

Carrera, Derecho, asignatura, Hacienda Pública. Título, La función cambiante de la política fiscal, parte segunda. Autor, Pablo de Diego Ángeles. Fecha de grabación, 11 de mayo del 84, fecha de emisión, eh, 23 de mayo del 84.

Hablábamos el otro día respecto a la función cambiante de la política fiscal que dentro de las de la los mecanismos necesarios para elevar la productividad, estaba, en primer lugar, hablábamos de un trasvase de recursos desde el consumo a la formación de capital.

Hoy, siguiendo con este tema, vamos a hablar en primer en primer lugar de lo que supondría para elevar la productividad dentro de una política fiscal correcta en un país en vías de desarrollo, el aumento de la eficacia de la inversión.

Siguiendo a Musgrave, decíamos el otro día que eh en principio argumentábamos que es necesario un nivel más alto de formación de capital para elevar la productividad de la mano de obra. Pero la productividad puede aumentarse también incrementando la eficacia de la inversión. Veamos cómo es esto.

Con respecto a la inversión pública, es necesaria una cuidadosa evaluación de los beneficios que se derivan de las distintas inversiones alternativas. Teniendo en cuenta, tanto los rendimientos monetarios inmediatos, como los beneficios sociales originados por los efectos externos de los proyectos.

Si dicha evaluación es difícil, dice Musgrave, de realizar en el escenario de los países desarrollados, lo es mucho más en los países de baja renta, donde los mercados de capital son imperfectos, las economías externas tienden a ser más importantes y la dinámica del propio proceso de desarrollo es más difícil de predecir.

Constituye, sin embargo, una opinión desesperada la de mantener que el problema está fuera del alcance de la política económica y confiar enteramente en el mercado para obtener una solución del problema.

Ciertos tipos de inversión, esto es sabido, no se harán nunca privadamente. Y aún con respecto a otros, la organización de un mercado puede no existir. El Estado debe de actuar todo lo mejor que pueda con la información disponible.

El proceso de evaluación, además, debe de incluir tanto la inversión humana como la inversión en explotaciones e infraestructura.

De manera semejante, la distribución de capital en el mercado privado puede estar lejos de ser la óptima con respecto al desarrollo. Los ahorros privados, realizados por los grupos de renta elevada, tienden a dirigirse típicamente hacia las viviendas de lujo y a la especulación comercial.

El resultado es la proliferación del consumo de lujo, más bien que el fomento de la inversión favorecedora del desarrollo. Y el remedio está de nuevo en los impuestos de consumo, incluyendo un impuesto progresivo sobre los bienes inmuebles.

También dichos ahorros fluyen frecuentemente eh hacia la inversión en el extranjero para escapar a los riesgos derivados de la inestabilidad política que suele haber en estos países. Para eludir, lógicamente, controles de cambios o por otras razones que no vienen al caso.

Como resultado de todo ello, el desarrollo interior económico se ve retardado y pueden ser necesarias algunas medidas complementarias para retardar o controlar las salidas de capital.

El remedio así está en políticas de reforma social y estabilidad que hagan más atractiva la inversión interior, pero donde este remedio no actúa debidamente, pueden ser necesarias también medidas restrictivas para la inversión en el extranjero.

Además de estas, pueden surgir otras ineficiencias de la inversión privada.

Las bolsas de ahorro del sector agrícola pueden estar encerradas en prácticas de inversión convencionales e ineficientes. Y de este modo, no estar disponible para un uso más productivo en la inversión industrial.

Tanto el sistema de impuestos como el de mercado de capitales pueden ser útiles para lograr este fin, conjuntamente con el fomento de las operaciones de crédito a través de un banco, generalmente público, de desarrollo.

En verdad, hay muchos casos en que la economía de baja renta, en los cuales el rendimiento social de la inversión difiere del rendimiento privado, debido a la dinámica del proceso de desarrollo originado por la inversión.

El ajuste necesario puede exigir la reorientación de las inversiones privadas, más que de las públicas, pero los instrumentos fiscales son, desde luego, precisos en un caso y en el otro.

Hay que hablar también en en siguiendo con las posibilidades de elevar la productividad dentro de la función cambiante de la política fiscal, en el tema de la mala utilización de la tierra.

Normalmente, el fracaso en utilizar la tierra intensivamente o según las líneas de producción más eficientes es un mal muy extendido en los países, por ejemplo, de Hispanoamérica, así como en algunos países del Cercano Oriente. Refleja el absentismo de los propietarios y el atractivo de la posesión de tierras como valla para protegerse de la inflación.

Aunque la solución básica de este problema puede exigir la práctica de una reforma agraria, las medidas fiscales pueden ser útiles. Puede estimularse la utilización más intensiva de la tierra por medio de impuestos más fuertes sobre la superficie de la tierra poseída, ya que esto hace menos provechosa la tenencia de tierra inutilizada.

Yendo más lejos, el impuesto puede gravar el producto potencial frente al producto real. Y el beneficio derivado del cultivo intensivo puede elevarse relacionando los tipos impositivos con la adecuada utilización de la tierra. La recaudación de un impuesto en efectivo puede obligar a los agricultores a convertir el dinero en dinero sus cosechas y estimular así la integración con el mercado de algunos sectores aislados de la economía.

El impuesto sobre las ganancias de capital puede impedir una mal dirigida especulación de la tierra. Y los impuestos inmobiliarios proporcionales, incluso progresivos, pueden utilizarse para desanimar el despilfarro de los recursos productivos en construcciones de lujo.

Es importante también hablar en este tema del capital extranjero.

En las primeras etapas del desarrollo económico, existen importantes motivos para estimular las entradas de capital. El porcentaje de rendimiento sobre la inversión es elevado, pero el sacrificio de retirar recursos de niveles de consumos ya bajos es aún mayor.

Importando hoy el capital y pagándolo más tarde, la inversión puede financiarse por medio de ahorros obtenido de un nivel de renta futuro más alto, reduciendo así el sacrificio actual que supone el ahorro corriente de una baja renta.

Además, las entradas de capital pueden ser cruciales porque la inversión requiere importación de bienes de capital. Importación que no puede financiarse simplemente con la liberación del ahorro interior, aunque la valoración de este ahorro fuera factible. Finalmente, las entradas de capital extranjero son provechosas porque traerán con ellas el necesario recurso del saber técnico y administrativo.

Así pues, es deseable que la política fiscal preste estímulo a las entradas de capital, sea en préstamos públicos o ayudas interestatales, o bien contribuya a la financiación de la inversión privada.

No examinaremos aquí qué alternativa es preferible, eh desde el punto de vista de un país con baja renta, eh es normalmente cualquiera de las alternativas es válida, solamente veremos la intervención de la política fiscal a este último respecto.

Veremos más adelante o podríamos ver más adelante, por falta de tiempo quizá, las medidas fiscales unilaterales por parte del país de baja renta, normalmente no son suficientes. Es también necesaria la cooperación de los países desarrollados, que son, de alguna forma, exportadores de capital.

También es importante observar que la ayuda fiscal al capital extranjero no es una cuestión baladí y debe ser administrada cuidadosamente, nos dice Musgrave.

El incremento en producto o renta de la importación de capital puede ser dividido en: uno, beneficios para el capital extranjero después de pagar los los impuestos interiores. Dos, impuestos interiores.

Tres, ganancias de renta realizadas por otros factores. Los beneficios dos y tres se realizarán por el país importador de capital, pero no así el uno. Los alicientes fiscales concedidos al capital extranjero elevan

el uno, es decir, los beneficios para el capital extranjero y reducen el dos, esto es, los impuestos interiores. Debe pues compararse con los beneficios en tres, esto es, ganancias de renta realizadas por otros factores, a medida que la reducción impositiva va fomentando nuevas entradas de capital. Cuanto mayor sea el volumen de capital extranjero que se haya importado, más respuestas habrán de tener las entradas de capital para justificar una reducción de los impuestos.

Por fin, y por último, vamos a hablar del tema del control de la población.

El control de la población evidentemente queda fuera de la jurisdicción de la política fiscal, pero es un aspecto demasiado crucial de la política general del desarrollo para que no lo tratemos en absoluto.

El objetivo del desarrollo económico es elevar la renta per cápita. Así pues, el desarrollo económico es conducente al crecimiento en el producto no tiene utilidad si el crecimiento de la población actúa anulando las ganancias en la producción, manteniendo así la renta per cápita en niveles de hambre.

Acentuado por una tasa de mortalidad decreciente y una mortalidad infantil en baja, el crecimiento de la población en muchos países de baja renta está ahora arrojando por la borda las ganancias obtenidas por medio de medidas presupuestarias y de otro tipo.

Por consiguiente, la política presupuestaria y financiera no puede pasar por alto este aspecto.

La financiación pública del control de la natalidad podría ser muy bien una de las contribuciones más importantes que la política presupuestaria puede hacer al desarrollo económico.

Con independencia de esto, la política fiscal puede utilizarse para influir sobre el volumen de la familia. Si el control de la natalidad no es aceptado porque el público considera provechosas las grandes familias, las medidas fiscales que penalicen a las familias numerosas pueden ser un método útil, aunque justo, para neutralizar este error de conjunto.