

INT-0381

47/64

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

Santiago, julio de 1964



EL PAPEL DE LA TRIBUTACION EN EL DESARROLLO ECONOMICO*

Nicholas Kaldor

* 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 Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.



900049938 - BIBLIOTECA CEPAL

PROGRAMA CONJUNTO DE TRIBUTACION OEA-BID-CEPAL

Conferencia sobre Política Fiscal

EL PAPEL DE LA TRIBUTACION EN EL DESARROLLO ECONOMICO

por

Nicholas Kaldor

(Universidad de Cambridge)

Santiago de Chile
Diciembre 5-14, 1962
Documento: CPF-DB-3T

PRELIMINAR
PROHIBIDO CITAR

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 que se refieren a consideraciones distintas y algunas veces contradictorias: desde el punto de vista de los incentivos y desde el punto de vista de los recursos. Aquellos que consideran que la falta de incentivos adecuados es el factor responsable de un crecimiento e inversión insuficientes están principalmente interesados en mejorar el sistema impositivo desde el punto de vista de los incentivos por medio del otorgamiento de exenciones de varias clases dando 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, concentran 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 inapropiado - 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 limita 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. Independiente 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 tales como educación, salud, sistemas de comunicación, etc., generalmente conocidos como de "infra estructura" que necesitan ser financiados por los ingresos estatales. Además, la tributación (u otras contribuciones obligatorias) constituyen

^{1/} Véase más adelante, párrafo 13.

el instrumento más adecuado para fomentar los ahorros para la formación de capital de origen interno.^{1/}

3. El único aspecto que es 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 que puede tomarse por el sector público sin crear presiones políticas y sociales intolerables - es generalmente menor y en muchos casos substancialmente menor 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 a través de 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

^{1/} La otra alternativa es inflación, que comparativamente es un instrumento errático e ineficiente para movilizar los recursos, ya que una gran parte de la reducción "forzoza" en el consumo de la masa de población, debida al aumento de los precios con relación a las rentas se malgasta en aumentos 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.

son más fácilmente sacrificados en un período corto, pero que también son los más importantes desde el punto de vista del desarrollo a largo plazo. Resulta además en déficit presupuestarios crónicos, que obligan a las autoridades monetarias a seguir políticas crediticias altamente restrictivas (para 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 los efectos que sobre la estabilidad de la moneda tiene una situación débil de las finanzas públicas.

5. Muchos países subdesarrollados padecen no solamente de una escasez de recursos, sino también de 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 ostentosas, etc.

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" tal como se definió antes, es lógico que depende en gran parte de (i) el ingreso real per capita; (ii) el grado de desigualdad en la distribución del ingreso; (iii) 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; (iv) 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 ahorra e invierte, no puede ponerse a disposición del sector público, sino a costa de reducir la tasa de acumulación de capital de

/la comunidad

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 de lujo) 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 substancialmente 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 como un simple problema de política económica reducir los niveles reales de vida de la masa de la población, por medio de la tributación, más allá de ciertos límites razonables,^{1/} no obstante, que en los países en expansión, con un ingreso per capita creciente, es siempre posible aumentar el potencial tributario durante un tiempo, limitando 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

^{1/} Si esto no fuera así, el potencial tributario variaría enormemente con el nivel efectivo de ingresos per capita. Suponiendo que este potencial fuera de un 10% en un país con un ingreso per capita anual de 60 dólares, no sería menor de 82% en un país cuyos ingresos per capita anuales sean de 300 dólares. Sin embargo, aún en los países más ricos con ingresos per capita superiores a 1.000 dólares anuales les resulta muy difícil tomar más del 30 al 35% de su P.N.B. por medio de la tributación.

/agrícola cuyas

agrícola cuyas preferencias se inclinan a un máximo de ocio y a 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, reduciendo 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 comparadas con las rentas derivadas del trabajo, y del grado de concentración de la propiedad. Entre 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 en el cual una mayor fracción de las rentas totales se perciben por una minoría de ricos. ^{1/}

^{1/} No se pretende sugerir que la desigualdad de ingresos o la desigualdad 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— terratenientes ausentistas por ejemplo— y la experiencia de Europa Occidental y Norte América demuestra que el consumo de la clase empresarial puede reducirse dentro de amplios límites por medio de la tributación progresiva sin interferir ni con los incentivos ni con los medios de un crecimiento y acumulación continuos.

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

11. Desde este punto de vista los países subdesarrollados, de las diferentes regiones de la tierra (o aún 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, (proporción que es comparable con la de los Estados Unidos que es el país con mayor ingreso per cápita) , y en consecuencia tiene un potencial tributario relativamente alto para su ingreso real per cápita. ^{1/}

Al otro extremo hay algunos países subdesarrollados (principalmente en Africa) en los cuales 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 prevalcientes 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 también cuya existencia impide un desarrollo más eficiente de la agricultura. Aún en países donde la relación entre la población y los recursos naturales es relativamente favorable (como en muchos de los países de America Latina) 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 aquellos países en los períodos iniciales de industrialización, donde las fortunas hechas en el proceso de desarrollo industrial prácticamente escapan a la imposición y donde en consecuencia

^{1/} A pesar de que el "coeficiente de utilización" de ese potencial parece mas bien bajo.

una mayor porción de las ganancias derivadas de la industria y el comercio se destinan a consumo personal ^{1/}. Por este motivo el "potencial tributario" expresado como proporción del producto nacional bruto en los países semidesarrollados de América Latina (con ingresos per cápita anuales de 200 a 300 dólares) debe ser tan alto como el

1/ En un estudio de Chile hace algunos años encontré los siguientes porcentajes de distribución del producto nacional bruto por las distintas categorías de gastos:

<u>Chile: Distribución del Producto Nacional Bruto en 1953 por</u> <u>Categorías de Gastos, (en porcentajes)</u>	
Inversión Doméstica Bruta (Pública y Privada)	12
de la cual	
Formación Bruta de Capital Fijo	9
Aumento en Inventarios	3
Gastos Públicos Corrientes	11
Consumo Personal	77
del cual	
Asalariados o Empleados (69% de la población activa)	37
Otras rentas del trabajo (31% de la población activa)	18
Personas que perciben ganancias, intereses y rentas	22
Total	100

La fracción total del P.N.B. atribuible a la propiedad fué 34% de la cual la tributación directa e indirecta tomó un poco más del 12% (es decir, 4.5% del P.N.B.) y aproximadamente un quinto (o sea 7.5 % del P.N.B.) fue ahorrado. Si un sistema efectivo de tributación hubiera existido, que redujera el consumo de los propietarios a la mitad, ello habría liberado recursos suficientes para duplicar los gastos públicos corrientes o alternativamente, aumentar la formación bruta de capital fijo en un 125%.

En los países altamente industrializados como Estados Unidos y el Reino Unido, la porción del P.N.B. consistente en ganancias brutas, intereses y rentas, es mucho menor (menos del 25% en 1953) y la proporción pagada en impuestos mucho mayor. El consumo de los propietarios, únicamente constituyó aproximadamente 7.5% del P.N.B. en el Reino Unido en 1953, mientras que en Chile llegó al 22%.

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 ése potencial. ^{1/}

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 substancial de su producto interno bruto va a las 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) ésta imposición puede llevarse hasta hasta el extremo que impida el desarrollo de industrias de exportación que pueden ser fundamentales para el desarrollo de la economía. ^{2/} Por otra parte, muchos países sub-desarrollados han estado compitiendo entre sí recientemente en el otorgamiento de toda clase de privilegios y exenciones de naturaleza tributaria para las nuevas empresas extranjeras que se establezcan, en un intento para 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, aún si las rentas de esas inversiones están exentas del pago del impuesto—debido a los ingresos en sueldos y salarios que resultan, y de las ganancias del aumento de las exportaciones— no puede determinarse con exactitud en que medida éste 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 "beggars-my-neighbour"

^{1/} Los ingresos tributarios constituyen el 9% del P.N.B. en México, el 14% en Chile, 10% en Brasil, 16% en Venezuela (excluyendo regalías por el petróleo).

^{2/} Se dice por ejemplo, que la imposición excesiva de las minas de cobre de Chile propiedad de extranjeros fué en gran parte responsable de la disminución de la participación relativa de Chile en el mercado mundial del cobre.

para estimular el desarrollo, privan a los países no desarrollados de recursos públicos sin ningún beneficio que compense esa pérdida.^{1/}

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 la misma 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 mercado. Sin embargo, por razones que se expresan en los párrafos 17 y 18 más adelante, 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

^{1/} En los párrafos 36 a 38 se amplía la discusión de este punto.

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 los distintos países subdesarrollados en tres o cuatro categorías distintas, pero el 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 e 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 e integridad de la administración tributaria son los problemas principales.

16. En las secciones restantes de este trabajo trataremos separadamente los problemas derivados de (i) la tributación del sector agrícola; (ii) el papel de la tributación indirecta (impuestos sobre los productos) (iii) tributación directa sobre la renta y el capital; (iv) la tributación de las empresas extranjeras y de las rentas provenientes del extranjero; (v) ahorros obligatorios y, (vi) 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. En las economías más atrasadas y más pobres llega hasta un 80 a 90 por ciento; en aquellas relativamente pobres, pero semidesarrolladas, es alrededor del 40 al 60 por ciento; en las regiones altamente desarrolladas es apenas del 10 por ciento o menos. Ello significa que a medida que avanza el proceso de desarrollo, la proporción de la población activa que se dedica 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 aumente en forma continua la proporción de alimentos producidos que no se consumen por

/los mismos

los mismos 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 en 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 en forma automática 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 sector industrial o comercial. Una escasez de alimentos no es probable que induzca a un aumento en la producción; un aumento en el precio de los alimentos producidos localmente, puede incluso producir una disminución en las cantidades ofrecidas en venta, ya que puede inducir a los agricultores a reducir sus jornadas de trabajo (o aumentar su propio consumo) si sus necesidades de aquellas mercancías que se obtienen a cambio de dinero, puede 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 productos alimenticios consumidos por los agricultores mismos) y no al contrario.

18. De todo ello resulta que la tributación de la agricultura cualquiera 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 lo 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 el Japón y la Unión Soviética han coincidido en defender la tributación agrícola fuertemente para el financiamiento de su desarrollo económico (en el caso del Japón por medio de un impuesto sobre la tierra y en el caso de

/Rusia Soviética

Rusia Soviética por medio de un sistema de entregas obligatorias a precios bajos).

19. Un impuesto anual sobre la tierra bajo la forma de un porcentaje del valor de la producción por acre, es una de las formas 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 de la carga de este impuesto casi total y actualmente 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 (tomando en cuenta las necesidades) grava las familias pobres de agricultores en forma bastante más fuerte que a los ricos. Sin embargo, sería posible evitar los aspectos de injusticia social del impuesto empleando tasas progresivas de acuerdo con el patrimonio total de la familia. Puesto que en muchos países relativamente superpoblados y en los que 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 un diez por ciento 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 substanciales haciéndolo que incida en forma progresiva sobre los dueños de grandes propiedades. Sin embargo, un impuesto progresivo sobre la tierra, naturalmente provoca un fuerte 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

21. Otra objeción que se hace a menudo contra el impuesto sobre la tierra es que requiere revaluaciones periódicas relativamente frecuentes de las propiedades de cada persona, tarea esta 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, la pendiente e inclinación de la tierra, porosidad u otras características del suelo, etc.), y una vez 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 estimando el valor promedio de producción por hectárea para el país o la región en su conjunto^{1/} y multiplicándolo por el coeficiente que relaciona la fertilidad de cualquier terreno particular al promedio nacional.

22. Sería técnicamente posible en consecuencia, revivir el antiguo impuesto sobre la tierra en forma tal de hacerlo más efectivo y más acorde con los principios de equidad que se aceptan en la actualidad por medio de: (i) un sistema que estime el rendimiento potencial de cualquier parcela de tierra, no en términos del valor verdadero del producto, sino en relación al rendimiento de una tierra con características medias en cualquier región en particular; (ii) haciendo 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.

^{1/} Un modo de lograrlo sería hacer una estimación de la producción total de alimentos en el país o región y dividir dicha cifra por el número estimado de hectáreas cultivables en la región. Una vez se hubieran hecho tales estimaciones estadísticas para un número suficiente de años, el valor promedio de producción por hectárea podría ser calculado usando el promedio móvil de, digamos, los últimos cinco años. En años de sequía, podría dispensarse totalmente el pago del impuesto en toda la nación o en la región afectada, según fuera el caso.

Tal impuesto conservaría el mérito de los antiguos impuestos sobre la tierra, en el sentido de que sería un impuesto sobre el "producto potencial" más bien que sobre el producto real de cualquier parcela de tierra, entendiéndose por "producto potencial" el producto que daría la tierra cuando si fuera explotada es 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 cualquier impuesto que use como base el ingreso o la ganancia real; y es factible técnicamente de establecerse en el caso de la agricultura (donde la naturaleza y calidades 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 aumentando en consecuencia la productividad promedio de la tierra aproximándola a los niveles logrados por las fincas mejor administradas. ✓

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 aumentando la tasa de progresividad del impuesto. Podría establecerse en forma de inducir a los propietarios de grandes extensiones - principalmente cuando la escala del impuesto se expresa en términos de tasas efectivas en lugar de tasas marginales - a vender parte de sus propiedades, a fin de que les sea aplicable una tasa menor del impuesto al quedar comprendidos en una categoría inferior de la tabla, resultando en consecuencia en una distribución menos desigual de la tierra y creando al

✓ 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, como por ejemplo la concesión de facilidades de crédito barato, implantación de servicios de extensión, etc.

/mismo tiempo

mismo tiempo un mercado más fluido. En muchos países, el estancamiento de la agricultura es en gran medida consecuencia de los propietarios ausentistas y de la resistencia de los propietarios actuales a desprenderse de sus propiedades aún cuando ellos no sean capaces de hacer el uso más eficiente de la tierra. Al hacer el mercado más fluido, el impuesto progresivo aumentaría las oportunidades para que los empresarios agrícolas activos y capaces adquirieran propiedades.

24. En algunas regiones subdesarrolladas - como por ejemplo en la mayor parte de las regiones de Africa - las costumbres tradicionales y el sistema existente de tenencia de la tierra, etc. han hecho hasta ahora imposible el establecimiento de un sistema de impuesto anual sobre la tierra. 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 hombres adultos 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 impuesto 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 que se basa en la potencial fertilidad de ella. Un impuesto de capitación, a diferencia del impuesto sobre la tierra, 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 es que no solamente puede producir mayores ingresos que el impuesto 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 un impuesto de capitación - este sector puede gravarse únicamente en forma indirecta por medio de impuestos sobre las mercancías que son compradas por el sector agrícola. Tales formas de tributación

/indirecta no

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 en 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 economía de mercado, estos impuestos son mejores que los impuestos directos siempre que la economía esté integrada principalmente por pequeñas empresas, de pocos empleados; en estas circunstancias el impuesto sobre la renta, 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 salarios de los empleados. Determinar y recaudar los impuestos sobre los productos que cruzan las fronteras es relativamente fácil, especialmente cuando las importaciones y exportaciones pasan por un puerto. Además, estos impuestos pueden recaer en parte sobre las utilidades de los productores o vendedores (domésticos o extranjeros) y no solamente sobre los consumidores de las mercancías gravadas, mucho más de lo que a veces se cree.

27. Así, en el caso de mercaderías importadas para consumo doméstico donde 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 controlado por una sola empresa comercial grande o porque las importaciones están controladas por empresas de ámbito mundial, como la gasolina y el petróleo) el precio para los consumidores locales puede

/tender a

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 impuesto sobre la renta, 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.^{1/}

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 mercaderías sean de lujo o suntuarias, introduciendo en consecuencia 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 substancialmente 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 que resultan de una disminución en los niveles de vida a que está acostumbrada la gran mayoría de la población. Sin embargo, esta no es una característica privativa de estos impuestos, sino de la tributación en general. Es imposible aumentar los ingresos tributarios en forma rápida y substancial 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.

^{1/} 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 cubriendo una gran cantidad de mercancías. Tales impuestos son una característica común de muchos países desarrollados; la experiencia de la India demuestra que también pueden 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 los empleados de esas empresas. En muchas regiones subdesarrolladas la mayor parte de los ingresos producidos por el impuesto sobre la renta, proviene de las grandes empresas y empleados públicos. La amplitud de la aplicación del impuesto a los 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 forma mejor 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 un impuesto 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 Ceylán) 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 el ponerse en práctica.

/32. En los

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 económicas entre las distintas clases (y las tensiones políticas y sociales que de ello resultan) como para disminuir la parte de los recursos nacionales que se destina a los consumos de lujo innecesarios desde el punto de vista social.^{1/}

33. Sin embargo, difícilmente puede mencionarse un país "semi-desarrollado" del que puede 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 - niveles comparables a los de los Estados Unidos o Inglaterra - la proporción de las rentas más elevadas que se paga

^{1/} Este objetivo no puede alcanzarse por medio de un sistema de tributación progresiva sobre los productos, solamente. Como las mismas mercaderías son compradas por gentes 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 puede serlo aplicando 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 cumpliendo así una importante función social. Este argumento, sin embargo, no tiene en cuenta el hecho de que la oferta de bienes-salario (especialmente alimentos) es lo que pone un límite al 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 que no supongan el uso de recursos escasos.

/efectivamente como

efectivamente como impuestos (de acuerdo a 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 - v.g. 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 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) y el cual 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, que impide que las disposiciones legales sean efectivamente aplicadas aún 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, que comprenda todas las ganancias y beneficios que aumentan el patrimonio neto potencial en un período 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 impuesto sobre la renta, no es necesario establecer dos impuestos distintos para tener un impuesto progresivo efectivo sobre la totalidad de la renta. Es posible refundir los impuestos cedulares actuales (conservando sus ventajas administrativas) en un impuesto global, haciendo determinaciones provisionales de las rentas en cada cédula (empleando al máximo el sistema de retención en la fuente) y ajustando el monto del impuesto

/final con

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 diferentes grados de progresión en las tasas para las diferentes 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, que se describe adelante en el párrafo 37. Con 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 impuesto sobre la renta 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 bajo 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 deberán 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 que se considere 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 adoptando el "sistema de cocientes" francés (por el cual se dividen los ingresos totales entre el número de adultos, y se grava a cada uno separadamente) o por cualquier otro sistema que establezca un máximo y un mínimo de impuesto deducible por cada miembro de la familia.

/c) El tercer

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, aplicando un porcentaje general (de preferencia de tasa máxima) debiendo hacerse la devolución del exceso retenido una vez se determine la cuantía final de impuesto. Para proteger los intereses del contribuyente sería aconsejable que el gobierno pagara intereses sobre las cantidades retenidas en exceso, por todo el tiempo que el contribuyente no ha podido disponer de ellas.

d) El cuarto requisito, que tal vez sea el más importante, es que la escala de las tasas debe ser simple y moderada. No tiene objeto comenzar a exigir impuestos aplicando tasas muy bajas; 10 por ciento debería considerarse como la alícuota mínima aplicable a los ingresos superiores al nivel extento; tampoco se justifica establecer en la tabla muchos tramos o categorías de renta. Considero que la tabla no debería establecer más de 6 a 8 categorías, gravando 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 cinco por ciento entre ellas, hasta un máximo de 40 a 45 por ciento. Es condición esencial para un sistema efectivo, libre de evasiones que las tasas máximas del impuesto no sean desproporcionadas. Tasas marginales superiores al 50 por ciento, afectan desfavorablemente las posibilidades de una reforma tributaria efectiva. Cuando las tasas normales del impuesto alcanzan niveles muy elevados (hasta el 80 o el 90 por ciento en algunos casos) es imposible en la práctica extender el impuesto a todas las clases de renta (como 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 es probablemente mucho mayor 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 en más detalle - más aun cuando los requisitos 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,^{1/} que en todos los países que han alcanzado una etapa de desarrollo, en la cual 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.^{2/}

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 impuesto sobre la renta. 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

^{1/} Dos de estos estudios han sido publicados. Véase Indian Tax Reform, Report of a Survey, (Ministry of Finance, New Delhi, 1956) and Suggestions for a Comprehensive Reform of Direct Taxation, Sessional Paper IV - 1960 (Government Publication Bureau, Colombo, Ceylon).

^{2/} Entre 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 acogiéndose al expediente de sus propietarios a través de compañías tenedoras de acciones. Sería posible conseguir la mayor parte de las ventajas de un sistema de acciones nominativas (como el que existe en Inglaterra o Estados Unidos) dictando una disposición que obliga 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.

emplea en varios países europeos, y en la India y Ceylán) que es la forma más apropiada de gravar la capacidad impositiva adicional de quien tiene un patrimonio. Es obvio que entre dos individuos con ingresos 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 que varían considerablemente, un impuesto sobre el patrimonio neto, complementario de un impuesto sobre la renta, 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 substancial ya que hace la evasión y ocultación más difícil, 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 un 0.5 por ciento anual, con una exención total para los patrimonios menores de 10.000 a 20.000 dólares de Estados Unidos) y con una tasa máxima que no excediera de 1.5 por ciento anual o cuando más un 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 bajo la forma de un impuesto sobre las herencias que grava la transmisión por causa de muerte, aunque en algunos países considerando 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 inter vivos (generalmente 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 donación, sino sobre el monto total del patrimonio (incluyendo la propia donación o herencia) del heredero o donatario. En muchos países se reconoce la necesidad de

los impuestos sucesorales, 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 bien 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 imposición de las ganancias de capital) y para un impuesto anual sobre el patrimonio neto, así como para 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) puede 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 países de la Comunidad Económica Europea, sería muy conveniente introducir mayor uniformidad en sus sistemas de contribuciones de seguridad social así como en sus sistemas de 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 extranjera plantea dos claros problemas a los países subdesarrollados. El primero, se refiere a considerar la pregunta de hasta donde deben llegar los países subdesarrollados en el otorgamiento de concesiones especiales - bajo 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 problemas plantean dificultades como consecuencia de cambios experimentados desde la segunda guerra mundial.

41. La inversión extranjera en cualquiera 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 aumento correspondiente en las exportaciones que permitan su financiamiento. Las empresas extranjeras pueden ser indispensables también en la diseminación de los conocimientos (know-how) necesarios para un desarrollo eficiente de las industrias locales. Además, en el caso de muchos países la producción y 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 ni las posibilidades financieras, ni los conocimientos para emprender esas actividades por sí mismos; 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

transformación depende de su apreciación de conjunto de las necesidades del mercado mundial y del crecimiento anual de ese consumo. No puede decirse en consecuencia a priori que ninguna concesión especial (bajo 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 importantes sin embargo en su distribución: ya que la mayor parte de minerales básicos se encuentran 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, tanto desde el punto de vista del costo de producción como del 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 las concesiones ofrecidas 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 que se ofrezca 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 internacional un proyecto específico de desarrollar una fábrica local de productos textiles, una fábrica de cemento o una planta de ensamble pueden aparecer suficientemente atractivos, al ofrecerse las exenciones de impuestos, lo cual podría no ser el caso, de no haber tales exenciones.

44. El problema

44. El problema de hasta donde 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 donde las exenciones tienen el objeto de aumentar la corriente total de inversiones, resulta clara la conveniencia de dejar de percibir ingresos públicos adicionales, aún por un número 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, que eliminarán los elementos de competencia indeseable que 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, etc., concedidas - fuera en la medida de lo posible uniforme y que los países individualmente no ofrecieran concesiones adicionales, excepto cuando medie 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 forma 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

o porque las condiciones del mercado no sean favorables) los empresarios son excusados de la carga del impuesto.^{1/}

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, cuyas operaciones comerciales no pueden controlarse fácilmente ya que ellas venden a (o compran de) compañías no domiciliadas que pertenecen al mismo grupo. Los precios en esas transacciones son en la práctica precios para fines contables internos de las propias empresas. Es generalmente sabido, que una firma internacional operando con una cadena de empresas subsidiarias puede fácilmente "desplazar" sus ganancias de un lugar a otro, cambiando los precios que las empresas 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 países subdesarrollados donde operan las sucursales, o subsidiarias. Pero después de la guerra, las firmas internacionales han venido haciendo un uso cada vez mayor de los llamados "paraísos tributarios" ("tax heavens") estableciendo compañías tenedoras de acciones o subsidiarias, en países donde las ganancias están exentas del impuesto (o donde las tasas son nominales) o en países que no incluyen en las utilidades imponibles las ganancias resultantes de las actividades desarrolladas en el exterior por las compañías domiciliadas.^{2/} El resultado ha sido que una proporción

^{1/} 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.

^{2/} Para una descripción de las ventajas ofrecidas por esos "paraísos tributarios" véase Gibbons Tax Factors in Basing International Business Abroad, Harvard Law School, International Program in Taxation, Cambridge, (Mass.), 1957.

cada vez, mayor de las ganancias de esas firmas se ha movido hacia esos "paraísos tributarios" privando en esta forma de ingresos a los países productores y a los países consumidores.^{1/}

47. En esta forma, las ganancias obtenidas en la extracción y transformación de minerales, pueden ser disminuídas artificialmente dando a las exportaciones en las facturas, valores substancialmente menores. Las ganancias derivadas de la importación y distribución local de productos o servicios extranjeros, pueden también disminuirse en la misma forma facturando los precios de las importaciones a niveles más altos.^{2/}

48. Tarde o temprano, la distribución arbitraria de ganancias derivadas de la producción o distribución de productos que entran al comercio internacional, hará necesario que los países vayan más allá de las cuentas de las compañías locales y si necesario fuera les imputen utilidades, sobre la base de una fracción adecuada del total de las ganancias mundiales, de las empresas que mantienen sucursales o

1/

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, por lograr que su legislación tributaria sea modificada de manera de comprender las utilidades de las compañías asociadas y subsidiarias extranjeras dentro de los alcances del impuesto sobre las sociedades de los Estados Unidos.

2/

En el caso de la industria petrolera internacional ha habido la tendencia a establecer la estructura de precios de tal modo que las utilidades derivadas del conjunto de las operaciones internacionales aparezcan concentradas en la producción de petróleo crudo y no en la refinación y 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 en concepto de impuestos de importación o impuestos al consumo).

/subsidiarias locales

subsidiarias locales. Aquí también nos encontramos con un campo fructífero para cooperación internacional. Si fuera posible llegar a acuerdos entre los varios países, sobre la forma como debe tratarse estos problemas, ellos pudieran resolverse en una forma más efectiva que si cada país tratara de actuar aisladamente.

49. Un problema relacionado que conviene considerar ahora y que tiene considerable importancia 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 gravan 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 extranjero de los residentes, como los ingresos que se originan en el país, y que perciben los no residentes, aunque en la mayoría de casos (y como resultado de los numerosos convenios de doble tributación suscritos después de la guerra) el impuesto sobre la renta que se paga en el país donde se origina la renta, se considera deducible bajo 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 impuesto sobre la renta a las rentas recibidas del exterior, y es bien conocido que personas residentes en muchos países latinoamericanos poseen cantidades considerables de capital en el exterior. Y 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 tales países, 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, bajo el cual todas las acciones nominativas extranjeras (fuera del área de la libra esterlina) deben inscribirse, no bajo el nombre del propietario, sino de un "recognized marking name" (bajo el nombre de una institución financiera local) que deduce el impuesto sobre la renta causado por los dividendos etc., pagados al propietario de las acciones. Si la cooperación de los Estados Unidos y algunos países europeos pudiera obtenerse, para 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 se ha establecido recientemente en varios países (v.g., 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 son amortizables (juntamente con el interés devengado) a los cinco, siete o diez años. El sistema se administra generalmente en relación con el impuesto sobre la renta o (como en el caso de Ghana) en relación 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 hacerlos totalmente; consideraciones de equidad no requieren ninguna forma de trato diferencial a los contribuyentes o de tasas progresivas como en el caso del impuesto sobre la renta 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 tres o cinco por ciento 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

establecerse la misma obligación sobre las empresas y profesionales, generalmente a una tasa más elevada.

52. Es posible combinar este sistema con un sistema de lotería (como los "bonos selectos" en el Reino Unido), que puede hacerlo más atractivo para la generalidad, a quien se da la oportunidad de ganar premios sustanciales en efectivo aún 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 las 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, pudiera ser bastante más popular que un sistema 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 comprado 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 e integridad de la administración de impuestos. En muchos países subdesarrollados, el bajo rendimiento de la tributación puede explicarse únicamente por el hecho de que las

/disposiciones legales

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 el requisito más importante para aprovechar el "potencial tributario" de un país.

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 que no han sido formalmente derogados - la administración de los cuales 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 que haya posible aplicar técnicas modernas de la administración antes de que cualquier reforma sustancial pueda realizarse.

1/ 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 declaradas en las declaraciones de impuesto o calculadas sobre la base de los ingresos del impuesto. 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 substanciales. Probablemente, no es exagerado decir que los países subdesarrollados típicos, recaudan por medio de la tributación directa no más de una quinta parte o probablemente una décima parte de lo que debería recaudarse.

/57. Muchos países

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 nivel de los sueldos de los funcionarios de las oficinas de ingresos, producirá rendimientos sumamente elevados bajo la forma de un incremento de los ingresos públicos.

