

PROBLEMAS FISCALES EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS*

FUAT y SUPHAN ANDIC**

LA literatura copiosa y las discusiones prolongadas en torno al problema general que plantean las áreas subdesarrolladas del mundo, sugieren que estas comarcas sufren de niveles bajos de producción, lo cual quiere decir ingresos reducidos *per cápita* y prácticamente ausencia total de ahorros en lo que respecta a una gran parte de la población. En una palabra, una oferta inadecuada de capital en estos pueblos.¹ Para hacer frente a estos inconvenientes, los gobiernos de estas zonas interponen una acción más o menos directa. Principalmente en el campo de la Hacienda Pública. El Poder público adopta una nueva actitud en lo que se refiere a los efectos de los gastos públicos, de los ingresos, de la política monetaria y de sus relaciones comerciales, sobre todo, con las áreas desarrolladas del globo.

En este ensayo, se hace hincapié, de una manera exclusiva, en el papel cada vez más importante atribuido a los ingresos públicos. El instrumento fiscal, con sus implicaciones en la esfera de la producción, del comercio y de la actividad financiera se destaca con mayor vigor diariamente.

Es menester perfeccionar los sistemas fiscales existentes y elaborar una nueva legislación con el propósito perseverante de promover el desarrollo económico del respectivo país. Es preciso analizar toda una variedad de contribuciones y de técnicas presupuestarias para seleccionar aquéllas que puedan encontrar aplicación teniendo en cuenta el nivel de desarrollo económico y social. Es evidente que las reformas tanto presupuestarias como impositivas están relacionadas con la estructura gubernamental y social.

Trataremos de ilustrar nuestro análisis con ejemplos sacados de los logros obtenidos por los gobiernos de Puerto Rico y Turquía, en

* Traducido por Gabriel Franco.

** Conferenciantes de Economía en el Colegio de Agricultura y Artes Mecánicas de la Universidad de Puerto Rico.

¹ Un buen resumen de las características propias de las áreas subdesarrolladas se encuentran en H. Leibenstein, *Economic Backwardness and Economic Growth* (Nueva York: 1957), págs. 40-41.

atención a que los autores de este trabajo se hallan familiarizados con los problemas de estos países.²

El significado de la hacienda pública y el uso de sus métodos en el desarrollo de objetivos ajenos a la parte fiscal han sido generalmente admitidos en los últimos 30 ó 40 años. Sin embargo, la controversia sobre si deben usarse como un medio de política económica, o si las normas contributivas deben ser neutrales, se observa aún en los escritos de algunos autores. Sostiene una de esas escuelas que, debido a la condición inherente a la Hacienda funcional, "La Tributación fiscal habrá de ser substituida por la tributación política", añadiendo que ya "no es posible dejar las cosas tal como se encontraban".³ Esta actitud se opone a otra pasiva, en la cual la misión de la Hacienda Pública consiste en mantener los gastos gubernamentales en un nivel reducido, al propio tiempo que se recaudan los impuestos suficientes para sufragar dichos gastos.

Sin embargo, tan pronto como se admite que la Hacienda Pública no es una institución aislada sino parte integrante de la estructura social, considerada como un todo, aquélla se convierte en algo más que en un mero instrumento para recaudar fondos con el fin de sufragar los gastos gubernamentales. Resulta, además, un medio para introducir cambios en la estructura y composición del producto total, a través de sus efectos en los hábitos de consumo y ahorro y, por consiguiente, en la inversión y en la formación de capital. Dicho de otro modo, esta gente lucha por algo más que por mantener el *status quo*; trabaja para que progrese la estructura económica y social de la colectividad a que pertenecen.

Los objetivos de la política fiscal en una economía subdesarrollada son prácticamente iguales a los que prevalecen en una economía avanzada. En las dos, los objetivos se concretan en los siguientes postulados: suplir los recursos y materiales humanos necesarios para el desarrollo económico sin cercenar el consumo mínimo necesario; mantener la estabilidad económica en relación a las fluctuaciones a corto o largo plazo; reducir la extrema desigualdad en la distribución de la

² El lector encontrará un número suficiente de ejemplos en las siguientes publicaciones de las Naciones Unidas: *Processes and Problems of Industrialization in Underdeveloped Countries*; *Foreign Capital in Latin America*; *The use of Taxation Techniques as Incentive to Private Investment in Far Eastern Countries*; *Foreign Investment, Laws and Regulations of the Countries of Asia and the Far East*; *Review of Economic Conditions in the Middle East, 1951-1952: Economic Development in the Middle East, 1945-1954*.

³ En torno a esta controversia Cf. H. Laufenburger, *Precis d'Economie et de Législation Financière* (Paris: 1949), pág. 232 y siguientes; M. de Froideville, *L'évolution de la Nation du hut dans L'impôt a destination speciale*, *Openbare Financien*, Vol. III, 1948, pág. 155; F. Neumark, *L'impôt Comme instrument de la politique économique, sociale et démographique*, en "Le Financement de la Reconversion" (Paris: 1949), pág. 235; F. Neumark, *Maliyeye dair Tetkiler* (Istanbul: 1951), págs. 188-214; F. Neumark, *Theorie und Praxis der Modernen Einkommenbesteuerung* (Bern: 1947), págs. 136-140.

riqueza, estimulando así la eficiencia productiva y la estabilidad política. Estos objetivos se conjugan con los postulados de una asignación eficaz de recursos, estabilidad, y distribución óptima del ingreso, los cuales se encuentran subyacentes en la política fiscal de las economías avanzadas. Sin embargo, el contexto de los problemas es totalmente diferente.

El aumento del nivel total de ahorros y el logro de una composición óptima de la inversión se convierten en las tareas principales de la política fiscal de una economía subdesarrollada. Así, pues, las medidas fiscales establecidas con el fin de aumentar el ahorro deben, al propio tiempo, reducir los gastos desfavorables efectuados en la inversión privada o incluir medidas encaminadas a este propósito. Las disposiciones contributivas deben recaer sobre la parte disponible del consumo resultante de la producción adicional originada por el programa de desarrollo económico. Este ingreso adicional tendrá que ser usado por el gobierno para sufragar los aumentos en los gastos que tal desarrollo implica. Dichas medidas tributarias deben, además, estimular el uso intensivo de los recursos disponibles, activar nuevas inversiones productivas, y cambiar el empleo de recursos, motivando un desplazamiento de los trabajadores agrícolas hacia ocupaciones de otra especie, etc.

A la luz de estas consideraciones, resulta evidente por qué la noción keynesiana de las finanzas funcionales no es aplicable en este caso, porque está encaminada principalmente a contrarrestar la inflación y la deflación y no penetra a fondo en el problema de la formación de capital. Como afirma R. Nurkse, el análisis de Keynes, a pesar de ser muy profundo y caracterizarse por su lógica inflexible, está, sin duda, prejuiciado en favor del gasto y en contra del ahorro. Esto es una consecuencia natural de las circunstancias que prevalecían en el año 1930 y en los siguientes.⁴

En la ordenación de la estructura tributaria de un país, las contribuciones sobre ingresos personales desempeñan un papel más o menos importante, pero constituyen, en todo caso, uno de los instrumentos más eficaces de política fiscal.

Esta eficacia proviene de que los aumentos en la recaudación coinciden con los incrementos en el ingreso total, y al mismo tiempo, su estructura es de tal naturaleza que puede ofrecer incentivos a la producción, sin perjuicio de adaptarse a la capacidad tributaria, teniendo en cuenta el nivel de ingreso, las cargas familiares y otros conceptos.

Esta clase de incentivos puede operar tanto en el sector agrícola como en el industrial. Al aumentar la progresión de la tarifa en la

⁴ R. Nurkse, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries* (Nueva York: 1953), pág. 148.

contribución sobre ingresos suben las rentas públicas y, por consiguiente, el ahorro obligado. Pero, por otra parte, esa política puede tener resultados desfavorables en la inversión y en los incentivos de trabajo; que deberán compensarse en forma de ayudas adicionales, incorporando a la ley contributiva, determinadas cláusulas en relación a la exención de ciertos ingresos (p.e., agrícolas), así como exenciones tributarias, desplazamientos de pérdidas, depreciación acelerada, tratamiento preferencial tributario por mejoras hechas en la tierra y por nuevas inversiones productivas, etc. Sin embargo, en el caso de los impuestos sobre ingresos en el sector agrícola se plantean una serie de dificultades.

Y la explicación originaria de las mismas habrá que buscarla quizá en la circunstancia de que la contribución sobre ingresos es el resultado histórico de un período denominado capitalismo avanzado. No se puede negar una relación funcional entre el desarrollo de la contribución sobre ingreso y las instituciones, concepciones ideológicas y formas del sistema económico actual.

Deben cumplirse las siguientes condiciones para que un sistema de imposición sobre ingresos funcione de una manera eficaz: la existencia de una economía monetaria muy desarrollada, la presencia de un tanto por ciento de personas que sepan leer y escribir, un uso generalizado de la contabilidad, condiciones políticas favorables, administración eficiente y espíritu de colaboración por parte de los contribuyentes. En un país en donde un gran porcentaje de la población, trabaja en la agricultura, originándose en ésta gran parte del ingreso nacional, y en donde, además, aquélla no está mecanizada, sino que opera en fincas que abastecen principalmente las necesidades primordiales de los campesinos, teniendo, por consiguiente, una participación limitada en el área de la economía monetaria, la aplicación de un impuesto sobre ingresos sería muy ineficaz. Es erróneo suponer, sin embargo, que no se puede usar la tributación directa, pues existen sectores altamente desarrollados a los cuales se les pueden aplicar medidas avanzadas. Ciertas modalidades de impuestos directos se pueden convertir en un instrumento de gran importancia, a medida que la economía va desarrollándose y a tenor que sus sectores principales se integran en la economía monetaria.

En el supuesto de que se emplee la contribución como un incentivo y que, con arreglo a este punto de vista, se conceda una exención a las mejoras hechas en la tierra, para que ésta sea efectiva deberán cumplirse las siguientes condiciones: los derechos de propiedad deberán estar garantizados; el agricultor debe de saber que existen tales leyes de tratamiento excepcional; ha de tener acceso a las técnicas y a los utensilios necesarios para llevar a cabo las mejoras; su ingreso adi-

cional debe de ser suficiente para poder adquirir ciertos bienes y servicios; el crédito debe de estar organizado de tal forma que pueda realizar las mejoras haciendo uso de él; y, además, debe de contar con la oportunidad de colocar en el mercado el producto suplementario que obtenga. Como se desprende de todo esto, la eficacia de una medida fiscal depende del marco institucional en que se desenvuelve.

A veces, se presentan lagunas en otras esferas, como ocurre con las ganancias de capital procedente de enajenaciones de parte del activo, que generalmente no se incluyen en la base tributaria. Mas debe de existir algún resorte para impedir que tales ganancias afluyan al terreno especulativo (bienes raíces principalmente, urbanos y rústicos). Cuando se vive en una época de inflación, hacia la cual parece que hay una aparente tendencia "natural", la contribución sobre ingresos deberá completarse con una tributación sobre las ganancias del capital, impidiendo el desplazamiento de los ahorros hacia usos no productivos, con tarifas ajustadas de tal modo que aumente el gravamen mientras se acorta el período durante el cual se está en posesión de dichos activos. Otro caso parecido se presenta cuando las ganancias no se reinvierten sino que se acumulan en forma de beneficios no distribuidos; aun cuando tenemos que reconocer que los intentos hechos en el mundo occidental para contrarrestar esta tendencia no han tenido mucho éxito, y queda todavía por ver si lo tendrán en las economías subdesarrolladas.

El problema que plantean las ganancias acumuladas presenta una doble faceta: como medida contraria a la inflación no es conveniente distribuirlas; pero para impedir la acumulación excesiva de capital sí es necesario recurrir a ese expediente. Aún más, el problema no es sólo de distribución de ganancias, sino que implica el de encaminarlas a la reinversión. En el caso de que se encuentra la manera de distribuir los beneficios habría que impedir el atesoramiento o el consumo por parte de los particulares. Lo cual implica la adopción de las medidas necesarias para impedir el atesoramiento y el consumo excesivo.

En 1950 se estableció el impuesto sobre ingreso en Turquía, que vino a sustituir al viejo impuesto sobre beneficios, que gravaba de una manera irregular la capacidad, por recaer sobre fuentes de ingresos por separado, en lugar de descansar en el ingreso total neto del individuo.⁵ La actual contribución sobre ingresos grava el ingreso total neto de la persona, de acuerdo con una tarifa progresiva, que comprende 6 grados, y que varía de 2,500 a 22,500 libras turcas, con tipos que oscilan de 15% a 45%, respectivamente. No obstante, la tarifa se halla orga-

⁵ Un análisis detallado del impuesto de Turquía sobre beneficios se encuentra en F. *Theorie und Praxis der modernen Einkommenbesteuerung*. (Berná: 1947), págs. 414-422.

nizada de tal suerte que prevee una cuota máxima efectiva de 35%, para los ingresos superiores a 100,000 libras turcas.⁶ La reforma tributaria de 1950 introdujo también una contribución sobre los ingresos de las corporaciones, con una tarifa uniforme de 10%. El primer resultado de esta innovación ha sido una mayor eficiencia administrativa en cuestiones de recaudación, recortando las posibilidades de evasión y aumentando la colecta de las contribuciones sobre ingresos, debido a que gran parte del peso que recaía antes sobre los grados inferiores de la escala ha sido transferido, recayendo ahora en aquellos que pueden sobrellevarlo.

Sin embargo, debido a consideraciones de índole política, los ingresos del sector agrícola están totalmente exentos de ambos impuestos. Este hecho, conjugado con las prácticas evasivas que la ley aún no ha podido impedir por completo, tuvo como consecuencia un ingreso bajo por concepto de contribuciones, en términos de los porcentos de los ingresos totales obtenidos en los sectores de la industria, del comercio y de la agricultura.⁷ En atención a todas estas consideraciones, se logrará indiscutiblemente un aumento de los ingresos públicos, si se fortalecen los tipos de los grados altos de la escala, si se corrige la evasión y si se incluye en la estructura tributaria el sector agrícola, actualmente exento. Estos resultados ascienden a una proporción considerable de las inversiones públicas cubiertas hasta ahora principalmente por medio de inflación. Con arreglo a nuestra manera de ver las cosas, un aumento de los tipos de tributación correspondientes a los grados altos no repercutiría en detrimento de la inversión, porque la cuota del impuesto pagada realmente por los inversionistas potenciales es tan baja que las consideraciones de carácter industrial continuarían ocupando un primer plano. Las consecuencias serían más bien una buena dosis de ahorro forzoso. Dadas las condiciones actuales, no es posible extender la exención contributiva al sector industrial. Sin embargo, pueden hacerse cambios en el aspecto técnico de la determinación de la base imposible del ingreso, como es, por ejemplo, la revisión de los índices

⁶ La estructura de la tarifa es la siguiente:

A	B Libras turcas	C %
Primeras	2,500	15
Siguientes	5,000	20
"	10,000	25
"	20,000	30
"	20,000	35
"	20,000	40
"	22,500	45

⁷ Según M. Yasa, la contribución de estos factores asciende a 5% de sus ingresos. Cf. M. Yasa, *Vergi politikasi ve Iktisadi Kalkima*, Iktisat Fakultesi Mecmuasi, Vol. 16 (Oct. 1954 - Julio 1955), pág. 68.

de depreciación, hasta ahora sumamente bajos. En vista de la baja constante de la unidad monetaria de Turquía, resulta peligroso hacer planes sobre depreciación a largo plazo. Los coeficientes de depreciación bajos establecidos por ministerio de la ley contrarrestan el incentivo para hacer inversiones y pueden tener un efecto contrario al que se desea obtener en las áreas subdesarrolladas.

La contribución sobre ingresos en Puerto Rico data de 1918. La ley de 1925, conjuntamente con una serie de enmiendas hechas desde entonces, constituye la base del sistema de contribución sobre ingresos, tal como funciona actualmente. Tanto los individuos como las compañías están sujetos a un impuesto normal, a una contribución adicional, y a un recargo especial. En el caso de los individuos, el impuesto normal es de 7%, el adicional varía entre 5% y 72%, con grados en la escala de \$2,000 hasta \$200,000 o más, para ingresos netos determinados con arreglo a las disposiciones de la ley. El recargo especial asciende a 5% de la suma del impuesto normal y del adicional. En el caso de las compañías, el impuesto normal es de 20%, el adicional varía de un 5% a un 20%, para grados de la escala comprendidos entre \$2,500 y \$100,000, o más, cuando se trata de ganancias que sobrepasan el 75% del ingreso neto original.⁸ Las empresas que no están cubiertas por la exención contributiva industrial, están autorizadas a practicar ciertas descargas flexibles por depreciación, al calcular el ingreso neto. Sin embargo, la enmienda de 1948 (ley 184 del 13 de mayo de 1948), exime ciertas industrias del pago de la contribución sobre ganancias, además de la exención contributiva de los impuestos sobre ciertas contribuciones interiores, propiedad, patentes y otros gravámenes municipales.

⁸ La contribución adicional del impuesto personal sobre ingresos es la siguiente:

	Ingreso neto (\$)	%		Ingreso neto	%
Primeros	2,000	5	Siguientes	6,000	44
siguientes	2,000	8	"	6,000	88
"	2,000	12	"	6,000	54
"	2,000	15	"	6,000	56
"	2,000	19	"	10,000	58
"	2,000	23	"	10,000	60
"	2,000	26	"	10,000	63
"	2,000	29	"	10,000	66
"	2,000	32	"	10,000	67
"	2,000	43	"	50,000	68
"	2,000	37	"	50,000	70
			Exceso sobre	200,000	72

El impuesto adicional sobre sociedad es así:

	Ingreso neto (\$)	%
Los primeros	25,000	0
Los siguientes	25,000	5
"	25,000	10
"	25,000	15
Exceso sobre	100,000	20

La exención relativa a las nuevas industrias, cobre, por ejemplo, la producción de cualquier artículo que no se hubiera manufacturado en 1947, cuarenta y dos áreas de manufacturas ya existentes, y los hoteles comerciales y de turismo.⁹ La exención se aplica a las compañías y a sus accionistas o socios en la misma proporción, siempre que sean residentes de Puerto Rico o no residentes, sin obligación jurisdiccional de pagar impuestos fuera de Puerto Rico por ingresos procedentes de la Isla. El producto total de las contribuciones sobre ingresos y sobre empresas en 1955-56 fue de \$40.070,000 millones, lo cual constituye el 4.2% del ingreso nacional.¹⁰ Las ganancias totales obtenidas por las compañías ese mismo año fueron de 85.8 millones de dólares, de las cuales, 17.7% se pagaron en impuestos. Cuando se tiene en cuenta la importancia de la exención contributiva industrial, se observa que este por ciento es considerablemente más alto que el pagado por el mismo sector en Turquía. Comparativamente hablando, esto puede explicarse por qué en Puerto Rico la administración tributaria es más eficiente y la progresión de las contribuciones sobre los ingresos más alta, lo cual es conveniente, si se quiere promover el ahorro forzoso en los países subdesarrollados.

La exención contributiva se considera el incentivo principal en la industrialización de la isla y funciona sin dificultades, debido a la situación única de Puerto Rico en sus relaciones con los Estados Unidos. No obstante, se pueden hacer las siguientes observaciones: Aun reconociendo que existe un nivel elevado de ahorros en las familias de ingresos altos en Puerto Rico, la formación de capital con destino a industrialización ha aumentado debido a que las relaciones económicas entre la Isla y los Estados Unidos hacen posible la entrada libre de aquél. Las dificultades para atraer capital extranjero que confrontan otros países subdesarrollados no existen en Puerto Rico¹¹. La exención de ingresos elevados hace que el sistema tributario considerado totalmente sea regresivo. Mientras que los impuestos sobre ingresos constituyeron el 4.2% del ingreso nacional, los indirectos ascendieron a 7.2% de dicho ingreso. La extensión de la exención a cualesquiera de las cuarenta y dos industrias, cada vez que una nueva empresa comienza sus operaciones, crea una situación delicada, ya que de una firma

⁹ La exención de estas industrias se determina con arreglo a esta tabla:

	De 7/ 1/1947 a 6/30/1959	7/ 1/1959 6/30/1960	7/ 1/1960 6/30/1961	7/ 1/1961 6/30/1962
Industrias nuevas	100%	75%	50%	25%
Hoteles de turismo	100	75	50	25
Hoteles comerciales	50	37.5	25	12.5

¹⁰ Estos datos y los siguientes proceden del *Anuario Estadístico, Puerto Rico Planning Board*, 1957.

¹¹ Para un estudio sobre el ahorro vea E. E. Maccoby y F. Fielder, *Saving Among Upper - Income Families in Puerto Rico* (Universidad de Puerto Rico: 1953).

nueva, pero débil y con pérdidas, se desprenden firmas bien establecidas y que obtienen ganancias.¹²

La producción agrícola—sector predominante en una economía subdesarrollada—desempeña un papel importantísimo en los programas de desarrollo económico. La política fiscal en pro de ésta, presupone una reforma de las leyes tributarias aplicables en esa área. Dicha reforma debe aspirar a interferir en el trabajo, el ahorro y la inversión, para promover así la producción agrícola, encaminando los esfuerzos productivos hacia aquellos sectores que sirven mejor el interés económico nacional y haciendo posible, además, una distribución equitativa de las ganancias en la agricultura.

El problema con que nos enfrentamos es el de si estos fines habrán de lograrse aplicando a la tierra una combinación de impuestos, representada por las contribuciones sobre ingresos, propiedad, gravámenes especiales, ganancias de capital, tierra sin cultivar, productos agrícolas, u otros conceptos. Es evidente que se busca influir en la actividad económica principalmente mediante la estructura tributaria, en lugar de conseguir ese efecto a través de un cierto nivel contributivo; aun cuando, a decir verdad, existe una correlación entre ambos, porque, si el nivel de impuestos es bajo, el impacto de las variaciones de la estructura en el incentivo tiende a ser débil.

Para aumentar el incentivo, propulsando el trabajo y la inversión, los impuestos que varíen en proporción directa con el volumen de la oferta, se pueden sustituir por otros que respondan a una cuota fija o que se ajusten indirectamente a los cambios de la oferta, aminorando la carga final a medida que ésta aumenta. En definitiva, esto propende a contrarrestar los efectos de una agricultura extensiva. Sin embargo, la mayor dificultad que se presenta en este caso es que estos impuestos son difíciles de conciliar con el principio de la capacidad tributaria. Las medidas que estimulen las mejoras a largo plazo hechas en el suelo se pueden incorporar a los impuestos sobre la tierra, sobre la propiedad y sobre ingreso. Para lograr un mayor y mejor uso de la tierra, podría imponerse una contribución sobre el valor de los terrenos sin cultivar o susceptibles de cultivo, no por lo que producen actualmente, sino ajustada a lo que habrían de producir, si se cultivasen racionalmente. Así, el impuesto se traduciría en un incentivo para sacar el mayor provecho de la tierra. O quizá se podría recurrir también a una medida de signo contrario, como es la revisión de los catastros en un plazo muy amplio, para que las mejoras puedan llevarse a cabo sin

¹² El lector que se interesa en los aspectos pormenorizados de la operación de exención contributiva puede consultar las siguientes obras: J. Oser, *Must Men Starve* (Nueva York: 1957), págs. 286 y siguientes; M. C. Taylor, *Industrial Tax Exemption in Puerto Rico* (Madison: 1957); y U. K. Hicks, reseña del libro de M. Taylor, en *Economica*, Vol. XXIV, No. 96 (Nov.: 1957), págs. 371-374.

pagar tributos. O, bajo la contribución sobre ingresos, conceder márgenes liberales de depreciación. Es muy probable que el desarrollo económico, considerado en su aspecto total, beneficie directamente a la agricultura y que aumente el valor de la tierra. Como este incremento es el resultado directo de proyectos de desarrollo que benefician a la agricultura, podría cargarse a los beneficiarios un impuesto, en la forma de un gravamen especial, para desalentar la especulación de terrenos, conjuntamente con impuestos sobre las transferencias por razones de especulación y la inclusión de las ganancias de capitales en la contribución sobre ingresos. Además, se puede hacer uso de medidas extra muros del sector agrícola, por ejemplo, acudiendo a impuestos de exportación o importación, a resortes de una naturaleza cuasi fiscal, como son los tipos de cambio múltiples o los subsidios, que sirven para canalizar los recursos agrícolas en la dirección de ciertos cultivos, como pueden ser, entre otros, aquellos que proporcionan una buena dosis de cambio extranjero. Naturalmente que la acción eficaz de esta clase de incentivos plantea los mismos problemas que ya hemos abordado con ocasión de los impuestos personales sobre ingresos.

Como ya tuvimos la oportunidad de mencionar anteriormente, el ingreso correspondiente al sector agrícola en Turquía se halla exento en su totalidad. El gobierno ha insistido en que el objetivo principal de esta exención no es otro sino estimular la inversión en la agricultura; pero envuelto en este argumento se descubre una intención política. El crecimiento del ingreso procedente de la agricultura en los últimos diez años, la difusión de la economía monetaria en este sector, los progresos relativos en la tecnología, una mayor eficacia en la recaudación, y la posibilidad de practicar un control eficiente, puesto que la venta de casi todos los productos agrícolas se hace a través de agencias gubernamentales, justifica el gravamen de los ingresos de la agricultura. Sería ventajoso, y porque proporcionaría recursos con destino al presupuesto y porque, además, serviría para hacer más equitativo y justo el sistema fiscal.

A mayor abundamiento, las nuevas inversiones en dicha zona no justifican la exención, puesto que aquéllas suman mucho menos de cuanto ha dejado de percibir el gobierno por el otro concepto.¹³ Insistiría-

¹³ Dado el nivel de los ingresos agrícolas, un promedio probable impositivo de 5% arrojaría los siguientes ingresos:

Años	Recaudación Mill. L. T.	Presupuesto de capital Mill. L. T.	Resultado fiscal en % del presu- puesto de capital
1952	309.7	375.2	82.2
1953	361.7	361.2	64.4
1954	277.1	591.2	47.4

FUENTE: M. Yasa, *op. cit.*, p²g. 75.

mos aún, en que la imposición de las sociedades agrícolas sería posible en el cuadro de la ley actual de sociedades.

Los impuestos sobre la propiedad van a parar a las Haciendas municipales, aún cuando se incluyen en el presupuesto del gobierno central. En 1955, se presentó una moción para revisar las contribuciones sobre la propiedad y separar los bienes raíces, sometiéndolos al sistema tributario central, mientras se realizaba una revalorización extensiva de la tierra, con el fin de aumentar nueve veces el producto total; pero dicha moción no fue aprobada por el cuerpo legislativo. En consecuencia, cualquier aumento en el valor de la propiedad, debido a la inversión pública, se halla exento de contribuciones.

En Puerto Rico existe un sistema mucho más desarrollado en lo que se refiere a la imposición de contribuciones sobre ingresos agrícolas. Los ingresos del sector agrícola están cubiertos por la contribución sobre ingresos, excepto cuando procedan de alguna de las áreas especiales. Por otra parte, los impuestos sobre la propiedad están, al menos en parte, incorporados al sistema tributario central (estatal). Dejando aparte algunas exenciones insignificantes concedidas a propietarios de hogares, veteranos, etc., por responder a otros propósitos, las compañías que gozan de exención contributiva están exentas también del pago de las contribuciones sobre la propiedad por un período de cinco a diez años, según el valor total de la propiedad.¹⁴ La tarifa tributaria varía desde un 0.99% hasta un 2% o más, dependiendo de la localización del inmueble. La recaudación ascendió a 7.2% de la renta total del gobierno central, por concepto de contribuciones en 1955-56. La valoración de la propiedad se hace cada cinco o siete años, lo cual retrasa el aumento de la recaudación, porque en una economía que se desarrolla rápidamente como es la de Puerto Rico, el valor de la propiedad está sujeto a cambios bruscos, debidos a la construcción de nuevas carreteras, aeropuertos, edificios, etc.¹⁵ En 1955-56 los impuestos sobre la propiedad correspondieron aproximadamente a un 1% del ingreso nacional; conjuntamente con la contribución sobre ingreso, su aportación fue de un 5%. Una valoración más frecuente serviría para aumentar el producto de las contribuciones sobre la propiedad reduciendo así la desproporción causada por una porción mayor de impues-

Período de exención	Valor de la propiedad
5 años	Menos de 1 millón
6 "	\$1 — \$ 3 millones
7 "	\$3 — \$ 5 millones
8 "	\$5 — \$ 7 millones
9 "	\$7 — \$10 millones
10 "	Más de \$10 millones

¹⁵ "En la proximidad de San Juan en el nuevo Aeropuerto Internacional, el terreno valía \$2,000 por acre. En 1946, antes de anunciarse el proyecto de construcción de dicha obra, en 1954, el mismo terreno valía \$400,000 por acre. J. Oser, *op. cit.*, pág. 294.

tos sobre ciertas mercancías de comercio interior, que constituyen el 7.2% del ingreso nacional. Un aumento en las contribuciones de propiedad puede también recomendarse sobre la base de que en Puerto Rico, al igual que en la mayoría de los países subdesarrollados—una gran proporción de los ahorros se usa en la adquisición de bienes raíces con propósitos de especulación, lo cual no resulta productivo desde el punto de vista de la economía en general.

Entre los impuestos indirectos, aquellos que recaen sobre los productos del comercio interior y sobre las ventas son los que contrarrestan con mayor fuerza los efectos de los directos en la estructura tributaria de los países subdesarrollados. El sistema se convierte así en regresivo, castigando con mayor intensidad los ingresos bajos y las familias numerosas. La carga tributaria de las familias poseedoras de ingresos altos puede aumentarse estableciendo impuestos sobre el lujo de ciertos bienes de consumo. Los impuestos indirectos sobre artículos cuya demanda es inelástica no influirán en el consumo total, pero sus efectos sociales serán perjudiciales, porque son muy regresivos. A la inversa, un impuesto especial sobre las ventas de los artículos consumidos por los grupos incluidos en los grados superiores de ingresos no tendrá las mismas consecuencias. Las contribuciones sobre ventas, al recortar el gasto, reducen la capacidad de gastar y el incentivo de esta especie. Dichos gravámenes son bastante populares en las economías adelantadas, como resorte antiinflacionario, en atención a que ya existe en esos países un nivel muy alto de contribución sobre ingresos. En lo que concierne a la capacidad de gastar, los impuestos sobre ventas superan a las contribuciones sobre ingresos en que gravan a personas en condiciones de evadir o sustraerse a estas últimas. Pueden también captar aquellos gastos procedentes de riqueza que se acumula o de ganancias de capital, conceptos estos que se sustraen fácilmente a las contribuciones sobre ingresos. De una manera inmediata gravarán el consumo, promoviendo una acumulación inducida de ahorros, y éstos, si existen las instituciones financieras apropiadas, irán a parar a la inversión. Por otro lado ocasionarán un aumento de precios, que si se traduce en salarios más altos, repercutirá en el ingreso, compensando el efecto del impuesto sobre las ventas. Esta clase de contribuciones adoptan también la forma de gravámenes sobre la venta al pormenor o sobre la industria. Establecidas en la primera de esas formas tienen la ventaja de despertar en el consumidor la presencia del impuesto; asentadas en la industria pueden desencadenar un efecto en cadena, imponiendo al consumidor una carga superior al beneficio percibido por el tesoro. En otro aspecto, los impuestos sobre ventas establecidos sobre la industria, se administran de una manera más fácil, atacando el consumo rural y urbano, en tanto que dichas contribuciones cuando

recaen sobre las ventas al pormenor se circunscriben principalmente a la población de las ciudades. Sin embargo, las contribuciones a que venimos haciendo referencia, establecidas sobre la industria, pueden ser un obstáculo para la apertura de industrias particulares en gran escala, dependiendo el que esto ocurra de la manera como se establece el gravamen.

Los impuestos de aduanas sobre bienes de consumo importados tendrán las mismas consecuencias que los internos de la misma especie. Es innecesario advertir que el empleo de esta clase de gravámenes sobre el equipo industrial anulará los proyectos de desarrollo económico. Los derechos de exportación se establecen generalmente con el propósito de obtener ingresos; pero, si se tiene en cuenta que las exportaciones de los países subdesarrollados son sensibles a las fluctuaciones económicas, resultará que no constituyen una fuente de ingresos estable. Es más, no cabe en ellos discriminaciones en lo que concierne al mayor o menor tamaño de las firmas, a su eficiencia o ineficiencia: de donde se desprende que no pueden adaptarse a la capacidad tributaria de cada una de ellas. Sin embargo, cabe advertir que desde el momento que la mayor fuente de riqueza de muchos países proviene de la explotación de cierta clase de primeras materias, y especialmente en el caso de que las compañías explotadoras sean extranjeras, los derechos de exportación pueden constituir el caudal más nutrido de los ingresos de gobierno, aun cuando desde un punto de vista económico no sean deseables.

Los impuestos de importación serán eficaces de una manera especial si recaen fuertemente en bienes de lujo, reduciendo así el consumo por un lado, y dejando, por otro, libre el cambio extranjero, para la compra de equipo de capital (que no debe pagar en ningún caso derechos de aduanas), en lugar de emplearse dichas divisas en fines de consumo.

Al igual de lo que ocurre en Puerto Rico, los impuestos indirectos en Turquía constituyen un renglón considerable en la suma total de la tributación. Ambos países gravan las partidas de lujo de una manera mucho más severa que los artículos necesarios, y sólo exceptúan algunos bienes vitales para el desarrollo económico o la educación pública. En Turquía se han establecido también derechos de exportación, principalmente bajo la presión del excesivo aumento en el precio de primeras materias ocasionado por el *boom* —debido a la guerra de Corea. Tal proceder puede muy bien justificarse en Turquía temporalmente, porque el sector agrícola no paga contribución sobre ingresos. A larga, empero, no son recomendables, si uno considera la inestabilidad relativa de la situación competidora débil de Turquía en los mercados internacionales de primeras materias.

Por otra parte, Puerto Rico se halla en condición desventajosa desde un punto de vista diferente. Desde el momento en que está circunscrito en la barrera aduanera norteamericana, ha de pagar los derechos de importación federales y esto redundará en un costo de vida más alto.

Los impuestos para cubrir la seguridad social son, entre otros conceptos, comparativamente modernos en el sistema tributario de los países subdesarrollados. Tanto las contribuciones de los empleados como de los patronos proporcionarán ingresos respetables durante el primer período del programa y tales ingresos, si se coordinan con la política de inversiones gubernamentales, pueden ser un instrumento precioso para financiar el desarrollo económico.

Turquía posee un sistema en cierto modo amplio de seguridad social,¹⁶ que se extiende a la vejez, a la salud y a los accidentes industriales. Las contribuciones se pagan por empleados y patronos y ascienden aproximadamente a un 15% de la nómina de salarios. La recaudación no figura en el presupuesto del gobierno central; se invierte en bonos del Estado, en los bancos nacionales y en propiedad inmueble.

Aun cuando las inversiones en este último concepto ofrecen resultados muy ventajosos en un período de inflación, no cabe olvidar que el fomento de empresas productivas tiene una importancia mucho mayor que la inversión especulativa en bienes raíces.¹⁷

En Puerto Rico la seguridad social está administrada, en parte, por el gobierno insular, y en parte, por el federal. El seguro de vejez y de supervivencia corre a cargo de este último, y la compensación a favor de los trabajadores, a cuenta del primero. El *Fondo de Seguro del Estado* pertenece al Departamento de Trabajo y ha demostrado a la larga que su constitución financiera es sana, que funciona de una manera eficiente y que descansa principalmente en las primas recaudadas y no presenta una acumulación considerable de reservas netas.

El análisis precedente ha tratado de los aspectos generales de las medidas tributarias que ofrecen cierta importancia en torno a los problemas examinados. Ahora bien, las medidas fiscales no son sino una parte de la política general. En este aspecto, no cabe sino hablar de la superioridad relativa del sistema fiscal puertorriqueño sobre el turco. El problema del desarrollo económico exige una acción comprensiva y coherente en cualquier sector de la economía. El esperar resultados sa-

¹⁶ Una visión de conjunto del sistema turco de seguridad social se encuentra en I. L. O., *Labour Problems in Turkey* (Ginebra: 1950).

¹⁷ F. Andic, "Development of Labor Legislation in Turkey", *Middle Eastern Affairs*, Vol. VIII (Nov.: 1957), pág. 372.

¹⁸ Véase, I. L. O., *Labour Policies in the West Indies* (Ginebra: 1952), págs. 251 y siguientes.

tisfactorios exclusivamente de medidas fiscales es improcedente, a no ser que se adopten simultáneamente medidas complementarias. Entre otras, podríamos mencionar los subsidios para reforzar o estimular la demanda de los productos cuya elaboración se desea en mayor escala, medidas de política crediticia, controles directos, etc. El problema en conjunto implica una acción de gobierno cuidadosa.

La exposición que acabamos de hacer, insistimos en ello, tiene más bien un carácter muy general. No existen dos países subdesarrollados completamente iguales. En consecuencia, el gobierno, al tomar cualquier clase de medida, tendrá que tomar en consideración los recursos humanos y naturales disponibles y el ambiente socio-cultural, que por lo general interfiere en lugar de coadyuvar en el esfuerzo económico. Aún dando por sentado que el progreso en el desarrollo económico producirá grandes y deliberados cambios en esa fábrica social, los caminos particulares que llevan a cada país en dirección a sus metas respectivas serán diferentes en cada caso concreto.

PUBLIC REVENUE IN UNDERDEVELOPED COUNTRIES

FUAT y SUPHAN ANDIC

(Abstract)

In this paper, the sole emphasis is placed on the increasing role of public revenues. With involvement in the field of production, trade and financing, the fiscal instrument is becoming more and more important.

Examples are taken from the achievements of the governments of Puerto Rico and Turkey in relation to budgetary techniques applied to benefit a certain social and economic development.

Personal taxation is considered as one of the most suitable instruments of fiscal policy. In Turkey, income tax was introduced in 1950. Since then, some reforms which are described in the article have brought an increase in the administrative efficiency of tax collections.

In Puerto Rico, income taxation date back to 1918. Both individuals and companies are subject to a normal tax, a surtax, and a special surtax. Tax exemption is considered the main incentive for the industrialization of the country.

The analysis presented in the article presents, without doubt, the superiority of the Puerto Rican over the Turkish tax structure. But there is no definite system which can be said to be the best. Each country, according to its necessities, has to determine its own goals.