipo ojo por ojo son relativamente flexibles (porque solo comprometen la conducta por una sola vuelta); esto las hace más creíbles que reglas más "duras" y al mismo tiempo permiten que cada actor emplee la fuerza de que dispone. Estos argumentos son similares a los que presenta Axelrod (1986) para explicar el hecho de que "ojo por ojo" resulta una estrategia con buenos resultados en experimentos de juegos de dilema del prisionero iterado. Dado que el juego analizado aquí es distinto, estos resultados tienen un valor ilustrativo, pero no son directamente aplicables a este caso. Una diferencia importante con la situación del dilema del prisionero es que allí el equilibrio de Nash de una sola vuelta es subóptimo y "ojo por ojo" induce a menudo una solución Pareto óptima (en la que ambos agentes se comportan de modo "cooperativo"), mientras que en el presente juego no sucede así.

<sup>13</sup>Teniendo en cuenta que, si bien ojo por ojo es una estrategia razonable, no es óptima para todas las reglas posibles que emplee el oponente, se plantea la pregunta sobre la "robustez" de la solución. Algunos ejercicios realizados sobre el caso del texto sugieren que ojo por ojo se "defiende bien" contra algunas estrategias "aprovechadoras", en las cuales, por ejemplo, el gobierno buscaría explotar el hecho de que el grupo juega NA para negar la transferencia.

<sup>14</sup>La condición  $z > y$  implica que el costo que la acción del grupo le impondría al gobierno es mayor o igual que el costo que el gobierno percibe en efectuar la transferencia. Si  $z < y$  la amenaza de llevar a cabo la acción es no creíble. La credibilidad de la estrategia del grupo depende, por otra parte, del valor del parámetro  $a$ : este debe ser lo suficientemente pequeño como para inducir al gobierno a suponer que el grupo ejecutaría efectivamente la amenaza de "ojo por ojo" llegado el caso de hacerlo.

la acción es útil como amenaza, pero no se observa en los hechos<sup>19</sup>.

#### b) Transferencias y déficit fiscal en un juego descentralizado

El análisis del punto anterior sugiere que en una negociación bilateral con el gobierno,  $n_1$  un grupo  $i$  tiene la capacidad de ejecutar una acción que le impondría al gobierno un costo  $z_1$  y el grupo emplea una estrategia de tipo "ojo por ojo",  $n_2$  en condiciones de extraer una transferencia bruta  $x_1$  tal que  $y_1$  (el costo para el gobierno de efectuar la transferencia) es igual a  $z_1$ . Este resultado se adopta como base para la discusión de esta sección, que busca precisar mejor el argumento (especificando, en particular, la forma en que se define el costo  $y_1$  de la transferencia) y representar esquemáticamente los posibles efectos agregados de un "juego" en el que los grupos se enfrentan bilateralmente al gobierno de la manera descrita. Los supuestos del modelo son los siguientes:

i) Existe una cierta cantidad  $n$  de grupos (en el ejercicio se especifica  $n=2$  por simplicidad de notación) que disponen de una "capacidad de presión" (la acción implicada tiene costos predeterminados  $(z_1, z_2)$  sobre el grupo y el gobierno respectivamente)

---

<sup>19</sup>La conclusión es ilustrativa, aunque conviene remarcar que ella se deriva de postulados muy fuertes acerca de la información de que disponen los agentes; tanto la matriz de pagos como las estrategias seguidas son (se supone) de conocimiento público. En realidad, un juego de estas características se desenvuelve probablemente en condiciones de gran incertidumbre: las actitudes de los actores, su capacidad para ejecutar algunas acciones o "resistir" a otras, y los costos y beneficios que le asignan a las distintas soluciones posibles son difíciles de establecer de antemano. Por lo tanto, puede esperarse que juegos distributivos de esta clase, por más que puedan tender a resolverse del modo descrito, involucren marchas y contramarchas, acciones realizadas como "señales de fuerza", negativas o concesiones transitorias y, en general, cambios en el tiempo tanto en las "jugadas" de los actores como en los beneficios o costos que ellos obtienen. En otras palabras, esos juegos estarían asociados con un grado significativo de inestabilidad, que no resulta fácil capturar formalmente, pero que conviene tener presente al interpretar los resultados.

para obtener una transferencia bruta máxima  $x_1$  (estrictamente positiva).

ii) El gobierno no puede obtener recursos a través de impuestos "no distorsionantes" (algunas razones que pueden impedir el establecimiento de un sistema tributario efectivo se discuten en la sección 3) por lo que las transferencias agregadas, que tienen el carácter de pagos de suma fija, determinan el déficit fiscal.

iii) El déficit se asimila directamente al volumen de recursos que requieren ser financiados por el impuesto inflacionario<sup>16</sup> el que lleva asociado un costo social<sup>17</sup>. Por simplicidad se supone que dicho impuesto, así como los costos asociados con él, se distribuyen simétricamente entre todos los grupos.

iv) Se postula además que estos costos son proporcionales al déficit fiscal; el coeficiente de proporcionalidad se indica por el parámetro  $c$ ,  $0 < c < 1$ <sup>18</sup>.

v) Las preferencias de cada grupo se suponen lineales, es decir equivalentes al ingreso resultante del juego, el que consiste en las transferencias brutas descontando la participación en el "pago" del impuesto inflacionario y en los costos de la inflación. Es decir,

$$(1) \quad W_1 = x_1 - \frac{1}{2} (x_1 + x_2) - \frac{1}{2} c (x_1 + x_2)$$

<sup>16</sup>En forma gráfica, los supuestos descriptos equivalen a postular que las transferencias constituyen simplemente entregas de dinero por parte del Banco Central y que la política monetaria se limita a realizar esos pagos.

<sup>17</sup>Aunque el ejercicio modela un estado de equilibrio, parece preferible interpretar estas pérdidas como incorporando los costos provenientes de la inestabilidad de precios (véase, por ejemplo, Leijonhufvud (1977, 1984b)), Heymann (1986)), al margen de la posible "distorsión" derivada de la depreciación anticipada de los saldos monetarios. En la formulación presentada aquí no se intenta analizar explícitamente los costos de la inflación (no se hacen referencias a las consecuencias de la incertidumbre, ni tampoco al comportamiento de la demanda de dinero); lo que interesa enfatizar es el efecto de un cierto mecanismo de determinación de la política fiscal, tomando a esos costos como dato.

<sup>18</sup>El análisis puede extenderse al caso de que los costos marginales del déficit sean crecientes. Por supuesto, el supuesto de linealidad que se utiliza en el texto simplifica la solución.

$$= -\frac{1}{2} (x_1 - x_2) - \frac{1}{2} c (x_1 + x_2)$$

(para  $i, j = 1, 2; i \neq j$ )

vi) Las preferencias del gobierno están representadas por una función lineal de los "ingresos totales de los diferentes grupos"<sup>19</sup>. Se admite la posibilidad de que el gobierno tenga un "sesgo distributivo", en el sentido de que haya una asimetría en la ponderación de los ingresos de cada grupo. Esto es

$$(2) \quad W_g = \alpha_1 \cdot W_1 + \alpha_2 \cdot W_2$$

con  $\alpha_1, \alpha_2 \geq 0$ ,  $\alpha_1 + \alpha_2 = 1$

Empleando la expresión (1), las preferencias del gobierno resultan:

$$(3) \quad W_g = \frac{1}{2} [(\alpha_1 - \alpha_2)(x_1 - x_2) - c(x_1 + x_2)]$$

Es decir, el gobierno gana si el grupo que le es preferido obtiene transferencias netas positivas ( $x_1 - x_2 > 0$  si  $\alpha_1 > \alpha_2$ ) y realiza pérdidas proporcionales al déficit fiscal.

vii) Por último, se supone que los costos asociados con el déficit y el impuesto inflacionario son altos en relación al sesgo distributivo, es decir  $c > |\alpha_1 - \alpha_2|$ ; en este caso un aumento de las transferencias brutas a cualquiera de los dos grupos implica una pérdida para el gobierno<sup>20</sup>.

<sup>19</sup>La hipótesis de linealidad es, obviamente, simplificada. Una consecuencia destacable del supuesto es que el resultado del juego es independiente de los ingresos iniciales de los grupos (antes de transferencias e impuestos), si se consideran dados los valores de  $a_i, z_i$ , que determinan la capacidad de presión de esos grupos. La posibilidad de que el "poder" de los grupos esté vinculado con su nivel de ingresos juega un papel importante en la discusión de la sección 3, referida a la conformación del sistema impositivo.

<sup>20</sup>Es decir,  $\partial W_g / \partial x_i < 0$  (donde  $\partial$  denota la derivada parcial). El supuesto es necesario, dadas las hipótesis de linealidad, para eliminar la posibilidad de que el gobierno tenga incentivos para aumentar sin límites las transferencias a un determinado grupo. Es probable que la hipótesis sea menos restrictiva de lo que parece en un principio: si los costos marginales del déficit son crecientes, la solución del problema implicaría un valor de ese

Una de las preguntas que se formula en esta sección es cómo se combinan el sesgo distributivo del gobierno con la "capacidad de presión" de los grupos para determinar las transferencias individuales que ellos reciben. Asimismo, interesa definir el valor total de las transferencias (o, en forma equivalente, el monto del déficit fiscal) y estudiar las propiedades del equilibrio del juego descentralizado de negociaciones entre los grupos y el gobierno.

De la expresión (1) surge que cada grupo recibe ventajas, no de las transferencias brutas que obtiene, sino de la diferencia entre el pago que le entrega el gobierno y el que se destina al otro grupo (lo que podría denominarse "transferencia neta"), y además asume parte del costo social del déficit. Sin embargo, ninguna de las dos variables (la transferencia neta y el déficit) es directamente materia de negociación para el grupo en el juego descentralizado: el "poder" del grupo se aplica a obtener la transferencia bruta  $x_i$  lo más grande posible. Se observe que de ahí puede surgir fácilmente una suboptimalidad en el resultado del juego y que son concebibles casos en que (dado el costo social supuesto) ambos grupos terminen en peor situación que antes de efectuarse el juego. En última instancia, esto se debe a que el sistema descentralizado de las "ventanillas" de transferencia crea incentivos equivocados, porque enmascara la competencia entre los grupos por la distribución de ingresos ("haciendo parecer" que los grupos se enfrentan con el gobierno, y no entre sí) y hace que ellos ejerzan su capacidad de presión de un modo que no permite tener en cuenta plenamente el costo social del conjunto de demandas. Este argumento se precisa a continuación.

Con la notación empleada anteriormente, el costo que el gobierno percibe en efectuar una transferencia  $x_i$  al grupo  $i$  (deducido de la expresión (3)) sería:

---

costo marginal,  $c'$ , en el equilibrio, tal que  $c' > /a_1 - a_2/$ .

$$(4) \quad y_A = -\frac{1}{2} x_A [c - (\alpha_A - \alpha_B)]$$

Como se vio en la sección precedente, el grupo 1 puede extraer transferencias hasta el punto en que  $y_A = z_A$ . De ahí resultan los valores de esos pagos:

$$(5) \quad \begin{aligned} x_1^* &= 2z_1/[c - (\alpha_1 - \alpha_2)] \\ x_2^* &= 2z_2/[c - (\alpha_2 - \alpha_1)] \end{aligned}$$

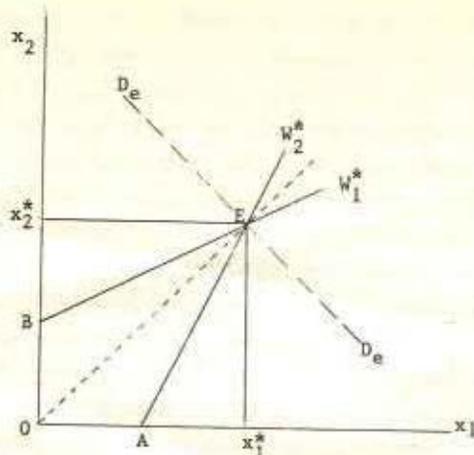
Cada grupo, por lo tanto, recibe en el equilibrio transferencias brutas tanto más altas cuanto mayor sea su capacidad de presión y más sesgadas a su favor las preferencias del gobierno. Los costos del déficit tienden a limitar las transferencias a todos los grupos. A continuación se enuncia el resultado central de esta sección:

**Proposición 2:** El juego descentralizado de transferencias es de suma negativa, con un equilibrio inflacionario subóptimo; el valor de equilibrio de la función de preferencias del gobierno es igual a menos la suma de las presiones individuales, es decir  $W_0^* = -(z_1 + z_2)^{21}$ .

La siguiente figura ilustra el equilibrio del juego descentralizado (por simplicidad se supone el caso simétrico,  $\alpha_1 = \alpha_2$  y  $z_1 = z_2$ ).

---

<sup>21</sup>Como corolario de este último resultado surge que el valor de la función objetivo del gobierno, en el equilibrio, es independiente del sesgo distributivo inicial: todo lo que el gobierno "gana" aumentando la transferencia neta al grupo preferido es compensado por un mayor déficit fiscal. Debe tenerse presente, sin embargo, que el objetivo distributivo del gobierno adopta, en este modelo, un carácter especial, ya que se trata de un deseo de "limitar menos" la transferencia a un grupo dado.



El equilibrio se ubica en el punto E, donde se cruzan las "funciones de reacción" de los grupos (expresiones (5)). Las transferencias netas ( $x_1 - x_2$ ), que en este caso son cero, se observan por la ubicación del punto E respecto a la diagonal punteada ( $x_1 = x_2$ ). El déficit,  $x_1 + x_2$ , se determina por la ubicación misma del punto E y su valor viene dado por la recta de pendiente negativa (45°)  $D_e D_e$  que lo interseca. Por E pasan dos curvas de indiferencia  $W_1^*$ ,  $W_2^*$ , que puede demostrarse tienen un valor negativo. La suboptimalidad de la solución E queda reflejada por el hecho que hay un área de asignaciones DBEA con puntos Pareto dominantes. De todos ellos, el punto 0, con un déficit igual a cero es el óptimo; en el mismo, la utilidad de cada grupo es igual a cero. En resumen, las soluciones dadas en (5) determinan una caja de Edgeworth, con el equilibrio localizado en el vértice opuesto al que se ubica el óptimo (en este caso). Puede demostrarse fácilmente que la curva de contrato viene dado por el borde  $x_1^* 0 x_2^*$  de la caja<sup>22</sup>; en el presente caso, el "núcleo" es el segmento AOB y el óptimo es 0.

En términos más generales la Proposición 2 indica que la solución del juego descentralizado y, por lo tanto, el equilibrio que se alcanza está caracterizado por costos sociales "excesivos-

<sup>22</sup>Dado  $W_1 = W_1^*$  la mayor utilidad para 2 se alcanza en el punto B; simétricamente dado  $W_2 = W_2^*$  la mayor utilidad para 1 se alcanza en A).

mente" altos. La razón para que esto ocurra es simple, y se deriva de la naturaleza del juego en el que están envueltos los agentes. Dada la existencia de las "ventanillas" a las que los grupos pueden recurrir, ellos tienen incentivos para demandar la mayor transferencia bruta posible. Para cada grupo, el hecho de que los demás ejercen presión para conseguir ventajas es un dato, y no hay ningún mecanismo que lleve a moderar las demandas. La "fuerza" de los grupos se ejerce en la misma dirección, buscando maximizar las transferencias y de este modo aumentando el déficit. El juego es de "suma negativa": al obtener una transferencia, un grupo descarga sobre otros el peso de su financiamiento y, al mismo tiempo, impone un costo social al conjunto<sup>23</sup>. El "gobierno" (entendido aquí como la autoridad que decide y otorga efectivamente las transferencias) puede incorporar a los costos sociales en sus cálculos, pero ello no alcanza a resolver la suboptimalidad del juego, debido a la presión que individualmente realiza cada grupo. Es decir, el problema básico es que la conducta de los grupos no "internaliza" los costos sociales; dada la estructura del juego, los agentes se ven inducidos a actuar de un modo que aumenta las pérdidas agregadas; muchos de ellos realizan esfuerzos en ejercer influencia solo para quedar en peor situación que al inicio.

Se pueden imaginar diversos casos en los que los costos sociales serían moderados. Algunos de ellos resultan para ciertos valores de los parámetros, manteniendo la configuración general del juego. Por ejemplo, si el "gobierno" es "insensible a las presiones" (es decir, en la notación empleada, percibe un costo  $\alpha$  pequeño para una acción dada del grupo) o bien reconoce pérdidas grandes si realiza transferencias (sea porque tiene una percepción de que el costo del déficit es muy alto, o está restringido de alguna forma en efectuar transferencias) el déficit fiscal sería

---

<sup>23</sup>Puede notarse que este costo se desprende de la existencia de una "capacidad de presión" por parte de los grupos, pero no se origina directamente en los recursos asignados a la "búsqueda de rentas" (como en Kueger (1974), por ejemplo), sino en los efectos del financiamiento de esas rentas.

reducido. Estos casos representan situaciones muy distintas: cuando los  $z_i$  son muy bajos, el "gobierno" puede decidir a voluntad el monto y la distribución de las transferencias, sin influencia de los grupos (y, por supuesto, realiza pagos pequeños o nulos a los grupos a los que no desea favorecer), mientras que, si los costos percibidos de las transferencias ( $y_i$ ) son altos, la distribución de ingresos resultante es similar a la inicial, independientemente de la acción de los grupos y de las preferencias del gobierno. Sin embargo, estas situaciones presentan una característica común: en ellas, la distribución de ingresos no es materia de negociación; o bien esa distribución es "inmodificable", o bien depende de la "voluntad" de un solo actor. En última instancia, en tales casos no se encuentra resuelto el problema de la incompatibilidad de las demandas, sino que se impide, de distintos modos, que los reclamos distributivos tengan efecto.

A partir de las soluciones (6) tenemos que el valor del déficit fiscal y la transferencia neta, o excedentaria, al grupo  $i$  son, respectivamente,

$$(6) \quad D = x^*_{z_1} + x^*_{z_2} = \frac{-2[(\alpha_1 - \alpha_2)(z_1 - z_2) + c(z_1 + z_2)]}{c^2 - (\alpha_1 - \alpha_2)^2}$$

$$(7) \quad R_i = x^*_{z_1} - x^*_{z_2} = \frac{2[(\alpha_1 - \alpha_2)(z_1 + z_2) + c(z_1 - z_2)]}{c^2 - (\alpha_1 - \alpha_2)^2}$$

Trabajando sobre la expresión (6) se puede demostrar que:

**Proposición 3:** El déficit fiscal (y la inflación) de equilibrio del juego descentralizado de transferencias depende de

- La "capacidad de presión total" de los grupos: cuanto mayor  $z_1 + z_2$ , más grande sería el déficit.
- El costo social del déficit (o del impuesto inflacionario), que tiende a reducir las transferencias porque aumenta la pérdida que percibe el gobierno en ceder las demandas.
- El sesgo distributivo del gobierno. El déficit será más grande si el gobierno prefiere al grupo con mayor "poder" ( $\alpha_1 > \alpha_2$  y  $z_1 > z_2$ ). También se observa que si los grupos tienen "fuerzas" similares ( $z_1 = z_2$ ) el déficit sería mayor si las preferencias del gobierno están más sesgadas.
- Las diferencias de "poder" entre los grupos. Un aumento en las diferencias de poder (entendido como una redistribución de poder con el poder total dado) aumenta el déficit si aumenta el poder

del grupo preferido por el gobierno. Si el gobierno es "insesgado" en sus preferencias el déficit no aumenta por redistribuciones "puras" de "poder".

La discusión hasta aquí presentada podría sugerir que la existencia de bajos déficits fiscales es contradictoria con la "discusión abierta" sobre la distribución de ingresos. Esto puede ser así en las condiciones del "juego descentralizado" que se discutió hasta aquí, pero no es necesariamente válido para otras reglas de interacción. Si, en lugar de presionar individualmente a la autoridad que ejecuta las transferencias, los grupos negocian entre sí, es más probable que los costos sociales sean "internalizados", en la medida en que sean percibidos como tales. Para que ello ocurra, debe haber un mecanismo institucional que facilite la negociación (de modo que los costos de transacción involucrados no sean excesivamente altos) y los grupos deben carecer de incentivos para presionar por su cuenta<sup>24</sup>. Una discusión completa sobre el diseño, propiedades y costos de implementación de estos mecanismos escapa a los alcances de este trabajo. Pero, en principio, parecería que, si bien un sistema presupuestario de negociación "centralizada" puede no ser suficiente para que el déficit sea reducido, el grado de inconsistencia de las demandas sería bastante menor que en el régimen de las "ventanillas".

La discusión anterior sugiere algunas circunstancias en que sería particularmente probable que una economía experimente una alta inflación. Uno de estos casos sería aquel en que se debilita un régimen político de tipo autoritario, al aumentar la capacidad de los grupos de presionar al "dictador": en la terminología usada antes, el "debilitamiento" de este agente se reflejaría en un aumento del costo (percibido por él) de las acciones posibles de los grupos, lo que "desataría" la competencia distributiva. Otro

---

<sup>24</sup>Esto último requiere que, figuradamente, se "cierren las ventanillas". Estas características se asemejan a las de un régimen de determinación de la política fiscal a través de un proceso centralizado de negociación (por ejemplo, a través del mecanismo legislativo), con limitaciones más o menos estrictas para la ejecución.

caso sería el de los regímenes constitucionales de formación reciente, en los que los mecanismos parlamentarios de discusión fiscal no funcionan de modo efectivo y, por las propias características del sistema político, el Ejecutivo (que se encuentra a cargo, de hecho, de la decisión presupuestaria) enfrenta pérdidas importantes si los grupos reaccionan en su contra de no ver atendidas sus demandas.

### 3. Conflicto distributivo y sistema tributario

En las economías de alta inflación, es común observar una marcada rigidez del sistema tributario, que hace muy difícil sustituir a la inflación como fuente de financiamiento del sector público<sup>20</sup>. En esta sección se busca analizar posibles "bloques" al establecimiento de un sistema tributario más efectivo, es decir, analizar casos en que se podrían esperar fuertes resistencias a una reforma fiscal, aunque se reconozca que los impuestos que se recaudarían implicarían (ceteris paribus) menores costos sociales que la inflación. Por supuesto, la ausencia de un sistema impositivo "eficiente" puede tener múltiples causas. El argumento que se desarrolla aquí enfatiza la posibilidad de que aparezcan trabas originadas en un problema de inconsistencia temporal.

Si la inflación conlleva pérdidas para los diversos grupos, adicionales a los recursos obtenidos por el sector público a través de la emisión, existen mejoras potenciales para todos los agentes si se reemplaza a la inflación por impuestos "menos distorsionantes". Esto requeriría poner en funcionamiento un aparato fiscal eficiente, que permita recaudar los impuestos. Pero, la existencia de tal aparato fiscal puede dar lugar a un incentivo para aumentar la presión tributaria: al desaparecer la

---

<sup>20</sup>Es sabido que la inflación misma tiende a incrementar el déficit fiscal, al contraer el volumen de recursos obtenido para una dada tasa de impuestos. Pero este efecto, que "multiplica" las presiones inflacionarias, suele aparecer cuando ya existen perturbaciones en el funcionamiento del aparato fiscal.

restricción que los propios costos de la inflación ponen al volumen de recursos "disponibles" para redistribuir, algunos grupos pueden tener que un gobierno "sesgado en su contra" utilizaría el sistema tributario para extraerles más fondos de lo que le es posible en la situación inflacionaria. Este temor puede existir aun cuando el gobierno que propone la reforma fiscal no tenga incentivos para extremar la redistribución, si los grupos relevantes tienen incertidumbre sobre las "preferencias" que guiarán la política distributiva en el futuro y no hay mecanismos que anulen el grado de tributación. En tal caso, esos grupos estarían dispuestos a aplicar fuertes presiones para que no se modifique el sistema tributario (es decir, prefieren la inflación al riesgo de un aparato fiscal "sesgado en su contra"), especialmente si perciben que otros impuestos recaudados eficientemente pueden debilitar su capacidad de reacción en el futuro. Si esos grupos son lo suficientemente poderosos en la situación inicial, el cambio en el sistema impositivo puede quedar bloqueado.

El esquema del ejercicio es el siguiente. En primer lugar, se estudian las transferencias e impuestos que resultarían si el gobierno decidiera "discrecionalmente", sin tener en cuenta la posible resistencia de los grupos. Esto es importante para definir la matriz de pagos en el juego de presiones entre los grupos y el gobierno (que se analiza más adelante); los resultados anticipados de la "política discrecional" determinan las actitudes de los grupos ante las distintas alternativas de tributación. A continuación se estudian el efecto de las presiones de los grupos y la posibilidad de un bloqueo del aparato fiscal.

#### **a) Impuestos con política discrecional**

En esta sección se analiza la determinación de los impuestos, con el "aparato fiscal" y en ausencia de él, en el supuesto de que el gobierno decide período a período en función de sus "preferencias" y de la "tecnología" disponible, e independientemente de la posible presión que pudieran ejercer los grupos. Es decir, se hace

abstracción, tanto del "juego de fuerzas" asociado con la fijación de impuestos como de la posibilidad de que existan limitaciones legales o de otro tipo que acoten el rango de los impuestos aplicables. Los resultados del ejercicio no representan necesariamente las soluciones finales del juego, pero sí son útiles para definir las políticas "temporalmente consistentes" que sirven como referencia en las decisiones del gobierno y de los grupos en cuanto a iniciar o no la construcción del aparato fiscal y a oponerse (y con qué "fuerza") a la puesta en funcionamiento de ese aparato. Los supuestos del modelo de esta sección son los siguientes:

- i) En la economía existen dos grupos, además del gobierno. Los gastos públicos consisten en un cierto consumo de magnitud constante (denotado por  $\bar{x}$ ), destinado a la provisión de servicios (que se distribuyen por igual entre los dos grupos), además de transferencias de suma fija dirigidas a cada grupo ( $x_1, x_2$ ; ambos positivos o nulos).
- ii) Las transferencias son decididas directamente por el gobierno<sup>26</sup>.
- iii) Los impuestos pueden ser de dos clases: el "impuesto inflacionario", que implica un costo proporcional al déficit (el que, a su vez, en ausencia del aparato tributario, se iguala al volumen de las transferencias brutas que reciben ambos grupos en el agregado) y, si está disponible el aparato fiscal, un impuesto no distorsionante<sup>27</sup>; por

---

<sup>26</sup>Aunque sería útil integrar la discusión referida a la estructura impositiva con un análisis más detallado de la determinación de las transferencias (a la manera que se esquematizó en la sección 2), parece preferible aislar en primera instancia los dos temas para poder hacer un tratamiento más o menos sencillo.

<sup>27</sup>A los efectos específicos de esta discusión es irrelevante que estos impuestos sean "de base amplia" (es decir, se apliquen por igual a los dos grupos) o estén dirigidos hacia un grupo particular; dado que tanto estos impuestos como las transferencias son (por hipótesis) de suma fija, el gobierno siempre puede compensar, sin costos, los efectos de la política tributaria con gastos distribuidos convenientemente. En otras palabras, con los supuestos del ejercicio, si existe el aparato tributario, el gobierno puede ejecutar una política de "transferencias netas"

hipótesis éstos no involucran costos sociales. Se supone además que, dentro del rango relevante, no hay límites para la recaudación de estos impuestos<sup>20</sup>.

- iv) El bienestar de cada grupo depende de su ingreso disponible, que consiste en una asignación fija ( $\bar{W}_1$ ), antes de impuestos y transferencias, y de los pagos y cobros (incluyendo posibles costos sociales) derivados de la política fiscal. Esto es

$$(1) \quad W_1 = \bar{W}_1 + \frac{\bar{K}}{2} + X_1 - \frac{1}{2} (1+c) (X_1 + X_2 + \bar{X})$$

donde se supone que  $\bar{W}_1$  y  $\bar{K}$  están totalmente predeterminados. Los pagos y cobros se distribuyen en partes iguales, y  $c$  (0 <  $c$  < 1) es el parámetro de costo social de los impuestos.

- v) Las "preferencias" del gobierno están representadas por una función separable, de tipo logarítmico de los ingresos de los dos grupos<sup>21</sup>. Esto es

$$(2) \quad W_g = a_1 \ln W_1 + a_2 \ln W_2, \text{ donde } a_1 \text{ y } a_2 \text{ reflejan el "sesgo distributivo" del gobierno y } a_1 + a_2 = 1.$$

Está claro que, en la hipótesis de que el sistema tributario funcionará sin costos para cualquier nivel de impuestos, el gobierno nunca aplicaría el impuesto inflacionario simultáneamente con las cargas de suma fija. Es decir, habría dos casos excluyentes; uno en el que el parámetro de costo social por unidad de impuestos es positivo y otro en el que es nulo. También surge inmediatamente que, como la decisión de realizar transferencias es "centralizada" (conviene recordar que en esta sección se ignoran las presiones que pueden aplicar los grupos), el gobierno nunca

despreocupándose del valor de los impuestos y cobros brutos que corresponden a cada grupo.

<sup>20</sup>El supuesto es central para el argumento, porque implica que el aparato tributario es un instrumento potencialmente "fuerte" a efectos de reasignar recursos.

<sup>21</sup>Se postula esta función en el ejercicio a efectos de eliminar la posibilidad de soluciones de esquina - intuitivamente poco plausibles - y de hacer manejables los cálculos.

realizaría transferencias brutas positivas a ambos grupos, es decir, buscaría minimizar el costo de una determinada redistribución<sup>20</sup>. Esto es,  $x_1 > 0$  si  $x_2 = 0$  y  $x_1 = 0$  si  $x_2 > 0$ . En resumen, el problema del gobierno es seleccionar los valores de  $x_i$  que maximicen su función de preferencias dadas las expresiones (1) y las condiciones de no negatividad. Puede demostrarse que, para el grupo 1, el valor de esa transferencia es:

$$(3) \quad x_1^d = \text{Max} \left\{ \left[ -\frac{\alpha_1 \bar{W}_2}{1+c} - \frac{\alpha_2 \bar{W}_2}{1-c} - \frac{1}{2} c \bar{x} \left( \frac{\alpha_1}{1+c} - \frac{\alpha_2}{1-c} \right) \right], 0 \right\},$$

donde el supraindice d indica que se trata de la solución discrecional;  $x^*$  correspondería al caso en el que existe el aparato fiscal;  $x^i$  al caso inflacionario. Cuando el gobierno dispone del sistema impositivo, los impuestos  $T^d$  que aplicaría discrecionalmente sobre el grupo 2 son iguales a las transferencias  $x^*$ , que decidiría hacer al grupo 1.

Bajo el supuesto de que  $\bar{W}_1 - \frac{1}{2} c \bar{x} > 0$ <sup>21</sup> se observa que la transferencia  $x_1^d$  es tanto más grande cuanto mayor  $\alpha_1$  (es decir, el peso que atribuye el gobierno al grupo 1 en sus preferencias) y cuanto menores  $\bar{x}$  y  $c$ . Interesa destacar este último efecto: los costos sociales del financiamiento limitan el alcance de la redistribución que intentaría el gobierno, para preferencias e ingresos iniciales dados. Pueden darse situaciones, incluso, en los que esos costos son tales que las transferencias brutas a ambos grupos son nulas<sup>22</sup>. De ahí que, intuitivamente, una disminución del costo  $c$  de los impuestos tenga consecuencias ambiguas sobre el bienestar del grupo 2 (aquél en contra del cual operaría la redistribución): este grupo se beneficiaría por los

<sup>20</sup>Esta observación tiene importancia solo en el caso en que no existe el aparato fiscal. Véase la nota 27.

<sup>21</sup>Este supuesto es plausible y no demasiado restrictivo; de todos modos es una condición suficiente aunque no necesaria para lo que se afirma a continuación.

<sup>22</sup>Esto ocurriría si la primera parte de la expresión  $x_1^d$  en (3) toma un valor negativo y lo mismo hace la fórmula equivalente para  $x_2$ ; con lo que ambas restricciones de no negatividad se hacen operativas.

menores costos de los impuestos destinados a pagar los "gastos operativos" del gobierno, pero podría perjudicarse a raíz de los incentivos que tendría el gobierno para efectuar mayores transferencias al otro grupo.

Se puede enunciar entonces el siguiente resultado:

**Proposición 4:** Supóngase un gobierno sesgado en sus preferencias en favor del grupo 1 (en contra del grupo 2). Sean  $W_2^1$  y  $W_2^2$  los ingresos del grupo 2, sin y con el aparato fiscal respectivamente, resultantes de la acción discrecional del gobierno. Entonces, si el equilibrio discrecional en la situación inflacionaria es tal que:

a)  $x_1^1 = x_2^1 = 0$ , se obtiene:

$$(4) \quad W_2^1 \begin{matrix} > \\ < \end{matrix} W_2^2 \quad \text{si} \quad \begin{matrix} -\frac{1}{2} < c\bar{x} < \\ < \end{matrix} \alpha_1 \bar{W}_2 - \alpha_2 \bar{W}_1$$

b)  $x_1^1 > 0$ ,  $x_2^1 = 0$ , se obtiene:

$$(5) \quad W_2^1 \begin{matrix} > \\ < \end{matrix} W_2^2 \quad \text{si} \quad \bar{W}_1 \begin{matrix} > \\ < \end{matrix} \frac{1}{2} - \frac{1}{x}$$

El sentido intuitivo de estos resultados es el siguiente. En el caso a) se supone que en la situación inicial, el gobierno no realizaba transferencias: el costo de aumentar la tributación era mayor que el beneficio (percibido por el gobierno, dadas sus preferencias) de redistribuir el ingreso. Pero aun cuando en la situación inicial inflacionaria no se realizaran transferencias a ninguno de los grupos, el grupo 2 se vería desfavorecido por la construcción del aparato impositivo si es que las preferencias del gobierno se hallan muy sesgadas hacia el grupo 1, o si las diferencias en el ingreso inicial de los grupos es muy grande. Si esto no se verifica, entonces ello implica que el gobierno tiene objetivos distributivos limitados: si bien realiza transferencias, los recursos que decide extraer del grupo 2 son menores que los costos que anteriormente enfrentaba el grupo por los impuestos que financiaban los gastos corrientes. Es decir, aquí el aparato fiscal deja lugar a la realización de transferencias, pero el gobierno utiliza esta capacidad en pequeña escala; el resultado es que con el sistema impositivo en funcionamiento aumenta el ingreso de ambos grupos. Si esto fuera previsto con certidumbre,

se esperaría que el proyecto de construcción de la maquinaria fiscal no enfrente oposición del grupo 2.

En el caso b), que supone un equilibrio tal vez más plausible, la situación es distinta ya que la posición relativa del grupo 2 con o sin el aparato fiscal no depende del sesgo distributivo del gobierno ni de la relación entre ingresos iniciales de ambos grupos, sino de la relación entre los ingresos iniciales del grupo 1 y el gasto público. Dado que  $\bar{W}_1 > -\frac{1}{2} \bar{W}$  porque una condición débil, resultaría que  $W_2^{(1)} > W_2^{(0)}$ . Aquí, al levantarse la restricción que implicaba la "rigidez" del sistema impositivo, las transferencias hacia el grupo 1 se incrementarían de un modo tal que el ingreso del grupo 2 se vería reducido, si el gobierno pudiera ejecutar la política fiscal que estima preferible, sin enfrentar presiones. Por lo tanto, el grupo 2 está en mejor posición si no se modifica el aparato tributario y, en la alternativa de mantener el status quo inflacionario o aceptar la aplicación de impuestos de suma fija a las tasas que resultarían de la política discrecional, elegiría lo primero. De estos resultados surge la posibilidad de oposición a una reforma en el sistema impositivo (un cuango ésta reduzca los costos sociales), tanto más fuerte cuanto mayores sean los incentivos que el gobierno percibe para redistribuir, y cuanto más "poderoso" el grupo potencialmente afectado por esta redistribución.

#### b) Sistema impositivo y distribución de ingresos: acciones y reacciones

Como se vio, la existencia de un aparato tributario efectivo, con capacidad para recaudar impuestos no distorsionantes, genera la posibilidad de que se produzcan redistribuciones sustanciales si las autoridades perciben un incentivo para ello. Ante esta perspectiva, los grupos potencialmente sujetos a los impuestos pueden elegir hacer una fuerte resistencia a la puesta en funcionamiento del sistema impositivo. Interesa analizar la magnitud de tales reacciones y en especial, estudiar las condicio-

nes en que ellas resultarían en un "bloqueo" que haga imposible una reforma fiscal.

La discusión se basa en un modelo que busca representar en forma simple el juego de presiones y respuestas a que da lugar la posible existencia del aparato tributario. El juego se desarrolla entre el gobierno y un grupo, que tiene incentivos para minimizar la carga tributaria que recae sobre él, y dispone de la opción de ejercer "acciones de influencia". Esta capacidad de presión puede emplearse tanto si ya existe el sistema impositivo (a efectos de limitar la tributación resultante) como antes de la instalación del aparato fiscal, para frenar su puesta en marcha. El argumento central que se desarrolla aquí es que el grupo puede preferir actuar con fuerza "preventivamente", e impedir la construcción del aparato recaudador porque, una vez que el sistema impositivo ha sido instalado, el poder del grupo para moderar la carga tributaria puede verse restringido. En este caso, es posible que la amenaza de que los impuestos "eficientes" sean aplicados a tasas muy altas lleve a una resistencia tal que se mantenga la situación subóptima inicial.

El modelo supone la siguiente secuencia de decisiones, en un juego de interacciones repetidas:

- Período 0.

Al iniciarse el juego, no existe el aparato fiscal. Entonces:

El gobierno anuncia si planea o no construir el aparato tributario. Si el proyecto se completa, el mecanismo de recaudación empieza a funcionar en el período siguiente. Es decir, en  $t=0$ , los impuestos derivados del aparato fiscal son nulos en cualquier caso.

Si el anuncio del gobierno es que iniciará el proyecto, el grupo tiene la posibilidad de ejecutar una acción que inclina por un período la construcción del aparato<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup>La naturaleza de esta acción se deja en analizar, aunque intuitivamente corresponde a la idea de una "presión" suficiente como para que el gobierno abandone o postergue el proyecto. En

- Período 1.

Si el aparato fiscal no existe (sea que el gobierno decidió no iniciar el proyecto en  $t=0$ , sea que la instalación fue frenada por la acción del grupo) se repite la situación del período anterior.

Si el sistema impositivo está en funcionamiento, al comienzo del período el gobierno anuncia y recauda los impuestos que considera convenientes.

Una vez que los impuestos de este período han sido aplicados, el grupo decide si ejecuta una acción. Si esta se lleva a cabo y tiene la fuerza suficiente, el funcionamiento del aparato se bloquea por un período; es decir, los impuestos en el período siguiente serán nulos<sup>34</sup>.

Una secuencia similar se repite en todos los períodos siguientes. Las preferencias, tanto del gobierno como del grupo, están representadas por funciones separables en el tiempo, cóncavas en el volumen de impuestos; por supuesto (dado que se está modelando el caso en que hay una oposición potencial entre el grupo y el gobierno), el grupo prefiere impuestos más bajos, mientras que el gobierno está en mejor posición si los impuestos crecen, hasta el límite del valor  $T^*$  de los impuestos que aplicaría en la situación discrecional (véase la sección anterior). Entonces, puede probarse un resultado interesante desde el punto de vista de la intuición del argumento:

**Proposición 3:** sean  $\tilde{a}$  y  $a^*$ , respectivamente, la máxima "fuerza" que está dispuesto a aplicar el grupo antes y después que el aparato fiscal esté en funcionamiento. Entonces

$$(1) a^* < B_1 T < \tilde{a}$$

caso en que decida ejecutar la acción, el grupo debe incurrir en un costo, que se considera paramétrico.

<sup>34</sup>Por simplicidad, se supondrá que la "intensidad" de la acción requerida para frenar ex-post el uso del aparato es la misma que la de la acción necesaria para bloquear por un período el proyecto antes de que este haya sido concretado.

donde  $\theta_1$  es la tasa de descuento temporal del grupo y  $T$  el monto de impuestos que pagaría si no actuara en absoluto<sup>33</sup>.

El sentido de esta proposición es claro: la aplicación de los impuestos  $T$  reduce los ingresos del grupo y de esa forma lo "debilita", haciéndolo menos dispuesto a emplear recursos en actividades de influencia que antes de que exista el aparato impositivo. Por lo tanto, la reacción preventiva del grupo sería más fuerte que la respuesta potencial a los impuestos si estos ya se aplican. Sin embargo, la posible disminución de poder del grupo una vez que opera el sistema tributario tiene una consecuencia adicional, porque aumenta el volumen de impuestos que el gobierno podría recaudar sin enfrentar oposición; en conocimiento de ello, el grupo elegiría una acción preventiva aún más intensa, porque percibe una amenaza grande si no responde por anticipado al anuncio de que se proyecta construir el aparato fiscal.

Un análisis más completo de este problema requiere considerar con algún detalle la conducta de los actores. Para el gobierno, la decisión de iniciar o no la construcción del aparato fiscal depende de sus expectativas sobre si se producirá o no el bloqueo por parte del grupo. Este, a su vez, debe elegir si está dispuesto a ejecutar una acción preventiva lo suficientemente intensa como para "frenar" el proyecto, de acuerdo con el resultado que anticipa en el caso en que permita que la construcción del aparato tributario siga su curso. Ahora bien, si el sistema impositivo está en operación, la interacción de los agentes tiene el carácter de un juego repetido. Por lo tanto, es necesario estudiar las posibles estrategias, que pueden ser contingentes a las "movidas" del adversario. Como se mencionó en una sección anterior, esas estrategias pueden ser de muy diverso tipo.

---

<sup>33</sup>A los efectos de este ejercicio, conviene interpretar a la variable  $T$  como la diferencia entre los impuestos que recaerían sobre el grupo de existir el aparato tributario y aquellos que el grupo pagaría (incluyendo su parte en la distribución de los costos sociales) de mantenerse la situación de partida.

En la discusión siguiente se supone que, si el sistema impositivo estuviera en operación, el grupo adoptaría una estrategia de tipo ojo por ojo: a partir de un determinado valor "de reserva" de los impuestos (denotado por  $\bar{T}$ ), se aplicaría una acción  $\bar{a}$ , suficiente como para inhibir por un periodo el uso del aparato. Dada esta estrategia del grupo, el gobierno debería decidir si "no hace caso" a la amenaza de la acción, aplicando impuestos a la tasa discrecional,  $T^d$ , o bien se aviene a que los impuestos sean  $\bar{T}$  a fin de evitar la presión del grupo y la pérdida de capacidad tributaria en el periodo siguiente<sup>36</sup>. El objetivo principal del análisis efectuado es acotar los posibles valores de  $\bar{T}$ , para determinar la percepción del grupo de que sucedería si permite la instalación del sistema impositivo.

Dado el supuesto sobre la estrategia adoptada por el grupo, se puede definir a  $\tilde{T}_g \geq \bar{T}$  y  $\tilde{T}_k \geq \bar{T}$  como aquellos valores de impuestos que, respectivamente, dejan indiferente<sup>37</sup> al gobierno y al grupo entre los dos tipos de secuencias posibles: una en donde el gobierno cobra  $\bar{T}$  y el grupo no actúa y otra donde el gobierno cobra  $T^d$  y cero en forma alternada y el grupo actúa y no actúa respectivamente. Entonces puede demostrarse que:

**Proposición 6:** Los valores de  $\tilde{T}_g$  y  $\tilde{T}_k$  satisfacen las siguientes desigualdades:

$$(2) \tilde{T}_g < \frac{T^d}{1+\beta_g}$$

$$(3) \tilde{T}_k > -\frac{T^d + \bar{a}}{1+\beta_k}$$

donde  $\beta_g$  y  $\beta_k$  son las tasas de descuento temporal para el gobierno y el grupo, respectivamente ( $0 \leq \beta_k \leq 1$   $k=g, g$ ).

<sup>36</sup>En el segundo caso la secuencia de movidas es simple:  $\bar{T}$  para el gobierno y NA (no actuar) para el grupo. En el primer caso el grupo actúa cada vez que el gobierno aplica  $T^d$  mientras que al periodo siguiente no se cobran impuestos y el grupo no actúa; es decir  $(T^d, A)$  y  $(0, NA)$  aparecen periodo por medio.

<sup>37</sup>En el sentido de que igualan el valor presente de las utilidades respectivas con tasas de descuento  $\beta_k$  para el grupo y  $\beta_g$  para el gobierno, donde  $0 \leq \beta_k \leq 1$   $k=g, g$ .

La expresión (2) indica que existe un valor de impuestos  $\tilde{T}_0$  tal que, si el grupo lo anuncia creíblemente como "valor de reserva", el gobierno no percibiría incentivos para aplicar impuestos más altos. Ese volumen de impuestos es menor que el que corresponde a la "tasa discrecional" del caso en que el gobierno ignora la posible respuesta del grupo<sup>30</sup>, y fija una suerte de cota inferior a la tasa de impuestos de reserva que razonablemente anunciaría el grupo. Resulta claro que  $\tilde{T}_0$  es creciente con  $T^M$ : para inducir al gobierno a que "ceda", una vez que el aparato tributario está en operación, el grupo debe anunciar un "punto de resistencia" a una tasa de impuestos tanto más alta cuanto mayor la recaudación que el gobierno decidiría obtener en el caso discrecional. Esto sugiere, desde ya, la existencia de un límite a la capacidad del grupo para moderar posibles redistribuciones en su contra si se enfrenta con gobiernos sesgados hacia otros sectores y con un sistema impositivo ya montado.

El resultado dado por la expresión (3) tiene que ver también con la credibilidad del anuncio de la estrategia de ojo por ojo por parte del grupo. Claramente, si el grupo está en mucho mejor posición si el gobierno cede que si no lo hace y lo fuerza así a "cumplir su promesa" de ejecutar la acción, no es demasiado creíble que la estrategia vaya a ser aplicada de hecho. De ahí que, fijar un  $\bar{T}$  "demasiado bajo" hace menos probable que el gobierno vaya a actuar en el supuesto de que impuestos más altos que  $\bar{T}$  llevarán indefectiblemente a la respuesta del grupo. Hay un nivel de impuestos  $\tilde{T}_1$  lo suficientemente alto como para que el anuncio de la estrategia sea absolutamente creíble: esto sucede cuando el grupo es indiferente a que el gobierno ceda o no. En ese caso, figuradamente, el grupo puede "provocar" al gobierno con el

<sup>30</sup>Un resultado algo curioso es que un gobierno "miope" (con  $\beta_0$  muy chico) tendería a definir impuestos muy cerca de la tasa discrecional ( $\tilde{T}_0 \approx T^M$ ). La razón para ello es que si  $\beta_0$  es chico, el gobierno descuenta fuertemente el posible "olagueo" futuro del aparato impositivo, y prefiere aplicar los impuestos "como si" solo tuviera en consideración a lo que recauda en el período corriente.

anuncio de su estrategia, en la seguridad de que el gobierno "sabe" que el grupo decidirá actuar sin ambigüedad si  $T > \tilde{T}_1$ .

De las expresiones (2) y (3) se observa que, si las tasas de descuento temporal son iguales para el grupo y para el gobierno ( $\beta_1 = \beta_0$ ),  $\tilde{T}_1 > \tilde{T}_0$ , es decir, el valor de "credibilidad cierta" pone una cota superior a los impuestos de reserva  $T^*$ . Se observa que, para valores pequeños de los impuestos discretionales ( $T^*$  chico en relación a  $\bar{a}$ , el "costo de la acción" del grupo),  $\tilde{T}_1 > T^*$ : la credibilidad de una estrategia de ojo por ojo es baja, porque los impuestos serían tales que, en comparación con los recursos necesarios para "frenar" la aplicación del sistema impositivo, el grupo preferiría abstenerse de actuar, si no ser "presado" la carga tributaria. Un resultado interesante es que también puede ser  $\tilde{T}_1 > T^*$  para impuestos muy altos: en este caso, el grupo ve su ingreso reducido de tal modo por los impuestos  $T^*$  que preferiría no verse ante la necesidad de actuar en el periodo corriente, para no disminuir aun más su ingreso disponible. Es decir, la credibilidad de un anuncio de que el grupo reaccionaría ante un  $T < T^*$  es poco creíble en los dos extremos:  $T^*$  bajo (el grupo no "tenería interés" en disipar recursos en la acción si los impuestos son moderados) y  $T^*$  alto (el grupo "no está en condiciones" de ejecutar una acción de intensidad suficiente sin afectar excesivamente su ingreso en este periodo).

En resumen, la tasa de impuestos de reserva sería una función creciente de los impuestos discretionales  $T^*$  y, más allá de un cierto límite, un  $\bar{T}$  muy por debajo de  $T^*$  restaría credibilidad a la estrategia del grupo. De ahí que el grupo no está, ya en una buena posición para frenar la aplicación de altas tasas de impuestos si el gobierno decidiera tal cosa contando con un sistema impositivo eficiente.

---

$\tilde{T}_1$  es tanto más alto cuanto menor  $\beta_1$ : claramente, un grupo que descuenta muy fuertemente el futuro resulta poco creíble si anuncia una estrategia que implica "invertir" en una acción en el periodo actual para reducir su carga impositiva en un momento posterior.

Ahora bien, utilizando la proposición 5 puede demostrarse que al grupo le conviene actuar preventivamente cuando  $\bar{a} < \beta \bar{T}$ : la amenaza de impuestos  $\bar{T}$  si el sistema impositivo funciona induce al grupo a frenar ex-ante la construcción del aparato fiscal siempre que los costos de la acción sean lo suficientemente bajos, o los impuestos que se aplicarían en el futuro sean muy altos. Dado que  $\bar{T}$  es creciente con  $T^d$ , cuanto mayor la tasa de impuestos discretionales (esperados) mayor es también la probabilidad de que el grupo reaccione por anticipado. Se aprecia una asimetría, que es el resultado principal del ejercicio: si el grupo percibe que puede tener que interactuar con un gobierno que preferiría aplicarle tasas de impuestos muy altas, su capacidad para ejercer presión (a fin de limitar la carga tributaria) sería baja luego de montado el sistema impositivo, pero al mismo tiempo, el incentivo que percibe para reaccionar fuertemente antes de que el aparato fiscal funcione es grande. Resulta entonces la posibilidad de un "bloqueo", que perpetuaría un sistema tributario ineficiente, si algunos grupos temen que en el futuro el gobierno utilizaría el aparato fiscal para efectuar grandes redistribuciones en su contra.

En términos cualitativos, pueden distinguirse varios casos:

Si  $T^d$  es chico (el gobierno es "moderado" ahora y en el futuro) o el costo de la acción,  $\bar{a}$ , es alto (el grupo es "débil"), el grupo "acepta" la instalación del sistema impositivo, y la tasa de impuestos aplicada posteriormente es cercana a la tasa discrecional  $T^d$ .

Para valores algo más altos de  $T^d$  (en relación a  $\bar{a}$ ), puede ser que el grupo siga permitiendo la puesta en funcionamiento del aparato fiscal, confiando en su capacidad de limitar "ex-post" el valor de la tributación, con la amenaza de actuar si  $T$  supera un valor de reserva  $\bar{T}$ . Los impuestos se establecerían en un punto  $\bar{T}$ , menor que la tasa discrecional.

Si el grupo espera que la tasa de impuestos preferida por el

gobierno ( $T^a$ ) sea muy alta, actuaría por anticipado para evitar que empiece a operar el sistema impositivo<sup>40</sup>.

Del argumento se desprende que, en economías donde existe un potencial de grandes redistribuciones (tal vez, porque hay, o se espera que puede haber, una "polarización" política entre corrientes con preferencias distributivas muy sesgadas) y, al mismo tiempo, los grupos que estarían sujetos a impuestos tienen una alta capacidad de presión, sería particularmente difícil la instalación de un sistema impositivo con bajos costos sociales y, por lo tanto, habría una mayor tendencia a la inflación que de otra manera.

#### 4. Conclusiones

La noción de que el conflicto distributivo promueve la inflación tiene un claro contenido intuitivo. Sin embargo, en cualquier economía existen pujas por el ingreso—en particular, parece natural que los grupos sociales compitan por obtener transferencias del sector público y por minimizar la carga tributaria que recae sobre ellos—sin que ello se traduzca necesariamente en alta inflación. El objetivo de este trabajo ha sido el de explorar cómo ciertos modos de interacción de los

---

<sup>40</sup>Puede observarse que, en el primer caso, en el que  $T^a$  es el gobierno no tiene incentivos para cobrar el impuesto inflacionario, dado que puede transferir todas las preferencias que considera deseables con los recursos derivados del sistema impositivo. Cuando existe un chequeo preventivo del aparato fiscal, el financiamiento del gobierno se ve afectado como en la situación anterior a la existencia del proyecto de sistema impositivo, es decir, se basa en impuestos "discriminatorios" a inflación. El caso intermedio es más complejo, porque el gobierno es capaz de aplicar impuestos de suma fija, pero la suma está limitada por la presión del grupo; por lo tanto, es posible que existan incentivos para el empleo simultáneo del impuesto inflacionario. En la discusión se enfatizaron los dos casos extremos; un análisis más completo requeriría considerar el efecto de la posible coexistencia de los dos tipos de impuestos sobre la estrategia del grupo y sobre el resultado del juego.

actores de la política fiscal pueden dar lugar a tendencias inflacionarias, al no existir instituciones o mecanismos que faciliten establecer una solución consistente de la puja distributiva. Es decir, la hipótesis de partida es que no es sólo la intensidad del conflicto, sino también el modo en que éste se organiza que se asociarían con la inflación.

A menudo se ha observado que, cuando un grupo recibe una transferencia, los beneficios están concentrados, mientras que los costos suelen repartirse entre un gran número de agentes o sectores. Esto implica que cada grupo, individualmente percibe incentivos para aumentar, si le es posible, el volumen de las transferencias que obtiene, trasladando a los demás los costos que representa el financiamiento de esos pagos. Hay un problema similar al que surge en el análisis tradicional de externalidades: los incentivos individuales son tales que la solución puede resultar subóptima; en este caso, el déficit fiscal e, indirectamente, la inflación serían excesivamente altos. Sin embargo, la magnitud del efecto parece depender de cómo se "negocia" la política fiscal. La inconsistencia potencial en las demandas puede limitarse de dos maneras muy distintas. En un primer caso, los grupos tratan bilateralmente con un gobierno que es capaz de imponer sus preferencias distributivas sin considerar las posibles presiones provenientes de los grupos. Aquí, las consecuencias de efectuar transferencias de algún tipo se "internalizan" concentrando las decisiones en un solo agente, cuyo "poder" es tal que puede actuar a discreción; el conflicto distributivo se vuelve irrelevante, excepto a través del "sesgo" del gobierno. Alternativamente, se puede pensar en mecanismos tales que los sectores debatan entre sí, de forma más o menos "abierta", en condiciones que permiten tener en cuenta los efectos agregados de las transferencias específicas (lo cual requiere un modo de organización que reduzca los costos de identificar y expresar esos efectos, y de negociar en consecuencia) y frene las demandas individuales una vez establecida una distribución determinada. Ambas posibilidades parecen corresponder a sistemas políticos

distintos. La impresión que se deriva del argumento es que, dependiendo del régimen político, habría formas diferenciadas de las instituciones fiscales que moderarían las "externalidades" inflacionarias. En especial, la existencia de una negociación presupuestaria centralizada (donde el déficit fiscal no se determina como "suma" de demandas parciales, sino que es el mismo materia de discusión), y de restricciones operativas a la realización de transferencias no contempladas en esa negociación jugarían un papel importante (al menos, como condición necesaria) para moderar la inflación en sistemas "abiertos" (donde la capacidad para influir sobre la política fiscal está distribuida entre diversos sectores. A la inversa, se podría esperar que en economías en que esas instituciones no funcionan y los grupos tienen "voz" para demandar con éxito transferencias en una relación bilateral con el gobierno, habría elevados déficits: en última instancia, los mecanismos de determinación de las variables fiscales no estarían adaptados a la "lógica" que impone el juego político que se desarrolla; el resultado sería una situación subóptima.

La búsqueda de consistencia en las demandas por transferencias redistributivas trata de hacer que los grupos se concentren en los beneficios netos que realizan (en lugar de competir por transferencias "brutas" que, en buena medida, se anulan entre sí), de manera de evitar "duplicaciones" en los fondos que se manejan a través del sistema fiscal. Pero, de cualquier modo, la existencia de un sistema tributario más o menos efectivo parece una condición necesaria para limitar el financiamiento a través de inflación. Al margen de las cuestiones "tecnológicas" asociadas con esto, también se plantea un problema distributivo. Un sistema de impuestos con bajos costos de recaudación es potencialmente un instrumento poderoso para redistribuir ingresos. De ahí surge la posibilidad de una fuerte oposición a una mejora en la estructura impositiva por parte de aquellos grupos que temen verse enfrentados con un aumento de la presión tributaria. Esto puede resolverse de varios modos. En algunos casos, la "capacidad de

respuesta" preventiva de los sectores que se manifiestan opuestos puede ser insuficiente para bloquear la puesta en funcionamiento del aparato impositivo; alternativamente, puede ocurrir que las características del juego político (proyectadas para el futuro) sean tales que no se prevean grandes cambios distributivos luego de montado el aparato, lo que moderaría la resistencia. Cuando ninguna de estas condiciones se cumple, resulta más probable que se recurra al impuesto inflacionario, a menos que sea posible un compromiso que defina el sistema tributario con un horizonte de tiempo relativamente largo y acote con alguna certeza el rango de las cargas que se aplicarían sobre los distintos grupos.

Por supuesto, es mucho más fácil identificar estructuras del juego distributivo que conducen a resultados indeseables que determinar con precisión la naturaleza de un "equilibrio cooperativo" con mejores propiedades y las condiciones para que éste se establezca. Por otra parte, como se mencionó en varias oportunidades a lo largo del trabajo, el análisis de la inflación efectuado aquí es sólo parcial. Sin embargo, la discusión ha permitido sugerir con alguna claridad que la naturaleza de las instituciones fiscales influye significativamente sobre la intensidad del proceso inflacionario; se desprendería de ahí que una estabilización sostenida puede requerir en ciertos casos modificaciones sustanciales en la forma en que se deciden los ingresos y los gastos públicos.