



ARTÍCULOS

Política fiscal en países poco desarrollados

Rolf Hayn

Revista de Economía y Estadística, Vol. 2, No 3 (1958): 3° Trimestre, pp. 43-61.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/4901>



La Revista de Economía y Estadística, se edita desde el año 1939. Es una publicación semestral del Instituto de Economía y Finanzas (IEF), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Av. Valparaíso s/n, Ciudad Universitaria. X5000HRV, Córdoba, Argentina.
Teléfono: 00 - 54 - 351 - 4437300 interno 253.
Contacto: rev_eco_estad@eco.unc.edu.ar
Dirección web <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/index>

Cómo citar este documento:

Hayn, R.(1958)Política fiscal en países poco desarrollados. *Revista de Economía y Estadística*. Tercera Época, Vol. 2, No 3: 3° Trimestre, pp. 43-61.

Disponible en: <<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/4901>>

El Portal de Revistas de la Universidad Nacional de Córdoba es un espacio destinado a la difusión de las investigaciones realizadas por los miembros de la Universidad y a los contenidos académicos y culturales desarrollados en las revistas electrónicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Considerando que la Ciencia es un recurso público, es que la Universidad ofrece a toda la comunidad, el acceso libre de su producción científica, académica y cultural.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/index>



REVISTAS
de la Universidad
Nacional de Córdoba



UNC
Universidad
Nacional
de Córdoba



FCE
Facultad de Ciencias
Económicas



1613 - 2013
400
AÑOS

POLITICA FISCAL EN PAISES POCO DESARROLLADOS (*)

La política fiscal deriva su significado y dirección de las aspiraciones y objetivos del pueblo al que sirve. Las aspiraciones de casi todos los pueblos de países económicamente poco desarrollados incluyen el desarrollo y la estabilidad económica. Estos objetivos, básicamente, no son diferentes de los fines que determinan la política fiscal en la mayoría de los países económicamente más avanzados. Pero, aunque los objetivos sean idénticos, las medidas para obtener estos fines no serán siempre las mismas. Las condiciones económicas no son iguales, el ambiente cultural, político, legal en el que la política económica debe desarrollarse es distinto. El no tener en cuenta tales diferencias puede, y en muchos casos ha dado como resultado que la experiencia trasplantada de un ambiente más avanzado no haya producido los resultados previstos.

Muchos de los factores que distinguen la naturaleza de los problemas fiscales de los países poco desarrollados de los problemas de los países más avanzados se hacen visibles cuando se considera el problema de la formación de capital. Esto es uno de los aspectos estratégicos del desarrollo económico. En los países muy desarrollados, con niveles altos de ingresos per cápita, los ahorros son grandes. La política fiscal en lo

* El autor agradece la ayuda del Profesor R. Carranza Pérez en la versión española de este trabajo.

que concierne las inversiones, por tanto, consiste principalmente en tratar de reducir o compensar las fluctuaciones en el volumen de la formación de capital y sus consecuencias desequilibrantes sobre el total de la economía. Además, por varios medios, con tratamiento impositivo especial, la política fiscal en estos países trata de influir en la composición de estas inversiones para conseguir que se hagan en las direcciones consideradas deseables, como inversiones en industrias de defensa nacional. Los gastos directos del gobierno para crear capitales sociales básicos, como, por ejemplo, para carreteras y educación, aunque en cifras absolutas bastante significativas, constituyen una proporción relativamente pequeña del total privado y público gastado para la formación de capital.

En los países relativamente poco desarrollados, la política fiscal tiene un papel de mayor significado en el proceso de la formación de capitales, tanto concretos como intangibles. Allí, los niveles de ingreso y de ahorros son bajos. En Latino América —y esto excluye a la Argentina y algunas otras de las repúblicas— en el Medio Oriente, en Asia, y en Africa, los niveles de ingreso per cápita típicamente son menores a 200 dólares anuales. Esto es una décima parte de lo que son los ingresos per cápita en Norteamérica. Se comprende que bajo tales circunstancias, la propensión al consumo tiende a ser muy alta, y los ahorros muy bajos. El ejemplo de los altos niveles de vida en países avanzados solamente tiende a reforzar esta situación. Tenemos aquí un ejemplo de un círculo vicioso: ingresos bajos producen una alta propensión al consumo y pocos ahorros, lo que tiene como consecuencia una muy baja formación de capitales y, por lo tanto, los ingresos no suben. Para salir de este círculo vicioso, el gobierno mismo, por medio de una política fiscal apropiada, tiene que estimular la formación de capital.

El problema de la formación de capital, del punto de vista

de las finanzas públicas, puede dividirse en tres partes. Primero, tenemos la inversión en la formación de capitales sociales básicos. Segundo, se trata de una zona intermedia, en la que la inversión misma está en manos privadas, pero los fondos, por lo menos en parte, provienen de fuentes públicas. Tercero, tenemos los incentivos a la inversión privada. En las tres categorías, el esfuerzo del gobierno es o debe dirigirse a que se ahorre lo máximo posible, a movilizar estos ahorros para la inversión productiva, y a canalizarlas de tal modo que sirvan los propósitos de un bien equilibrado plan de desarrollo económico.

La formación de capital social básico es esencial para el desarrollo económico. En esta tarea el gobierno tiene que cumplir un rol preponderante en la mayoría de los países de poco desarrollo. Sin ello, no podrá tampoco haber una participación significativa del capital privado, sea el de origen interno o de origen externo, en la formación de capital productivo. En cualquier economía, y en cualquier etapa de desarrollo económico, hay muchas inversiones no atractivas o poco atractivas para los inversores privados, pero que son de suma importancia social, es decir, de gran importancia desde el punto de vista de hacer avanzar la productividad de la economía. La adversión de inversores privados a ofrecer sus recursos no obstante la importancia de estas inversiones para la productividad de la economía, puede basarse en cualquiera de las siguientes razones. Primero: es posible que haya una apreciable divergencia entre las ganancias financieras que se pueden obtener de tales inversiones y la contribución de estas inversiones a la productividad total de la economía. Los beneficios de ciertos servicios o bienes para muchos que no los compran pueden ser mayores que para los compradores directos, de modo que sea imposible vender tales bienes o servicios en las cantidades deseables a precios que reflejen su utilidad marginal total o

social. Obviamente la educación y medidas de salud pública se encuentran en esta categoría. Inversiones en la formación de capital humano, capital que podemos llamar intangible, pueden pagar muchos dividendos sociales, pero sin que haya la oportunidad para que inversores privados obtengan por tales inversiones una ganancia que refleje tal importancia. El desarrollo de medios de transporte, mejoras en el suelo, desarrollo de vías navegables y obras de irrigación son otros ejemplos de tales inversiones que deben clasificarse por lo menos parcialmente en esta categoría.

En segundo lugar, hay muchas inversiones de gran productividad, pero cuyas ganancias se materializan solamente lentamente, con el pasar de muchos años. Por lo tanto, los inversores privados, especialmente en países de poco desarrollo donde hay una tradición de invertir capital especialmente a corto plazo, no son atraídos a tales inversiones.

En tercer lugar, los capitales requeridos para muchas inversiones de naturaleza básica son muy grandes, además de ser inversiones que dan ganancias bastante eventuales y a largo plazo. En muchos casos, es simplemente imposible, dada la organización y las costumbres del mercado de capitales, obtener los fondos necesarios para tales inversiones. Se trata aquí entre otras cosas, de inversiones en la producción en energía, transporte, conservación de recursos naturales.

Una breve consideración en la relación entre esta clase de inversiones y el proceso del desarrollo nos ayudará a ver la importancia en la acción gubernamental dirigida a aumentar la capitalización en esta dirección. La inversión en capital social básico contribuye al desarrollo económico de dos modos importantes. Primero: Mejoras en la salud, educación y destrezas de la población expanden la capacidad productiva, ya que aumentan el vigor, la energía de la fuerza trabajadora como también sus conocimientos técnicos y destrezas. Por lo tanto,

tales mejoras representan un aumento en los recursos de la economía, de igual importancia a aumentos en la planta física de producción, que consiste de equipos, máquinas y estructuras. En segundo lugar, estos aumentos en la capacidad humana, combinados con una mayor cantidad de carreteras, producción de energía, irrigación, y otras facilidades básicas, constituyen el ambiente económico necesario —las economías externas— que se requieren para hacer mayores inversiones privadas que sean productivas. En países avanzados, los inversores operan en un ambiente en que hay gran número de trabajadores con muchas y buenas destrezas y con buena salud y mucha energía. Hay suficientes transportes y comunicaciones, energía, agua, materias primas. No es así en los países de poco desarrollo. Las posibilidades de inversión en los países de poco desarrollo, son limitadas por la falta de estas facilidades básicas, por la necesidad de producir sin ellas, o, en fin, por la necesidad de crearlas por parte del mismo inversor privado. Los gobiernos que usan sus poderes fiscales para producir estos servicios básicos, pueden hacer mucho para proveer muchas de las economías externas que aumentan la productividad y utilidad de inversiones privadas. De este modo, fomentan el desarrollo económico.

Pero, además de estimular el desarrollo económico por medio de inversiones en facilidades básicas, el gobierno puede fomentar la inversión privada en las direcciones más productivas por una variedad de medidas fiscales. Primero, debe seguir una política no-inflacionaria. La importancia de tal política fiscal no-inflacionaria se discutirá después. En segundo lugar, es esencial una sana estructura del sistema tributario, cuya demostración también la dejamos para más adelante. Ahora quiero mencionar brevemente algunas otras medidas que pueden fomentar la inversión privada. Estas consisten en gastos que complementan directamente las inversiones privadas

productivas. Así, el estado puede construir estructuras y alquilarlas a productores, disminuyendo el capital fijo, a largo plazo, que los inversionistas privados tienen que arriesgar. Esto ha dado buen resultado en algunas partes, como en Puerto Rico. El estado también puede ofrecer créditos bajo condiciones favorables a aquellos que inviertan en actividades que sean favorecidas. Una medida similar es la de dar subsidios por algún tiempo a nuevas inversiones productivas deseadas, ya que para muchas inversiones hay un período de gestación y gran incertidumbre, durante el cual se obtiene poca o ninguna ganancia. Finalmente para atraer más capital privado y atraerlo a usos productivos en varios países, las actividades de ciertos organismos, como Institutos de Fomento, que participan en el capital de la empresa han probado ser útiles. Para obtener el mayor uso posible de los fondos estatales disponibles, tal participación puede venderse una vez que la empresa esté establecida, y más capitales privados estén dispuestos a cooperar. Los fondos liberados por la venta de las acciones pueden entonces ser usados para fomentar otros establecimientos con la mayor participación de capital privado que las circunstancias permitan obtener.

Otro objetivo de la política fiscal es la de reducir las excesivas desigualdades en la distribución de las riquezas e ingresos que limitan la eficiencia productiva, ofenden el sentido de justicia, y ponen en peligro la estabilidad política. En este trabajo nos limitaremos a considerar la reducción de las desigualdades en cuanto a su efecto sobre la eficiencia económica. Esto, desde luego, no significa que creemos que los otros aspectos de este problema sean insignificantes. Nos limitamos, porque no disponemos de espacio suficiente, y porque es desde este punto de vista que una discusión técnica económica puede hacer la mayor contribución.

¿Cuál es la función de política fiscal distributiva desde el punto de vista del desarrollo económico? Inversiones en seres humanos son una parte integral de programas para mejorar la productividad y la tecnología. La mejor sanidad pública, la mejor salud, la mejor alimentación aumentan la capacidad de trabajar, y de este modo incrementan la cantidad y la cualidad de horas hombre trabajadas por una población dada. La educación aumenta el número de personas que pueden leer y escribir, propaga destrezas, y así aumenta la calidad de la fuerza trabajadora. Los gastos del gobierno para estos propósitos tienden a producir una distribución más igualitaria de riquezas en ingresos, mientras al mismo tiempo aumentan la capacidad productiva.

Hay países que no pueden establecer ciertas industrias por la falta de un adecuado mercado doméstico, aunque las demás condiciones en el país son buenas para tales industrias. La política redistributiva tiene la tendencia a aumentar el mercado interno hasta el punto en que aumente la productividad y la renta real de mucha gente. Además, la política fiscal puede contribuir a este fin, si consigue disminuir la demanda de artículos de lujo, generalmente importados, y aumentar la demanda de artículos de mayor necesidad que se pueden producir eficientemente en el país.

Así, la política fiscal puede contribuir al desarrollo económico de modo indirecto y directo. Puede estimular eficiencia, facilitando el establecimiento de industrias para las cuales el país está básicamente bien dotado, pero a las que de otro modo les faltaría suficiente mercado para producir con eficiencia. Directamente, puede contribuir a la eficiencia y mayor producción, aumentando la capacidad productiva del país por medio de inversiones en el capital humano.

Pero una política redistributiva en operación tiene límites definidos. En primer lugar, aunque las desigualdades pue-

den ser muy grandes, las cantidades que se pueden redistribuir por habitante son relativamente pequeñas. Es evidente, que con un ingreso per cápita de 100 dólares anuales, que corresponde en términos reales a más o menos tres a cuatro mil pesos argentinos, no se puede hacer mucho redistribuyéndolo. En segundo lugar, en los países de poco desarrollo, como también en los de gran desarrollo económico, las posibilidades de un sistema impositivo progresivo son limitadas si se quiere fomentar el progreso económico, porque parte de estos impuestos tienden a afectar adversamente la iniciativa innovadora y empresaria, y la inversión de capitales. Sin duda, en muchos casos los ingresos altos en los países de poco desarrollo son obtenidos de fuentes tales que los efectos desestimulantes de impuestos progresivos son menores que en países de mayor desarrollo económico. Los efectos de estos impuestos son contraproducentes especialmente cuando tasas muy altas marginales gravan opresivamente ingresos que provienen de esfuerzos empresarios e innovadores y cuando parte de los ingresos elevados tienden a ser usados para reinversiones.

Desde este punto de vista, hay diferencias significativas entre países en distintas etapas de desarrollo. El peligro que un apropiado sistema progresivo de impuestos disminuya las contribuciones privadas al desarrollo económico es relativamente menor cuando —como en el caso de muchos países de poco desarrollo— la mayor fuente de ingresos altos se encuentra en intereses y rentas obtenidas por terratenientes, y cuando estos ingresos son usados en gran parte para la especulación, inversiones en el exterior, y una vida de lujo.

La redistribución fiscal ofrece menos ventajas cuanto mayor sea el grado de desarrollo alcanzado por una economía. La productividad marginal de inversiones en capital humano disminuirá al llegarse a un cierto nivel de educación y salud. Al mismo tiempo, mientras las inversiones en capital social

básico y la expansión de los mercados han aumentado las posibilidades de inversiones privadas productivas, los efectos desestimulantes de un sistema impositivo progresivo se sentirán más. Por lo tanto, con el aumento de la capacidad productiva, y del bienestar, la política fiscal redistributiva se hace un instrumento cada vez menos adecuado para fomentar el desarrollo económico.

Estamos ahora en la posición de considerar la estructura general del sistema impositivo de países de poco desarrollo económico.

El ideal es un sistema progresivo que no tenga efectos desestimulantes para la inversión privada en actividades productivas. Pero, además de no tener efectos desestimulantes para las inversiones productivas, debe provocar, canalizar las inversiones en las direcciones de utilidad social. Estas normas: progresividad que no desaliente, sino que al contrario, estimule la actividad e inversión privada, pueden, pero no deben ser incompatibles la una con la otra. Hasta cierto límite, y éste ciertamente no es el mismo en todos los países, y es muy difícil encontrarlo, la progresividad fomenta la eficiencia y los mercados, y, como consecuencia la inversión privada y el desarrollo económico. Pero, no hay dudas, el *punto* al que se debe llevar la progresividad del sistema es limitado.

Una observación muy común es la que un sistema impositivo avanzado se caracteriza por la importancia del impuesto a los réditos. No podemos entrar aquí en una discusión detallada sobre este tipo de impuesto. Pero, tengo que anotar que sus posibilidades dependen mucho de la estructura económica y del ambiente total de un país. Dadas las condiciones en muchos países de poco desarrollo, las posibilidades de una administración razonablemente eficiente de impuestos a los réditos son muy limitadas, por lo que no se puede depender de estos impuestos tanto como muchos lo quisieran. Permítaseme anotar

varias condiciones que, de acuerdo con un experto de la Naciones Unidas y del Fondo Monetario Internacional, son muy pertinentes cuando se considera la estructura del sistema contributivo (1).

Primero: En muchos países, solamente una parte de las transacciones ocurre con dinero. En consecuencia, no se puede dar un valor monetario con suficiente exactitud a los costos y a los ingresos de parte de la población. Esto no quiere decir que no pueden pagar ningún impuesto. Pero, limita severamente la capacidad tributaria y, además, significa que otros impuestos producirán mejores resultados en estos sectores.

Segundo: En muchos países gran parte de la población no tiene la educación suficiente para que se puedan efectuar con suficiente eficiencia los trámites requeridos para cobrar un impuesto a los réditos. Entre las repúblicas Latino-Americanas, hay siete en las que menos del 50% de la población sabe leer y escribir. En muchas regiones de Asia y Africa estos porcentajes son mayores.

Tercero: La existencia de libros contables mantenidos relativamente bien y honestamente es una condición quizás no esencial, pero muy deseable para tener un sistema eficaz y justo. Es bien conocida la ausencia de tales libros en los países de poco desarrollo. Bajo tales condiciones, el cálculo de las rentas netas ciertamente se hace difícil si no imposible.

Cuarto: Esencial para el uso satisfactorio del impuesto a los réditos es un alto grado de cooperación voluntaria de parte de la población. La mejor administración no puede recaudar satisfactoriamente impuestos a los réditos, cuando es común la evasión, y cuanto ésta no encuentra una desaprobación moral general. Es difícil establecer una tradición de cumplimiento a las obligaciones impositivas en un país. Es una tradición

(1) Richard Goode, *Proceedings, National Tax Association, 1951*, p. 212-222.

no creada de un día a otro. El adoptar impuestos como impuestos masivos a los réditos que no se pueden aplicar con eficiencia, con equidad, igualmente a todos, solamente retarda las mejoras en lo que podemos llamar la moral impositiva.

Quinto: Las condiciones políticas requeridas para hacer del impuesto a los réditos una fuente muy importante de recaudaciones son diferentes de país a país, y no muy fáciles de descubrir. Pero, se puede apuntar lo siguiente. En muchos países de poco desarrollo, grupos relativamente ricos tienen suficiente poder político para impedir o evadir de algún modo la imposición de impuestos que amenacen su posición. Hasta que la voluntad popular sea más fuerte y unida o hasta que los ricos acepten el principio de la capacidad de pagar impuestos, sea por altruismo, o por miedo, un sistema muy progresivo de impuestos a la renta no será eficaz.

Es esencial tener en cuenta estos factores que caracterizan en mayor o menor grado muchos países. Es inútil proponer una estructura impositiva que no las considere. Dadas estas condiciones, no se puede esperar que el impuesto, progresivo o no, a los réditos, sea la gran fuente de las recaudaciones fiscales que mucha gente desea que sea.

Además, un tal impuesto masivo resultaría en muchas injusticias, ya que muchas personas que están efectivamente en la misma condición ante la ley impositiva, serían tratadas de modo distinto. Esto destroza la moral impositiva, que a la larga, con el progreso del país, debe desarrollarse. Con el tiempo, se podrá también tener un sistema mejor, más cercano al ideal, que se base en mayor grado sobre el impuesto a los réditos.

Ahora, todo esto no quiere decir que no se debe usar el impuesto a los réditos en países de poco desarrollo. Al contrario, cuan pronto las condiciones permitan, un tal impuesto es indicado. Pero no debe ser un impuesto masivo. Mejor es tener un impuesto a los ingresos netos personales sobre

una base impositiva estrecha, esto es, empezando con personas que tienen ingresos altos, y aplicando tasas marginales altas a los ingresos más elevados. Es más probable que una recaudación efectiva de este impuesto así estructurado esté dentro de las capacidades administrativas del país. Si es así, este impuesto a la renta puede ser un instrumento importante para obtener algunos de los objetivos de la política económica y de la justicia distributiva.

¿Cuáles son, entonces, los otros impuestos que han de usarse? Son primero, los impuestos indirectos, muchas veces llamados impuestos al consumo; segundo, los impuestos sobre los bienes; tercero, los impuestos sobre la transferencia de éstos. Consideraremos cada uno de esta clase de impuestos brevemente desde el punto de vista de países de poco desarrollo que desean fomentar la formación de capitales con un sistema impositivo tan progresivo como sea posible.

Los impuestos indirectos, o al consumo, son hoy día una de las fuentes principales de los ingresos fiscales de muchos países de poco desarrollo. Esto se debe, en parte al menos, al hecho que su recaudación es relativamente simple desde el punto de vista administrativo. Especialmente es esto así, cuando se trata de impuestos sobre mercancías que cruzan las fronteras, que representan la mayor parte de los ingresos fiscales para muchos países. Esta clase de impuestos tienen la ventaja que pueden hacerse progresivos, imponiéndolos preponderantemente sobre artículos de lujo. Además el efecto desestimulante tiende a ser menor que el del impuesto a los réditos ya que aquellos impuestos no se notan tanto, y, además, no se pagan sino si se compran los artículos gravados.

Ahora, impuestos a los gastos que se quieren desalentar además de obtener fondos para el fisco, pueden alentar el ahorro. Pero, estos impuestos no estimulan gastos deseables esto es: las inversiones productivas. Para esto, se puede mo-

dificar el impuesto a los réditos, disminuyendo los efectos desalentadores que tenga, introduciendo elementos estimulantes. Me refiero a exenciones u otras medidas que rebajen el impuesto a los réditos en proporción a las inversiones en proyectos productivos, esto es en fábricas, no en casas de lujo. Es evidente que tal estímulo sólo es posible cuando hay un impuesto a los réditos. Se ve así que los impuestos a los réditos y al consumo, bien estructurados, pueden ser complementarios, formando un sistema integral progresivo, y factible del punto de vista administrativo, haciendo posible mayores recaudaciones, desalentando el consumo donde es de menor importancia del punto de vista económico y social, fomentando el ahorro, con mínimos efectos desalentadores al trabajo y a la innovación, y alentando la inversión en direcciones productivas.

Sería interesante discutir esto más en detalle, inclusive dispensar una consideración a fondo a los varios métodos que se pueden usar para favorecer, de este modo, cierta clase de gastos, discriminando contra otros. Pero, el espacio no nos permite aquí. Continuemos pues, y consideremos los impuestos a los bienes.

Estos impuestos son difíciles de administrar, especialmente impuestos sobre bienes mobiliarios. La opinión profesional favorece cada vez más que se limite el impuesto a lo que se puede administrar con razonable eficiencia y justicia. Esto es a la propiedad inmobiliaria. Esto es precisamente indicado en países de poco desarrollo, ya que en éstos, ésta es la propiedad de mayor importancia. Por razones de equidad, y de eficiencia en la administración, es aconsejable excluir las propiedades pequeñas. Para mejor cumplimiento y mayor eficiencia del sistema contributivo, se puede permitir que el monto de este impuesto sea deducido de la base imponible usado para calcular el impuesto a los réditos.

El impuesto a los bienes, de este modo puede ser una parte útil de un buen sistema contributivo progresivo, aumentando los ingresos fiscales. Además, apropiadamente estructurado, puede alentar el uso de propiedades inmobiliarias que no son empleadas para nada, y cuya falta de utilización representa un despilfarro de recursos productivos. Se tiende a promover su uso, cuando se les asigna un valor para propósitos impositivos que refleje el valor que tendría si fueran empleadas.

Finalmente, también se puede utilizar este impuesto no solamente para estimular el uso de un recurso, sino su uso óptimo del punto de vista social. Para este propósito debe aplicarse una menor tasa al valor estimado de cierta clase de mejoras, como por ejemplo a una fábrica, que al valor estimado de otra clase de mejoras, como, por ejemplo, una casa residencial lujosa. Desde luego, es también posible simplemente eximir por algún tiempo o por tiempo indefinido, las mejoras o la totalidad de una propiedad dedicada a fines de mayor productividad social.

Finalmente, no podemos terminar esta discusión sobre la estructura impositiva, sin mencionar los impuestos sobre la transferencia de bienes. Estos impuestos aumentan las entradas requeridas por un fisco que quiere fomentar el desarrollo económico con efectos desestimulantes mínimos. Más, a la larga, este impuesto puede disminuir las desigualdades en la distribución de la riqueza y la resultante desigualdad en la distribución de los ingresos. Estoy convencido que esta clase de impuesto debe fomentar parte de un buen sistema contributivo en países de poco como en los de mucho desarrollo económico.

Hemos trazado, pues, a grandes rasgos, los contornos de un sistema impositivo que, adaptado a las condiciones particulares de cada país, es indicado para países de poco desarrollo, en donde la política fiscal ha de jugar un papel importante en el fomento del progreso económico.

Terminemos ahora este esbozo sobre política fiscal en países de poco desarrollo considerando un aspecto más de la política fiscal que es de suma importancia: su efecto sobre la estabilidad económica.

Dos factores principales perturban la estabilidad económica de la mayoría de los países de poco desarrollo. Uno es de origen exterior. El otro es de origen interno. El primero es causado por las fluctuaciones de los precios en el exterior. El segundo se debe a la fuerte tendencia a la inflación que caracteriza los países subdesarrollados.

Los países de poco desarrollo típicamente exportan materias primas y productos agrícolas, cuyos precios, debido a la mayor inelasticidad de su oferta y demanda, tienden a fluctuar más que los precios de las importaciones. Una apropiada política fiscal puede, hasta cierto punto, compensar estas fluctuaciones y su efecto desequilibrante sobre la economía. No podemos entrar en el detalle de las medidas requeridas, pero, esencialmente, se trata de absorber parte de la mayor cantidad de divisas obtenidas por el país exportador cuando los precios suben por encima de un nivel de paridad, un nivel basado sobre un índice que incluye los costos de producción de aquellos productos. Por otro lado, cuando los precios en moneda extranjera caigan en relación a este índice, las divisas obtenidas por el fisco por unidad exportada han de disminuir. Esta política fiscal compensatoria es estabilizadora por dos razones. Primero, reduce los efectos inflacionarios y deflacionarios de las considerables fluctuaciones a que están sujetos estos productos. En segundo lugar, la política sugerida permitiría acumular reservas de divisas en tiempos buenos, que después podrían ser usadas en tiempos malos. De este modo, el proceso del desarrollo puede ser más continuo, y la economía más estable (2).

(2) Véase la colección de trabajos, "The Quest For A Stabilization Policy in Primary Producing Countries", *Kyklos*, Vol. XI, 1958.

Otro problema de, por lo menos igual si no de mayor importancia, que afecta la estabilidad económica de países de poco desarrollo, como también las mismas posibilidades de desarrollo, y que es de origen interno, es la inflación de precios. No estoy hablando aquí de precios que aumentan el uno o el dos por ciento por año. Es posible que esto tenga ciertas ventajas. Me refiero a los prolongados y considerables aumentos en precios que caracterizan muchos de estos países que se consideran afortunados si los precios no aumentan más que un 10 por ciento por año. Estas inflaciones crean inestabilidad social, política, y económica: no fomentan, sino que, por el contrario, dificultan el progreso económico.

Las economías poco desarrolladas tienen una predisposición a la inflación. Es por esto que ciertas medidas fiscales apropiadas para países de mayor desarrollo, son contraproducentes en países de poco desarrollo. La predisposición a fuertes inflaciones se debe al hecho que típicamente la propensión al consumo es muy grande, que consecuentemente hay pocos ahorros, pero, por otra parte una gran demanda de fondos para inversiones. Las consecuentes presiones económicas y políticas resultan en el financiamiento de gastos de capital por medio de la creación de medios de pago. Al mismo tiempo, las economías poco desarrolladas se caracterizan por una considerable rigidez, muchos taponés, falta de competencia, ofertas inelásticas e inmovilidad de los factores productivos. En consecuencia, aumentos en la demanda monetaria, o cambios en la estructura de la demanda, no tienden a producir al mismo grado que en los países más desarrollados aumentos en la producción y cambios en la estructura productiva, sino que resultan con mayor intensidad en aumentos de precios. Los aumentos y cambios en la estructura de la demanda no son acompañadas, por lo menos con la misma rapidez que en países más avanzados, por cambios en la estructura

de la oferta y en las cantidades de mercancías producidas. Es por esto que una política que produzca o permita considerables aumentos anuales en la cantidad de los medios de pago es más inflacionaria en países de poco que en países de mucho desarrollo económico. Y, desgraciadamente, como acabamos de mencionar, la alta propensión al consumo y la escasez de capital presentan un dilema del que para salir parece ser lo más fácil tomar medidas que aumenten la circulación monetaria excesivamente.

Ahora, aunque una débil inflación quizás puede ayudar a la formación de capitales, y ser un factor que fomente el desarrollo económico, una inflación fuerte es contraproducente desde este punto de vista. La inestabilidad política y social que resulta cuando los varios grupos sociales luchan el uno contra el otro para que sus ingresos reales no sean disminuídos por la inflación de precios, esta inestabilidad en sí misma es un factor que tiende a frenar el progreso económico. Disminuye la cantidad de trabajo, los taponos en la economía aumentan, la incertidumbre afecta el uso de capitales. Pero hay algo más: si dura mucho la inflación, los recursos se usarán cada vez con menos eficacia. Como todo parece producir ganancias, no hay razón de tratar de producir con eficiencia. Ni hay que invertir capitales donde más se necesitan, o donde sean más productivos, ya que hay tanta demanda que las ganancias se obtienen en todo. En segundo lugar, las inversiones se harán cada vez más a corto plazo y en la adquisición de bienes raíces, y cada vez menos a largo plazo, esto es en máquinas, y otras facilidades productivas que tanto se necesitan para aumentar la producción. Con la intensificación de la psicología inflacionaria pocos son los ahorros que se pueden canalizar por medio de préstamos a largo plazo, ni siquiera en cédulas hipotecarias para construir casas. Los aho-

rros que son prestados, lo son para financiar “stocks” y la compra y venta de activos existentes. Es éste un modo de defenderse contra la continúa desvalorización de la moneda y obtener las mayores ganancias. Finalmente la gente encuentra en grado creciente en la moneda extranjera, o quizás en la compra de oro, otro modo de defenderse de la inflación. Quizás los ahorros no disminuyan, pero, es evidente que serán usados cada vez menos del modo más productivo. Así, la continúa inflación disminuye la eficacia con la que los recursos son usados y, al mismo tiempo, disminuye el uso productivo de nuevos capitales, que es lo mismo que si disminuyera el ahorro efectivo del punto de vista de toda la economía.

Mayores inflaciones frenan el desarrollo. No lo estimulan. Lo frenan por la resultante inestabilidad política y social, por el más ineficaz uso de recursos, y por la disminución de ahorros efectivamente disponibles para inversiones productivas.

Por lo tanto, gobiernos que desean fomentar el desarrollo económico, como también la estabilidad política y social, deben seguir una política fiscal anti-inflacionista, acompañado por una apropiada política monetaria. Esto significa que hay que evitar los grandes déficits fiscales. Y esto no es fácil. Un público que quiere consumir cada vez más, pide al gobierno toda clase de servicios, mientras el gobierno trata de aumentar la capitalización del país. Al mismo tiempo, los bajos ingresos per cápita y otras condiciones, limitan las recaudaciones fiscales a un porcentaje del ingreso nacional más bajo de lo que es en los países de mayor desarrollo. No hay dudas que es muy difícil evitar déficits grandes, más difícil que en países de mayor desarrollo. Pero aunque del punto de vista político es más fácil una política fiscal inflacionaria, dada la mayor inclinación a la inflación de los países de poco

desarrollo, es importante tratar de no incurrir en déficits que estimulan la circulación monetaria excesivamente. Esto es uno de los problemas fiscales de mayor importancia y de difícil solución.

ROLF HAYN

Profesor de Economía de la Universidad de Oklahoma, Prof. Encargado de Economía Internacional en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba.