

EL PROBLEMA DE LOS INGRESOS PUBLICOS EN LOS PAISES POCO DESARROLLADOS

I

La expansión de la actividad del sector público en los países occidentales, comparada con la situación existente antes de la guerra, constituye un fenómeno corriente en la hacienda de postguerra. La hacienda pública inglesa con un aumento de los gastos del Gobierno central de 1.043 millones de libras (el 20 por 100 de la renta nacional), en 1938-39, a 3.549 millones de libras (el 31 por 100 de la renta nacional); en 1949-50, constituye un ejemplo típico y está lejos de ser una excepción. Es posible que no sea tan patente la revolución paralela que ha tenido lugar en la hacienda de un cierto número de países poco desarrollados, incluyendo algunas colonias, pero no por ello deja de ser más impresionante, al mismo tiempo que da lugar a problemas de más difícil solución que los que ha representado para los países desarrollados.

Daremos algunos ejemplos de lo ocurrido en países que están, o han estado, en la órbita inglesa: los ingresos en la India, en 1938-39, fueron de 845 millones de rupias; en 1940-41, llegaron a los 1.077 millones, y en 1950-51, habían alcanzado ya la cifra de 3.386 millones de rupias; esto sin tener en cuenta los gastos en cuenta de capital (que se financiaron recurriendo a empréstitos y a las reservas de libras) y que fueron equivalentes a 613 millones. Por consiguiente, los gastos del Gobierno central se cuadruplicaron con creces a pesar de haber disminuido el territorio de la Unión India, en comparación con el de la India británica de pre-

guerra (1). Un ejemplo aún más impresionante del crecimiento que estudiamos es lo ocurrido en Nigeria, donde los ingresos del Gobierno aún en 1940-41, no eran superiores a los 7,3 millones de libras, y en 1950-51, llegaban a los 30,4 millones; es decir, más del cuádruple de la primera cifra mencionada.

Es cierto que en ambos países ha existido un grado considerable de inflación, cuya magnitud concreta es difícil de precisar, aunque probablemente mayor que la experimentada en Inglaterra. Sin embargo, el aumento de los precios no es suficiente para explicar el incremento de los gastos públicos. Por otra parte, en ambos países, y especialmente en Nigeria, ha aumentado notablemente la actividad económica; a pesar de ello no se explica completamente el aumento de los ingresos públicos. Lo ocurrido en otros países poco desarrollados, es parecido (2). La realidad de la expansión de la actividad del sector público, en relación con otros parámetros de la economía, puede ilustrarse con la experiencia de lo ocurrido en Ceilán, donde a pesar de existir una economía estacionaria, e incluso el estado de estancamiento, el desarrollo de estadísticas de renta nacional hace posible comparaciones más útiles. En Ceilán los ingresos del Gobierno central (incluyendo las ganancias de algunas empresas comerciales de tipo estatal) aumentaron de 1.320 millones de rupias (el 23,7 por 100 de la renta nacional) en 1938, a 6.220 millones en 1948 (el 27,4 por 100 de la renta nacional) y en el presente parecen aumentar con mayor rapidez que en la India.

La alteración del volumen de las actividades del sector público en estos países constituye un fenómeno real e implica un cambio vital para el futuro. En la década que va de 1930 a 1940, la renta interior de estos países tendió a ser baja, debido a los bajos precios de las materias primas. Debido a esto, en parte, se mantuvieron los gastos administrativos en el nivel más moderado posible. En esta misma época, los países desarrollados estaban viva-

(1) La hacienda de los antiguos principados no se había integrado aún completamente en la Unión India.

(2) Del mismo modo, en Egipto los gastos en 1949 habían sextuplicado a los correspondientes a 1937, es decir, que fueron equivalentes a cerca del doble, teniendo en cuenta el desarrollo de los precios.

mente preocupados por sus propios problemas de paro y no podían dedicar gran atención a las naciones poco desarrolladas, incluidas sus mismas colonias. Los incentivos y oportunidades que se ofrecían a los dirigentes de los países poco desarrollados eran, por consiguiente, poco importantes. Se recurrió a los impuestos que parecían no poder obtenerse *in situ* para cubrir gastos de tipo tradicional. Se nivelaban cuidadosamente los presupuestos, por lo menos en los países poco desarrollados de la órbita inglesa, aunque a un nivel bajo de ingresos y gastos y se condicionaban al aspecto de los ingresos, ajustándose los gastos calculados a los ingresos que podían obtenerse con los tipos impositivos existentes. Esto no es sólo verdad para la India donde los problemas políticos habían alcanzado ya gran importancia, sino también para las colonias de Africa donde la conciencia política seguía parcialmente en estado de somnolencia.

La alteración fundamental tuvo lugar durante la guerra y se debió, en primer lugar, a los cambios en la relación de precios entre materias primas y productos manufacturados, que fué especialmente notable en países como Africa Occidental y la India que, aunque no fueron ocupados por el enemigo, se convirtieron en piezas esenciales de la maquinaria bélica. Las necesidades bélicas y sobre todo la presencia de tropas aliadas tuvo por resultado un enorme aumento de la renta nacional, parcialmente en términos monetarios, aunque también en sentido real en cierta medida, a pesar de que en aquellos momentos el aumento de las rentas sólo podía convertirse en créditos para el futuro; es decir, acumulación de reservas de libras.

Sin embargo, no fué sólo en el aspecto económico donde tuvo lugar una revolución. La guerra puso en contacto mucho más estrecho a las poblaciones locales, e incluso a las comunidades campesinas, con la civilización occidental, creándose nuevas necesidades y una nueva conciencia tan social y política como económica. Al mismo tiempo las necesidades de las tropas fomentaron y generalizaron el uso de medicinas y profilácticos contra las peores enfermedades tropicales, dando lugar asimismo a nuevas demandas de gastos públicos de tipo sanitario y nuevas oportunidades para el desarrollo en un medio saneado.

Los años de postguerra han sido sencillamente la continuación de la situación establecida durante la guerra. La escasez de materias primas de alto valor ha continuado imperando e incluso se ha intensificado desde el comienzo de la guerra de Corea. El aumento de la actividad pública ha continuado e incluso se ha acelerado a medida que a la demanda postbélica se añadió la costumbre de gastar sin preocupación, contraída en los años de guerra. Esto parece ser cierto, en términos generales, en todos los países poco desarrollados, aunque la fuerza del fenómeno ha sido diferente de unos países a otros. En todos estos países ha surgido el problema que consiste en ajustar una demanda creciente de gastos públicos frente a una estructura fiscal que ha permanecido demasiado rígida a pesar del aumento de la capacidad de los contribuyentes. En esto consiste, probablemente, el mayor problema fiscal actual que reclama una solución urgente, si se quiere evitar el retardo del desarrollo y la aparición de un sentimiento de frustración que puede muy bien tener consecuencias políticas graves.

Por lo que respecta a los territorios coloniales, ha tenido lugar un cambio paralelo, y no menos intenso, en las áreas metropolitanas. Un nuevo interés es evidente en todas partes y todos preparan planes para acelerar el desarrollo. En Inglaterra este interés tomó cuerpo en la Colonial Development and Welfare Act de 1944, según la cual se reservaron 120 millones de libras del presupuesto inglés para gastos de las colonias durante un periodo de diez años y, por otra parte, en la declaración formal de que la intención inglesa consistía en preparar a todos los territorios coloniales para el logro de un gobierno propio siguiendo el método que con éxito se aplicó al caso de la India, Pakistán y Ceilán. A pesar de que este interés en el bienestar de las Colonias hizo posible que contaran con mayor ayuda directa a sus haciendas, está lejos de implicar que los esfuerzos sean unilaterales. Los nuevos gastos fomentados por la metrópoli requieren un esfuerzo adicional considerable por parte de dichos territorios en la creación de nuevas explotaciones y servicios que hacen necesario un mayor ingreso para su mantenimiento y pueden dar lugar a mayores problemas financieros que los que resuelve.

En su lucha para lograr un presupuesto equilibrado requerido por la inflación presente, los países poco desarrollados de la órbita inglesa han experimentado una serie de instrumentos fiscales de tipo original. Estos pueden dividirse en: 1) el empleo sin precedente de impuestos a la exportación, y 2) tentativas para crear impuestos sobre la renta y los beneficios incluso en situaciones bastante primitivas. Es probable que a la larga el segundo instrumento sea más útil, pero en la actualidad no proporciona grandes ingresos, excepto si adoptan la forma de impuestos sobre las rentas de trabajo y sobre los beneficios de las empresas, muchas de las cuales son de propiedad extranjera. Los impuestos de este tipo tienden a seguir, en la medida de lo posible, el modelo occidental y, por tanto, no presentan problemas importantes que deban estudiarse aquí. Trataremos de los problemas que plantea los nuevos impuestos sobre las exportaciones. Sin embargo, antes de tratar de ellos será útil examinar brevemente el origen de las presiones para aumentar los gastos, ya que tal examen arrojará luz sobre la naturaleza del problema y sobre los caminos que deben seguirse para lograr una solución por lo que respecta a los ingresos.

II

La nueva presión sobre los gastos públicos puede clasificarse de acuerdo con las tres categorías siguientes: 1) aumento del coste de la administración; 2) dificultades frente a los empréstitos, incluso para obras públicas; 3) la potencia que la guerra dió a los gastos de tipo económico y social.

El aumento del coste de la administración reviste, naturalmente, un carácter monetario, en el sentido de que han de concederse primas por el encarecimiento de la vida "pari passu" con la marcha de la inflación; considerando que estas primas van a cargo de unos ingresos provenientes de una estructura fiscal rígida suponen un coste real. Existe, además, un cierto número de causas que dan lugar al aumento de los costes reales de la administración. En primer lugar, los recursos suplementarios que se exigen aumentan el coste de su percepción en forma más que pro-

porcional en relación con estos nuevos ingresos; en los primeros tiempos de un sistema de imposición directa resulta notablemente caro, y los tipos elevados de imposición indirecta fomentan la evasión.

Del mismo modo, en toda la administración se presenta una tendencia al rendimiento decreciente, lo cual lleva consigo un aumento de los costes unitarios en relación con los existentes en la preguerra. Esto se debe, en parte, a la rápida expansión de los servicios administrativos y al empleo de personal con menos experiencia que le es subsiguiente. En varios casos esta situación se ha visto agravada por la transmisión del poder. Así, en la India, a pesar de que la transmisión de poderes tuvo lugar sin fricciones, gracias a la participación gradual creciente de funcionarios indios en la administración inglesa (Indian Civil Service) a lo largo de un período de cerca de treinta años, este hecho ha implicado un peso adicional considerable sobre los altos funcionarios indios. Este exceso de trabajo se ha intensificado por la necesidad de un número importante de funcionarios bien entrenados para los antiguos principados que ahora se incorporan por primera vez a la Unión y cuya administración ha sido a veces muy rudimentaria.

Por otra parte, los territorios coloniales se han enfrentado con dificultades crecientes cuando se hizo preciso expatriar a funcionarios que gozaban de pleno empleo en la metrópoli, a pesar de que en cierta medida se compense este inconveniente en las administraciones de las colonias más adelantadas. Para concluir, en diversos territorios la concesión gradual de la soberanía política, a menudo acompañada por la descentralización, implica un aumento de los costes, motivado, por una parte, por los desplazamientos de los notables a los lugares de reunión de los consejos y, por otra, a causa de la necesidad de nombrar secretarios nuevos.

Durante el período más activo del desarrollo de los antiguos dominios británicos que gozaban de autonomía (*self-government*), se disponía del ahorro abundante de la metrópoli en el mercado de capitales de Londres a bajo interés, no sólo para las obras públicas respaldadas por los gobiernos centrales y provinciales, sino también (a través de organismos financieros) para el desarrollo de la agricultura y la minería en empresas privadas. Estas faci-

lidades ya no existen para los países tropicales que pugnan por mantener el desarrollo y los fondos limitados que pueden obtenerse, ya sea con cargo al presupuesto de las metrópolis o procedentes de instituciones financieras internacionales; no son más que un pobre remedio.

Uno de los elementos que explican este cambio de situación consiste, sin duda, en que las perspectivas económicas que ofrecen los países poco desarrollados son hoy menos rentables a corto plazo (o así se consideran) que las que ofrecían hace poco tiempo los países templados y a que, en ciertos casos, los peligros políticos suelen ser mayores. El cambio de actitud del mercado inglés de capitales es lo suficientemente importante por sí solo para que se le impute la mayor responsabilidad en esta diferencia, por lo menos por lo que respecta a los países de la órbita inglesa. Los Gobiernos coloniales, aun aquellos que han satisfecho las estrictas condiciones de la Comisión de Préstamos (Capital Issue Committee), deben esperar turno para obtener los moderados préstamos de Londres, incluso en el caso (como ha ocurrido con ciertos gastos que se apoyan en la ley sobre el desarrollo y la protección social de las colonias) en que la necesidad del préstamo ha sido admitida en el plan original. La inversión privada no resulta atraída más fácilmente; los impuestos elevados y las necesidades de inversiones en la metrópoli se han aunado para secar la fuente de los préstamos. Estas mismas dificultades parecen manifestarse en los mercados locales de capital: el Gobierno de la India ha pasado por las mayores dificultades para obtener fondos a título de préstamo, a pesar de la sólida posición de la banca en el mercado de capitales.

De esta nueva situación del mercado de capitales surge una carga considerablemente más gravosa que antes sobre los presupuestos, al mismo tiempo que paralelamente la falta de inversión privada implica que los Gobiernos se hagan cargo de una gama de actividades cada vez más extendida, servicios públicos, comerciales y otros trabajos anejos que antes no eran necesarios.

Sin embargo, la causa principal de esta tendencia al aumento de los gastos públicos se encuentra en el impulso dado al desarrollo. Por lo que respecta a los territorios británicos durante e inmediatamente después de la guerra, se ha prestado mayor aten-

ción dentro de este contexto a los aspectos sociales. Esto puede deberse en parte a la infiltración de la concepción occidental del Estado como responsable del bienestar (Welfare State) y a la nueva actitud de los pueblos primitivos frente a la educación como medio de acceso al progreso. En algunos lugares (por ejemplo, en ciertos sectores de la India agraria y de Nigeria oriental) se han manifestado lo que podría denominarse una sed impresionante de aprender. Por ello, a pesar de que los recientes descubrimientos en el dominio de la medicina tropical han estimulado una gran demanda de gastos de tipo sanitario, al mismo tiempo que ha aumentado su eficacia, es en el aspecto de la educación donde se da el desarrollo más rápido. No obstante, los gastos "per capita" son todavía muy bajos comparados con los países desarrollados y el porcentaje de analfabetos continúa siendo elevado.

Una vez adoptados, los costes de los servicios sociales tales como la educación y la sanidad son, inevitablemente, acumulativos, sobre todo por lo que respecta a los gastos corrientes, de personal y explotación. Dado que (sobre todo a corto plazo) la capacidad contributiva no crece al mismo ritmo que los gastos públicos, este aspecto del desarrollo hace forzoso solicitar cada vez más de las fuentes locales de imposición.

La corriente en favor del desarrollo económico ha seguido de cerca aquella otra que apoya el desarrollo social y parece surgir de dos fuentes. Inmediatamente después de la guerra los Gobiernos de las metrópolis consideraron la expansión de la producción de materias primas (especialmente la de grasas vegetales) como una nueva esperanza para superar tanto la escasez de dichos productos, como la de los dólares necesarios para adquirirlos en otros países. En la Comunidad británica esta política llevó al establecimiento de una sociedad de desarrollo para las colonias (Colonial Development Corporation) y de otra empresa dedicada a los productos alimenticios de ultramar (Overseas Food Corporation), ambas empresas están controladas por capitales metropolitanos y han operado en las colonias de una forma más paralela que estrechamente vinculada a la política de los Gobiernos locales. No obstante, los gastos efectuados por estas dos empresas han alterado la situación, mejorando a veces las perspectivas, y otras veces han con-

tribuído a aumentar las obligaciones financieras de los territorios interesados. De este modo Tanganika ha sido el único territorio que ha logrado, en fin de cuentas, un beneficio neto del mal concebido programa de cultivo de cacahuete en Kongwa, pero ha heredado nuevas obras de inversión que exigirán gastos suplementarios considerables antes de entrar en pleno rendimiento. En otras circunstancias este territorio no hubiera llevado a cabo tales obras.

Más recientemente hemos visto desarrollarse una fuerte tendencia en pro del desarrollo económico por parte de los mismos países poco desarrollados, en el sentido de creación de bienes de capital que aumentarán el nivel de la productividad y del ahorro a través de la capacidad productiva. El aspecto más importante y útil de este esfuerzo consiste especialmente en la producción de alimentos. En la India, donde la presión demográfica y la fertilidad decreciente de la tierra se aunan para hacer disminuir constantemente el nivel alimenticio, tenemos un ejemplo notable de este tipo de política; en el nuevo plan quinquenal se dedican casi todos los esfuerzos a la agricultura. El mejoramiento de la agricultura implica grandes gastos públicos no sólo en relación con la educación, la técnica y la investigación, sino también para la recuperación de terrenos, el regadío, la distribución de semillas, de aperos y de mejores abonos. Es probable que la empresa privada contribuya a este plan en pequeña escala únicamente y sin llegar al fondo del problema.

Además, no se observa en los países poco desarrollados de la órbita inglesa un deseo general para fomentar la industrialización indiscriminada en la idea de que en ella está la fórmula infalible que eleva el nivel de vida. No obstante, existe una necesidad real de mayor industrialización. Los individuos que vuelven del ejército, y que, por regla general, sólo cuentan con una rápida e insuficiente educación, no pueden readaptarse sin grandes dificultades a la antigua estructura social, y es necesario proporcionarles ocupación fuera de la agricultura. Este problema puede resolverse muy adecuadamente gracias a pequeñas fábricas que elaboren los productos agrícolas: por ejemplo, las conservas y la extracción de aceite de palma. Otra solución consiste en el establecimiento de industrias familiares que son, en la práctica, peque-

ños talleres que se dedican a la fabricación de tejidos simples o de alfarería con medios un poco primitivos, aunque resulta a veces difícil encontrar salida para sus productos frente a la competencia de la producción fabril.

Cualquiera que sea la naturaleza del desarrollo industrial, es poco probable que atraiga la inversión privada, con excepción de empresas individuales dedicadas a proyectos de poca envergadura. El problema esencial de empezar a fomentar la industria debe, por consiguiente, correr a cargo de los Gobiernos. A pesar de que una parte considerable de los fondos están dedicados al desarrollo y a la protección social de las colonias, la carga más importante recae sobre los Gobiernos locales y constituye en su mayor parte una carga directa para sus presupuestos, por lo menos a corto plazo. Así, aunque el desarrollo económico ofrezca a la larga la mejor oportunidad para aumentar la productividad y la capacidad del contribuyente, surge como fuente de gasto de los ingresos públicos con un carácter apenas menos ávido que los demás aspectos del aumento de los gastos que ya hemos examinado.

III

Los elevados ingresos de tipo local que obtuvieron los países poco desarrollados durante y después de la guerra han hecho posible que aumenten sus ingresos fiscales en forma importante por medio de los aranceles, sobre todo aquellos que gravan artículos tales como los cigarrillos de importación. Sin embargo, en los territorios de ultramar donde no existen colonias europeas u orientales importantes, estos impuestos inciden sobre todo sobre los funcionarios de la metrópoli que son, por otra parte, los que soportan impuestos sobre la renta medianamente elevados, de lo que resulta que el margen de aumento de los tipos impositivos es bastante reducido.

Antes de estos últimos años los países poco desarrollados de la órbita británica habían recurrido a los impuestos a la exportación en aquellos casos en que el comercio de reexportación constituía una pieza vital, como en Singapur y Zanzibar, y donde, por consecuencia, había buenas razones para evitar toda restricción

frente a la libre entrada de mercancías. En estas circunstancias los ingresos se derivaban y se derivan fundamentalmente de estos impuestos a la exportación; las semillas de girasol contribuyen aún en Zanzibar con un 30 por 100 a los ingresos públicos; el estaño y el caucho malayo representan el 20 por 100 de los de Singapur.

Esta regla general está sujeta, naturalmente, a excepción. Los países que tenían el monopolio de una materia prima concreta explotaron de ordinario su posición siempre que los beneficios fueran elevados; de este modo los ingresos de Ceilán se basaron durante largo tiempo en los impuestos sobre la exportación de canela y durante otro largo período en los que gravaban a la quinina. Algunos países, como la India, que tienen un comercio de exportación irregular, acostumbraban a obtener ingresos no despreciables de una serie de impuestos poco elevados sobre la exportación, la mayor parte específicos, y que difieren sobre todo en su aplicación de los "impuestos" que afectan a los beneficios obtenidos en la producción de los artículos de que se trate. Hasta el año pasado, Tanganika fué un buen ejemplo de la falta de diferenciación tajante entre los impuestos sobre la exportación propiamente dichos y los demás "impuestos". En general, sin embargo, la persistencia de estos últimos vestigios de la tradición comercial liberal, la ausencia de impuestos sobre la exportación destinada a la metrópoli, los bajos precios de las materias primas en 1930 y la baja de los tipos de cambio durante los diez años siguientes, han tenido por consecuencia la desaparición de los aranceles alrededor de 1940.

Durante los últimos dos o tres años y, sobre todo, después de estallar la guerra en Corea, la situación se ha alterado totalmente: puede decirse que todos estos países se han visto forzados a recurrir a los impuestos sobre la exportación. Así, aun en 1948 la participación de estos impuestos suponía un 3 ó 5 por 100 de los ingresos totales, mientras que en los últimos presupuestos su aportación varía entre un 10 a un 30 por 100, aunque en todos los casos la proporción de los demás impuestos haya aumentado también considerablemente.

Un caso típico es el de Tanganika donde, hasta el último pre-

supuesto, no se obtenía más de un 10 por 100 de los ingresos a título de derechos aduaneros y que ahora ha adoptado un impuesto sobre el sisal cuya participación es por sí sola superior al 10 por 100 de todos los ingresos fiscales. También en Nigeria se piensa aumentar los ingresos mediante un incremento de los impuestos sobre la exportación que debe hacer aumentar su participación en el total del 10 al 23 por 100. Aun los países que como la India acostumbraban a recurrir a los impuestos sobre la exportación, lo hacen ahora de modo diferente. Ingresos que en 1948-49 se cifraban en 265 millones de rupias, llegan a los 505 millones en 1951-52; lo que representa un aumento en relación con los ingresos totales del 7 al 13,6 por 100 (3). La mayor parte de este aumento se debe a la exportación de yute (cuyo impuesto ha pasado de rendir 73 millones de rupias a 300 millones), pero la India explota también su monopolio virtual en el comercio de la exportación de pimienta, lo que le ha permitido, por vez primera, percibir 33 millones de rupias en 1950-51. En Ceilán los impuestos sobre la exportación equivalían a 83 millones de rupias y en 1950-51 llegaron a 226 millones, la mayor parte derivada del comercio del té (la calidad especial del té de Ceilán le da una posición cuasi-monopolística, sobre todo mientras el té de China continúe siendo escaso). Por otra parte, Ceilán tiene un nuevo impuesto sobre las materias primas a base de nuez de coco desde 1947-48, que rinde, hoy día, 37 millones de rupias. Estos ejemplos pueden multiplicarse *ad infinitum*.

Los impuestos sobre la exportación de esta magnitud afectan a una amplia serie de materias primas mundiales e implican, naturalmente, serias repercusiones sobre el comportamiento del comercio y la industria mundiales. Estos aspectos internacionales de los impuestos sobre la exportación han sido discutidos con detalle y no es necesario que nos ocupemos de ello en este lugar, donde sólo nos proponemos examinarlos desde el punto de vista de los países poco desarrollados. Los dos aspectos del problema tienen, no obstante, un punto común.

(3) La proporción correspondiente a los impuestos sobre la exportación en relación con los ingresos totales en la India, es inferior que en otros países, pero no porque se utilicen menos, sino debido a que se cobran otros impuestos bastante importantes y eficaces sobre la renta y los beneficios industriales.

En el pasado, un alza ilimitada de los impuestos sobre la exportación se enfrentaba con el efecto estimulante que tenían sobre otros proveedores de productos sustitutivos o del mismo producto obtenido en otro país. Desde el momento en que todos los países poco desarrollados han puesto en la práctica esta política, esta salvaguarda (desde el punto de vista de los países desarrollados) se ha reducido considerablemente. Así, los impuestos sobre la exportación de yute en la India constituyen una nueva fuente de ingresos para Tanganika, lo cual a su vez hace posible que Haití y otros pequeños productores de sisal aumenten sus impuestos sobre la exportación de este producto, lo cual, a su vez, permite que otros países aumenten sus impuestos sobre la exportación de cañamo. Dado que todos estos países tienen escasos ingresos, aprovechan gustosos la ocasión que se les ofrece. De todas maneras, es poco probable que una exportación competitiva de este tipo pueda sobrevivir mucho tiempo a una caída importante de los precios de las materias primas.

Dejando de lado el aspecto lucrativo de los impuestos sobre la exportación, es evidente que cuando llegan a una magnitud de este orden deben tener consecuencias económicas importantes para los países que los perciben, la mayor parte de las cuales parecen favorables a corto plazo. También pueden tener consecuencias monetarias, que están lejos de ser despreciables, tanto por lo que afecta a la más favorable relación entre los tipos de cambio como a la acumulación de reservas de divisas. (No resulta raro el caso en que estas obligaciones fiscales deben satisfacerse en una divisa extranjera concreta.) Las consecuencias monetarias de los impuestos sobre la exportación resultan importantes desde el momento en que no existan facilidades financieras o monetarias (incluso en el caso de un banco de reservas) normales que permitan llevar a la práctica una cierta política monetaria.

Se afirma frecuentemente, a menudo con razón, que los ingresos derivados de los impuestos sobre la exportación son más estables que los que provienen de la tributación por renta o por beneficios, debido a que es preciso hacerlos efectivos incluso cuando no exista un beneficio neto. Este es, sin duda, un argumento peligroso que puede volverse contra el país que lo aplica según varíen las posibilidades de mantener los tipos frente a condiciones desfavorables: la mayor parte de los países que todavía recurrían a los impuestos so-

bre la exportación entre 1920 y 1930 juzgaron oportuno suprimirlos de 1930 a 1940. La participación de la exportación de materias primas en la actividad económica de un país, es también importante: en una economía bien organizada, los impuestos sobre la renta y los beneficios suministran, por regla general, ingresos más estables que los impuestos sobre la exportación, debido a que, sin ninguna duda, los ingresos generales fluctúan menos que los ingresos de los productores de materias primas.

Es probable que las circunstancias bajo las cuales sea posible obtener ingresos importantes, sin repercusiones desfavorables, por medio de los impuestos sobre la exportación, sean las mismas que acompañan a la inflación que se comunica, en cierta medida, a los países poco desarrollados a partir de las condiciones imperantes en los desarrollados. Los impuestos sobre la exportación pueden ser útiles para controlar las tendencias inflacionistas de diversas formas: unas, eficaces; otras, dudosas. Así se ha recurrido a ellos para reservar para el mercado local algunos productos, o ciertas calidades de productos, que tenían una demanda extraordinaria. Durante cierto tiempo, la India impuso un tributo sobre la exportación que gravaba a las piezas de algodón, en un momento en que el país padecía una escasez considerable para los "saries" y las "dhoties" que acostumbran a vestir la mayor parte de la población. De hecho esta política no ha contribuido a aumentar la cantidad de tejidos de algodón disponible, según parece debido a que los controles de precios de las diferentes calidades de algodón no se ajustaban adecuadamente a las demandas relativas. Una política similar, aplicada al té, tuvo mayor éxito, por lo menos a corto plazo. Un impuesto sobre la exportación sobre el té de primera calidad (que se vende en su mayor parte a Inglaterra) se aunaba con un impuesto sobre el consumo muy poco elevado del té corriente (que se consume localmente). De ello se seguía, en parte, un desplazamiento de la actividad hacia la producción del té corriente, lo cual mejoraba la posición del consumidor indígena, pero, además, producía una reducción de la superficie total dedicada al cultivo del té, lo cual tenía por resultado una menor entrada de divisas que, en último análisis, podía redundar en perjuicio para los consumidores locales.

Si el país exportador desea francamente controlar la inflación aumentando la oferta en el mercado interior, resulta claro que los

impuestos sobre la exportación deben acompañarse de regulaciones más liberales para la importación, lo cual se aleja mucho de la realidad. La India llevó a cabo efectivamente, al aumentar los impuestos sobre la exportación, una expansión de las licencias libres de importación general (*Open General Import Licence*), pero los artículos cuya importación aumentó eran más o menos objetos de lujo (de acuerdo con las investigaciones del *Select Committee on the Estimates*). Es posible que en este caso los desajustes entre los precios relativos hayan sido la causa del fracaso, sobre todo, por lo que respecta al desfase entre los precios sujetos a control y los precios libres. Las dificultades experimentadas por la India en sus esfuerzos encaminados a controlar la inflación directamente por medio de los impuestos sobre la exportación, pueden ser buen ejemplo de lo complejo de la política que debe seguirse y pocos países poco desarrollados disponen de un cuerpo administrativo que pueda compararse con el indio.

Es más probable que los impuestos sobre la exportación puedan servir para controlar la inflación como medidas complementarias e incluso como sustitutivos de los impuestos sobre la renta y los beneficios. En tanto que la producción de los bienes más solicitados depende de empresas importantes, ya sean nacionales o extranjeras, los impuestos sobre la exportación resultan menos útiles que los que gravan la renta o los beneficios, debido a que se adaptan con mayor dificultad a las alteraciones de los ingresos y también (debido en cierta medida a su repercusión sobre los precios) porque estimulan en mayor medida la oferta de bienes sustitutivos. Pero si la oferta está totalmente, o en parte, en manos de pequeños productores, puede resultar mucho más difícil lograr los ingresos deseados especialmente si se trata de un producto agrícola que también es consumido por el productor. Varios países tratan de eliminar esta dificultad, gravando fuertemente los beneficios de las empresas y dejando a los demás productores virtualmente libres de todo impuesto. Dejando de lado el carácter discriminatorio de esta política, resulta poco probable que el control que de ella se deriva sea de alguna utilidad por lo que respecta a la inflación, ya que es precisamente el pequeño productor indígena el que tratará de gastar la mayor parte de su renta en el mercado local.

El caso es diferente si el Gobierno o un organismo público (una

oficina de ventas, por ejemplo), tiene el monopolio de compra del producto de que se trate. En estas circunstancias, puede parecer que un impuesto sobre la renta puede ser cobrado sobre el terreno cuando se trata de pagos periódicos a los agricultores. De hecho, se ha recomendado este procedimiento al Japón (4) donde la mayor parte de los productos agrícolas son adquiridos directamente por el Gobierno. En Africa Occidental británica, las exportaciones más importantes pasan a través de la Oficina de Ventas y el mismo tipo de control de la inflación podría obtenerse merced al ajuste de los precios que se satisfacen a los productores. Estos precios pueden también ajustarse de tal forma que estimulen la producción de calidades especiales de modo probablemente más elástico que gracias a la imposición de medidas puramente fiscales (o como sugiere la experiencia de Nigeria, con los precios del cacao). El método impositivo aplicado por las oficinas de ventas tiene el inconveniente, desde el punto de vista del Gobierno, de que hace más difícil la integración de la política seguida por el programa financiero general. Los beneficios de las oficinas de ventas pueden, naturalmente, gravarse después, pero esto puede no tener las mismas consecuencias económicas (en especial por lo que se refiere a la regulación temporal) que un impuesto directo que grave a los productores.

Incluso en el caso en que esté en vigencia un impuesto eficaz sobre los beneficios, puede resultar incómodo tratar con el aparato fiscal existente un alza brutal y repentina del precio de un producto concreto. Así, durante el año pasado, Suecia y Nigeria consideraron conveniente elevar sus impuestos sobre la exportación de madera con la finalidad de controlar las consecuencias del aumento de las rentas de sus productores (en el caso de Suecia, único para el que tenemos datos, el aumento llegó a ser equivalente a un 400 por 100). En Suecia, los nuevos impuestos sobre la exportación son en realidad sustituidos por un impuesto general sobre los beneficios extraordinarios, medida demasiado severa para ser aplicada en el caso de un alza concreta y localizada de los precios. En Nigeria, el nuevo impuesto ha sido integrado dentro de un sistema general de impuestos sobre la exportación que se considera demasiado adelantado para el país.

En el caso de países tales como Nigeria y Tanganika, donde los

(4) Véase *The Report on Japanese Taxation*, de la misión Shoup.

impuestos sobre la exportación tienen el papel (por lo menos provisionalmente) de impuestos sobre la renta y los beneficios de los productores indígenas, la poca elasticidad de la oferta de bienes de consumo, debida a lo insuficiente de los medios de transporte y al retraso de las obras portuarias en relación con el volumen creciente de la actividad económica, constituye una nueva justificación: un aumento de las rentas tendría por resultado inmediato un aumento de los precios. En Suecia, se trata de destinar una parte de los ingresos obtenidos a títulos de impuestos sobre la exportación de madera a la subvención de las importaciones de productos esenciales de consumo.

El carácter exacto de las consecuencias probables de los nuevos impuestos sobre la exportación en los países que los adoptan, dependen, naturalmente, de la incidencia real de tales impuestos. Puede preverse que esta última variará considerablemente de producto a producto e incluso entre el mismo producto de origen diferente, de acuerdo con las variaciones de la oferta. La falta de estadísticas adecuadas sobre la producción hacen difícil prever la elasticidad, aun cuando las reacciones de los productores sigan el curso previsto. Cuando la situación, desde el punto de vista de la demanda, está caracterizada por una necesidad de satisfacción inmediata, resulta claro que una parte considerable de la incidencia efectiva de los impuestos sobre la exportación pese sobre los compradores extranjeros, sobre todo, a corto plazo (cuanto más evidente sea esto menos útiles resultarán estos impuestos para controlar la inflación y más apropiados resultarán los que gravan a la renta). Es poco probable, no obstante, que la incidencia afecte únicamente a los importadores extranjeros, aunque no fuera más que porque los países importadores reaccionan rápidamente y cuentan, por regla general, con reservas suficientes para poder ajustar sus demandas en el tiempo. Esto es, sobre todo, exacto cuando la parte más importante de las compras las realiza, directa o indirectamente, el Gobierno.

Cuando existen oficinas de ventas y los precios, por una parte, se pagan a los productores indígenas y, de otra parte, se facturan a los compradores extranjeros y se fijan, en uno y otro caso, en forma concreta teniendo en cuenta la posibilidad de transacciones por medio de negociaciones bilaterales, la incidencia de los im-

puestos sobre la exportación tenderá a gravar las reservas de las oficinas de ventas que por ello no estarán en condiciones de seguir las políticas (de estabilización de los precios en beneficio de los productores) para lo cual han sido creadas. Sin embargo, si (como ha ocurrido recientemente) dichas reservas se acumulan exageradamente en relación a las previsiones originales, los impuestos sobre la exportación que gravan las reservas pueden justificarse como medio para que el Gobierno pueda adquirir fondos para el desarrollo general que sustituyan aquellos que habrían sido probablemente obtenidos a título de préstamo en tiempos pasados (5).

Otra diferencia en la incidencia real puede derivarse del hecho de que el producto de que se trate sea consumido o no sea consumido en el país de origen; si es consumido, puede también ocurrir que las variedades dedicadas a la exportación y al consumo local sean complementarias y no sustitutivas desde el punto de vista de la oferta. A menos que los impuestos no den lugar a una reducción general de la oferta, es probable que el consumo indígena resulte beneficiado por el impuesto, por lo menos por lo que respecta a los productos agrícolas. También hay que tener en cuenta el caso en que los exportadores no tuvieran que satisfacer el impuesto y los beneficios no vayan a los accionistas extranjeros o sean reinvertidos en el país de origen. Si se acepta la primera hipótesis, el peligro de una presión inflacionista debida a la elevación de los beneficios es menos importante, pero si la presión se deriva de los aumentos de los sueldos y salarios pagados a los trabajadores indígenas puede resultar mucho más grave, aunque también pueda reducirse debido a la disminución de los beneficios netos como consecuencia de los impuestos.

Cualquiera que sea el proceso que determine la incidencia efectiva, en las circunstancias presentes y, sobre todo, a corto plazo, las haciendas de los países poco desarrollados se enfrentan con la dificultad de obtener todos los beneficios derivados de los impuestos sobre la exportación. Por lo que respecta a determinar si se produ-

(5) Los Gobiernos pueden también aumentar sus ingresos contrayendo empréstitos garantizados por las reservas de sus oficinas de ventas, pero teniendo en cuenta las dificultades implícitas en estas operaciones en el extranjero existe cierto peligro de que se reduzca demasiado la liquidez de dichas oficinas.

cirán las consecuencias económicas favorables y, sobre todo, si los impuestos disminuirán la presión inflacionista, ello depende de la medida en que se pueda disponer de fondos que en ausencia de estas circunstancias se habrían empleado en el mercado interior, ya sea para la compra de bienes de consumo o para crear empleo: es decir, que esto depende de que la incidencia se deje sentir dentro del país o en el extranjero (6).

Como es probable que se dediquen preferentemente los ingresos a título de impuestos sobre la exportación a proyectos concretos (en vez de permitir que se sumen a los ingresos derivados de otras fuentes), es necesario, además, tener en cuenta los gastos derivados de estos impuestos. Toda vez que no es seguro que estos impuestos sigan rindiendo lo que hoy rinden, han sido dedicados a fines concretos de carácter temporal. Es por ello por lo que se adoptaron en Ceilán impuestos sobre la exportación a raíz de la construcción de los ferrocarriles alrededor de 1850 y fueron suprimidos en 1870 cuando empezaron a ser rentables (es conveniente señalar que en dicha época los precios mundiales tendían a la baja).

El caso de la India resulta curioso en este aspecto. Los impuestos sobre la renta fueron establecidos en 1860, y a pesar de que la estructura social de la India impidió que fueran eficaces durante los primeros tiempos, una vez que se superaron las dificultades (entre 1930 y 1940) se hizo posible conseguir la mayor parte de los ingresos fiscales por medio de impuestos directos. Aún después de la supresión de los impuestos motivados por la guerra, los impuestos directos siguieron ocupando un lugar muy importante en el sistema fiscal indio (7).

En algunos países poco desarrollados (especialmente en el norte de Nigeria), existen ya impuestos directos de tipo tradicional que se basan, en cierta medida, la capacidad tributaria del contribuyente. Estos impuestos pueden servir para preparar psicológicamente

(6) La incidencia (desde un punto de vista formal) de los impuestos sobre la exportación, recae sobre el importador extranjero tal como se considera en la contabilidad y en la renta nacionales. Como hemos demostrado, la incidencia formal y la real pueden diferir en gran medida. Por lo que respecta a la distinción lógica entre ambos conceptos, véase U. K. Hicks, "The Terminology of Tax Analysis", *Economic Journal*, marzo de 1946.

(7) El 38 por 100 de los ingresos fiscales del Gobierno central en 1950-51.

el terreno para la implantación de un impuesto eficaz sobre la renta. Existe, sin embargo, un consuelo para los países que se enfrentan con esta tarea: los impuestos directos educan al contribuyente, a los contables y a los inspectores fiscales como jamás puede hacerlo un impuesto indirecto. Los países que puedan lograr el implantamiento de un impuesto sobre la renta tienen buenas razones para suponer que han iniciado su jornada por la vía angusta del desarrollo económico.

URSULA K. HICKS

(Traducido del original en inglés "The Search for Revenue in Underdeveloped Countries", publicado en "Revue de Science et de Législation Financières", enero-marzo 1952, págs. 6-40.)