

El papel de la tributación en el desarrollo económico*

The role of taxation in economic development

*Nicholas Kaldor***

ABSTRACT

In this essay, Nicholas Kaldor carries out an in-depth analysis of the ways to encourage development in underdeveloped countries, particularly those of Latin America, through fiscal policies that allow fair, equitable and effective taxation. In this way, he studies various types of taxes and their potential for the purpose of the article, such as taxes on income, on land, on products, as well as on foreign companies, in order for taxes to be effective for each country.

Keywords: Taxation; development; economic policy; underdeveloped countries; income tax. *JEL codes:* H20, H21, O23, N16.

RESUMEN

En este ensayo Nicholas Kaldor realiza un análisis profundo sobre las formas de incentivar el desarrollo en los países subdesarrollados, en particular los de América Latina, mediante políticas fiscales que permitan una tributación justa, equitativa y efectiva. De esta manera, estudia diversos tipos de impuestos y su potencial para el objetivo del artículo, como aquellos sobre la renta, sobre la tierra, sobre los produc-

* Artículo publicado originalmente en 1964 por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Material preparado para la cátedra de Análisis e Instrumentos de la Política Económica, del Curso Básico de Planificación de 1964 del Programa de Capacitación del ILPES.

** Nicholas Kaldor (1908-1986), economista británico de origen húngaro judío.

tos, así como para las empresas extranjeras, con el fin de que se retribuya realmente a los países.

Palabras clave: tributación; desarrollo; política económica; países subdesarrollados; impuesto sobre la renta. *Clasificación JEL:* H20, H21, O23, N16.

I. ASPECTOS FISCALES DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO

1. Los problemas de la tributación en relación con el desarrollo económico se discuten generalmente desde dos puntos de vista diferentes referidos a consideraciones distintas y algunas veces contradictorias: desde los incentivos y desde los recursos. Aquellos que consideran que la falta de incentivos adecuados es el factor responsable del crecimiento y la inversión insuficientes están principalmente interesados en mejorar el sistema impositivo desde la perspectiva de los incentivos por medio del otorgamiento de exenciones de varias clases, lo que da menor importancia a los efectos desfavorables sobre los ingresos públicos. Quienes consideran que el crecimiento y la inversión son insuficientes como consecuencia de la escasez de recursos buscan concentrar su atención en el aumento de la inversión por medio de recursos adicionales que se obtienen a través del sistema tributario, no obstante que ello agudice los efectos contrarios a los incentivos.

2. En mi opinión, una gran parte de la preocupación por el problema de los incentivos es inapropiada, excepto en algunos casos particulares, como el problema de las exenciones otorgadas a extranjeros que pueden aumentar el flujo de capital del exterior.¹ Es la limitación de recursos, y no los incentivos inadecuados, lo que restringe la tasa de desarrollo económico. No es posible exagerar la importancia de los ingresos públicos desde el punto de vista de un desarrollo económico más acelerado. Independientemente de la ideología o el color político de cualquier gobierno, el desarrollo económico y cultural de un país necesita en forma eficiente y continua una creciente provisión de un conjunto de servicios públicos que no producen ingresos económicos, como educación, salud, sistemas de comunicación, etc., generalmente conocidos como de “infraestructura”, que necesitan ser financia-

¹ Véase, más adelante, párrafo 13.

dos por los ingresos estatales. Además, la tributación (u otras contribuciones obligatorias) constituye el instrumento más adecuado a fin de fomentar los ahorros para la formación de capital de origen interno.²

3. El único aspecto común en la gran mayoría de los países “subdesarrollados” es la escasez de ingresos, que hace imposible proporcionar los servicios públicos necesarios en la magnitud adecuada. La hipótesis general es que estos países no pueden salir de su situación debido a su pobreza. No dudamos que el “potencial tributario” (*taxation potential*) de un país pobre —la proporción de su producto nacional bruto (PNB), que puede tomarse por el sector público sin crear presiones políticas y sociales intolerables— es generalmente menor y en muchos casos sustancialmente más pequeño que el de un país rico. Pero más importante es a mi juicio el bajo “coeficiente de utilización” de ese potencial —debido a malas leyes tributarias, administración deficiente o ambas—, el cual a su vez sólo se explica en parte por falta de conocimiento, comprensión o competencia de las administraciones, y es también el resultado de la resistencia de poderosos grupos de presión que obstruyen el camino a una reforma tributaria efectiva. El desarrollo económico en todos estos casos es fundamentalmente un problema político: el asesoramiento del experto puede señalar el camino, pero superar la resistencia a políticas más efectivas para la movilización de los recursos dependerá de la voluntad general de la colectividad manifestada mediante las instituciones políticas.

4. La circunstancia de que los ingresos públicos sean insuficientes tiene dos consecuencias importantes. Obliga a economías excesivas, precisamente, en aquellos gastos públicos (como salud y educación) que son más fácilmente sacrificados en un periodo corto, pero que también son los más importantes desde el punto de vista del desarrollo a largo plazo. Resulta además en déficits presupuestarios crónicos que obligan a las autoridades monetarias a seguir políticas crediticias altamente restrictivas (con el fin de proteger el balance de pagos y limitar la tasa de la inflación), las cuales a su vez tienen efectos inconvenientes sobre la tasa de crecimiento económico, sin compensar totalmente las secuelas que sobre la estabilidad de la moneda tiene una situación débil de las finanzas públicas.

²La otra alternativa es inflación, que comparativamente es un instrumento errático e ineficiente para movilizar los recursos, pues una gran parte de la reducción “forzosa” en el consumo de la masa de población, debida al aumento de los precios en relación con las rentas, se malgasta en incrementos en los consumos de lujo de las clases que perciben ganancias. Asimismo, es difícil pensar que la inflación pueda ser más que un medio temporal para movilizar recursos: una vez que los salarios aumentan como consecuencia del alza de los precios, la tasa de inflación de precios se acelera sin lograrse ahorros ulteriores.

5. Muchos países subdesarrollados padecen no solamente una escasez de recursos, sino también una distribución irracional en lo referente a prioridades en la asignación de los fondos públicos. Puede gastarse demasiado para cubrir las necesidades de defensa (verdaderas o imaginarias) o por motivos de ostentación de distintas clases, como edificios públicos y monumentos, misiones diplomáticas aparatosas, etcétera.

Fuera de señalar estos hechos, es poco lo que puede decirse sobre ello, y en el resto de este trabajo consideraremos el problema totalmente desde el punto de vista de los ingresos: ¿qué determina el “potencial tributario” de un país y de qué manera este potencial puede aprovecharse más plenamente?

6. El “potencial tributario de un país”, como se llamó antes, depende lógicamente en gran parte de *a)* el ingreso real per cápita; *b)* el grado de desigualdad en la distribución del ingreso; *c)* la distribución sectorial del ingreso nacional y la organización social e institucional dentro de la cual se efectúa el proceso de producción de los distintos sectores; *d)* la eficiencia administrativa, etc., de los organismos estatales encargados de la recolección de impuestos.

7. Se afirma en general que los impuestos pueden pagarse únicamente del “excedente económico”: el exceso de la producción sobre las necesidades mínimas de la subsistencia de la población. Más aún, mientras que ese excedente no se consuma por las personas que lo perciben y se ahorre e invierta, no puede ponerse a disposición del sector público, sino a costa de reducir la tasa de acumulación de capital de la comunidad, lo cual tendrá efectos adversos en el desarrollo económico del país a menos que la inversión se haya desplazado de objetivos no esenciales o “de lujo” (como residencias lujosas) hacia objetivos importantes para el desarrollo. Sería más correcto decir, en consecuencia, que el potencial tributario de un país depende del *exceso de su consumo efectivo sobre el consumo mínimo esencial de la población* y de sus inversiones para satisfacer las necesidades futuras de los consumos de lujo.

8. En la práctica, sin embargo, el “consumo mínimo esencial” de una comunidad no puede definirse o medirse; no es simplemente un problema de necesidades biológicas de subsistencia (las cuales a su vez varían sustancialmente según el clima y el lugar), sino de hábitos y costumbres y del nivel real de vida al cual se ha acostumbrado la gran mayoría de la población de una comunidad particular. Siendo que los gobiernos descansan finalmente en el consentimiento de los gobernados, es imposible que, como un simple problema de política económica, se reduzcan los niveles reales de vida de la

masa de la población por medio de la tributación más allá de ciertos límites razonables,³ no obstante que en los países en expansión, con un ingreso per cápita creciente, es siempre posible aumentar el potencial tributario durante un tiempo, al limitar la tasa de incremento en el consumo.

9. Puede suceder por otra parte que la cantidad de alimentos o de otros bienes necesarios producidos en un país sea limitada, no por la disponibilidad de recursos naturales (tierra) o por la falta de conocimiento o habilidad, sino por los hábitos de vida de la población agrícola, cuyas preferencias se inclinan a un máximo de ocio y un mínimo de ingresos materiales, y, en consecuencia, trabaje únicamente lo necesario para llenar sus necesidades tradicionales más urgentes. En esta circunstancia gravámenes adicionales podrían hacerlos trabajar más intensamente y producir más, por ejemplo, al reducir su ocio en vez de disminuir sus niveles de consumo. Los impuestos actuarían como un incentivo para producir más (en oposición a obligarlos a consumir menos), y ello podría no encontrar la misma resistencia, principalmente cuando el aumento en la tributación es gradual. Desde este punto de vista, los países africanos —donde, en general, la escasez de tierra no es un factor limitativo de la producción agrícola— están en posición más favorable que los países subdesarrollados de Asia.

10. Sin embargo, si excluimos el caso en que la tributación sirva como instrumento para aumentar el ingreso real per cápita, el potencial tributario de un país dependerá en gran medida del grado de *desigualdad existente en la distribución del ingreso nacional*, la cual a su vez está estrechamente vinculada con la importancia relativa de las rentas derivadas de la propiedad frente a las rentas derivadas del trabajo, y con el grado de concentración de la propiedad. Al considerar dos países con el mismo ingreso real per cápita, el nivel de vida general de la gran mayoría de la población será claramente menor y el consumo no esencial, mayor, en el país donde una mayor fracción de las rentas totales se perciben por una minoría de ricos.⁴

³ Si esto no fuera así, el potencial tributario variaría enormemente con el nivel efectivo de ingresos per cápita. Suponiendo que éste fuera de 10% en un país con un ingreso per cápita anual de 60 dólares, no sería menor de 82% en un país cuyos ingresos per cápita anuales sean de 300 dólares. Sin embargo, aun en los países más ricos con ingresos per cápita superiores a 1 000 dólares anuales resulta muy difícil tomar de 30 a 35% del PNB por medio de la tributación.

⁴ No se pretende sugerir que la desigualdad de ingresos o la de niveles de consumo podrían eliminarse por medio de la tributación. No es posible en la práctica evitar que el propietario de un negocio próspero goce de los frutos de su éxito durante su vida, de la misma manera que no es posible evitar en un Estado socialista que el talento escaso tenga retribuciones más altas. Es claro, sin embargo, que no todas las formas de situación económica privilegiada llenan una función social positiva —terratinentes

11. Desde este punto de vista, los países subdesarrollados de las diferentes regiones de la Tierra (o aun países particulares dentro de la misma región) tienen las más amplias diferencias. En un extremo, un país como la India, con uno de los ingresos per cápita más bajos, tiene una alta proporción de rentas derivadas de la propiedad dentro del total de la renta (comparable con la de los Estados Unidos, que es el país con mayor ingreso per cápita). En consecuencia, tiene un potencial tributario relativamente alto para su ingreso real per cápita.⁵ En el otro extremo hay algunos países subdesarrollados (principalmente en África) donde las rentas derivadas de la propiedad son relativamente insignificantes.

12. La fracción del ingreso nacional que en los países subdesarrollados se deriva de la propiedad depende en gran medida de la presión de la población sobre la tierra y de los sistemas prevalecientes de tenencia. En los países sobrepoblados del Medio Oriente y Asia, una porción considerable de los ingresos se percibe (o ha sido percibida hasta hace poco) por una clase de terratenientes ricos que no sólo emplean una porción excesiva de los recursos nacionales para sus fines personales, sino que también, al existir, impiden un desarrollo más eficiente de la agricultura. Aun en países donde la relación entre la población y los recursos naturales es relativamente favorable (como en muchos latinoamericanos), cuando las tierras fértiles o accesibles están en manos de propietarios absentistas de tipo feudal, las rentas derivadas de la propiedad de la tierra (y no de su cultivo) constituyen una proporción considerable del total de las rentas producidas. De ello resulta una alta proporción de recursos destinados al consumo no esencial. Lo mismo puede decirse de los países en los periodos iniciales de industrialización, donde las fortunas hechas en el proceso de desarrollo industrial prácticamente escapan a la imposición y donde, en consecuencia, una mayor porción de las ganancias derivadas de la industria y el comercio se destina a consumo personal.⁶ Por este motivo, el “potencial tributario” expresado

absentistas, por ejemplo—, y las experiencias de Europa Occidental y Norteamérica demuestran que el consumo de la clase empresarial puede reducirse dentro de amplios límites por medio de la tributación progresiva, sin interferir con los incentivos ni con los medios de acumulación y crecimiento continuos.

(Es el consumo, más que los ahorros provenientes de las ganancias, lo que muestra grandes diferencias entre los países, de acuerdo con la naturaleza de los sistemas tributarios.)

⁵ A pesar de que el “coeficiente de utilización” de ese potencial parece más bien bajo.

⁶ En un estudio de Chile hace algunos años encontré los porcentajes de distribución del PNB por las distintas categorías de gastos que se muestran en el cuadro 1.

La fracción total de PNB atribuible a la propiedad fue 34%, de la cual las tributaciones directa e indirecta tomaron un poco más de 12% (es decir, 4.5% del PNB) y aproximadamente un quinto (o sea

CUADRO 1. *Chile: distribución del PNB en 1953 por categorías de gastos (en porcentajes)*

Inversión doméstica bruta (pública y privada)	12
Formación bruta de capital fijo	9
Aumento en inventarios	3
Gastos públicos corrientes	11
Consumo personal	77
Asalariados o empleados (69% de la población activa)	37
Otras rentas de trabajo (31% de la población activa)	18
Personas que perciben ganancias, intereses y rentas	22
Total	100

como proporción del PNB en los países semidesarrollados de América Latina (con ingresos per cápita anuales de 200 a 300 dólares) debe ser tan alto como el de los países más desarrollados, a pesar de que los ingresos tributarios en la práctica son generalmente sólo una tercera parte o la mitad de ese potencial.⁷

13. Hay algunos países subdesarrollados en los cuales, aunque no existe una clase de propietarios nacionales, hay empresas extranjeras importantes en su territorio (para la explotación de minerales valiosos o plantaciones), de manera que una parte sustancial de su producto interno bruto (PIB) va a manos de no residentes en el país. Siendo que el derecho de un país para gravar todos los ingresos producidos dentro de su jurisdicción se encuentra establecido en forma definitiva, nos encontramos frente a una fuente de impuestos que es esencialmente idéntica a la de la clase de propietarios nacionales acaudalados. Existe, sin embargo, el peligro de que debido a la relativa facilidad con que esta fuente puede ser explotada (por medio de impuestos de exportación o impuestos sobre la renta y las utilidades), tal imposición pueda llevarse hasta el extremo de impedir el desarrollo de industrias de exportación, que pueden ser fundamentales, a su vez, para el

7.5% del PNB) fue ahorrado. Si un sistema efectivo de tributación, que redujera el consumo de los propietarios a la mitad hubiera existido, se habrían liberado recursos suficientes para duplicar los gastos públicos corrientes o, alternativamente, aumentar la formación bruta de capital fijo en 125 por ciento.

En los países altamente industrializados como los Estados Unidos y el Reino Unido la porción del PNB consistente en ganancias brutas, intereses y rentas es mucho menor (menos de 2% en 1953), y la proporción pagada en impuestos mucho mayor. El consumo de los propietarios únicamente constituyó aproximadamente 7.5% del PNB en el Reino Unido en 1953, mientras que en Chile llegó a 22 por ciento.

⁷ Los ingresos tributarios constituyen 9% del PNB en México, 14% en Chile, 10% en Brasil y 16% en Venezuela (excluyendo las regalías por el petróleo).

desarrollo de la economía.⁸ Por otra parte, muchos países subdesarrollados han estado compitiendo entre sí recientemente al otorgar toda clase de privilegios y exenciones de naturaleza tributaria para las nuevas empresas foráneas que se establezcan, en un intento por atraer capital extranjero a sus países, lo cual ha tenido resultados adversos en su capacidad de recaudar ingresos. Si bien es razonable pensar que un país subdesarrollado obtiene ventajas con el flujo de capital extranjero —aun si las rentas de esas inversiones están exentas del pago del impuesto, debido a los ingresos en sueldos y salarios resultantes y a las ganancias del aumento de las exportaciones—, no puede determinarse con exactitud en qué medida este movimiento de inversiones de capital de los países desarrollados hacia las regiones menos desarrolladas sea una consecuencia de esas medidas de política. De no ser así, esas políticas de *beggar-my-neighbour* para estimular el desarrollo privan a los países no desarrollados de recursos públicos, sin ningún beneficio que compense esa pérdida.⁹

14. Los países subdesarrollados también difieren entre sí en cuanto a la relativa importancia del sector “no monetario” o de subsistencia y el sector “monetario” o de economía de mercado, así como en lo relativo a las clases de empresas que predominan en unos y otros países. Los sistemas más apropiados de tributación cambian según se trate de una economía donde las actividades comerciales y manufactureras se realizan por pequeños negociantes, o de una en que esas actividades se encuentran concentradas en grandes empresas. De igual manera, los sistemas predominantes de tenencia de la tierra, la naturaleza de las relaciones sociales y familiares, la amplitud de la desigualdad económica, etc., requieren diferentes métodos de imposición del sector de subsistencia. La tendencia general de la mayoría de los países subdesarrollados es poner una parte desproporcionada de la carga tributaria sobre el sector “monetario” o de mercado, y una carga insuficiente sobre la agricultura de subsistencia. Las razones para ello son en parte administrativas y en parte políticas —los impuestos que gravan a la comunidad agrícola son bastante más difíciles de determinar y de recaudar y son social y políticamente impopulares porque parecen injustos—; la gente en el sector de subsistencia es individualmente mucho más pobre que la del sector de

⁸ Se dice, por ejemplo, que la imposición excesiva de las minas de cobre de Chile que son propiedad extranjera fue en gran parte responsable de la disminución de la participación relativa de Chile en el mercado mundial del cobre.

⁹ En los párrafos 36 a 38 se amplía la discusión de este punto.

mercado. Sin embargo, por razones que se expresan más adelante en los párrafos 17 y 18, la tributación del sector agrícola tiene un papel importante que desempeñar en la aceleración del desarrollo económico; la imposición desproporcionada del sector de mercado o monetario tiende a retardar el progreso económico, al reducir las fuentes y los incentivos para la acumulación.

15. La conclusión general es que la utilización eficiente del potencial tributario de un país subdesarrollado plantea problemas que difieren según las circunstancias de cada país, a pesar de que algunos aspectos pueden ser comunes a todos ellos. La expresión “países subdesarrollados” abarca una gran variedad de situaciones diferentes y sería más adecuado agrupar a los así descritos en tres o cuatro categorías distintas, pero intentar cualquier clasificación de este tipo haría surgir tantos problemas nuevos como los que se resolverían. Desde el punto de vista de la tributación y de la capacidad tributaria, la amplitud y la importancia de una clase de terratenientes nacionales; la clase de empresas en los sectores secundarios y terciarios; el papel de importancia de las empresas extranjeras, y, finalmente, la competencia y la integridad de la administración tributaria son los problemas principales.

16. En las secciones restantes de este trabajo trataremos separadamente los problemas derivados de *a)* la tributación del sector agrícola; *b)* el papel de la tributación indirecta (impuestos sobre los productos); *c)* la tributación directa sobre la renta y el capital; *d)* la tributación de las empresas extranjeras y de las rentas provenientes del extranjero; *e)* los ahorros obligatorios, y *f)* los problemas de administración tributaria.

II. LA TRIBUTACIÓN DEL SECTOR AGRÍCOLA

17. El aspecto común más importante de los países subdesarrollados es que una alta proporción de la población total se encuentra ocupada en el sector agrícola de subsistencia o sector “primario”. Ciertamente el mejor índice disponible de la etapa de desarrollo económico en que se encuentra un país es la proporción de la población que se dedica a la producción de alimentos para consumo doméstico. Si en las economías más atrasadas y más pobres representa de 80 a 90%; en aquellas relativamente pobres, pero semidesarrolladas, es de alrededor de 40 a 60%, y en las regiones altamente desarrolladas es apenas de 10% o menos. Ello significa que, a medida que avanza

el proceso de desarrollo, la proporción de la población activa dedicada a la producción de alimentos para consumo doméstico se reduce en forma persistente, y que la proporción de la población dedicada a las actividades manufactureras, el comercio y la producción de servicios aumenta en forma continua. Para que ello sea posible es necesario que se incremente de manera constante la proporción de alimentos producidos que no consumen los propios productores, lo cual significa que toda familia dedicada a la producción de alimentos deberá vender una parte cada vez mayor de su producción para el consumo del sector no agrícola. A menos que esto suceda, es imposible la expansión del sector no agrícola de tal forma que proporcione ocupación a una porción mayor de los recursos humanos de la comunidad. Esta expansión del "excedente agrícola" no puede esperarse que surja automáticamente como parte del proceso total de crecimiento de la economía. Los incentivos económicos no operan en la misma manera en el sector de subsistencia que en el industrial o el comercial. Una escasez de alimentos no es probable que lleve a un aumento en la producción; un incremento en el precio de los alimentos producidos localmente puede incluso producir una disminución en las cantidades ofrecidas en venta, ya que induce a los agricultores a reducir sus jornadas de trabajo (o aumentar su propio consumo), si sus necesidades de aquellas mercancías obtenidas a cambio de dinero pueden ahora satisfacerse a cambio de una menor cantidad de productos alimenticios. Pero como una gran parte (y si es necesario una mayor parte) de los ingresos de los trabajadores urbanos se gasta en alimentos, por ser estos artículos indispensables para subsistir, resulta que es la oferta de artículos alimenticios a los sectores no agrícolas lo que limita la demanda efectiva de los productos de dichos sectores. En consecuencia, es el crecimiento en la demanda de trabajo fuera de la agricultura el que resulta limitado por la proporción de productos alimenticios que llega al mercado (en oposición a los consumidos por los agricultores mismos), y no al contrario.

18. De todo ello resulta que la tributación de la agricultura, cualquiera que sea su forma, tiene un papel decisivo en la aceleración del desarrollo económico, ya que es *la imposición de gravámenes obligatorios sobre el propio sector agrícola* la que aumenta la oferta de ahorros en el nivel requerido para el desarrollo económico. Países tan distintos en su organización social o características económicas como Japón y la Unión Soviética han coincidido en defender fuertemente la tributación agrícola para el financiamiento

de su desarrollo económico (en Japón por medio de un impuesto sobre la tierra y en Rusia Soviética mediante un sistema de entregas obligatorias a precios bajos).

19. Un impuesto anual sobre la tierra en la forma de un porcentaje del valor de la producción por acre es una de las maneras más antiguas de tributación tanto en Europa como en Asia. Hasta el principio del siglo, el impuesto sobre la tierra todavía era la principal fuente de ingresos públicos en los países del Medio Oriente, la India y muchas otras regiones (en Europa su importancia relativa ha venido declinando por más de un siglo como resultado de la disminución de la importancia relativa de la agricultura en el total del ingreso nacional). Desde entonces, sin embargo, presiones políticas combinadas con fenómenos monetarios han producido en casi todas partes una erosión prácticamente total de la carga de este impuesto y en la actualidad su rehabilitación confronta graves obstáculos administrativos. Sin embargo, hay muy pocas dudas de que una tributación agrícola más fuerte resultaría en una tasa más acelerada de desarrollo en todos estos países.

20. El principal argumento político contra este impuesto consiste en considerarlo socialmente injusto en su incidencia, siendo que (con base en las necesidades) grava a las familias pobres de agricultores en forma bastante más fuerte que a las ricas. Sin embargo, sería posible evitar los aspectos de injusticia social del impuesto mediante tasas progresivas de acuerdo con el patrimonio total de la familia. Puesto que en muchos países relativamente superpoblados y donde la tierra es escasa la distribución de la propiedad de la tierra es muy desigual (aproximadamente la mitad de la tierra disponible es propiedad de 10% o menos de las familias agrícolas en los casos típicos), es factible exonerar totalmente de este impuesto a los agricultores pequeños y aun así recaudar ingresos sustanciales al hacer que incida en forma progresiva sobre los dueños de grandes propiedades. Sin embargo, un impuesto progresivo sobre la tierra naturalmente provoca fuertes resentimiento y oposición en todos los países donde existe una clase de terratenientes, y hasta ahora desconozco que haya sido adoptado en ningún lugar.

21. Otra objeción que se hace a menudo contra el impuesto sobre la tierra es que requiere evaluaciones periódicas relativamente frecuentes de las propiedades de cada persona, tarea sumamente cara y difícil de realizar. Sería posible, sin embargo, estimar la fertilidad potencial de cada parcela de tierra en particular, en relación con el promedio regional o nacional, sobre la base de criterios más o menos permanentes (como el promedio anual de lluvias,

irrigación, pendiente e inclinación de la tierra, porosidad u otras características del suelo), y una vez que este trabajo de estimación de la “fertilidad potencial relativa” se haya hecho, no es necesario repetirlo a intervalos frecuentes. Por otra parte, el monto de la obligación fiscal podría cambiarse cada año al estimar el valor promedio de producción por hectárea para el país o la región en su conjunto¹⁰ y multiplicarlo por el coeficiente que relaciona la fertilidad de cualquier terreno particular con el promedio nacional.

22. Sería técnicamente posible, en consecuencia, revivir el antiguo impuesto sobre la tierra con el fin de hacerlo más efectivo y más acorde con los principios de equidad aceptados en la actualidad por medio de: *a*) un sistema que calcule el rendimiento potencial de cualquier parcela de tierra, no en términos del valor verdadero del producto, sino en relación con el rendimiento de una tierra con características *medias* en cualquier región en particular; *b*) hacer progresivo el impuesto, de manera que las tasas efectivas de imposición varíen de acuerdo con el valor total de las propiedades de la unidad familiar. Tal gravamen conservaría el mérito de los antiguos impuestos sobre la tierra, en el sentido de que sería sobre el “producto potencial” más que sobre el producto real de cualquier parcela de tierra. Se entiende por “producto potencial” *el producto que daría la tierra cuando al ser explotada se haga con un grado de eficiencia promedio*. De esta manera, el agricultor ineficiente cuya producción es menor que el promedio de la región para ese tipo de tierra sería castigado, mientras que el agricultor eficiente resultaría estimulado. Este impuesto sobre el producto potencial es bastante mejor en sus efectos económicos que cualquiera que use como base el ingreso o la ganancia real y es factible técnicamente de establecerse en agricultura (donde la naturaleza y las cualidades de la tierra proporcionan un patrón de medida) en una forma que no es posible para otros tipos de actividad económica. Daría, en consecuencia, el máximo incentivo a los agricultores eficientes para mejorar la tierra y aumentar su producción. Estimularía también la transferencia de la propiedad de los ineficientes a los más eficientes al aumentar consecuentemente la productividad promedio

¹⁰ Un modo de lograrlo sería hacer una estimación de la producción total de alimentos en el país o la región y dividir dicha cifra entre el número estimado de hectáreas cultivables. Una vez hechas tales estimaciones estadísticas para un número suficiente de años, el valor promedio de producción por hectárea podría ser calculado mediante el promedio móvil de, digamos, los últimos cinco años. En tiempos de sequía, podría dispensarse totalmente el pago del impuesto en toda la nación o en la región afectada, según fuera el caso.

de la tierra y así aproximarla a los niveles logrados por las fincas mejor administradas.¹¹

23. Otra ventaja importante de un impuesto organizado en esta forma es que sería un instrumento poderoso de reforma agraria y su efectividad sobre este particular podría llevarse al nivel deseado al aumentar la tasa de progresividad del impuesto. Podría establecerse al inducir a los propietarios de grandes extensiones —principalmente cuando la escala del impuesto se expresa en términos de tasas efectivas en lugar de marginales— a vender parte de sus propiedades, con el fin de que les sea aplicable una tasa menor del impuesto al quedar comprendidos en una categoría inferior de la tabla; así resultaría una distribución menos desigual de la tierra y crearía al mismo tiempo un mercado más fluido. En muchos países el estancamiento de la agricultura es en gran medida consecuencia de los propietarios absentistas y de la resistencia de los propietarios actuales a desprenderse de sus posesiones, aun cuando ellos no sean capaces de utilizar más eficientemente la tierra. Al hacer el mercado más fluido, el impuesto progresivo aumentaría las oportunidades para que los empresarios agrícolas activos y capaces adquieran propiedades.

24. En algunas regiones subdesarrolladas —como la mayor parte de África— las costumbres tradicionales y el sistema existente de tenencia de la tierra han hecho hasta ahora inasible el establecimiento de un sistema de impuesto anual sobre ésta. En cambio, se ha recurrido a menudo a un sustituto inferior: el impuesto de capitación, el cual se establece generalmente sobre la base del número de personas adultas en cada región. La mayor ventaja del impuesto de capitación es la facilidad de su determinación, y en países donde no existe mucha desigualdad económica en las zonas rurales este tributo no es tan odioso como sería en los países con gran densidad de población, donde prevalece alto grado de desigualdad económica. Sin embargo, un impuesto de capitación no puede nunca realizar las mismas funciones que un impuesto sobre la tierra basado en su fertilidad *potencial*. Un impuesto de capitación, a diferencia de este otro, no da los mismos incentivos para mejorar el cultivo y no contribuye a una mayor fluidez en la propiedad o la ocupación de la tierra. Precisamente porque el impuesto sobre la tierra puede tomar en cuenta las desigualdades económicas, no sólo

¹¹ Una reforma tributaria que siguiera estas directrices induciría evidentemente un mayor aumento en la productividad agrícola si se implantara conjuntamente con otras medidas conducentes a tal fin, por ejemplo, la concesión de facilidades de crédito barato, la implantación de servicios de extensión, etcétera.

puede producir mayores ingresos que el de capitación, sino que sería políticamente más aceptable.

25. No se puede exagerar en darle importancia para el desarrollo económico a un sistema eficiente de tributación del sector agrícola o de subsistencia de la comunidad. A falta de un impuesto directo sobre el sector de subsistencia —bien en la forma de impuesto sobre la tierra o de uno de capitación—, este sector puede gravarse únicamente de manera indirecta por medio de impuestos sobre las mercancías compradas por el sector agrícola. Tales formas de tributación indirecta no pueden, sin embargo, llenar las mismas funciones: ellas no proporcionan los mismos incentivos para un aumento en la producción o para un incremento de las cantidades que llegan al mercado y pueden incluso tender a retrasar el desarrollo de las zonas rurales. Más aún, siendo que es imposible diferenciar por medio de la tributación indirecta entre las distintas clases de consumidores, y siendo que sólo una pequeña parte del ingreso real del sector de subsistencias puede absorberse por el consumo de productos comprados con dinero, los alcances de esos métodos indirectos de gravar el sector de subsistencia son bastante limitados.

III. IMPUESTOS SOBRE LOS PRODUCTOS

26. Mientras que la tributación sobre los productos es un método inadecuado para gravar el sector agrícola, es en cambio una de las formas principales de gravar la economía en general y una de las fuentes más importantes de ingresos públicos. Como una forma de gravar el sector monetario o la economía de mercado, estos impuestos son mejores que los directos, siempre que la economía esté integrada principalmente por pequeñas empresas de pocos empleados. En tales circunstancias el impuesto sobre la renta (ISR) no es un medio conveniente ni eficiente para gravar las ganancias del empresario o (por medio del sistema de retención en la fuente) los sueldos y los salarios de los empleados. Determinar y recaudar los impuestos sobre los productos que cruzan las fronteras es relativamente fácil, especialmente cuando las importaciones y las exportaciones pasan por un puerto. Además, estos impuestos pueden recaer en parte sobre las utilidades de los productores o los vendedores (domésticos o extranjeros), y no solamente sobre los consumidores de las mercancías gravadas, en mayor medida de lo que a veces se cree.

27. Así, en el caso de mercancías importadas para consumo doméstico, en que la importación de ciertos productos se hace por una sola compañía o por un pequeño número de ellas (bien porque la casi totalidad del mercado local está controlada por una sola empresa comercial grande o porque las importaciones están dominadas por empresas de ámbito mundial, como la gasolina y el petróleo), el precio para los consumidores locales puede tender a fijarse al nivel “óptimo de monopolio”, de manera que puede no ser económico para el importador trasladar en su totalidad la carga del impuesto al comprador local. En este caso, el impuesto de importación es parcialmente una forma de gravar las ganancias del importador (que es a menudo una compañía extranjera) y sólo en parte un método de gravar al consumidor local.

28. De la misma manera, en el caso de las exportaciones de productos minerales o de plantaciones, un impuesto sobre las exportaciones puede ser un método más efectivo de gravar las ganancias de las empresas productoras que un ISR, principalmente cuando la compañía que opera localmente es subsidiaria de una empresa extranjera que es además su asociada en las actividades comerciales, de manera que las ganancias declaradas por la compañía local pueden ser arbitrarias.¹²

29. No obstante que es posible modificar la tasa de los impuestos sobre los productos de acuerdo con el mayor o menor grado en que las mercancías sean de lujo o suntuarias —así se introduce una cierta progresión en el sistema—, las posibilidades de rendimiento de los impuestos sobre los artículos de lujo son limitadas, ya que el total de las importaciones puede ser pequeño y su consumo puede disminuir sustancialmente como consecuencia de una tributación fuerte. Para obtener el máximo de ingresos públicos, es necesario gravar artículos de consumo general —telas de algodón, azúcar, harina, cerveza, tabaco, parafina, etc.—, lo cual suscita problemas de tipo político resultantes de una disminución en los niveles de vida a que está acostumbrada la gran mayoría de la población. Sin embargo, ésta no es una característica privativa de tales impuestos, sino de la tributación en general. Es imposible aumentar los ingresos tributarios en forma rápida y sustancial sin una resistencia del público —cualquiera que sea la forma de tributación que se emplee—, no obstante, por supuesto, que una comunidad aceptará más fácilmente el sacrificio cuanto más convencida esté de su necesidad.

¹² Se afirma que la industria del té en Ceilán ha sido severamente obstaculizada debido a la tributación excesiva por medio de impuestos a la exportación.

30. Finalmente, existe la posibilidad de un *impuesto general sobre las ventas* recaudado al nivel de los vendedores al por menor, y que cubra una gran cantidad de mercancías. Éstos son una característica común de muchos países desarrollados; la experiencia de la India demuestra que también puede establecerse con éxito en los países subdesarrollados, al menos cuando existe un nivel razonable de eficiencia en la administración pública.

IV. IMPUESTOS DIRECTOS SOBRE LA RENTA Y EL CAPITAL

31. La importancia que los impuestos directos progresivos sobre la venta y el capital deberían tener dentro del sistema tributario depende de la etapa de desarrollo económico y social de un país. La experiencia de un gran número de países muestra que los impuestos sobre la renta o las ganancias solamente pueden establecerse con éxito sobre las grandes empresas o sobre sus empleados. En muchas regiones subdesarrolladas la mayor parte de los ingresos producidos por el ISR proviene de las grandes empresas y los empleados públicos. La amplitud de la aplicación del impuesto a pequeños comerciantes, artesanos y profesionales encuentra serias dificultades administrativas, porque no hay forma de determinar los ingresos cuando no se llevan registros adecuados, ni se elaboran ni comprueban las cuentas respectivas. A menudo se sugiere que una mejor forma de alcanzar por la tributación directa a los pequeños y medianos comerciantes sería el empleo de un impuesto sobre el valor del patrimonio por medio de uno sobre el patrimonio neto, ya que el patrimonio (sea en la forma de terrenos y construcciones, plantas y maquinaria o inventarios) es más difícil de ocultar que la renta. Sin embargo, en los pocos países subdesarrollados donde se han establecido impuestos progresivos sobre el patrimonio neto (como la India y Ceilán) se han otorgado niveles elevados de exención y han sido concebidos como una forma complementaria de imposición de las personas acaudaladas y no como un impuesto sobre los negocios pequeños y medianos, de manera que no hay una experiencia que nos permita estimar el éxito de este sistema al ponerse en práctica.

32. En los países semidesarrollados con grandes empresas dedicadas a la industria y el comercio y con una clase acaudalada de capitalistas nacionales, los impuestos progresivos sobre la renta y el capital son potencialmente muy importantes, tanto para atenuar las crecientes desigualdades económi-

cas entre las distintas clases (y las tensiones políticas y sociales que de ello resultan) como para disminuir la parte de los recursos nacionales destinados a los consumos de lujo innecesarios desde el punto de vista social.¹³

33. Sin embargo, difícilmente puede mencionarse un país semidesarrollado del que pueda decirse que tiene un sistema eficiente de tributación personal (con la excepción de los impuestos sobre sueldos y salarios). En la mayoría de los países de América Latina, por ejemplo, a pesar de que las tasas nominales del impuesto llegan a niveles relativamente altos —comparables a los de los Estados Unidos o Inglaterra—, la proporción de las rentas más elevadas que se pagan efectivamente como impuestos (de acuerdo con la información disponible) es considerablemente menor que la correspondiente a los ingresos menores y medianos. Ello es atribuible en parte a una legislación tributaria defectuosa; por ejemplo, muchos países adoptan el sistema llamado “cedular” de impuesto a la renta, que grava separadamente las rentas de distintas fuentes (y que no comprende categorías importantes de renta) en lugar de un impuesto global sobre el total de los ingresos, como en los Estados Unidos o Europa Occidental. En parte ello resulta del régimen jurídico existente, que permite el anonimato en la propiedad del capital (principalmente, por el sistema de “acciones al portador” en el caso de sociedades o el sistema de “banami” en la India) e impide una tributación efectiva sobre las rentas provenientes del capital o sobre el patrimonio (bien en la forma de impuestos sobre las sucesiones o de impuestos anuales sobre el capital). También es el resultado de pura ineficiencia (y, dentro de ciertos límites que no es posible precisar, posiblemente también de la corrupción) de la administración, y obstaculiza que las disposiciones legales sean efecti-

¹³ Este objetivo no puede alcanzarse por medio de un sistema de tributación progresiva sobre los productos solamente. Como las mismas mercancías son compradas por gente de niveles muy diferentes de riqueza —los más ricos compran más clases de bienes y servicios y no simplemente más artículos “de lujo” — y como muchas de las cosas en que los ricos gastan no pueden ser gravadas efectivamente —servicio doméstico, viajes al extranjero, antigüedades, etc.—, la capacidad de gasto de las clases acaudaladas no puede ser siempre gravada por medio de impuestos sobre productos en forma tan efectiva como al aplicar impuestos progresivos sobre la renta o el patrimonio.

Se sostiene a veces que el “consumo de lujo” de los ricos en países subdesarrollados se dedica en gran medida a la compra de servicios (es decir, servicio doméstico), lo cual aumenta el volumen de empleo y así cumple una importante función social. Este argumento, sin embargo, no tiene en cuenta que la oferta de bienes-salario (especialmente alimentos) es lo que limita el volumen total de empleo que puede ofrecerse fuera del sector agrícola sin crear inflación; cuanto más gente se dedique a trabajos improductivos menos campo queda para el empleo productivo. La sola existencia de un excedente de trabajo en una comunidad no implica, por consiguiente, que tales consumos de lujo no sean perjudiciales o no supongan el uso de recursos escasos.

vamente aplicadas aun dentro de los alcances limitados que el sistema actual de la legislación positiva permitiría.

34. En el caso de América Latina, la reforma más importante es indudablemente el establecimiento de un impuesto general y uniforme sobre el total de los ingresos de las personas, de cualquier fuente que se originen, y que se base en un concepto amplio de renta, el cual comprenda todas las ganancias y los beneficios que aumentan el patrimonio neto potencial en un periodo de tiempo determinado. Algunos países latinoamericanos ya han establecido, además del impuesto cedular, un impuesto suplementario: el “impuesto global complementario” sobre el total de los ingresos de las personas. Según lo demuestra la experiencia inglesa del ISR, no es necesario establecer dos impuestos distintos para tener uno progresivo efectivo sobre la totalidad de la renta. Es posible refundir los impuestos cedulares actuales (y conservar sus ventajas administrativas) en un impuesto global que haga determinaciones provisionales de las rentas en cada cédula (al emplear al máximo el sistema de retención en la fuente) y ajuste el monto del impuesto final con base en una declaración general. Cualquiera que sea el sistema que se adopte, no existe justificación para continuar aplicando diferentes escalas de impuesto y distintos grados de progresión en las tasas para las diversas fuentes de renta, a menos que se considere conveniente discriminar entre las rentas provenientes del trabajo y del capital, pero este objetivo puede lograrse en mejor forma con un impuesto suplementario sobre el patrimonio neto, lo cual se describe adelante en el párrafo 37. En referencia a las ganancias de las compañías, por otra parte, es mejor seguir el sistema de los Estados Unidos de gravar las ganancias de las sociedades con un impuesto proporcional, distinto del ISR, aplicable a los accionistas por los dividendos que les sean distribuidos.

35. Una reforma efectiva de la tributación de la renta en los países de América Latina debe, en mi opinión, llenar cuatro requisitos fundamentales:

- a) El primero es que el impuesto debe tener una base amplia. Debe comprender las ganancias de capital, así como las rentas percibidas en la forma de dividendos, intereses, etc. Debe extenderse a la renta derivada de la tierra y la vivienda, incluyendo la renta potencial de quienes habitan su propia casa. Se deben suprimir las exenciones sobre los intereses de bonos del Estado o de hipotecas, que en la actualidad limitan la efectividad del impuesto en muchos países.

- b) El segundo requisito es que la familia debe ser la unidad económica considerada para la tributación personal y no los individuos. Esto implica que las rentas del marido, la esposa y los hijos menores deberían sumarse para fines impositivos (como se hace en Francia), pero deberían concederse deducciones personales amplias que permitan dar un tratamiento diferencial de acuerdo con el tamaño de la familia. Es un problema a decidir si esto puede lograrse mejor al adoptar el “sistema de cocientes” francés (en el cual se dividen los ingresos totales entre el número de adultos y se grava a cada uno separadamente) o con cualquier otro sistema que establezca un máximo y un mínimo de impuesto deducible por cada miembro de la familia.
- c) El tercer requisito es adoptar tanto como sea posible el sistema de pago por retención o deducción en la fuente, para cada categoría de renta, al aplicar un porcentaje general (de preferencia de tasa máxima), debiendo hacerse la devolución del exceso retenido una vez determinada la cuantía final de impuesto. Para proteger la conveniencia del contribuyente, sería aconsejable que el gobierno le pagara intereses sobre las cantidades retenidas en exceso, por todo el tiempo que aquél no ha podido disponer de ellas.
- d) El cuarto requisito, tal vez el más importante, es que la escala de las tasas debe ser simple y moderada. No tiene objeto comenzar a exigir impuestos con tasas muy bajas; 10% debería considerarse como la alícuota mínima aplicable a los ingresos superiores al nivel exento; tampoco se justifica establecer en la tabla muchos tramos o categorías de renta. Considero que la tabla no debería establecer más de seis a ocho categorías que graven las rentas en exceso de cierto nivel a una tasa uniforme. Las tasas o alícuotas del impuesto de uno a otro tramo de ingresos deberían aumentar con diferencias de 5% entre ellas, hasta un máximo de 40 a 45%. Es condición esencial para un sistema efectivo, libre de evasiones, que las tasas máximas del impuesto no sean desproporcionadas. Tasas marginales superiores a 50% afectan desfavorablemente las posibilidades de una reforma tributaria efectiva. Cuando las tasas nominales del impuesto alcanzan niveles muy elevados (hasta 80 o 90% en algunos casos), es imposible en la práctica extenderlo a todas las clases de renta (por ejemplo, las ganancias de capital) o eliminar las numerosas exenciones. Es también imposible asegurar el cumplimiento de las leyes por los contribuyentes y administrarlas efectivamente —las

tasas elevadas del impuesto son a menudo excusas para no cambiar un sistema ineficiente—, y las cantidades dejadas de percibir en ingresos públicos a causa de un sistema de impuestos deficiente son probablemente mucho mayores que los ingresos que se recaudan de los contribuyentes sujetos a las tasas marginales más elevadas del impuesto.

36. Sería extendernos más allá de los límites de este trabajo considerar estos requisitos con más detalle, más aún cuando los requerimientos específicos de una reforma tributaria varían considerablemente, según las características de cada país. Tengo el convencimiento, sin embargo, después de estudiar el problema en varios países,¹⁴ de que en todos los que han alcanzado una etapa de desarrollo donde surge la necesidad de un sistema efectivo de tributación personal directa no existen obstáculos técnicos o administrativos insuperables para su adopción, siempre que esa necesidad se reconozca en forma suficiente y que la oposición de los intereses creados a las reformas legales e institucionales pueda vencerse.¹⁵

37. Además de los gravámenes sobre la renta de las personas físicas y las sociedades, un sistema efectivo de tributación directa debería incluir impuestos sobre la riqueza personal que pudieran administrarse conjuntamente con el ISR. Este gravamen debería establecerse en dos formas distintas. La primera es un impuesto anual, relativamente pequeño, sobre el patrimonio neto (como el que ahora se emplea en varios países europeos, la India y Ceilán), que es la forma más apropiada de gravar la capacidad impositiva adicional de quien tiene un patrimonio. Es obvio que entre dos individuos con ingre-

¹⁴Dos de estos estudios han sido publicados. Véanse Ministry of Finance (1956) y Government Publication Bureau (1960).

¹⁵Entre las reformas legales necesarias la más importante es la abolición del difundido sistema de anonimato en la propiedad mueble (es decir, bonos, obligaciones o acciones ordinarias). En tanto que la riqueza pueda esconderse en un anonimato completo por el simple expediente de transferir la propiedad de bienes físicos a personas jurídicas, que pueden emitir títulos al portador, es imposible establecer un sistema general y efectivo de impuestos sobre la renta, o tener impuestos efectivos sobre el patrimonio o las sucesiones. Es posible gravar los dividendos en alguna forma de impuestos sobre los pagos efectuados, pero es imposible en la práctica gravar las ganancias realizadas en la venta de valores, como también las realizadas en la venta de bienes inmuebles, puesto que los dueños de tales bienes pueden ocultar su patrimonio al acogerse en el expediente de sus propietarios mediante compañías con acciones. Sería posible conseguir la mayor parte de las ventajas de un sistema de acciones nominativas (como el que existe en Inglaterra o los Estados Unidos) al dictar una disposición que obligue a los tenedores de acciones a mantenerlas depositadas en forma permanente en determinados bancos especialmente designados, los cuales estarían obligados a llevar un registro actualizado de todos los depositantes y que, por lo tanto, proporcionaría información sobre todos los cambios en la propiedad de dichos valores.

son iguales, aquel que tiene un patrimonio además del ingreso está en mejor situación, y en consecuencia tiene mayor capacidad contributiva que el que no tiene un capital. Considerando que los individuos poseen riquezas y perciben ingresos en proporciones ampliamente variables, un impuesto sobre el patrimonio neto, complementario de un ISR, es un sistema más justo para tomar en cuenta esas diferencias que el método alternativo de gravar las rentas provenientes del capital (las rentas que se denominan no ganadas) a una tasa más alta que la renta proveniente del trabajo. Además, de acuerdo con la experiencia en muchos países, un sistema combinado de impuestos anuales sobre el patrimonio y la renta mejora la eficiencia de administración de manera sustancial, ya que hace la evasión y la ocultación más difíciles que un sistema que grave la renta o el patrimonio únicamente. También en este caso un sistema efectivo de impuesto anual sobre el patrimonio debería tener tasas moderadas (comenzando con 0.5% anual, con una exención total para los patrimonios menores de 10 000 a 20 000 dólares estadounidenses) y con una tasa máxima que no excediera de 1.5% anual o, cuando más, 2 por ciento.

38. Otra forma de tributación de la riqueza surge en relación con las transferencias de propiedad a título gratuito de una generación a otra, generalmente, en forma de un impuesto sobre las herencias que grava la transmisión por causa de muerte, aunque en algunos países, con base en que las donaciones entre vivos son una forma fácil de evitar el impuesto sobre las herencias, se establece también un impuesto complementario sobre las transferencias entre vivos (usualmente llamado impuesto de donaciones). El sistema ideal sería un solo impuesto sobre todas las transferencias a título gratuito, al cual estaría obligado el heredero, legatario o donatario, conforme a una tarifa progresiva no aplicada sobre el monto de la herencia o la donación, sino sobre el monto total del patrimonio (incluyendo la propia donación o la herencia) del heredero o donatario. En muchos países se reconoce la necesidad de los impuestos sucesionales como un medio de contrarrestar la tendencia a una creciente concentración de la riqueza producida por la acumulación de varias generaciones sucesivas. Un sistema impositivo que determine el impuesto de acuerdo con el patrimonio del que recibe la transferencia, más que sobre la riqueza del que la trasmite, es evidentemente más justo y más apropiado para promover una mejor distribución de la riqueza. Sin embargo, su administración plantea grandes dificultades y puede solamente recomendarse como una propuesta factible para aquellos países que

pueden llevar un registro completo del activo de todas las personas acaudaladas. Ello es en todo caso necesario para lograr una tributación efectiva sobre las rentas derivadas del capital (incluyendo la oposición de las ganancias de capital) y para un impuesto anual sobre el patrimonio neto, así como un impuesto sobre las transmisiones a título gratuito.

39. Además de los impuestos sobre la renta, algunos países de América Latina establecen impuestos importantes sobre las nóminas de salarios relacionados con sus sistemas de seguridad social. Ello crea sus propios problemas que no podemos considerar aquí. Debemos, sin embargo, señalar que las amplias diferencias en las contribuciones de seguridad social en los distintos países (de la misma manera que las amplias diferencias en los sistemas de tributación sobre la renta y las ganancias) pueden ser una fuente importante de distorsiones en la asignación de recursos entre los países, y si los países de América Latina se encaminan hacia la integración económica en forma similar a los de la Comunidad Económica Europea, sería muy conveniente introducir mayor uniformidad en sus sistemas de contribuciones de seguridad social, así como en sus sistemas para gravar la renta y las ganancias.

V. TRIBUTACIÓN DE LAS EMPRESAS Y RENTAS EXTRANJERAS

40. El tratamiento impositivo de las empresas extranjeras y la inversión externa plantea dos claros problemas a los países subdesarrollados. El primero se refiere a considerar la pregunta de hasta dónde deben llegar los países subdesarrollados en el otorgamiento de concesiones especiales —en la forma de exoneración de impuestos— para atraer empresas y capital extranjero a sus países. El segundo problema se refiere a determinar el método más adecuado para gravar las ganancias de las empresas extranjeras cuando no hayan sido declaradas exentas. Ambos plantean dificultades como consecuencia de cambios experimentados desde la segunda Guerra Mundial.

41. La inversión extranjera en cualesquiera de sus formas es la mejor esperanza de un desarrollo acelerado para muchos países subdesarrollados; puede incluso ser indispensable en etapas críticas del desarrollo, cuando la industrialización genere aumentos en las importaciones de maquinaria y materias primas, antes de que haya un incremento correspondiente en las exportaciones que permita su financiamiento. Las empresas extranjeras pueden ser indispensables también en la disseminación de los conocimientos

(*know-how*) necesarios para un desarrollo eficiente de las industrias locales. Además, en el caso de muchos países, la producción y la exportación de minerales valiosos descubiertos en esas áreas constituyen la única esperanza de crear un “excedente económico”, que es requisito necesario para su desarrollo interno. En muchos países la producción minera para la exportación constituye una fracción considerable del producto nacional bruto y es la fuente principal de sus ingresos públicos. Resulta evidente que debe desarrollarse la producción de esos minerales en beneficio de los países subdesarrollados, a la que debe seguir el desarrollo de facilidades para su transformación que promuevan el desarrollo industrial; es mejor exportar aluminio que bauxita, o cobre refinado que mineral de cobre; es mejor para las regiones productoras de petróleo tener sus propias refinerías para exportar el petróleo refinado. La gran mayoría de los países subdesarrollados no tiene las posibilidades financieras ni los conocimientos para emprender esas actividades por su cuenta; además, la comercialización de estos productos está controlada por las grandes empresas internacionales.

42. Por otra parte, en un sentido amplio puede afirmarse que el monto de las inversiones que las grandes empresas internacionales están dispuestas a efectuar en la minería y en actividades de transformación depende de su apreciación de conjunto de las necesidades del mercado mundial y del crecimiento de ese consumo. No puede decirse, en consecuencia, *a priori* que ninguna concesión especial (en la forma de exoneración de impuestos, etc.) otorgada por los países productores pueda tener un efecto importante sobre el movimiento total de las inversiones internacionales. Pueden tener efectos significativos, sin embargo, en su distribución: ya que la mayor parte de los minerales básicos se encuentra en diferentes regiones, es natural desde el punto de vista de los intereses del capital internacional desarrollar sus actividades en aquellos países que ofrecen las perspectivas más favorables, considerando tanto el costo de producción como el tratamiento impositivo de las ganancias que se obtengan. Pero esto a su vez lleva a una competencia perjudicial en el ofrecimiento de concesiones especiales al capital extranjero. Mientras que cualquier país en particular obtendría normalmente ventajas con el ofrecimiento de esas concesiones de impuestos, si éstas se determinan en relación con el tratamiento impositivo que otros países conceden a las empresas extranjeras, el mero hecho de que varios países entren en competencia entre sí para obtener una mayor porción de tales inversiones determinará que toda nueva concesión ofrecida por un país sea imitada por otros,

de manera que finalmente todos ellos disminuyan sus posibilidades de obtener una parte razonable de las ventajas de esas inversiones, sin beneficiar a ninguno de ellos —las concesiones competitivas se anularán a la larga unas con otras—.

43. La situación es básicamente distinta cuando las concesiones ofrecidas a las empresas extranjeras tienen por objeto el desarrollo de industrias locales, principalmente para abastecer el mercado interno. En estos casos las exenciones de impuestos pueden tener el efecto de aumentar el flujo *total* de inversión intencional; un proyecto específico para desarrollar una fábrica local de productos textiles, una de cemento o una planta de ensamble puede parecer suficientemente atractivo al ofrecerse las exenciones de impuestos, lo cual podría no ser así de no haber tales exenciones.

44. El problema de hasta dónde los países subdesarrollados *en conjunto* deberían llegar en el otorgamiento de tratamiento impositivo privilegiado a la inversión extranjera (o para el caso a las empresas locales) es en consecuencia un problema complejo que no puede resolverse en forma general en un sentido o en otro. En aquellos casos en que las exenciones tienen el objeto de aumentar la corriente total de inversiones, resulta clara la conveniencia de dejar de percibir ingresos públicos adicionales, aun por un tiempo considerable de años, ya que la tasa de crecimiento económico puede incrementarse sustancialmente como resultado. Pero en otros casos no es así, y en vista de la errática multiplicación de exenciones tributarias de varias clases en los últimos años, hay una clara situación que amerita discusiones internacionales encaminadas a suscribir convenios o acuerdos a fin de eliminar los elementos de competencia indeseable, los cuales, sin lugar a dudas, prevalecen en la actualidad. Es en interés de los países subdesarrollados en su conjunto que el tratamiento impositivo —tanto en cuanto al alcance como a las tasas de tributación de las empresas y a la naturaleza y extensión de las exoneraciones de impuestos concedidas— sea uniforme en la medida de lo posible, y que los países individualmente no ofrezcan concesiones adicionales, excepto cuando medie un acuerdo con los otros países.

45. El segundo problema importante se relaciona con la forma en que las ganancias de las compañías extranjeras dedicadas a la producción para la exportación (o al comercio de importación) se deben gravar. La manera más satisfactoria es un impuesto sobre las ganancias obtenidas de las actividades locales. Un impuesto a la exportación, como hemos señalado, puede ser una forma poderosa de tributación, pero no es un sustituto satisfactorio de la

imposición de las ganancias: si el impuesto de exportación es fuerte, puede tener efectos que limiten el proceso de desarrollo; si no lo es, no producirá rendimientos adecuados. Los impuestos sobre las utilidades son menos desalentadores para el inversionista extranjero, precisamente porque su carga depende de las ganancias efectivamente realizadas; si las actividades no tienen éxito (ya porque se encuentren costos no previstos en las actividades locales o porque las condiciones del mercado no sean favorables), los empresarios son excusados de la carga del impuesto.¹⁶

46. El problema con los impuestos sobre las utilidades, por otra parte, es determinar la ganancia real en todos aquellos casos en que las compañías residentes que operan en el país son simplemente sucursales o subsidiarias de empresas internacionales, y sus operaciones comerciales no pueden controlarse fácilmente, pues tales corporaciones venden a (o compran de) compañías no domiciliadas que pertenecen al mismo grupo. Los precios en esas transacciones son en la práctica para fines contables internos de las propias empresas. Es generalmente sabido que una firma internacional que opera con una cadena de empresas subsidiarias puede fácilmente “desplazar” sus ganancias de un lugar a otro, al cambiar los precios que las subsidiarias (o compañías asociadas) se cargan entre sí. Siempre que las ganancias sean gravadas por el impuesto en todas partes y mientras las tasas de tributación no difieran mucho, el incentivo para tal “desplazamiento de ganancias” no será muy grande, principalmente cuando las tasas del impuesto son más fuertes en los países donde se encuentra situada la casa matriz que en los subdesarrollados donde operan las sucursales o subsidiarias. Sin embargo, después de la guerra las firmas internacionales han venido haciendo un uso cada vez mayor de los llamados “paraísos tributarios” (*tax heavens*), al establecer compañías tenedoras de acciones o subsidiarias en países donde las ganancias están exentas del impuesto (o donde las tasas son nominales) o que no incluyen en las utilidades imponibles las ganancias resultantes de las actividades desarrolladas en el exterior por las compañías domiciliadas.¹⁷ El resultado de esto ha sido que una proporción cada vez mayor de las ganancias de esas firmas se ha movido hacia esos paraísos tributarios;

¹⁶ Por esta razón, los impuestos a la exportación se establecen en muchos casos de acuerdo con una escala variable, cuya incidencia depende de los precios efectivamente percibidos en relación con un cierto promedio.

¹⁷ Para una descripción de las ventajas ofrecidas por esos paraísos tributarios, véase Gibbons (1957).

se priva en esta forma de ingresos a los países productores y a los países consumidores.¹⁸

47. En esta forma, las ganancias obtenidas en la extracción y la transformación de minerales disminuyen artificialmente, lo que da a las exportaciones en las facturas valores sustancialmente menores. Las ganancias derivadas de la importación y la distribución local de productos o servicios extranjeros pueden también reducirse de la misma manera al facturar los precios de las importaciones a niveles más altos.¹⁹

48. Tarde o temprano la distribución arbitraria de ganancias derivadas de la producción o la distribución de productos que entran en el comercio internacional hará necesario que los países vayan más allá de las cuentas de las compañías locales, y si fuera necesario les imputen utilidades sobre la base de una fracción adecuada del total de las ganancias mundiales de las empresas que mantienen sucursales o subsidiarias locales. Aquí también nos encontramos con un campo fructífero para la cooperación internacional. Si fuera posible llegar a acuerdos entre los varios países sobre la forma de tratarse estos problemas, podrían resolverse de manera más efectiva que si cada país tratara de actuar aisladamente.

49. Un problema relacionado, que conviene considerar ahora y que tiene importancia significativa para los países de Latinoamérica, es el relativo a las rentas percibidas del exterior por un contribuyente domiciliado. La gran mayoría de los países latinoamericanos no grava estas rentas en la actualidad (a pesar de que están sujetas a retención en el país extranjero donde la renta se origina). Por otra parte, la práctica actual en la mayor parte de países con un impuesto sobre la renta global es gravar tanto la renta de origen extran-

¹⁸ Este problema no es exclusivo de los países subdesarrollados, sino que afecta también a los países de las compañías matrices, como lo demuestran los esfuerzos actuales de la administración de los Estados Unidos para lograr que su legislación tributaria sea modificada de manera que comprenda las utilidades de las compañías asociadas y subsidiarias extranjeras dentro de los alcances del impuesto sobre las sociedades de los Estados Unidos.

¹⁹ En el caso de la industria petrolera internacional ha habido la tendencia a establecer la estructura de precios de modo que las utilidades derivadas del conjunto de las operaciones internacionales aparezcan concentradas en la producción de petróleo crudo y no en la refinación ni la distribución de los productos del petróleo. Las razones de esto han de buscarse en parte en consideraciones tributarias (puesto que las regalías pagadas a los gobiernos de los países productores de petróleo califican como compensación de impuestos en el país de "origen") y en parte en consideraciones políticas y estratégicas. El resultado, sin embargo, ha sido que los países productores de petróleo han conseguido mayores ingresos de lo que hubiera sido posible, si hubiera existido un mercado competitivo libre, en tanto que los países consumidores de petróleo (tanto los desarrollados como los subdesarrollados) se han visto privados de ingresos (excepto los recaudados por concepto de impuestos de importación o impuestos al consumo).

jero de los residentes como los ingresos que provienen del país y que perciben los no residentes, aunque en la mayoría de los casos (y como resultado de los numerosos convenios de doble tributación suscritos después de la guerra) el ISR que se paga en el país donde se origina la renta se considera deducible en la forma de un crédito contra el monto de la obligación doméstica de quien percibe el ingreso.

50. Hay indudablemente argumentos justificados, por razones de equidad, para extender la obligación del pago del ISR a las rentas recibidas del exterior, y es bien conocido que personas residentes en muchos países latinoamericanos poseen cantidades considerables de capital en el extranjero. Precisamente uno de los argumentos que se aducen con más frecuencia contra una reforma tributaria efectiva es que “empujaría” capital hacia el extranjero con perjuicio para la economía. La dificultad es de carácter práctico y consiste en obligar a los contribuyentes domiciliados a declarar sus activos en el extranjero y las rentas derivadas de ellos. Una solución efectiva de este problema requiere la cooperación de los gobiernos de aquellos países extranjeros donde esos capitales están situados. Algunos países ya proporcionan tal información sobre una base recíproca en virtud de convenios internacionales de tributación, y éstos, indudablemente, podrían ser inducidos a dar también la misma información a los gobiernos de América Latina. Otro problema que también debería estudiarse es la medida en que sería posible seguir el sistema inglés, en el cual todas las acciones nominativas extranjeras (fuera del área de la libra esterlina) deben inscribirse, no con el nombre del propietario, sino de un *recognized marking name* (el nombre de una institución financiera local) que deduce el ISR causado por los dividendos pagados al propietario de las acciones. Si la cooperación de los Estados Unidos y algunos países europeos pudiera obtenerse con el fin de proporcionar información a los gobiernos de Latinoamérica sobre los capitales situados en su territorio por latinoamericanos, los países estarían en situación de asegurar un razonable grado de cumplimiento con las disposiciones legales.

VI. AHORROS OBLIGATORIOS

51. Una forma relativamente nueva de incrementar los recursos internos para el desarrollo que se ha establecido en varios países (como Turquía, Ghana, Guayana inglesa, Brasil y otros) es el ahorro obligatorio. Por

medio de este sistema se obliga a los individuos y a las empresas a destinar cierto porcentaje de sus rentas a la compra de bonos no negociables que devengan intereses y sean amortizables (junto con el interés devengado) a los cinco, siete o 10 años. El sistema se administra generalmente en relación con el ISR o (como en Ghana) con la compra de cosechas por una “comisión de ventas”. La ventaja de este sistema, si se le compara con las formas corrientes de tributación, es que a la gente se le pide simplemente posponer su consumo y no dejar de hacerlo por completo; consideraciones de equidad no requieren ninguna forma de trato diferencial a los contribuyentes o de tasas progresivas como con el ISR y, en consecuencia, cantidades sustanciales pueden recaudarse con tasas relativamente moderadas. Así, esta recaudación obligatoria se impone generalmente sobre los asalariados a una tasa proporcional de 3 o 5% sobre el total de la renta, si bien la obligación únicamente se extiende a aquellos individuos cuyos ingresos exceden de ciertos niveles mínimos. Puede establecerse la misma obligación sobre las empresas y los profesionales, generalmente a una tasa más elevada.

52. Es posible combinar este sistema con uno de lotería (como los “bonos selectos” en el Reino Unido), lo que puede hacerlo más atractivo para la generalidad, a quien se da la oportunidad de ganar premios sustanciales en efectivo aun antes del vencimiento del plazo para la amortización de los bonos. Pero la inclusión de la lotería en el sistema hace su administración bastante más complicada. También se encontró en algunos casos mucha oposición por motivos de índole moral (por iglesias, sindicatos y asociaciones de agricultores) a la lotería obligatoria.

53. Es posible también (pero ello necesita mayor eficiencia administrativa) convertir el sistema en un sistema general de pensiones con contribución (*contributory pensions*), formulado sobre bases actuariales, por el cual el pago del préstamo obligatorio toma la forma de una pensión de retiro cuyo monto está determinado de acuerdo con las contribuciones hechas durante la vida útil. Un sistema de ahorro obligatorio que se convierta en un sistema general de pensiones para la vejez podría ser bastante más popular que uno en el cual quienes contribuyen reciben bonos no negociables amortizables después de un cierto número de años.

54. Un sistema de esta naturaleza es apropiado únicamente para los países subdesarrollados que han alcanzado una etapa de desarrollo que permite comprender un sector considerable de la población dentro de los alcances de

la tributación directa, o donde hay una cosecha importante (como el cacao en Ghana) que es comprada a precios fijos por una comisión de ventas.

VII. PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE IMPUESTOS

55. Se puede afirmar, sin caer en exageraciones, que la eficacia de un sistema tributario no es simplemente un problema de leyes impositivas adecuadas, sino de la eficiencia y la integridad de la administración de impuestos. En muchos países subdesarrollados el bajo rendimiento de la tributación puede explicarse únicamente porque las disposiciones legales en esa materia no se cumplen en debida forma, bien por la incapacidad de la administración para hacerlo, o bien por simple corrupción. Ningún sistema de legislación tributaria, aunque haya sido cuidadosamente formulado, excluye la posibilidad de un acuerdo entre los administradores de impuesto y los contribuyentes. Una administración eficiente compuesta de funcionarios de un alto nivel de integridad es un requisito más para aprovechar el “potencial tributario” de un país.²⁰

56. Una condición importante para esto es que las dependencias gubernamentales responsables de la administración de impuestos no deben estar sobrecargadas de trabajo, lo cual a su vez requiere que se evite el establecimiento de impuestos complicados, a menos que la administración sea capaz de manejarlos. Sin embargo, en muchos países hay cientos de impuestos diferentes con un rendimiento insignificante —que son el resultado acumulativo de un aumento gradual del número de impuestos, muchos de los cuales han perdido desde hace tiempo toda justificación, pero no han sido formalmente derogados—, cuya administración es bastante más costosa que las cantidades recaudadas. Ciertamente, no existe ningún otro campo donde la burocracia pueda ser más engorrosa y absurda que en la administración de impuestos, y en muchos países existe la necesidad de imprimir un nuevo espíritu en que sea posible aplicar técnicas modernas de la administración antes de que cualquier reforma sustancial pueda realizarse.

²⁰ Hay una discrepancia impresionante en muchos países subdesarrollados entre las cantidades de rentas de diferentes clases estimadas con base en estadísticas de ingreso nacional, y las rentas expuestas en las declaraciones de impuesto o calculadas sobre la base de sus ingresos. En los países “desarrollados” las estimaciones de la renta nacional basadas en el ingreso y en la producción son más fácilmente armonizadas y no muestran diferencias tan sustanciales. Probablemente, no es exagerado decir que los países subdesarrollados típicos recaudan por medio de la tributación directa no más de una quinta o probablemente una décima parte de lo que debería recaudarse.

57. Muchos países subdesarrollados padecen al mismo tiempo de una insuficiencia de personal y de un nivel de eficiencia relativamente bajo del personal de las oficinas de administración de impuestos. Personas con capacidad y honestidad pueden encontrarse para estos cargos únicamente si se reconoce la importancia de las tareas que se les solicita desempeñar, lo cual debe concretarse realmente en lo relativo a la categoría del cargo, nivel de sueldo, posibilidades de ascenso, etc. Todo gasto adicional en que se incurra con el objeto de mejorar la situación general de la categoría y el nivel de los sueldos de los funcionarios de las oficinas de ingresos producirá rendimientos sumamente elevados en la forma de un incremento de los ingresos públicos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Gibbons, W. J. (1957). *Tax Factors in Basing International Business Abroad: A Study of the Law of the United States and of Selected Foreign Countries*. Cambridge, Mass.: Harvard Law School.
- Government Publication Bureau (1960). *Suggestions for a Comprehensive Reform of Direct Taxation* (sessional paper IV). Colombo, Sri Lanka: Government Publication Bureau.
- Ministry of Finance (1956). *Indian Tax Reform, Report of a Survey*. Nueva Delhi: Ministry of Finance.