

PROBLEMAS FISCALES DEL DESARROLLO ECONÓMICO

JOHN H. ADLER*

1. *Introducción*

En el transcurso de los últimos años la concepción de los objetivos de las políticas monetaria y fiscal de los países económicamente avanzados del mundo ha sufrido cambios fundamentales. La limitada eficacia de las medidas ortodoxas de política monetaria durante la Gran Depresión ha conducido a que se admitan las políticas fiscales como el instrumento principal para combatir las variaciones cíclicas del nivel de actividad y de ocupación. Por otra parte, las necesidades de los años de guerra han traído consigo un renovado interés en las políticas monetaria y fiscal como medio de obtener que la carga de los gastos públicos (tales como los originados por la guerra y por las consecuencias económicas de la misma) se reparta de tal manera que asegure una producción máxima y una distribución óptima de los recursos. Sin embargo, estas funciones han sido reconocidas solamente como de emergencia, aplicables sólo en tanto la carga de los gastos improductivos durante la guerra y los gastos de reconstrucción después de ella sea "anormal", al ser la proporción de los recursos totales de una economía que el gobierno reclama para su propia disposición mayor que la cantidad considerada como conveniente por la comunidad en períodos de menor tensión.

Son estas funciones "anormales" de la política monetaria y fiscal las que por necesidad forman la base conceptual para la formulación de la política "normal" en los países infradesarrollados. Lo

* El autor es funcionario del Departamento de Estudios Económicos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Este trabajo fué preparado para su presentación en la Tercera Conferencia de Stanford sobre América Latina, 18 al 20 de junio de 1951, Stanford, California, EE. UU. Versión al español de Fernando Carmona.

anterior no significa que el propósito primario de las políticas fiscal y monetaria en estos últimos países sea el de facilitar la transferencia de una proporción mayor de los recursos totales del país a manos del gobierno. Lo que sí significa, no obstante, es que puesto que el desarrollo económico es un esfuerzo coordinado de la economía para dirigir los recursos disponibles a su utilización más productiva, y, con ese propósito, elevar, o mantener a un alto nivel, la tasa de formación de capital y, de ser necesario, cambiar su composición, el propósito primordial de la política fiscal y monetaria deberá ser el de asegurar una distribución óptima de los recursos y su incremento a una tasa elevada y firme.

Las observaciones que se ofrecen en este trabajo corresponden principalmente a los problemas fiscales, y descuidan el campo más amplio de la política monetaria. Sin embargo, la exclusión de la política monetaria no debe tomarse como indicación de que las funciones de la política monetaria y crediticia tienen propiamente, una importancia menor como instrumento del desarrollo económico. Más aún, el limitado alcance de este estudio no debe interpretarse como indicador de que baste que los sistemas monetario y crediticio en los países subdesarrollados desempeñen apenas un papel pasivo, ajustándose continuamente a las necesidades de la economía. Por el contrario, tal vez sea necesario subrayar el hecho de que la política fiscal puede tener éxito únicamente si está totalmente coordinada y relacionada con medidas activas de control monetario.

2. Funciones de la política fiscal

Podría ser útil distinguir desde el principio tres funciones principales que el sistema fiscal tiene que cumplir en un país poco desarrollado. Estas funciones son:

- a) transferir al gobierno fondos (y por tanto recursos reales) de la magnitud necesaria para su propio uso, sobre todo para financiar los gastos públicos del desarrollo económico;

- b) influir la magnitud y la dirección de los gastos de la inversión privada;
- c) transferir ahorros del sector privado al gubernamental y viceversa para asegurar su empleo más productivo. Es evidente que esta tercera función está estrechamente ligada a las dos primeras y, hasta cierto punto, supuesta en ellas; pero en virtud de diferencias institucionales, puede ser útil tratar las operaciones de crédito público bajo este encabezado diferente.

En el fondo de esta triple distinción de los objetivos de la política fiscal de un país subdesarrollado está la necesidad de determinar qué proporción de la inversión total debiera ser de la responsabilidad directa del gobierno y qué proporción debiera ser el campo propio de la iniciativa privada. Parece casi imposible generalizar sobre este punto fundamental ya que, obviamente, la división entre la función “propia” del gobierno y de la iniciativa privada en la formación total de capital de un país depende primordialmente —aunque no de modo exclusivo— de factores sociales e institucionales, y del volumen y composición de la inversión privada que se llevaría a cabo si no se tomaran medidas especiales de carácter fiscal y monetario.

Pero independientemente de la estructura específica institucional en que una economía y su sistema fiscal se desenvuelvan pueden hacerse dos o tres observaciones que parecen válidas y adecuadas. La primera es la máxima casi obvia de que la contribución última que a la producción total de la economía hace una unidad monetaria adicional deberá ser por lo menos igual a la disminución del producto del sector privado de la economía que la unidad monetaria adicional de impuesto trae consigo. Por desgracia, la aplicación práctica de esta regla fundamental tropieza con severas dificultades conceptuales, ya que presupone un cierto acuerdo social, por lo menos de la mayoría de los constituyentes de una economía, en cuanto

a la división más conveniente de los recursos totales entre inversión y consumo, o, de manera aun más fundamental, entre el goce presente de los recursos y el disfrute de un mayor monto de recursos totales en una fecha futura. No obstante, puesto que la política de desarrollo y la elaboración de programas para la misma, representan en esencia un intento de dedicar una proporción mayor de los recursos totales a la formación de capital (y encierran, por tanto, falta de satisfacción de la mayoría con la distribución presente de los recursos totales entre consumo e inversión), parece posible atacar el problema de la división de los recursos totales sobre la base de dos "reglas de desarrollo" auxiliares: la primera es que en el curso del programa de desarrollo, el nivel de consumo *per capita* no debiera nunca descender del nivel inicial; la segunda es que un volumen creciente de producción *adicional* debiera dedicarse a la formación adicional de capital.

La primera de las dos proposiciones se basa en el supuesto de que debido a los bajos niveles de consumo prevalecientes en la mayoría de los países insuficientemente desarrollados (o, dicho de modo más concreto, el bajo nivel de consumo prevaleciente entre la gran mayoría de la población), una restricción aun transitoria del consumo significaría un sacrificio demasiado grande para que pueda ser compensado con las perspectivas de un consumo mayor en el futuro. La segunda propuesta nace del hecho de que, a la larga, sólo puede obtenerse una mejoría notable en la situación económica de los países poco desarrollados mediante un aumento substancial de la tasa de formación de capital, a un nivel tal que los esfuerzos especiales del gobierno para mantener la formación de capital dejen de ser necesarios.

Después de tratar —de un modo aceptadamente esquemático— el primer problema de la división de los recursos entre consumo e inversión, y después de establecer como objetivo el incremento del total de la inversión, nos resta aún el problema de determinar la productividad última de cada unidad adicional de inversión, públi-

ca o privada. Esa determinación debe basarse en consideraciones tecnológicas, pero primordialmente económicas.

3. El financiamiento del capital social fijo

Las adiciones a la cantidad total son evidentemente más convenientes en aquellos sectores de la economía donde rindan los mayores ingresos, o, más exactamente, donde signifiquen la adición más grande posible al producto bruto nacional.

Se reconoce generalmente que en la mayoría de los países infra-desarrollados la inversión privada en las empresas productoras de mercancías tropieza con la fuerte desventaja de que las instalaciones de capital fijo social, tales como transporte, energía, regadío, salubridad, etc., son limitadas. Si tal es el caso —y los estudios empíricos lo sugieren manifiestamente—, la mayor adición neta posible al producto nacional bruto, en la mayoría de los países, puede obtenerse entonces mediante una expansión del capital fijo social. Ya que la formación del capital fijo social ha sido considerada siempre como correspondiente al gobierno —con excepción, quizá, en los países subdesarrollados, de ciertos servicios públicos que en el pasado han sido financiados frecuentemente por capital extranjero—, se concluirá que una de las tareas primordiales en la elaboración de los programas de desarrollo económico consistirá en la asignación de una proporción creciente de los recursos totales a la creación del capital fijo social.

Esta primera conclusión nos lleva de nuevo a la primera función de la política fiscal, esto es, la transferencia de fondos al gobierno para financiar los gastos de desarrollo de éste; aun cuando también sugiere consideraciones sobre la incidencia de la carga impositiva adicional que traería consigo un aumento de los gastos gubernamentales con fines de desarrollo. Si aceptamos la proposición antes mencionada de que cualquier programa de desarrollo debiera concebirse de manera tal que se evite el descenso de los ni-

veles de consumo inicialmente prevalecientes, tal parece que se deducirá que la carga adicional de los gastos gubernamentales de desarrollo deberá recaer principalmente sobre los grupos de ingreso elevado. Sin embargo, debe modificarse esta segunda conclusión en dos importantes aspectos.

En primer lugar, el objetivo de mantener los niveles de consumo prevalecientes no significa que no pueda limitarse un *aumento* del consumo. El desarrollo económico no es una aspiración a corto plazo, sino un proceso continuo que se extiende a través de un largo período de años; por lo tanto es perfectamente posible, y en la mayoría de los casos esencial, que una cierta proporción de las adiciones graduales al ingreso de los grupos de bajo ingreso (que tienen una alta propensión a consumir) sea desviada y canalizada al gobierno por medio de medidas fiscales adecuadas. Esta canalización del ingreso adicional es particularmente importante cuando el monto de los gastos de inversión aumenta con mayor rapidez que el volumen de bienes y servicios que, conjuntamente con la inversión en períodos anteriores, la nueva inversión produce.

En cuanto a la imposición al ingreso de los grupos de ingreso elevado, una alta proporción del cual normalmente se ahorra e invierte, parece útil señalar que no todos los tipos de inversión privada financiados por medio del ahorro de los grupos de ingreso alto son igualmente productivos y convenientes. En muchos casos la distinción entre inversión y consumo suntuario es muy tenue (por ejemplo, en la forma de edificios residenciales y la compra de automóviles costosos para fines no comerciales). Por lo tanto, una cierta proporción de las necesidades de ingresos gubernamentales adicionales, que seguramente variará de país a país conforme al grado de desigualdad de los ingresos y los hábitos de consumo e inversión, debiera derivarse de la imposición a los grupos de ingreso elevado. El punto de vista según el cual un aumento de la imposición sobre la clase de los empresarios reducirá la inversión privada esencial se debilita grandemente si se tiene en cuenta que, por medio de insti-

tuciones crediticias adecuadas, pueden proveerse fondos adicionales de capital para dicho género de inversión privada. Así pues, el establecimiento de impuestos adicionales a las categorías de ingreso alto no necesita por fuerza reducir la inversión privada productiva en ningún grado considerable en la mayoría de las economías infra-desarrolladas, y, a la larga, es muy probable que la aumente.

Es casi imposible generalizar en términos cuantitativos en punto a la proporción "adecuada" del producto nacional bruto que los gobiernos debieran reclamar para los propósitos del desarrollo económico general. No se dispone de estimaciones del producto nacional bruto, o son demasiado inexactas para permitir una comparación con los datos fiscales. Sin embargo, algunos estudios más detallados de un número de países subdesarrollados, sobre todo en América Latina, parecen sugerir que la parte del sector gubernamental en el producto nacional bruto, excluyendo las empresas comerciales y financieras propiedad del gobierno, oscila entre 10 y 16%, no siendo en la mayoría de los países mayor del 12%. Por lo regular, no más de una cuarta o una tercera parte de los gastos públicos totales se relacionan directa o indirectamente con el fomento económico. Un incremento relativamente pequeño de la participación gubernamental en el producto nacional bruto, digamos del 12% al 14%, haría posible, por lo tanto, una expansión de los gastos de desarrollo en un 50%. Desde luego que esto presupone que los ingresos adicionales del gobierno se dedicarían realmente al financiamiento del fomento económico y no serían absorbidos por un incremento de los gastos administrativos.

4. *La estructura impositiva*

De las consideraciones anteriores sobre la conveniencia de mantener el nivel de consumo de la gran mayoría de la población de un país poco desarrollado, y preferiblemente, de aumentarlo, y sobre la necesidad de mantener la formación privada de capital

productivo, se deduce que la incidencia de la estructura de los impuestos es de importancia primordial si se trata de lograr una distribución equitativa de los ingresos entre ahorro e inversión. Para determinar cómo debiera distribuirse la carga de las contribuciones adicionales, es claro que debe tomarse en cuenta la estructura impositiva existente. También es difícil generalizar sobre este particular. Pero, con mucho, parece que en la mayoría de los países subdesarrollados, particularmente los de América Latina, la mayor parte de los ingresos públicos se obtienen de impuestos al consumo en la forma de derechos de importación e impuestos internos especiales, o de impuestos a las empresas que se trasladan al consumidor. En años recientes, muchos países han adoptado impuestos sobre la renta o impuestos sobre las utilidades de las empresas, introduciendo de este modo un cierto grado de progresividad en la estructura impositiva.

No es necesario recalcar en relación con lo anterior la superioridad de los impuestos directos sobre los indirectos al consumo, ya sea por razones de equidad o por consideraciones básicas de bienestar. Sin embargo, es útil señalar que la imposición al ingreso y la imposición a las utilidades de las empresas de ningún modo constituyen el único método de imponer una carga fiscal más que proporcional a los grupos de ingreso más alto. Por ejemplo, en algunos países donde el patrón de consumo de la población urbana difiere grandemente del de los habitantes rurales, se evidencia que la imposición de derechos a la importación trae consigo una carga fiscal mayor sobre la población urbana relativamente desahogada en comparación con la de los residentes rurales más pobres, debido a que el consumo de bienes importados, particularmente de tejidos y artículos de hogar, se confina grandemente a los residentes urbanos. De manera semejante, la incidencia de los impuestos a la exportación dará muy probablemente un buen grado de progresividad a la estructura impositiva si el sector exportador de la economía está exclusiva o grandemente en manos de los grupos de ingreso

alto. También puede obtenerse un grado relativamente alto de progresividad mediante la adopción de tasas uniformes de impuestos sobre la propiedad, puesto que la distribución de esta última, urbana y rural, en la mayoría de los países es todavía más desigual que la del ingreso. Por último, todo intento de idear un sistema impositivo económica y socialmente equitativo deberá tener en cuenta el hecho de que los impuestos mal administrados, o los que sean de administración difícil, muy probablemente serán menos equitativos. En consecuencia, bien puede ser que los impuestos al ingreso no sean el único medio de formular una estructura impositiva lo más adecuada a las necesidades de un país subdesarrollado.

Sin embargo, la incidencia óptima no es el único factor importante para establecer una estructura impositiva equitativa. La flexibilidad y adaptabilidad de la estructura de ingresos a los cambios cíclicos o de otra índole es de igual importancia. La experiencia del pasado reciente proporciona un buen ejemplo de lo que se quiere decir con este criterio, que puede ser sintetizado convenientemente con el término "flexibilidad administrativa". En los últimos meses los precios de muchas materias primas y alimentos aumentaron con rapidez y resultaron, por lo menos transitoriamente, en grandes utilidades inesperadas que beneficiaron a los sectores exportadores de muchos países subdesarrollados. El excedente de exportación consiguiente (o bien la eliminación o disminución del exceso de importaciones existentes) tienen desde luego efectos inflacionarios, a menos que esas utilidades inesperadas sean absorbidas por medio de impuestos a la exportación. Los efectos benéficos de la imposición a esas utilidades son muy variados. El empleo de los ingresos derivados de estos impuestos para el financiamiento de los gastos de fomento es equivalente a un incremento, por lo menos transitorio, de la tasa de formación de capital. (Debe advertirse que si los gastos gubernamentales aumentan a la par que los ingresos adicionales, los efectos anti-inflacionarios de los impuestos a la exportación quedan eliminados; pero sin tales impuestos adicionales,

la expansión tomaría en gran parte la forma de un aumento del consumo, mientras que la utilización por el gobierno de una parte de los ingresos resultantes de las exportaciones traería consigo un aumento de la inversión total). Quizás más importante que los efectos puramente fiscales de un aumento de los impuestos a la exportación sea el hecho de que estos impuestos adicionales pueden impedir, al menos en parte, un aumento del costo de producción de las mercancías de exportación, haciendo por tanto innecesario un penoso ajuste posterior de los costos de producción ante una baja de precios. Finalmente, un aumento de los impuestos a la exportación puede obligar a los exportadores a convertir una proporción mayor de sus ganancias de cambio extranjero en moneda nacional, incrementando de esta manera la cantidad de divisas disponible para la economía como un todo y para el gobierno en particular.

En efecto, un gran número de países de América Latina, el Lejano Oriente y Oceanía han hecho uso apreciable de las oportunidades fiscales que los aumentos de precios de las materias primas les han brindado en los últimos meses. Por cierto que la diversidad de las técnicas aplicadas en los diferentes países demuestra también que el aumento de los impuestos a la exportación es apenas una de las formas de lograr el mismo objetivo de aumentar la inversión interna (o de mantenerla por lo menos a un nivel elevado). En algunos países se ha preferido absorber una cierta proporción de los rendimientos del aumento de la exportación por medio de un sistema de tipos múltiples de cambio; en otros, se ha recurrido a la congelación de una cierta parte de los ingresos de divisas.

5. El impacto sobre la inversión privada

La segunda función del sistema fiscal es influir el volumen y la composición de la inversión privada. La razón básica para subrayar esta función es el hecho de que en muchos países subdesarrollados las oportunidades más redituables de la inversión no son muy

a menudo las más convenientes socialmente, ni las que contribuyen lo más posible a la productividad de la economía. No es preciso insistir aquí largamente sobre las razones de esta situación que parece ser común en los países poco desarrollados; bastará señalar como causa fundamental de tal reparto inconveniente de los fondos de inversión la inestabilidad inherente a la producción de mercancías primarias para mercados mundiales inestables. Esta inseguridad se refleja en la concentración de fondos de inversión en formas "seguras" de capital, como la tierra, la propiedad urbana o los saldos en moneda extranjera, por una parte, y las operaciones especulativas y de simple cobertura con inventarios, por otra.

En tal virtud, el propósito básico de una política fiscal orientada hacia el fomento sería el de alentar la inversión en capital fijo que produzca bienes y servicios para el mercado, y restringir la inversión "segura", pero menos productiva o improductiva, así como el uso de una proporción relativamente alta del ahorro total en fines especulativos a corto plazo.

Nuevamente son muy variadas las técnicas de que se dispone para este fin y que se han aplicado con grados diversos de éxito en diferentes países. Un método son los incentivos fiscales en forma de exenciones totales, parciales o transitorias de impuestos; sin embargo, debe hacerse notar de inmediato que debido al hecho de que la carga impositiva sobre el ingreso de las empresas es en muchos países ligera, los efectos de los incentivos fiscales no deben sobrestimarse tampoco.

Debe tenerse la misma cautela respecto a las prácticas proteccionistas destinadas a eliminar en parte las desventajas transitorias de una industria naciente frente a la competencia extranjera. A menos que las tarifas protectoras sean aplicadas discriminatoriamente y no tan sólo se piense en su disminución gradual, sino que ésta se lleve a cabo realmente, sucede que con demasiada frecuencia la eficacia total de la economía, y con ella sus perspectivas de crecimiento continuo, se reducen en vez de verse fomentadas con la introduc-

ción de medidas protectoras. Por lo demás, la efectividad de las medidas protectoras depende en gran medida de la expansión continua del capital social fijo. Resulta claro que la política proteccionista seguida por muchos países subdesarrollados en las últimas décadas ha fracasado o, por lo menos, ha obtenido un éxito menor del que habría alcanzado en otras circunstancias, si la creación de capital fijo hubiera dado lugar al desarrollo de economías externas, mejorando así la posición competitiva de la nueva industria frente a la de otros países.

Sin embargo, los incentivos fiscales y las tarifas proteccionistas resultarían ser poco efectivos como elementos si no se complementaran con alicientes fiscales negativos. A este respecto, un impuesto que salta a la vista es el de las ganancias de capital, o el tratamiento de las ganancias de capital como ingreso gravable. El propósito de un impuesto de esta índole sería desalentar la especulación en propiedades raíces y en inventarios, que es particularmente notable en los períodos de aumentos inflacionarios de precios. Otra forma de desaliento fiscal es la imposición de tasas más altas sobre los bienes de consumo suntuario, tales como automóviles, relojes, telas extravagantes, etc. Debe notarse que las medidas fiscales de esta naturaleza no sólo cambian la composición de la inversión privada, sino que tienen un efecto positivo sobre el nivel de consumo. Las compras de propiedades rurales que los miembros de los grupos de ingreso alto hacen a los pequeños agricultores de ingreso bajo, por ejemplo, arrojan frecuentemente el resultado de aumentar el consumo total, puesto que en la mayor parte de los casos el producto de esos ingresos se utiliza al menos parcialmente en gastos de consumo.

Sobre este particular, puede ser aconsejable referirse una vez más a la necesidad de coordinar las medidas fiscales y las crediticias. Por ejemplo, el desaliento a la especulación en inventarios por medio de medidas fiscales sólo puede ser eficaz si tales medidas se coordinan con controles crediticios que limiten el financiamiento de

inventarios excesivos por parte de los bancos comerciales. De manera semejante, la restricción fiscal de la especulación en bienes raíces y propiedades rurales y de la concentración consiguiente de la tierra en manos de grupos privilegiados tendría que complementarse con la expansión de las facilidades crediticias a los pequeños agricultores.

6. Tratamiento fiscal de las inversiones extranjeras

Un campo de interés y complejidad especiales desde un punto de vista fiscal es el de la imposición a las inversiones extranjeras. Es bastante evidente que el trato fiscal discriminatorio tiene un efecto adverso sobre la disposición de los capitalistas extranjeros para invertir en un país subdesarrollado. Se ha expresado la opinión de que la doble imposición de las inversiones extranjeras debería evitarse dejando de gravar el ingreso de las inversiones extranjeras en el país exportador del capital. Esta propuesta indudablemente actuaría como un estímulo a una corriente mayor de capital extranjero a los países y áreas subdesarrolladas; pero ya que los obstáculos a la inversión privada directa y a los empréstitos privados no parecen ser primordialmente de orden fiscal, no debiera exagerarse la efectividad de tal sugerencia.

Aún más, en el caso de algunos países, sobre todo en América Latina, bien puede ser que una exención completa de impuestos en el país exportador de capital pudiera tener consecuencias inconvenientes. Existe una posibilidad decidida de que el capital potencial de los países importadores comenzará a competir entre sí para lograr inversiones extranjeras mediante el recurso de la exención de impuestos. Por tanto, en el país exportador de capital, puede ser preferible acordar un trato fiscal favorable a la inversión extranjera tal como el trato concedido a las empresas del Continente Americano por las leyes de los Estados Unidos, y concluir tratados fiscales entre los países exportadores y los importadores de capital, prove-

yendo que el pago de todos los impuestos directos e indirectos que se establezcan haciendo las veces de imposición directa en los países subdesarrollados sean descontables de la obligación impositiva pagadera en el país exportador de capital. El efecto de tales arreglos sería lograr que para el contribuyente fuera indiferente pagar sus impuestos en uno u otro país y el resultado bien pudiera ser que los impuestos sobre las inversiones extranjeras en los países subdesarrollados podrían elevarse sin afectar adversamente el volumen de dicha inversión.

7. Financiamiento de instituciones de crédito

Un problema estrechamente ligado con la dirección de la inversión privada por medio de medidas fiscales es el de proveer capital a largo plazo para fines de inversión, bien a empresas privadas o al gobierno, con objeto de fomentar empresas industriales que, por una u otra razón, no pueden o no deben ser propiedad de capital privado, o ser operadas por éstas. Esta función de la política fiscal es de una gran importancia práctica, porque en muchos países subdesarrollados es probable que la estructura de crédito esté también poco desenvuelta, particularmente para el otorgamiento de capital a plazo medio y largo. En casi todos los países poco desarrollados las facilidades crediticias disponibles para los pequeños agricultores, por ejemplo, son deficientes o no existen. Puesto que es muy probable que la producción agrícola de muchos países pueda aumentar apreciablemente con adiciones relativamente pequeñas al capital agrícola, en la forma de mejor equipo, mejores crías de ganado, semillas mejoradas, etc., y puesto que las instituciones crediticias existentes han mostrado renuencia a ingresar al campo del crédito a la pequeña agricultura, el establecimiento de instituciones de crédito agrícola y el proveerlas con fondos se convierte en una tarea importante de la política fiscal. Ya que, por lo menos en las etapas iniciales, no puede contarse con el ahorro privado para este

fin, es necesario financiar dichas instituciones con ingresos provenientes de impuestos, y mantenerlas razonablemente líquidas por algún tiempo. De modo parecido, en vista de la vacilación prevaliente de los ahorradores privados para invertir sus ahorros en la forma de capital en acciones o en bonos de sociedades, en muchos países es necesario llevar a cabo el financiamiento de empresas industriales de propiedad pública o privada recurriendo a ingresos fiscales. En algunos países se ha probado la posibilidad de complementar las sumas de impuestos dedicadas a este fin por medio de la movilización del capital privado a través de empréstitos públicos. En ciertos casos se han financiado nuevas instituciones crediticias creando nuevo dinero, por ejemplo, por medio del crédito del banco central, sin causar grandes presiones inflacionarias. Pero en los países cuyo nivel de ingresos es más bajo y, por lo tanto, cuya propensión media y marginal al ahorro es también baja, se tendrá que descansar en ingresos fiscales como fuente primordial para financiar la creación del capital industrial. La experiencia de un gran número de países, sobre todo en América Latina, indica que la existencia de instituciones crediticias de esa clase puede ser un vehículo útil para la canalización de los préstamos del exterior hacia empresas productivas.

8. *Conclusión*

En conclusión, es útil reiterar el hecho sencillo de que la formulación y la realización de políticas fiscales adecuadas es parte integrante de todo programa de desarrollo. La razón para repetir lo que resulta obvio es que la experiencia de muchos países subdesarrollados indica que con demasiada frecuencia no se ha reconocido esta interrelación en la práctica. Por una parte, encontramos que muchos gobiernos han dedicado una buena cantidad de esfuerzo e imaginación a la elaboración de planes de fomento económico sin dar ninguna atención, o al menos prestando atención insuficiente, al

PROBLEMAS FISCALES DEL DESARROLLO

problema de la provisión adecuada de fondos y al establecimiento de políticas fiscales que aseguren su realización. Por otra parte, ha sucedido que los ingresos de las tesorerías no se han empleado de la mejor manera posible, simplemente porque una posición favorable de las tesorerías ha hecho posible aumentar los gastos cuando no estaban terminados los programas técnicos y económicos de los proyectos de fomento. La primera forma de planeación equivocada del desarrollo ha originado desilusión y desaliento; la última ha significado una pérdida de oportunidades y un desperdicio.

Los fracasos de ambos tipos podrían haberse evitado —y deben evitarse en el futuro si el desarrollo económico ha de progresar— si la doble función del sistema fiscal a este respecto hubiese sido reconocida. La estructura fiscal es un patrón conveniente para determinar, primero, qué proporción de los recursos totales puede ser canalizada a la inversión; y, segundo, qué volumen de los recursos puede ser transferido del sector privado de la economía al gubernamental o público, o canalizarse a la inversión privada a través del gobierno. Una vez que un programa racional de desarrollo ha sido puesto en operación y que su viabilidad fiscal se ha probado, el sistema fiscal se convierte en uno de los instrumentos más importantes para realizar el programa.

Para no dar lugar a que los juicios anteriores sobre el importante papel de la política fiscal, y —me apresuro a agregar— las políticas monetaria y crediticia en la planeación y ejecución del desarrollo económico sean mal entendidos, parecen pertinentes algunas palabras finales de advertencia, especialmente acerca de las limitaciones de la política fiscal. La mejor de éstas en el mundo no es un sustituto de una buena planeación técnica de los proyectos de fomento, ni de una administración eficaz y honesta de los ingresos y gastos gubernamentales. Más todavía, la política fiscal es de valor apenas relativo para reducir o para contrarrestar las perturbaciones que una economía sufra en el curso de una formación rápida de capitales originadas en el extranjero y que resultan en una dismi-

nución repentina de la demanda de las exportaciones de esa economía o en aumentos inesperados de los precios de las importaciones o limitaciones de su volumen. En circunstancias como éstas, tendrá que recurrirse a controles más directos que los que puedan aplicarse por medio del mecanismo fiscal.