

# Política fiscal y desarrollo económico (\*)

JOSE RAMON ALVAREZ RENDUELES

Economista del Estado  
Profesor Adjunto de la Universidad de Madrid

SUMARIO: I. Aparición y evolución de la política fiscal.—II. La política fiscal de desarrollo.—III. Tareas y obstáculos de la política fiscal de desarrollo.—IV. La política fiscal de desarrollo en los distintos estadios de crecimiento.—V. Imposición y desarrollo económico: 1. Las características de un sistema tributario orientado a fomentar el desarrollo económico.—2. Algunas propuestas de sistemas tributarios para el desarrollo económico.—3. Principales figuras impositivas y desarrollo económico.—4. Incentivos fiscales al desarrollo.—VI. Gasto público y desarrollo económico: 1. El nivel del gasto público y el desarrollo económico.—2. Los gastos públicos de capital y desarrollo económico.—VII. Bibliografía.

## I. APARICION Y EVOLUCION DE LA POLITICA FISCAL

1. Que los ingresos y gastos públicos influyen sobre la actividad económica del sector privado, y, en definitiva, sobre el nivel de renta nacional, parece en la actualidad indiscutible. Pero es lo cierto que esta influencia sólo ha sido observada y reconocida —y, sobre todo, fundamentada teóricamente— en época relativamente reciente, hace poco más de treinta años.

No faltan abundantes antecedentes, sin embargo. Dice F. Neumark que “aunque puedan encontrarse antes algunos ejemplos de aplicación del impuesto a fines no fiscales (es decir, político-sociales), la intervención de un modo amplio y sistemático de las medidas fiscales en materias económica y sociales (en sentido amplio) se inició propiamente en la época del

---

(\*) Este trabajo constituye una versión, con algunas modificaciones, de una parte de los apuntes que sobre “Política fiscal y desarrollo económico” preparé para el Instituto de Desarrollo Económico en 1968. El propósito del texto inicial fue servir de material complementario a las clases que sobre Política fiscal del desarrollo he venido dictando en los diferentes cursos convocados por el I. D. E. Por considerar que podría tener interés la publicación de parte del trabajo original, y animado por el profesor Ricardo Calle, he preparado el presente artículo, el cual sigue, esencialmente, el contenido de los mencionados apuntes.

mercantilismo" (1). Por su parte, J. A. Schumpeter encuentra antecedentes de la política fiscal en la doctrina escolástica (2).

Podrían continuarse las citas de este tipo para mostrar numerosos ejemplos de cómo en épocas pasadas se han perseguido, más o menos abiertamente, fines políticos económicos a través de los ingresos y gastos públicos. En realidad, ha habido política fiscal desde que existen gobiernos. Aunque pudiera ser fructífera una investigación histórica en este sentido, sobrepasa, sin duda, los límites de este trabajo.

Pese a los antecedentes a que acabamos de referirnos es preciso convenir, como se ha repetido hasta la saciedad, que la política fiscal, tal como se entiende actualmente —la "nueva" política fiscal podría decirse—, está asociada a la Gran Depresión de 1929 y nace al campo teórico con los fundamentos analíticos que le proporciona la aportación de Keynes en su Teoría General (3).

2. Como es sabido, la política fiscal aparece propiamente como resultado del cambio radical operado en la concepción de la actividad fiscal del sector público y la influencia que ésta podía tener sobre la vida económica. Los hacendistas clásicos confiaban escasas tareas a los ingresos y gastos públicos. Con alguna excepción, puede decirse que el fin fiscal o financiero constituía el único fundamento y la última causa de los ingresos públicos. Los gastos públicos, por otra parte, encontraban reducido su campo en las filosofías económicas predominantes. Como ha sido subrayado con generalidad, era el principio del equilibrio presupuestario el que de manera inmediata limitaba las posibilidades de actuación de los ingresos y gastos públicos con el propósito de influir sobre las variables macroeconómicas.

Durante mucho tiempo se consideró que la neutralidad era una buena cualidad de un sistema impositivo y que los gastos públicos, por constituir servicios "improductivos", debían vigilarse y restringirse (constituían un "mal necesario", según la repetida expresión de Colm). El pensamiento

(1) F. NEUMARK, en *Política Fiscal Intervencionista y Dirigista*, trabajo incluido en "Problemas Económicos y Financieros del Estado Intervencionista", Ed. de Derecho Financiero, Madrid, 1960, pág. 331.

(2) J. A. SCHUMPETER: *History of Economic Analysis*, Oxford University Press, 1954, pág. 96.

(3) Esta paternidad keynesiana ha sido rechazada por algunos autores. Así, F. K. Man ha puesto en duda la originalidad de Keynes, subrayando la aportación a este respecto de la ciencia financiera alemana del siglo XIX. Véase el artículo de G. Schmolders *Fiscal Policy*, en "Revue de Science Financiere", 1957, págs. 35 y 36. Sin embargo, estos antecedentes no invalidan en absoluto la afirmación de que ha sido la obra de Keynes la que directamente ha hecho posible el nacimiento de la Política fiscal moderna.

clásico significó así una clara limitación a la posibilidad de utilizar los programas de ingresos y gastos públicos con fines político-económicos (4). El cumplimiento del principio del equilibrio presupuestario recortaba sensiblemente las posibilidades de la política fiscal, que quedaban limitadas realmente a los programas de obras públicas financiados con deuda pública y que no encontraban fácilmente la aceptación de los economistas.

Dentro del pensamiento neoclásico tuvo lugar, en cambio, una cierta iniciación en el manejo de la actividad financiera del sector público para la consecución de determinados fines. El "Informe de la Minoría", realizado dentro de la Royal Commission on the Poor Laws, por Bowley y el matrimonio Webb, representó un cambio importante y puede considerarse, en el sentir de muchos, como el origen de la política fiscal moderna. En contra del tradicional "punto de vista del tesoro" (5), se argumentaba en el mencionado Informe en favor de una ordenación y distribución adecuada de los gastos de capital con objeto de regularizar la demanda de trabajo.

En una etapa posterior, se pasó del "timing" del gasto público a un manejo e intervención más amplios, aumentando así el campo de posibilidades de su actuación. Comenzó a propugnarse el variar la cuantía del gasto público cuando así lo aconsejase la situación de la actividad económica. La intención era aumentar el nivel del gasto público, a la vista del enorme paro y depresión de aquellos años, reconociendo la imposibilidad de lograr la plena ocupación de los recursos con el concurso exclusivo de la iniciativa privada. En esta fase, definitiva ya para la aparición de la política fiscal, jugó Keynes un papel decisivo.

En el seno del Comité MacMillan expuso el famoso economista británico sus puntos de vista a este respecto, pero basando éstos, más que en una teoría, en argumentos de sentido común. Era lógico que sus opiniones no lograsen convencer a economistas tradicionales y a funcionarios, ya que, en definitiva, se estaba atacando la fundamentación de la teoría económica clásica en la que éstos se habían formado. Al no alcanzar éxito las recomendaciones de Keynes en su país, el economista inglés quiso exportar sus ideas para que se pusiesen en práctica en otros países, y el

---

(4) Una adecuada interpretación del pensamiento clásico a este respecto que puede encontrarse, por ejemplo, en la obra de L. ROBBINS, *Teoría de la Política Económica*, versión española de Ed. Rialp, Madrid, 1966, págs. 43-71.

(5) Como es sabido, esta posición negaba la beligerancia de los gastos públicos sobre la actividad económica, sosteniendo que mediante el gasto de lo que se recaudaba a través de la imposición no se hacía más que transferir renta, esto es, "gastar con una mano lo que se recogía con la otra".

último día del año 1933 publicaba el "New York Times" una carta que Keynes dirigía al presidente Roosevelt, en la que se recomendaba principalmente la realización de un gran volumen de gasto público financiado con deuda, como modo de "iniciar la bola de nieve" (6).

En Suecia y Finlandia se ensayaron en los años treinta fórmulas de presupuestación de gastos e ingresos públicos que suponían el mantenimiento del equilibrio presupuestario para el período del ciclo económico, desdeñándose así el principio del equilibrio anual (7). En suma, se trataba de una acción conciliadora de las ideas clásicas y del reconocimiento de la necesidad de actuar sobre la coyuntura, si bien se desviaba la atención en cierto modo de aquello que debía ser lo fundamental: ejercer una acción estabilizadora importante sobre la demanda efectiva.

3. La aparición de la famosa obra de J. M. Keynes, "Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero", en 1936, supuso pasar a contar con un fundamento de la moderna política fiscal, y el esquema teórico propuesto por el célebre economista británico mostraba claramente cuáles deberían ser las principales actuaciones del gasto público. Surgía así la "nueva doctrina y la orientación didáctica inédita" de que hablara Neumark (véase más adelante la nota 34) y terminaba, por así decirlo, la etapa de gestación y nacimiento de la política fiscal. El fin que se encomendaba a esta rama de la política económica era la estabilización de la demanda efectiva, finalidad que no era posible conseguir con la única ayuda de la política fiscal. En modo alguno podía ser la estabilización de la demanda el fin exclusivo del gasto público. Y ello, simplemente, porque los gastos y los ingresos públicos son igualmente beligerantes con respecto a otros objetivos que se persiguen en las colectividades occidentales de nuestro tiempo. Ya hacía muchos años que se había hablado de cómo con los ingresos y gastos públicos se podía afectar a la distribución de la renta y la riqueza y, al cobrar el desarrollo económico el papel de objetivo primordial en las sociedades políticas modernas, comenzó a pensarse en la política fiscal del desarrollo económico (8).

---

(6) La carta está recogida en A. SMITHIES y J. K. BUTTERS: *Readings in Fiscal Policy*; versión castellana con el título "Lecturas sobre Política Fiscal", Ed. "Revista de Occidente", Madrid, 1959. Sólo un año antes, Roosevelt había condenado los déficits presupuestarios por considerarlos una muestra de irresponsabilidad política.

(7) Véase E. FUENTES QUINTANA: *Hacienda pública. Introducción y presupuesto*, Facultad de Ciencias Económicas, curso 1969-70, págs. 175-80.

(8) El desarrollo hecho hasta aquí sobre la aparición de la política fiscal debe buena parte de su inspiración a una sesión que corrió a cargo del profesor Fuentes Quintana, en el Seminario de Hacienda Pública de la Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales, de Madrid (curso 1966-1967).

Los años treinta constituyen, por consiguiente, un punto de inflexión importante en la concepción del papel de los ingresos y gastos públicos en la vida económica. La postura inicial consistió en reconocer que los gastos del sector público podrían servir de elemento reanimador del achacoso cuerpo de una economía, de "cebo de la bomba que estaba seca". El estímulo temporal desencadenaba la recuperación y podía entonces cesar la intervención del sector público.

En los últimos años de la década de los treinta pudo comprobarse empíricamente que el juego no era tan sencillo y que no era suficiente influir temporalmente con estímulos. La recesión americana de 1937-38 así lo confirmó.

De ahí que surgieran nuevas explicaciones en torno a la actuación de la política fiscal.

4. A partir de 1939 surge una nueva concepción, protagonizada por A. Hansen y A. P. Lerner. A. Hansen parte del déficit como situación "normal" de la hacienda y de una realidad económica caracterizada por una cierta saturación, en la que no se dispone de suficiente demanda global para ocupar a los factores de producción (depresión de carácter estructural con paro). Esta es la situación de la "mature economy", en la que la hacienda pública debe venir a compensar la falta de demanda del sector privado y a invertir para llenar la brecha entre ahorro e inversión (9). De este modo, las funciones de la política fiscal superan su carácter coyuntural y vienen a constituir una especie de estímulo y alivio constantes para redimir a la economía de la última fase del capitalismo, a la "economía de madurez", para así estabilizar la demanda efectiva. La financiación de gastos públicos mediante deuda será la principal tarea de la hacienda.

La "Functional Finance" (10), de Abba P. Lerner constituye una postura aún más radical, y puede decirse que es la culminación de la política fiscal abstracta, como ha dicho D. S. Watson (11). Para este autor, la estabilidad es el objetivo fundamental de entre los que debe perseguir una sociedad moderna, y la hacienda pública debe plegarse por com-

(9) Puede verse especialmente su obra *Fiscal Policy and Business Cycles*, Nueva York, 1941. (Versión española del Fondo de Cultura, Méjico, 1945.)

(10) "Podemos llamar "Hacienda funcional" al principio de enjuiciar las medidas fiscales por la forma en que actúan o funcionan en la economía." Así define esta postura Lerner en su artículo "Functional Finance and the Public Debt", aparecido inicialmente en la revista "Social Research" (febrero 1943) e incluido en los "Readings", de Smithies y Butters (págs. 590-603 de la versión española ya citada).

(11) Vid. D. S. WATSON: *Política económica*, versión española de Ed. Gredos, Madrid, 1965, pág. 646.

pleto a la consecución de esta finalidad, sin que importe incurrir en amplios déficits. La propuesta de Lerner (12) se basó en la observación de lo acontecido en los años de la segunda guerra mundial, en los que se había podido comprobar la capacidad del sector público para lograr el pleno empleo.

Como Lerner subraya, su postura económica no está ligada a ningún sistema económico, pero sí a la existencia de una "economía de madurez" en la que el dinero sea un elemento importante del mecanismo económico.

Señala B. P. Herber (13) que tres leyes regían la postura de la Hacienda Funcional. La primera ley es que el presupuesto debe estar encaminado directamente al logro del pleno empleo. La segunda norma señala que el sector público debe emitir deuda pública solamente si es deseable que el sector privado gaste menos dinero y disponga de más títulos públicos. En tercer término, cualquier diferencia entre gastos e ingresos públicos que no pueda cubrirse con deuda deberá financiarse con la emisión de dinero; la emisión, el atesoramiento y la destrucción de dinero deben utilizarse en función del objetivo del pleno empleo y de la estabilidad de precios.

Los inconvenientes más notables de esta radical postura se derivan de los efectos psicológicos que un déficit fiscal sistemático puede originar. Por otra parte, una ampliación desmesurada de la deuda pública para conseguir el pleno empleo puede causar daños importantes en la actividad económica privada. Además, la prosecución de esta finalidad del pleno empleo podría llevar en muchos casos a utilizar recursos de forma poco productiva, con los consiguientes despilfarros para el país. En suma, se supeditan el equilibrio social y la asignación de los recursos al logro del pleno empleo.

Pese a los inconvenientes señalados, las posturas de Hansen y Lerner han servido para acentuar la importancia de los instrumentos del sector público para la consecución de la estabilidad de la demanda efectiva.

5. Pocos años más tarde se extiende una corriente de pensamiento distinta: la política fiscal debe funcionar con un cierto grado de automatismo. El primer impulso provino del Comité de Desarrollo Econó-

---

(12) Ver sus obras *Economics of Control* y *Economics of Employment*, Mac Graw Hill, Nueva York, 1951, vertidas al castellano por la Editorial del Fondo de Cultura de Méjico, en 1951 y 1957, respectivamente.

(13) B. P. HERBER: *Modern Public Finance*, Ed. R. D. Irwin, Homewood, 1967, página 414.

mico de los Estados Unidos (14), con la aparición de su "manifiesto", en el que se propugnaba claramente la necesidad de evitar medidas discrecionales a la vez que se traslucía una preferencia por la política monetaria (15). La postura del C. D. E. suponía llegar a un compromiso, ha dicho Watson (16), entre lo deseable de la estabilidad (se pretendía un empleo "elevado", y no "pleno") y la libertad y progreso económicos.

Las ideas del C. D. E. se basaban en que los ingresos públicos aumentarían en épocas de auge, a la vez que se reducirían los pagos por subsidios de paro, mientras que lo contrario ocurriría en las situaciones de debilitamiento de la actividad económica. Con ello se restringiría la demanda efectiva en el primer caso y se reanimaría en el supuesto de atonía, sin que fuese preciso hacer previsiones sobre la evolución económica y sin tener que arbitrar fórmulas que permitieran una mayor flexibilidad en las operaciones del sector público. Los tipos impositivos se mantenían fijos, pero se enumeraban tres excepciones a esta regla general (17):

a) Cuando los aumentos de población y de productividad originen un aumento gradual de la renta deberían hacerse reajustes cada cinco años, por ejemplo.

b) Cuando ocasionalmente surja una necesidad urgente de efectuar un gasto extraordinario. Como no será conveniente en la mayor parte de los casos elevar fuertemente los tipos impositivos para reducirlos cuando se haya cubierto la necesidad, sería conveniente hacer un plan para afrontar este gasto extraordinario durante varios años, elevándose ligeramente los tipos.

c) En caso de producirse una grave depresión o una fuerte inflación.

Con estas excepciones se dejaba abierta una "válvula de seguridad", subraya Neumark, para poder introducir la discrecionalidad en casos graves en los que no sirviese el automatismo. Como ha afirmado Heller, es dudoso que pueda existir un mecanismo fiscal genuinamente automático que no precise de "decisiones discrecionales" para su establecimiento, su modificación y su supresión. Además, se deja a la discrecionalidad la interpretación de la gravedad de la situación, en el supues-

---

(14) Véase en SMITHIES Y BUTTERS, *op. cit.*, el "manifiesto" del Comité de Desarrollo Económico, *Los Impuestos y el Presupuesto: un programa para la prosperidad en una economía libre*, págs. 452-477.

(15) Véase D. S. Watson, *op. cit.*, pág. 648.

(16) Véase D. S. Watson, *op. cit.*, pág. 648.

(17) Véase Smithies y Butters, *op. cit.*, pág. 467.

to de que haya de intervenir directamente, por encima del mecanismo automático. En definitiva, la postura del C. D. E. sobre la previsión económica es discutible (18), ya que su propio automatismo tiene que basarse en predicciones y estimaciones sobre los gastos e ingresos públicos.

6. El punto de vista del C. D. E. iba a ser superado sólo dos años más tarde. Resultaba difícil pensar que la política fiscal pudiera actuar "automáticamente". No sólo los casos excepcionales previstos por el C. D. E., sino muchas otras situaciones, aconsejan complementar los instrumentos de flexibilidad automática con actuaciones discrecionales. En septiembre de 1949, la famosa declaración de la Asociación Nacional para la Planificación (19) contenía la siguiente afirmación: "Creemos firmemente que la flexibilidad automática existente contribuye automáticamente a la estabilidad económica... Pero no creemos prudente que la política considere la flexibilidad automática como algo más que una primera línea defensiva; hay que hacer algo más para enfrentarse con fluctuaciones económicas de carácter grave" (20).

Como superación de la flexibilidad automática se arbitró la "flexibilidad mediante fórmula", solución intermedia entre al automatismo y la discrecionalidad. Las alteraciones en los ingresos y gastos públicos no dependen libremente del poder ejecutivo, sino que se encuentran "previamente anunciados" (21) y dependen de que su necesidad se ponga de relieve por ciertos indicadores (niveles de producción, empleo o precios). Como ponía de relieve el manifiesto de Princeton, la "flexibilidad mediante fórmula" consiste en "la promulgación de reglas con arreglo a las cuales las alícuotas impositivas, e incluso los programas de gastos, se desplacen en determinadas contingencias especificadas de antemano" (22).

El principal inconveniente de esta propuesta, como ocurriría con la del C. D. E., reside en que se condiciona la aplicación y efectividad de las variaciones de ingresos y gastos públicos. Además, el que la entrada en juego de los mecanismos estabilizadores se supedita a que ciertos indicadores señalen su conveniencia entraña grandes riesgos (falta de oportunidad, posibilidad de contradicciones en los indicadores, etc.). Las cir-

---

(18) Véase B. P. HERBER: *Public Finance*, *op. cit.*, pág. 421.

(19) Véase en Smithies y Butters, *op. cit.*, el trabajo *Política Federal de Gastos e Ingresos para la Estabilidad Económica*, de la Asociación Nacional para la Planificación, págs. 500-508.

(20) Ver cita anterior, pág. 507.

(21) Véase F. Neumark, *op. cit.*, pág. 260.

(22) Véase Smithies y Butters, *op. cit.*, pág. 508.

cunstancias económicas revisten siempre la suficiente complejidad como para que sea muy difícil aplicar fórmulas prefabricadas, que entren en vigor automáticamente a fin de corregir la tendencia de la actividad económica. Es evidente que lo que en última instancia animó estas propuestas de automatismo fue el no confiar a los hacedores de la política económica las amplias posibilidades de una política fiscal de tipo discrecional, queriéndose que el poder legislativo tuviera directa intervención en la articulación de dicha política.

7. En los primeros años de la década pasada surge en U. S. A. lo que se ha llamado "Nueva Economía", que propugna una activa intervención del sector público, no sólo con vistas a la estabilidad, sino también con miras a lograr el mayor crecimiento posible de la economía. Este nuevo enfoque surge en el seno del Comité de Asesores Económicos del Presidente Kennedy y se expone sucintamente en el "Economic Report", de 1962 (23). Esta nueva aproximación descansa sobre un concepto esencial, el saldo presupuestario del pleno empleo (24), el cual sirve de orientador a la intervención del sector público y exige un aparato eficaz de previsión económica (25).

Lo importante de la "nueva política fiscal" de los años 60 es el carácter de permanencia que a la actuación de la política fiscal se asigna y su especial énfasis sobre la necesidad de alcanzar el producto bruto potencial, su especial atención al objetivo del crecimiento económico.

Hasta 1960, la utilización del presupuesto como instrumento de política económica se había hecho preponderantemente, en los países avanzados, como una estrategia de "apagar el fuego". Esto es, se consideraba la política fiscal como utilizable solamente en casos de emergencia (26).

Ahora bien, la nueva concepción no se fija exclusivamente en la evolución de la economía, a fin de corregir los posibles desajustes, sino que trata de que la máquina de la economía funcione al máximo de su capacidad, que se logre el crecimiento que la potencialidad del país permite.

---

(23) Véase "Economic Report of the President", U. S. Government Printing Office, Washington, 1962. Resulta de suma utilidad, a este respecto, la consulta de "Información Comercial Española", número 425, enero 1969.

(24) El superávit que muestra el presupuesto, en términos de Contabilidad nacional y para una estructura dada, cuando la situación de la economía es la de pleno empleo de los recursos productivos.

(25) Una amplia exposición de los rasgos de la "Nueva Economía" puede verse, por ejemplo, en G. TERBORGH: *The New Economics, Machinery and Allied Products Institute*, Washington, 1968.

(26) Véase A. M. OKUN: *The Political Economy of Prosperity*, The Brookings Institution, Washington, 1970, pág. 37.

De este modo, adquiere especial relevancia el crecimiento de la economía como objetivo de la política fiscal, y ésta ya no tendrá una aparición episódica y en momentos más o menos críticos, sino que equivaldrá más bien a una intervención permanente.

Como se ve, pues, tras esta evolución de treinta años, la política fiscal en los países avanzados tienden a convertirse en buena medida en política fiscal de crecimiento, además de jugar su tradicional papel estabilizador.

En los países subdesarrollados, las tareas atribuidas a la política fiscal de desarrollo son abundantes, como se verá a lo largo de este trabajo. Y es a esta política fiscal de desarrollo —la que deben aplicar las naciones atrasadas— a la que aquí nos referimos a continuación.

## II. LA POLITICA FISCAL DE DESARROLLO

8. Aunque por política fiscal pueda entenderse cualquier utilización deliberada de los impuestos y gastos públicos con el objeto de influir en el valor de las variables macroeconómicas (27), el término no tiene un contenido preciso y claro ni está respaldado por un cuerpo de doctrina convencional ampliamente aceptado (28). En última instancia, el alcance de la política fiscal está íntimamente ligado, como es obvio, a lo que se crea debe ser la función del Estado en el sistema económico.

Las diferencias de contenido provienen sobre todo de las discrepancias en cuanto a los fines a que puede y debe atender la política fiscal.

Hasta hace pocos años la política de ingresos y gastos públicos se ha dirigido fundamentalmente hacia un objetivo único, la estabilización de la demanda efectiva. De ahí que buena parte de la literatura sobre la materia se ocupe sólo de la política fiscal estabilizadora y reduzca el ámbito y contenido de la misma al logro de esta finalidad, excluyendo la política fiscal de desarrollo.

Si se acude, por ejemplo, a la autoridad de R. A. Musgrave, puede encontrarse, en efecto, una muestra clara de lo que se acaba de decir. El famoso hacendista norteamericano, dentro de su construcción normativa de la Hacienda Pública (29), ha vertebrado en tres categorías los

---

(27) Así la define J. M. Buchanan. Véase "Hacienda Pública", Ed. Derecho Financiero, Madrid, 1968, pág. 68.

(28) Tampoco la denominación de política fiscal es aceptada unánimemente. En muchos casos se utiliza con análogos propósitos el nombre de política presupuestaria.

fines a que debe atender el presupuesto y la política presupuestaria: satisfacción de necesidades sociales, corrección de la distribución de la renta y estabilidad económica. Esta "teoría múltiple del presupuesto" excluye formalmente uno de los objetivos económicos más deseados por las modernas sociedades, el desarrollo económico, respecto al cual pueden jugar un papel de gran importancia los ingresos y gastos públicos (30).

Realmente, en los años cuarenta y cincuenta del presente siglo se han sucedido distintas aportaciones en materia de política fiscal y todas han llevado un claro "sesgo estabilizador".

En segundo lugar, algunos autores prefieren, en cambio, otorgar mayor benignidad a los programas de ingresos y gastos públicos, afirmando que pueden perseguirse con la utilización de estos instrumentos las metas a que normalmente aspiran las colectividades en un momento histórico determinado. No sólo el pleno empleo y la estabilidad, sino también el desarrollo económico puede constituir una meta de la política fiscal. En este sentido, ha sido notable la aparición en años recientes de abundantes trabajos sobre política fiscal del desarrollo. Esta finalidad se encuentra incluida de alguna manera en la clasificación tripartita de fines del presupuesto de Musgrave, ya que el desarrollo de la renta puede incluirse dentro del objetivo de la estabilidad económica, especialmente en el caso de países avanzados.

Otros autores, como Due, han comenzado a esbozar lo que puede constituir la política fiscal del desarrollo. En la última edición del conocido manual de hacienda de Due, de 1968, define este autor la política fiscal en los siguientes términos: "por el término *política fiscal* (o política de estabilización y crecimiento) quiere indicarse el ajuste de los gastos e ingresos públicos en orden a alcanzar una mayor estabilidad y la tasa deseada de crecimiento económico" (31).

Se ha pretendido también ligar la política de ingresos y gastos públicos a la monetaria y hablar así de una política monetario-fiscal (32)

---

(29) R. A. MUSGRAVE: *The Theory of Public Finance*, McGraw Hill, New York, 1959, versión española de Ed. Aguilar, Madrid, 1968.

(30) Véase la Introducción del profesor Enrique Fuentes Quitana a la edición española de la obra de Musgrave, *op. cit.*, págs. XXI, XXII y XLIX.

(31) Véase J. F. Due: *Government Finance: The Economics of Public Sector* (pág. 267), cuarta edición, R. D. Irwin, 1963.

(32) Véase, por ejemplo, G. L. BACH: *Nuevo examen de la política monetario-fiscal*, trabajo incluido en "Lecturas sobre Política Fiscal", de A. Smithies y J. K. Butters, Madrid, 1959, pág. 306.

e, incluso, comprender dentro de aquélla todo el proceder financiero del Estado (33).

No son éstas las únicas posturas, ni mucho menos, a que puede aludirse en relación con el contenido y significado de la política fiscal, sino sólo las muestras más representativas. Sin embargo, sí son suficientes para poder efectuar una afirmación: la política fiscal no posee límites definidos y sí un contenido muy vario. Será, por ello, una tarea previa concretar un poco el campo de la política fiscal y, muy especialmente, lo que sea el patrimonio de la llamada política fiscal para el desarrollo.

9. El título de este trabajo puede ser suficiente para pensar que rechazamos aquí una concepción restringida, como la que, basada primordialmente en la aparición de la política fiscal en los años de la década de los treinta —y según una traducción precisa del término anglosajón “fiscal policy”— se limita a conceder a la política de ingresos y gastos públicos la tarea exclusiva de la estabilización de la demanda efectiva.

La evidencia que proporciona la profusa literatura aparecida en los últimos años sobre política fiscal y desarrollo habla por sí misma. Los cambios operados en las ediciones recientes de los manuales de Hacienda Pública constituyen una prueba adicional del terreno ganado en el campo teórico por la política de ingresos y gastos públicos para el desarrollo. Pero, sobre todo, es el reconocimiento unánime de que con los ingresos y gastos públicos se puede contribuir en medida importante al desarrollo económico, lo que apoya, desde un punto de vista práctico, el desechar la mencionada concepción restringida que supondría detener en sus momentos de aparición la evolución de una rama de la política económica llena de contenido. Dice Neumark que lo surgido en los años treinta, y que se ha denominado “fiscal policy”, constituye un “término cuya ambigüedad, tan a menudo criticada, no debe hacernos olvidar que designa una nueva doctrina y una auténtica orientación didáctica inédita —y, en lo que a mí me parece, fructífera— de nuestra disciplina” (34).

Por otro lado, la estructuración tripartita del presupuesto de Musgrave antes aludida, que tanta influencia está ejerciendo en el planteamiento de los temas hacendísticos, permite en cierto modo, como se ha mencionado, la inclusión del fin del desarrollo económico dentro del más

(33) Véase, por ejemplo, el trabajo de V. L. URQUIDI: *La política fiscal en el desarrollo económico de América Latina*, artículo incluido en “Reforma Tributaria para América Latina: Problemas de Política Fiscal”, tomo II, Washington, 1964.

(34) F. NEUMARK: *Situación actual de la política fiscal*, aparecido en “Finanzarchiv”, vol. XIX, fascículo II, incluido en “Problemas...”, *op. cit.*, pág. 251.

amplio de la estabilidad económica, sobre todo para el caso de las economías más avanzadas.

10. Precisar lo que se entiende por política fiscal en una concepción de cierta amplitud, como la que aquí se adopta, olvidando un tanto los orígenes anglosajones del término, no resulta labor nada fácil. Probablemente no exista dificultad en estar de acuerdo respecto a que se trata del conjunto de aquellas medidas, y efectos de las mismas, que tienen una traducción en ingresos y gastos públicos, y que esta última condición constituye el elemento caracterizador esencial. Pero, ciertamente, no se han dedicado demasiados esfuerzos a la construcción de una definición precisa, quizá porque no merezca la pena.

Sin embargo, no se puede hablar de escasez de definiciones. Dicen Smithies y Butters que “la política fiscal, en el sentido en que este término ha sido usado en los últimos veinte años, es una rama de la ciencia económica que, en parte, invade los campos de la Hacienda Pública, del Dinero y Bancos y de los Ciclos económicos. Su cometido central son los efectos globales del gasto público y de la tributación sobre la creación de renta y el empleo” (35). Como es evidente, no nos aclara demasiado las cosas esta definición.

Desde una perspectiva normativa, puede definirse la política fiscal como “el conjunto de programas de ingresos y gastos públicos más aptos para alcanzar determinadas finalidades de la vida social” (36). Una definición amplia se ofrece, por ejemplo, por Neumark: “política fiscal es la teoría que considera los motivos, métodos y efectos que en la política de producción y distribución pueden ocasionar las diversas decisiones económico-financieras, con el fin de que esas decisiones aseguren un crecimiento constante y —dentro de ciertos límites de justicia— lo más elevado posible en un alto grado de ocupación, así como un valor estable del dinero” (37).

G. Colm afirma que política fiscal, en el sentido en que normalmente se entiende en la actualidad, es “una conducta del gasto, ingresos públicos y de la administración de la deuda pública que toma en consideración el efecto que produce sobre el flujo de fondos —e, indirectamente, por tanto, sobre el nivel general de la actividad económica y del em-

(35) SMITHIES Y BUTTERS: *Lecturas sobre política fiscal*, Ed. “Revista de Occidente”, Madrid, 1959, en el comienzo de la “Nota preliminar”.

(36) Véase, por ejemplo, E. FUENTES QUINTANA: *Apuntes de la Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales*, curso 1961-62.

(37) F. NEUMARK: *Situación actual de la política fiscal*, en “Problemas...” página 254, nota de pie de página.

pleo" (38). Podría proseguirse en esta tarea de selección de definiciones, pero creemos que las que se han ofrecido son suficientes para los fines que aquí nos interesan. En definitiva, la política fiscal no consiste más que en la utilización de los medios fiscales de que dispone el sector público —ingresos, gastos, deuda pública— para la consecución de determinados fines.

11. Aunque se reconozca la existencia de una política fiscal del desarrollo económico, forzoso será también convenir que, si bien la literatura sobre la política fiscal y desarrollo económico ha proliferado en los últimos años, no puede decirse que exista en la actualidad un campo de conocimiento suficientemente rotundo ni un cuerpo de doctrina o un conjunto de aportaciones que puedan considerarse definitivas y de gran calidad. El tratamiento del tema se viene haciendo de manera diversa. Por una parte, se encuentra siempre una referencia no muy amplia a la política fiscal del desarrollo en los manuales sobre desarrollo económico. En segundo término, algunos de los textos modernos de Hacienda Pública abordan ligeramente esta cuestión, una vez considerados los problemas tradicionales. Por último, existen algunas obras específicas y abundantes artículos y colecciones de éstos dedicados a la materia que nos ocupa, en los que se encuentran probablemente las contribuciones más relevantes. Al final de este trabajo se ofrece una lista bibliográfica de las principales aportaciones.

### III. TAREAS Y OBSTACULOS DE LA POLITICA FISCAL DE DESARROLLO

12. Importa ahora delimitar el contenido y las posibilidades de la política fiscal para el desarrollo económico, partiendo de la necesidad de esta política.

Esta necesidad se comprueba fácilmente cuando se analiza que el desarrollo económico no se consigue automáticamente en un sistema de economía de mercado, o, al menos, no se consigue a un ritmo conveniente. La necesidad de una intervención del sector público para fomentar el crecimiento económico viene a demandar la utilización de la política fiscal. Nadie puede poner en duda que con un determinado impuesto o con un gasto público concreto se puede favorecer el desarrollo económico en mayor grado que con otras medidas alternativas.

---

(38) G. COLM: *Fiscal Policy Innovations*. en "Kyklos", 1966, 4. pág. 589.

En último término, si la meta del desarrollo económico se persigue hoy por las sociedades modernas y, si en la actividad económica total, la del sector público desempeña un papel importante y de gran relieve cuantitativo, no podrá negarse que con un adecuado manejo de la actividad económica del sector público se pueda facilitar y acelerar el desarrollo económico. Como dicen Meier y Baldwin, "el empleo amplio y selectivo de la política fiscal es indispensable para la aceleración del desarrollo en los países pobres" (39).

No es tarea fácil trazar un esquema de lo que la política fiscal puede y debe hacer para acelerar el ritmo de crecimiento de un país. Conviene, desde el principio, hacer una distinción obvia. El papel que los ingresos y gastos públicos tienen en el crecimiento económico está estrechamente vinculado al grado de desarrollo que el país haya alcanzado. Así, se habla de una política fiscal para países atrasados, o en vías de desarrollo, que es lo que puede tener más interés, como diferente de aquella que debe emplearse en las naciones económicamente avanzadas (40).

Como subraya Due (41), en las economías maduras la atención primordial se centra en la relación existente entre el ritmo real de crecimiento y el potencial permitido por la relación consumo-ahorro, consideraciones tecnológicas y otros factores. En cambio, en los países menos desarrollados el objetivo fundamental estriba en aumentar la tasa potencial, además de atender a la relación entre los ritmos potencial y real.

Para los países atrasados o en vías de desarrollo resulta más fácil pensar en una política fiscal de crecimiento y ello constituye, además, una tarea de urgencia. Las reformas impositivas, la introducción de racionalidad económica en las inversiones, la selección de los gastos públicos más apropiados al nivel de desarrollo, etc., son utilizados ampliamente y tienden, en última instancia, a favorecer y estimular la formación de capital, motor fundamental del progreso económico.

(39) MEIER Y BALDWIN: *Desarrollo económico*, Ed. Aguilar, Madrid, 1963.

(40) Como dicen Brochier y Tabatoni ("Economía financiera", Ed. Ariel, 1960, página 438), "los objetivos generalmente asignados a la política presupuestaria se limitan a una estabilización del nivel de la actividad económica y del nivel de los precios. Se supone que la expansión económica se debe a un dinamismo espontáneo de la economía; el Gobierno tiene entonces por misión evitar, por medio de su actividad financiera, las fluctuaciones excesivas, pero se le niega el derecho a llevar más lejos su intervención. Tal es, con mayor o menor exactitud, la concepción que de la política fiscal tienen un gran número de autores americanos. Las perspectivas pueden diferir en otros países: en los países subdesarrollados se trata, no de normalizar un crecimiento espontáneo, sino de crear las condiciones necesarias para este crecimiento, de romper el círculo vicioso de la pobreza y del subdesarrollo, que impiden toda evolución económica".

13. Cuáles son las posibilidades de la política fiscal del desarrollo económico es el tema que a continuación se trata. Con este examen podremos elaborar un esquema del contenido de la política fiscal del desarrollo y trazar así las líneas fundamentales de lo que expongamos a continuación.

El papel y la eficacia de la política fiscal en el desarrollo económico depende, evidentemente, además del grado de desarrollo alcanzado, de un buen número de variables extraeconómicas. Las valoraciones políticas, el nivel cultural, el grado de desarrollo de la administración fiscal, el volumen de renta que se haya alcanzado y otras muchas circunstancias vienen a condicionar las posibilidades de la política fiscal de un determinado país. Todo ello hace difícil la generalización, como es obvio.

En términos muy amplios, puede afirmarse que, pese a la diversidad y peculiaridad de las tareas que el sector público debe llevar a cabo en un país para servir al objetivo del desarrollo económico, pueden esbozarse, evidentemente, algunas tareas generales.

En primer lugar, todos los autores se han preocupado de subrayar la necesidad de que el sector público intervenga directa o indirectamente en la formación de capital (42). Aunque los economistas del siglo pasado diesen por descontado que el capital era necesario para el desarrollo del país, no estaban tan de acuerdo en que en esta tarea interviniese el sector público. Hoy, en cambio, resulta difícil pensar que alguien pueda dudarlo. Aunque no es fácil hablar de la cuantía (43), es obvio que en etapas de fuerte desarrollo el esfuerzo capitalizador del sector público habrá de ser muy importante.

Así como en los países más adelantados la política fiscal ha de preocuparse de no interferir con la imposición los incentivos al ahorro y a la capitalización y de procurar una adecuada composición de la formación de capital, en los países más atrasados la tarea es más amplia y directa (44). En los países subdesarrollados la cuota de inversión resulta

(41) Véase J. F. DUE: *Government finance...*, *op. cit.*, cap. 17.

(42) Véase F. NEUMARK: *Posibilidades de una intervención político-financiera en la formación de inversiones de capital*, trabajo incluido en "Problemas económicos y financieros del Estado intervencionista", obra ya citada.

(43) Véase, por ejemplo, H. W. SINGER: *El sector público y el desarrollo económico*, en "Sector público y desarrollo económico", Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1965.

(44) Véase W. HELLER: *Fiscal Policies for Underdeveloped Economies*, trabajo incluido en "Readings in Economic Development", de Okun y Richardson, y originalmente aparecido sin firma en el folleto de la ONU: "Taxes and Fiscal Policy in Underdeveloped Countries", Technical Assistance Administration, New York, 1954.

en general muy reducida, con lo que se limitan las posibilidades de crecimiento futuro; existen "círculos viciosos de pobreza" que es preciso romper, y en este cometido se precisa de una acción enérgica y decidida del sector público.

La tarea anterior puede desdoblarse en algunas más concretas (45). De un lado, habrá de lograrse el ahorro público necesario que permita la financiación de las inversiones públicas, especialmente las muy cuantiosas en capital fijo social. Por otra parte, deberá atenderse al fomento del ahorro privado y al estímulo de las inversiones privadas más productivas, así como a la reducción de riesgos de las inversiones privadas. En este sentido, la estructura del cuadro de tributos tendrá una gran importancia. Por último, y lo que tiene una extraordinaria importancia, se encuentra la misión de formación de capital humano, la cual no se lleva a su punto óptimo según el sistema de precios del mercado.

Como pone de relieve W. Heller, en el trabajo al que nos venimos refiriendo, la política fiscal encaminada a fomentar la formación de capital tropieza con un dilema. Por una parte, el desarrollo exige altos niveles de imposición, tanto para financiar el esfuerzo capitalizador del sector público como para movilizar recursos que pudieran no emplearse para los fines más productivos. Pero, por otro lado, cuanto más reducidos sean los tipos impositivos, mayores serán los incentivos a asumir riesgos por los particulares en inversiones en los diversos sectores. Probablemente haya que combinar, dice Heller, los altos tipos de gravamen con un tratamiento preferencial de actividades concretas, aunque ello requiere, como es obvio, una planificación, unos impuestos y una administración adecuados.

En segundo lugar, el sector público debe jugar, a través de sus ingresos y gastos públicos, un papel principal en el desarrollo de la tecnología y el progreso técnico en general, aunque, posiblemente, ésta será una misión de menor urgencia en las primeras etapas de desarrollo.

Respecto al factor trabajo, aparte de los gastos en sanidad y alimentación, los gastos e ingresos públicos pueden afectar a los estímulos al trabajo, así como a su productividad, y a la oferta relativa de trabajo. El tema de los efectos de los impuestos sobre el trabajo ha sido ampliamente debatido en el ámbito de la Hacienda Pública, y muchos de sus aspectos tienen una clara conexión con el desarrollo económico.

Actuar sobre la asignación de los recursos en general es misión a la

---

(45) Véase W. Heller, en pág. 3 del folleto de la ONU que se acaba de citar en la nota anterior.

que puede servir perfectamente la política fiscal, especialmente a través de la rama de ingresos impositivos (46).

Constituye también una tarea de importancia para el desarrollo económico el que la política fiscal atienda a la redistribución de la renta y la riqueza. Una hacienda redistributiva puede afectar favorablemente al desarrollo mediante los aumentos de productividad y la ampliación de mercado interior que de ella pueden derivarse. Como dice Heller, la hacienda redistributiva ofrece mayores ventajas e implica menos inconvenientes en los países más atrasados que en los más desarrollados, y ha de formar parte de un programa de desarrollo en las primeras etapas de crecimiento económico.

Igualmente, la política fiscal puramente estabilizadora deberá tomar parte activa en el desarrollo económico si se quiere que éste sea equilibrado y sostenido. Con ella podrán compensarse las excesivas presiones de demanda y evitar, en definitiva, inflaciones que puedan originar detenciones en el proceso de crecimiento.

Todo esto no constituye más que un esbozo muy general del papel que la política fiscal puede desempeñar en el desarrollo de un país. Desentrañar el contenido de estas tareas y analizar la forma más adecuada de cumplir estos cometidos habrá de estudiarse en las próximas secciones.

De todos modos, debe subrayarse que la mayor eficacia en la consecución de todo lo anterior depende especialmente del marco institucional, aunque no sea ésta la única limitación de la política fiscal, como luego se verá. A este respecto, señala Heller como obstáculos los enunciados por R. Goode en 1951 para la implantación de un impuesto sobre la renta (47).

14. La operatividad de la política fiscal se ve frenada por un conjunto de obstáculos. O, expresado de otro modo, es preciso tener muy en cuenta las condiciones o requisitos con que debe cumplir la política

---

(46) Véase, Brochier y Tabatoni, *op. cit.*, pág. 440.

(47) R. GOODE: *Reconstruction of Foreign Tax Systems*, en *Proceedings of the Fourty-Fourth Annual Conference on Taxation* (Sacramento, 1952). Este trabajo se encuentra incluido en los "Readings", de Bird y Oldman, obra ya citada (pág. 121 y ss., de la segunda edición). Las condiciones de Goode a las que se alude en múltiples trabajos sobre la materia, son: existencia de una economía predominantemente monetaria, un alto nivel de alfabetización, adecuados y veraces registros contables, amplio grado de aceptación voluntaria, condiciones políticas adecuadas y una administración eficiente y honrada. En realidad, estas seis condiciones pueden muy bien reducirse a las dos últimas. Son los condicionantes de tipo político y el escaso desarrollo de la administración fiscal las circunstancias que en mayor grado pueden mermar la eficacia de las medidas fiscales para el desarrollo.

fiscal para que sea eficaz en relación con los fines que persigue. Esta cuestión ha sido estudiada con especial referencia a la política fiscal de estabilización. En este sentido, se ha subrayado que es sumamente importante efectuar un diagnóstico exacto de la situación económica y realizar buenas predicciones, ya que el momento de la intervención resulta decisivo para poder lograr los fines perseguidos (48). Estos requisitos concretos, que vienen a condicionar la eficacia de la política fiscal estabilizadora, poseen menor relieve cuando lo que se persigue es el desarrollo económico.

Podría decirse que las circunstancias que pueden condicionar la eficacia de la política fiscal de desarrollo, si bien son de índole muy diversa, son principalmente de tipo político e institucional. En primer término, la estructuración racional de los impuestos y la realización de los gastos con criterios de racionalidad económica exigen un poder político fuerte y responsable, circunstancia que no suele darse con frecuencia en los países subdesarrollados.

En segundo lugar, el grado de desarrollo de la administración fiscal constituye normalmente un obstáculo notable a la utilización de los resortes fiscales con fines de desarrollo económico; el conocimiento de las rentas de los contribuyentes, la aplicación ágil y eficaz de un sistema de incentivos tributarios al desarrollo, la realización de inversiones públicas, etc., exigen un cierto desarrollo de la administración, como es obvio.

Aparte de las condiciones de desarrollo político y de la administración fiscal, la dimensión del sector público constituye un necesario punto de partida cuando se trata de evaluar las posibilidades de la política fiscal para el desarrollo. Si se quiere influir real y eficazmente sobre el nivel de actividad económica, el porcentaje de recursos que se administran por el sector público debe alcanzar una cierta dimensión.

Muchos autores se han preocupado de subrayar la necesidad de que exista la necesaria coordinación entre los fines perseguidos por las distintas políticas. La política fiscal para el desarrollo debe tener en cuenta este mandamiento, procurando no atentar contra la estabilidad ni contra la distribución equitativa de la renta y la riqueza, compatibilizando adecuadamente estos objetivos.

Por otra parte, la política fiscal será tanto más eficaz cuanto que en

---

(48) La crítica de M. Friedman a la política fiscal tiene buena parte de su fundamento en esta limitación. Véase en el capítulo V de su obra "Capitalismo y libertad", versión española de Ed. Rialp, Madrid, 1966.

mayor medida sea conocida y aceptada por los ciudadanos y en mayor grado se confíe en ella. A este respecto, no debe producir graves alteraciones en las expectativas empresariales ni causar efectos psicológicos perjudiciales en los contribuyentes en general. Igualmente, deben tenerse en cuenta los costes de administración de las medidas que se adopten.

La enumeración de estos criterios o requisitos con los que debe cumplir la política fiscal para el desarrollo no posee más valor que el de llamar la atención sobre las posibles fuentes de las que se pueden derivar ineficacias o incongruencias en la aplicación del cuadro de instrumentos de ingresos y gastos públicos. Ha de advertirse que es imposible generalizar en esta cuestión y que los obstáculos que puedan surgir serán en general aquellos con los que puede tropezar en un país subdesarrollado cualquier tipo de política económica para el desarrollo, por lo que su alusión aquí no tiene más propósito que el de servir de recuerdo de que la aplicación de las medidas fiscales será a veces muy difícil o imposible o que, aplicadas las medidas, éstas no alcanzarán la eficacia debida.

#### IV. LA POLITICA FISCAL DE DESARROLLO EN LOS DISTINTOS ESTADIOS DE CRECIMIENTO

15. Como antes hemos señalado, las tareas de la política fiscal con vistas a acelerar el crecimiento económico son en parte distintas para los distintos grados de desarrollo. No existe sólo una diferencia notable entre la política fiscal de desarrollo para países atrasados o en vías de desarrollo y la aplicable en naciones más avanzadas, sino que entre aquéllos es posible diferenciar varias formas típicas de actuación a través de las medidas de ingresos y gastos públicos.

Esta relación entre política fiscal y estadio de desarrollo, a fin de obtener recomendaciones y actuaciones peculiares para cada caso, ha sido estudiada, con algún detenimiento, por ejemplo, por R. E. Bangs en fecha reciente (49), a quien seguimos en este punto. Distingue Bangs las cinco etapas que señalara Rostow y estudia, para tres de ellas, la función que debe desempeñar la política fiscal. Ello no quiere decir, afirma Bangs, que exista un análisis económico específico que sirva para ser aplicado a los países subdesarrollados exclusivamente, sino que "las técnicas de

---

(49) Véase R. E. BANGS: *Financing Economic Development. Fiscal Policy for Emerging Countries*, The University of Chicago Press, Chicago, 1968 (cap. 9, páginas 183-203).

análisis y los preceptos de política son los mismos para todos los países en todos los estadios de desarrollo" (50).

En las zonas más atrasadas, es decir, en las economías en las que el crecimiento es muy escaso y existe un alto nivel de subdesarrollo, el papel de la política fiscal es muy amplio y considerable. Como señala Bangs, la función principal de esta política en este tipo de economías consiste en financiar un incremento del programa de inversión pública, evitando la inflación y los déficits de la balanza de pagos, al tiempo que se asegura que estos gastos de capital se dirigen hacia los empleos que en mayor medida pueden contribuir a que se inicie el proceso acumulativo de crecimiento (51). Ello implicará una racionalización del proceso presupuestario y un incremento de los ingresos impositivos para poder hacer frente a fuertes gastos públicos de capital.

En lo relativo al cuadro de ingresos tributarios, generalmente resultará recomendable utilizar en forma importante la imposición sobre los rendimientos de la actividad agraria, tanto como fuente de obtención de ingresos como en cuanto medio de penalizar la explotación improductiva de los terrenos.

Como subraya Bangs, en estos primeros estadios de desarrollo es imposible pensar en un impuesto sobre la renta eficiente (52), el cual debe reservarse más bien para cuando se alcanza, en el lenguaje de Rostow, la etapa del "take-off".

En cambio, los impuestos sobre ventas y sobre consumos específicos sí deben utilizarse con profusión en estos primeros momentos del proceso de crecimiento, fundamentalmente como instrumentos de limitación del consumo.

Respecto al gasto público, como ya se ha señalado, resulta indispensable seguir estrictos criterios de racionalidad.

Cuando una economía ha superado la primera fase y se encuentra ya creciendo, el gasto público deberá concentrarse en inversiones en infraestructura, que permitan la expansión de las inversiones privadas directamente productivas.

En este estadio, señala Bangs, "la política fiscal debe proporcionar fuertes incentivos al ahorro en todas sus formas y una cierta modificación

---

(50) R. A. BANGS: *Financing Economic...*, *op. cit.*, págs. 202-3.

(51) R. E. BANGS: *Financing Economic...*, *op. cit.*, págs. 186-7.

(52) R. E. BANGS: *Financing Economic...*, *op. cit.*, pág. 190.

de la dirección de dicho ahorro, encaminándolo hacia las más nuevas oportunidades de inversión” (53).

Se precisa ya un cuadro de tributos dotado de una cierta flexibilidad y de equidad en el reparto de la carga impositiva y una mejora en los métodos de selección de las inversiones públicas. Resulta fundamental, además, que la política fiscal concentre su atención en colaborar al incremento de la productividad agraria.

En esta fase debe ir creciendo el peso de los impuestos sobre la renta, aunque revistan la forma de impuestos de producto, y comenzar a gravarse los beneficios empresariales. Asimismo, resulta oportuno contar con un impuesto general de ventas, el cual posee una notable potencia recaudatoria. Bangs habla, incluso, de que se implante en este momento un impuesto sobre el valor añadido (54), propuesta que me parece muy difícil de llevar a la práctica, por la complejidad evidente que entraña para una administración poco desarrollada la gestión de tal tributo.

Naturalmente, que, iniciado el proceso de desarrollo, el sistema fiscal debe tratar favorablemente, con respecto a los demás, a los sectores más dinámicos y fomentar ampliamente las inversiones privadas. “La principal contribución de la política fiscal durante esta segunda etapa —dice Bangs— consiste en permitir que se desarrolle el dinamismo de la inversión privada, en condiciones de una estabilidad financiera, así como en dirigir este dinamismo hacia las aplicaciones señaladas en el plan” (55).

En tercer término, durante la fase del “despegue” de la economía, la política fiscal debe concentrarse en hacer mínimos los obstáculos a la inversión privada (56).

Del lado de los ingresos, es el momento de situar un impuesto sobre la renta como pieza esencial del sistema tributario, impuesto que en un principio deberá ser sencillo y no muy progresivo y que, como es lógico, debe servir para estimular el ahorro. La defraudación ha de ser mínima desde un principio. Por otra parte, también podrá pensarse en establecer un gravamen sobre las sucesiones y donaciones (57).

De este repaso deduce Bangs que, a medida que un país progrese, las medidas de política fiscal se dirigirán en mayor grado hacia objetivos anticíclicos a corto plazo. Al mismo tiempo, con el crecimiento, el peso

---

(53) R. E. BANGS: *Financing Economic...*, op. cit., págs. 193-94.

(54) Véase R. A. BANGS: *Financing Economic...*, op. cit., pág. 197.

(55) *Financing Economic*, op. cit., pág. 199.

(56) Véase R. A. BANGS: *Financing Economic...*, op. cit., pág. 200.

(57) Así lo propone R. A. BANGS: *Financing Economic...*, op. cit., págs. 200-1.

de la imposición directa se hará mayor y crecerá la parte del presupuesto dedicada a servicios sociales y actividades de bienestar (58).

16. El distinto papel de la política fiscal en los diferentes estadios de desarrollo económico ha sido estudiado por Musgrave en una obra reciente, considerando cómo varían “el modus operandi de la política fiscal y las aplicaciones de la misma a medida que la economía avanza” (59).

Distingue Musgrave, para simplificar, tres grados de desarrollo: etapa primitiva, etapa intermedia y etapa de economía avanzada. Como ya dijimos anteriormente, es en el primer estadio en el que aparece la mayor necesidad de que la política fiscal sirva de iniciadora del proceso de crecimiento; la política fiscal juega así, en las economías más atrasadas, el papel de gran motor del desarrollo económico.

Dadas las características de los países subdesarrollados y las alternativas de crecimiento, señala Musgrave que la atención debe volcarse sobre el incremento de la oferta; “... la diferencia entre la política fiscal de economías de elevada renta y la de los países de baja renta es de tipo asimétrico —afirma Musgrave—. Mientras que las economías de baja renta no obtienen la favorable respuesta del nivel de empleo a la expansión de la demanda, como ocurre en los países más desarrollados, sí disfrutan de los castigos de los excesos de demanda... el problema básico del crecimiento económico en las economías de renta reducida es un problema de oferta y no puede resolverse por la sencilla solución de la expansión de la demanda” (60).

En estas primeras etapas de desarrollo, la política fiscal, a parte de atraer capital extranjero, debe centrarse en la tarea de elevar la productividad de la economía. Ello implica tres cometidos esenciales, como señala Musgrave:

a) Por una parte, han de desplazarse recursos del consumo a la formación de capital. Para ello pueden utilizarse: el gravamen de los consumos de lujo, impuestos sobre consumos específicos e impuestos sobre la importaciones.

b) Aumento de la eficacia de la inversión, tanto pública como privada. Una cuidadosa evaluación de los proyectos de inversión pública y una dirección adecuada de la inversión privada, canalizándola hacia los

(58) Véase R. A. BANGS: *Financing Economic...*, op. cit., pág. 202.

(59) Nos referimos a “Fiscal Systems”, Yale University Press, New Haven, 1969 (cap. 8, págs. 207-34), pág. 207.

(60) R. A. MUSGRAVE: *Fiscal Systems*, op. cit., pág. 211.

empleos más productivos, son básicos para lograr una mayor eficiencia.

c) Aprovechamiento eficaz de los recursos naturales. En este sentido, la imposición debe estimular a una explotación adecuada de la tierra y colaborar, en muchos casos, en la necesaria reforma agraria (61).

Por lo que se refiere a la actuación de la política fiscal en las economías de desarrollo intermedio, resulta esencial evitar rigideces y procurar que jueguen los mecanismos del mercado, señala Musgrave. En la financiación del crecimiento es preferible acudir a la imposición, frente al endeudamiento, por el mayor impacto que aquélla tiene sobre el desarrollo. En esencia, la política fiscal debe servir para determinar los niveles de consumo y ahorro que permitan alcanzar la tasa de crecimiento que se desee.

En las economías avanzadas, por último, lo fundamental es que el ritmo de crecimiento del producto real coincida con el del producto potencial. "La tarea de la política fiscal —señala Musgrave— consiste en diseñar una combinación de imposición, consumo e inversión públicos que equilibren los ritmos de crecimiento de la capacidad y del gasto global para el nivel deseado" (62). La inversión pública desempeña también una labor relevante en esta etapa y, señala Musgrave, esta formación de capital tiene un importante papel que jugar en lo relativo a la investigación y el desarrollo tecnológico.

17. De la abstracción y generalidad de las consideraciones que hasta aquí se han hecho ha de pasarse ahora a examinar cuestiones más concretas. Se trata de pasar una breve revista a los instrumentos de que dispone la política fiscal para contribuir al objetivo del progreso económico.

En primer término, se analizarán los problemas relacionados con los ingresos impositivos, tanto desde el punto de vista general de los sistemas tributarios más adecuados para el desarrollo como de la figuras impositivas concretas. Se hará también una sucinta referencia al tema de los incentivos fiscales.

En segundo lugar, nos referiremos al papel que juegan los gastos públicos en el desarrollo económico, examinando la función que desempeñan en el crecimiento las diversas partidas del gasto público y los problemas de elección y de eficacia que se plantean.

---

(61) Véase R. A. MUSGRAVE: *Fiscal Systems, op. cit.*, págs. 207-17.

(62) R. A. MUSGRAVE: *Fiscal Systems, op. cit.*, pág. 62.

## V. IMPOSICION Y DESARROLLO ECONOMICO

18. En los últimos años la relación entre imposición y desarrollo económico ha sido estudiada ampliamente por economistas y hacendistas. El reconocimiento de las posibilidades que la política fiscal encierra para acelerar el crecimiento de los países ha inducido a examinar diversos aspectos de la tributación, esencialmente para analizar el juego de los diversos impuestos respecto al desarrollo, estructurar un sistema tributario óptimo y estudiar los tipos y eficacia de los incentivos fiscales a la inversión. El tema de la financiación del desarrollo a través de impuestos ha sido también objeto de abundantes trabajos.

Evidentemente existe una relación estrecha entre sistema tributario y desarrollo económico. En primer término, el conjunto de impuestos de un país permite obtener los recursos necesarios para financiar su desarrollo y facilita, en último término, la realización de determinados gastos de capital que son responsabilidad directa del sector público. En segundo lugar, el manejo adecuado de las diferentes figuras impositivas puede tener una clara influencia sobre la tasa de desarrollo, tanto como consecuencia de una elección acertada de los tributos como de la utilización de los diversos incentivos fiscales.

Kaldor ha dicho que los problemas de la tributación en relación con el desarrollo económico se discuten generalmente desde estos dos puntos de vista diferentes: el de los recursos y el de los incentivos (63).

En esta sección van a estudiarse principalmente tres temas: la construcción de un sistema impositivo ideal para el desarrollo, el papel que los diversos impuestos pueden desempeñar en el crecimiento económico y, por último, los incentivos fiscales a la inversión.

Otro posible tema de estudio podría constituirlo el papel y la importancia que los impuestos tienen en la financiación del desarrollo económico, el cual no ha sido en general objeto de la atención que se merece. Aquí sólo aludiremos a él muy brevemente, por estimar que sobrepasa los límites de este trabajo.

19. Los impuestos constituyen una vía importante para satisfacer los necesarios y crecientes gastos públicos que un país precisa efectuar cuando pretende acelerar su ritmo de desarrollo. Como ha subrayado Ursula Hicks (64), los países menos adelantados tienen quizá su

(63) Véase N. KALDOR: *El papel de la tributación en el desarrollo económico*, en "Reforma Tributaria para América Latina", tomo II, *op. cit.*, pág. 103.

(64) Vid. U. K. HICKS: *Development Finance: Planning and Control*, Clarendon

principal problema en la falta de suficiencia impositiva, al no poder atender los ingresos ordinarios a los enormes gastos públicos que el desarrollo económico comporta.

Es evidente que la deuda pública no puede constituir una solución demasiado factible en los países subdesarrollados para financiar las inversiones necesarias, dado el escaso nivel de ahorro de estos países. Y, por otro lado, acudir al ahorro exterior implica evidentemente un conjunto de problemas políticos y económicos que no pueden tratarse aquí.

El problema de la suficiencia impositiva y de la idoneidad del sistema tributario para financiar los gastos públicos requeridos por el crecimiento económico viene íntimamente ligado al tema que trataremos a continuación, la estructura tributaria óptima desde el punto de vista del desarrollo.

Debe subrayarse, como dice Kaldor (65), que la insuficiencia impositiva de los países subdesarrollados ha llevado en muchos casos a sacrificar gastos sociales de decisiva importancia y a seguir políticas monetarias inadecuadas para paliar los déficits del sector público, lo que, como es evidente, ha repercutido desfavorablemente en el crecimiento estable de los países que se han visto forzados a seguir este comportamiento.

Una cuestión de suma importancia es la que se refiere a qué sistema tributario o qué estructura impositiva resulta más adecuada para ser utilizada con vistas a influir favorablemente en el crecimiento económico. Existe abundante literatura sobre esta materia y han sido propuestos diversos modelos impositivos, algunos de los cuales se examinarán a continuación.

Para la construcción de un sistema tributario racional o ideal debe partirse, como es obvio, de la fijación del conjunto de fines a los que debía atenderse con la imposición. Tradicionalmente fueron los fines de justicia, productividad fiscal, comodidad y certeza y neutralidad respecto a la actividad económica privada las que convencionalmente constituyeron las metas a las que debía atenderse con la colaboración de un sistema impositivo ideal.

El fin de la justicia ha sido el que más ha influido en la instalación del impuesto sobre la renta en las administraciones financieras de todos

---

Press, Oxford, 1965. Dice en el prólogo la autora que no existe un libro que trate sencilla y sistemáticamente los diversos aspectos fiscales y financieros del desarrollo. Esta afirmación sigue siendo válida realmente tres años después, pese a las importantes aportaciones que, como la de la economista británica, han aparecido recientemente.

(65) N. KALDOR: *El papel de la tributación...*, *op. cit.*, pág. 104.

los países. El fin de productividad fiscal, al que de manera especial atienden todas las reformas tributarias, se desdobra en las dos reglas lógicas de la imposición de Wagner, suficiencia y flexibilidad. Pero ningún fin se ha transformado tanto como el de la neutralidad económica. De considerarse que un sistema impositivo debía ser neutral se ha pasado a reconocer la necesidad y oportunidad de que con los impuestos se atienda al logro de un conjunto de fines propiamente económicos. Primero fue la estabilidad. Actualmente la meta del desarrollo tiene una preponderancia evidente.

La construcción de un sistema impositivo óptimo para el desarrollo económico, que tenga en cuenta también los demás fines generales a los que más arriba se ha aludido, ha sido estudiado recientemente, tanto para proponer las características que dicho sistema fiscal debe reunir como para estructurar modelos impositivos.

1. *Las características de un sistema tributario orientado a fomentar el desarrollo económico.*

20. ¿Cuáles son las características que deberá reunir un sistema impositivo que pretenda fomentar el crecimiento? Aunque el sistema impositivo deberá basarse en buena medida en los rasgos característicos de la economía en la que se inserte, pueden hacer algunas generalizaciones siguiendo a Due (66).

En primer lugar, con el sistema impositivo debe tenderse a reducir el consumo y la inversión que contribuya en menor medida al desarrollo económico. En segundo término, la estructura impositiva debe gravar las importaciones de bienes de consumo y de aquellos de capital que no estén orientadas al desarrollo.

Además, debe reducirse al mínimo la carga fiscal de los beneficios de aquellas empresas que en mayor medida contribuyan al desarrollo económico, procurándose, además, canalizar la inversión hacia los reducidos más necesarios para el crecimiento.

Por otro lado, el impacto de los impuestos en el margen debe hacerse mínimo, debido al efecto desalentador que los altos tipos imposi-

---

(66) J. F. DUE: *Requirements of a Tax Structure in a Development Economy*, en "Readings on Taxation in Developing Countries", edición revisada (R. M. Bird y O. Oldman), Baltimore, 1967. En estos "Readings" se ofrece solamente una parte reducida del trabajo "Policy for Financing Economic Development", presentado por Due en el Segundo Seminario Interregional de las Naciones Unidas sobre Planificación del Desarrollo, que tuvo lugar en Amsterdam, en septiembre de 1966.

tivos marginales tienen, especialmente sobre el trabajador. Por otra parte, los impuestos deberían estar basados sobre los resultados potenciales de la utilización de los recursos, mejor que sobre los resultados reales.

Debido a la importancia que en la financiación del desarrollo tiene la recaudación por impuestos, reviste un especial interés atender a la elasticidad del sistema impositivo. De aquí que sean preferibles las figuras impositivas que sean más flexibles con respecto a la renta.

Por otra parte, el sistema impositivo que se diseñe deberá ser administrado con eficacia por los funcionarios del país incurriendo en un coste razonable. Destaca Due en este sentido la enorme importancia que tiene la simplicidad de los sistemas tributarios, característica que, en general, está ausente cuando se "importan" estructuras impositivas extranjeras por los países menos desarrollados.

Un rago de importancia es que la estructura impositiva debe trazarse y ser administrada de forma que goce de aceptación general. El cumplir con los fundamentales principios de equidad en el reparto de la carga fiscal, con la introducción de una cierta progresividad en los impuestos directos, parece en este sentido de especial relieve. Esta aceptación general deberá procurarse a través de la educación de los administrados sobre el papel que el impuesto tiene en el desarrollo económico. Deberá contarse también con una administración eficaz y honrada, que se aparte de métodos arbitrarios.

Por último, será preferible trazar una estructura impositiva que utilice varias fuentes tributarias que otra que recaiga sobre una fuente exclusivamente.

21. Otro trabajo interesante en el que se han formulado las características de que debe revestirse un sistema fiscal que tenga por objeto principal fomentar el crecimiento económico ha sido realizado por el profesor Shoup (67). Divide este autor en dos grupos las características que analiza: económicas y no económicas.

Entre las características económicas, apunta Shoup, en primer lugar, el sistema impositivo debe evitar incidir sobre el consumo que sea necesario para que la producción no disminuya. Se trata de eximir de gravamen el consumo "de reposición", liberando del impuesto a todos aquellos individuos que no alcancen un determinado nivel de renta.

En segundo término, lo que constituye quizá la característica más

---

(67) C. S. SHOUP: *La tributación en un país de renta baja en fase de desarrollo*, trabajo incluido en la obra que reuniendo aportaciones de diversos autores, publicó el Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1965. págs. 181-205.

interesante, dice Shoup, es que los beneficios empresariales deberán gravarse con tipos reducidos o, incluso, declararlos exentos. Tanto la rebaja de tipos de gravamen como la exención, en su caso, deberían aplicarse exclusivamente a los beneficios procedentes de inversiones efectuadas con posterioridad a la implantación del nuevo régimen. Por otro lado, y a fin de estimular las inversiones arriesgadas, el sector público debería compartir los riesgos empresariales, permitiendo a este respecto la debida compensación de pérdidas. Es indudable que ambos aspectos revisten un especial interés para el estímulo de las inversiones empresariales.

La tercera característica consiste en que si, como es muy probable, los mercados de capitales son tan imperfectos que la autofinanciación constituye la principal fuente de fondos para la expansión de las empresas, el sistema fiscal deberá procurar no gravar, o gravar ligeramente, los beneficios no distribuidos de las sociedades, con independencia del tratamiento que obtengan los beneficios distribuidos.

Otra característica del sistema tributario ideal para el desarrollo debería ser, en opinión del profesor Shoup, la de reducir el consumo a fin de liberar recursos para la inversión. Realmente es este un objetivo que con relativa facilidad y eficacia puede perseguir el sistema fiscal. Naturalmente habrá que exceptuar el consumo de "reposición", al que se aludía en la primera característica, y también aquellos gastos que, como los de la educación, por ejemplo, tienen especial importancia para el desarrollo económico.

Además el sistema tributario debe fomentar por todos los medios el ahorro y procurar dirigirlo hacia los usos más productivos. Dice Shoup en este sentido que un "razonamiento a priori no servirá en ningún caso para trazar el esquema de un sistema impositivo que estimule el ahorro privado más de lo que lo haría cualquier otro sistema de igual rendimiento" (68).

Tras la enumeración de estas características concluye Shoup que los impuestos de este hipotético sistema, que tuviese como finalidad exclusiva fomentar el desarrollo, serían: los impuestos que recayesen sobre los jornales que sobrepasasen un determinado nivel y sobre los salarios e ingresos de los profesionales liberales, lo que gravasen a los propietarios de los terrenos y los que incidiesen sobre los gastos personales. Es evidente que un sistema tributario de este tipo sería muy poco atractivo desde otros puntos de vista —como así lo señala este autor— y traicionaría

---

(68) C. S. SHOUP: *La tributación en un país...*, op. cit., pág. 191.

el cumplimiento de fines esenciales para una colectividad moderna, sin los cuales no podría producirse el propio desarrollo económico. Es evidente que se trata de una abstracción excesiva, y, por tanto, el sistema fiscal que se obtiene sería poco viable y de escasa aplicabilidad. Es por ello por lo que Shoup añade que las características económicas deben modificarse de acuerdo con unas consideraciones más amplias y comprensivas, que son las que engloban dentro de lo que se denominan características no económica, y que son las siguientes.

En primer término, la certeza y comodidad respecto al cumplimiento de la obligación fiscal, ya que el conocimiento de las consecuencias tributarias anticipadamente estimulan la inversión y el ahorro privado. Cita Shoup la frase de Pigou de que "cuando se da un tratamiento desigual a diferentes gentes se crea una sensación de inseguridad en torno, ya que cada uno piensa que la próxima víctima puede ser él mismo, asestándose así, indirectamente, un golpe a la acumulación de capital" (69).

Una segunda característica no económica es la de que el sistema deberá entroncarse en una administración fiscal eficaz, lo que generalmente exigirá se dedique a esta misión una mayor cantidad de recursos que la que tradicionalmente se le haya asignado. Esta necesidad de una buena administración se acentúa más aún debido a que en las economías más atrasadas suele existir un sector "no monetizado", en el que el trueque es la forma normal de operación. Como dice Shoup, para que el desarrollo pueda tener lugar debe gravarse con eficacia, incluso discriminadamente en su contra, este sector no monetario, aún cuando esto comporte elevados costes de administración.

Aunque sea un producto lógico de una buena administración, el fiel cumplimiento de la obligación tributaria se quiere destacar por Shoup como una característica de especial relieve de un sistema fiscal eficaz.

Ligada con la característica anterior se encuentra otra que ha sido tenida en cuenta en algunos modelos impositivos de desarrollo propuestos, cual es la de que la estructura fiscal deberá diseñarse de modo que la evasión de un impuesto permita el que el contribuyente sea gravado por otros.

Por último, otra característica no económica consiste en que la estructura económica de las instituciones y procedimientos financieros deberá reformarse para facilitar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

22. De las aportaciones de estos dos autores, Due y Soup, pueden

---

(69) PIGOU: *Public Finance*, pág. 6, citado por Shoup.

extraerse, evidentemente, algunos grandes principios por los que deben regirse los sistemas impositivos que se estructuren racionalmente para acelerar el desarrollo económico. Podrían ser éstos.

a) La reducción del consumo, el fomento del ahorro y la inversión, constituye, evidentemente, la característica de mayor importancia.

b) La implantación de un impuesto sobre beneficios empresariales que suponga una carga impositiva ligera y, además, permita introducir estímulos a la inversión y compensar las pérdidas es un segundo principio general.

c) En tercer término, los impuestos deberán tener suficiente elasticidad y hacer mínimo el impacto de sus tipos marginales.

d) En todo caso, y sin perjuicio de que el sistema tributario sea lo más sencillo posible, es evidente que deberá basarse en varias fuentes impositivas, y no en una sola, procurando entrelazar los tributos de modo que la evasión de uno de ellos permita que los demás actúen.

e) El sistema impositivo deberá insertarse en una administración eficaz, que considere de especial importancia el cumplimiento de la obligación tributaria y que cuente con funcionarios especializados en el control de la renta.

f) Por último, la estructura impositiva que se adopte deberá cumplir con el conjunto de fines que se persiguen por la comunidad en la que se implante. El que goce el sistema introducido de general aceptación y se comprendan sus características por los administrados es, en efecto, de extraordinario interés para que pueda producir buenos resultados.

Como se decía al principio del examen de estas características, no tienen más propósito que el de generalizar los rasgos de una estructura impositiva óptima para el desarrollo. De ellas ha de pasarse al análisis de los posibles cuadros tributarios concretos, en los que se integren diversas figuras impositivas que cumplan con aquellos principios. Es por ello por lo que a continuación analizaremos algunos modelos impositivos elaborados por diversos autores, y, en última instancia, el papel que los principales impuestos pueden jugar con vistas al crecimiento económico.

## 2. *Algunas propuestas de sistemas tributarios para el desarrollo económico.*

Vamos a analizar algunos de los principales modelos impositivos examinados a acelerar el crecimiento. Estudiaremos seguidamente las aportaciones de Kaldor, Adler, Wittmann y Duc.

23. El modelo impositivo propuesto por Kaldor (70) para reformar la estructura tributaria de la India, es quizá el más sugestivo, y, podemos decir, el más futurista de los que aquí se examinarán. No obstante, sus posibilidades de aplicación en un país subdesarrollado son bastante limitadas y es obvio que este sea un factor muy a tener en cuenta cuando se hacen propuestas que hayan de ser operativas.

En 1955, estando ocupado Kaldor de los problemas que se estudiaban en el seno de la Royal Commission on the Taxation of Profits and Income, del Reino Unido, visitó la India para tomar parte en un curso de verano. Fruto de esta visita fue el informe que Kaldor preparó en los primeros meses de 1956, en el que se hicieron un conjunto de recomendaciones para la reforma del sistema tributario indio.

El programa que se trataba de implantar pretendía ser un plan integral y un plan a largo plazo, ya que incluía figuras impositivas con un período de maduración relativamente dilatado. Debido a estas características, los efectos que sobre los ingresos impositivos tendría la propuesta eran a corto plazo bastante limitados.

El programa de Kaldor propugnaba la introducción de cuatro impuestos estratégicos.

En primer término se aconsejaba la instauración de un impuesto sobre las ganancias de capital. Las razones que se daban en favor de este tributo eran que las grandes ganancias de capital son características de las economías modernas, que las oportunidades de obtener estas ganancias se encuentran principalmente en una pequeña porción de la economía y que generalmente estas ganancias no se reinvierten. Pese a que el tributo lleva vida independiente y se ha afianzado en algunos países, desligado del impuesto sobre la renta, las ventajas que tenía para un país como la India eran bastante problemáticas, como ha señalado Ursula Hicks (71).

El segundo gravamen era el que incidía anualmente sobre la riqueza o el capital. Se pretendía principalmente con este impuesto obtener información adicional para impedir la defraudación de otros tributos que componían la red fiscal propuesta por Kaldor.

Con este tributo quedaría gravada la riqueza no productiva (joyas, etcétera), lo que originaría una carga para los propietarios de este tipo de riqueza. Además, era especialmente importante gravar la riqueza ociosa

---

(70) N. KALDOR: *Indian Tax Reform: Report of a Survey*, Nueva Delhi, 1956. Una selección de este Informe puede verse en "Readings on Taxation..." (edición revisada), *op. cit.* (capítulos 13 y 20).

(79) Vid. U. K. HICKS: *Mr. Kaldor's Plan for the Reform of Indian Taxes*, en "The Economic Journal", marzo 1958, págs. 160-169.

agrícola, al objeto de estimular el cultivo de tierras indebidamente ociosas.

Un tercer tributo era el que incidía sobre el gasto personal, impuesto progresivo y que constituía la figura sobre la que más había trabajado Kaldor (72). Se intentaba implantar así las ventajas que un tributo de este tipo tiene respecto al que grava la renta (fomento del ahorro, etc.).

El inconveniente principal radicaba en la administración de esta figura impositiva, ya que sólo puede pensarse en un impuesto de este tipo, si se quiere que sea eficaz, cuando previamente se encuentra arraigado en buena medida un impuesto sobre la renta. Sólo así es posible pasar a calcular adecuadamente el gasto personal.

Un último tributo de los que propugnaba en su plan Kaldor era el que gravaba las transferencias gratuitas (73).

Debe subrayarse nuevamente que lo más importante del plan era constituir un esquema que permitiese controlar la evasión fiscal. En este sentido el contribuyente debía prestar anualmente un conjunto de declaraciones sobre su riqueza, renta, transferencias gratuitas, compra y venta de activos de capital, rendimientos de diversos activos, préstamos y endeudamientos, otras transacciones de capital y gastos personales.

Las críticas más importantes que se han hecho a este famoso plan de Kaldor se han centrado en la complejidad del mismo, tanto para los contribuyentes como para la administración. Aunque no cabe duda de que con un sistema de este tipo se pueden fomentar el crecimiento económico de un país subdesarrollado, es evidente que sólo cuando se ha alcanzado un cierto nivel de desarrollo puede pensarse en estos refinamientos tributarios.

24. Mucho más conservadora es la estructura impositiva que se deriva del trabajo de Adler, "La Política Fiscal en un país en desarrollo" (74), en el que se intenta "formular algunas nociones generales acerca de las

---

(72) El interés de Kaldor respecto a este impuesto le había llevado a elaborar su obra "An Expenditure Tax", Ed. Allen and Unwin, Londres, 1955. La versión castellana apareció editada por Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1963, con el título "Impuesto al gasto".

En este libro hizo Kaldor una ardorosa defensa del impuesto sobre el gasto personal, fruto de su trabajo en la Royal Commission on the Taxation of Profits and Income.

(73) En los capítulos 7 y 8 de su "Report", examina Kaldor también el impuesto sobre los beneficios empresariales, que deberá estructurarse de modo que se sirva para estimular el ahorro y la inversión. No obstante, son las cuatro figuras impositivas anteriormente analizadas las que verdaderamente constituyen la esencia del plan que Kaldor propuso para la India.

(74) Vid. J. H. ADLER: *La política fiscal en un país en desarrollo*, trabajo incluido en "Recursos Financieros para el Desarrollo", Ed. C. E. M. L. A., México, 1961, págs. 11-51.

características más convenientes de la estructura del ingreso fiscal en los países subdesarrollados e indicar el papel que debe asignarse a los diversos impuestos" (75).

Adler no formula un verdadero plan de impuestos para el desarrollo económico. Su aportación se limita a unas observaciones generales sobre la contribución que al crecimiento económico pueden tener los impuestos sobre la renta, bienes inmuebles y tierra, consumo y exportación.

Estudia este autor, en primer término, el papel que puede jugar un impuesto sobre la renta en los países subdesarrollados, el cual forzosamente, dice, deberá ser más limitado que en los países avanzados. Y aduce dos razones: el grado de progresividad que permite el impuesto sobre la renta es menos importante en los países que gozan de rentas reducidas y la administración eficaz de un tributo de este tipo resulta excesivamente complicada para los países atrasados.

No obstante, aunque un papel limitado, los impuestos sobre la renta sí deben tener un lugar en la estructura tributaria de los países atrasados, sobre todo para gravar los niveles más elevados de renta. Probablemente lo más conveniente para los países menos avanzados será concentrar los esfuerzos, concluye Adler, en mejorar la administración de los impuestos sobre la renta aplicándolos a un reducido número de contribuyentes. Sólo cumplido este objetivo se podrá pensar en aumentar la base y el número de contribuyentes.

Otra de las figuras estudiadas por Adler es el impuesto sobre los bienes inmuebles y tierras, al que, según dicho autor, no se le ha dado la debida importancia como fuente de recaudación de rentas. Las ventajas que la implantación de un tributo de este tipo tiene son, fundamentalmente, la de que no produce un efecto desalentador sobre el esfuerzo productivo y el que puede constituir un estímulo a la utilización racional y eficaz de las tierras indebidamente ociosas o mal explotadas. Los principales inconvenientes residen en los problemas planteados por la valoración de la base y, en general, los relativos a la administración del tributo.

Los impuestos sobre el consumo se estudian a continuación por Adler, atribuyéndoles un papel superior al de los impuestos sobre la renta y otros impuestos directos, especialmente por su potencia recaudatoria. Entre los impuestos al consumo pueden tener una importancia notable los derechos de importación.

Las características de los impuestos de consumo más convenientes para

---

(75) Vid. J. H. Adler, artículo citado, pág. 31.

los países en vías de desarrollo son: que deberán recaer sobre un amplio número de bienes, no gravar los productos de consumo indispensables y establecerse en la fase de la secuencia producción-cambio en que existan menos contribuyentes. De aquí que Adler exprese su preferencia por los impuestos sobre el consumo que recaen sobre los fabricantes, respecto a los que se giren sobre los minoristas.

El cuarto grupo de consideraciones de Adler se dedica a los impuestos sobre la exportación. Mediante ellos se obtienen grandes recaudaciones en los países de baja renta aunque tienen, según este autor, dos desventajas: acentuar la inestabilidad de los ingresos fiscales y originar un efecto desalentador sobre la producción de los bienes que se exportan, aspecto este último que deberá tenerse muy en cuenta. La facilidad de la gestión de los tributos de este tipo y la elevada recaudación que con ellos puede obtenerse suponen ventajas que quizás no compensen las desventajas apuntadas. De todos modos, Adler no establece este balance ni adopta una posición clara al respecto.

Es evidente que estas consideraciones sobre estas cuatro formas de gravamen no constituyen más que reflexiones muy generales sobre el papel que pueden jugar algunas formas de imposición en los países que quieran acelerar su crecimiento. En realidad, no se traza un cuadro tributario coherente, como yo se ha apuntado, ni tampoco se establecen conclusiones categóricas sobre la conveniencia de utilizar una u otra figura impositiva. De todos modos, se hace bien patente que la propuesta es sumamente conservadora y que más se intenta reflexionar sobre los tributos generalmente vigentes en los países con rentas reducidas que buscar nuevos impuestos que abran nuevos horizontes a las posibilidades recaudatorias de los países atrasados y les sirvan, en última instancia, para ayudarles a salir de su subdesarrollo.

25. Una aportación interesante es la que ha efectuado Walter Wittmann (76). Tras analizar los efectos que los distintos impuestos tienen sobre el crecimiento económico, plantea Wittmann lo que él denomina un sistema fiscal favorecedor del crecimiento, "con el que se pretenda lograr un crecimiento económico elevado y continuo". Fundamentalmente debe perseguirse aumentar la oferta de trabajo, minimizar la disminución de ahorros del sector privado y promocionar la inversión y la asunción de riesgos por parte de las empresas.

---

(76) W. WITTMANN: *Zur Frage der Wachstumspolitischen Effizienz eines Rationales Steuersystems*, aparecido en la revista "Finanzarchiv", Band 24, Heft I, 1965.

Partiendo del sistema fiscal ideal de Haller (77), y tras un conjunto de modificaciones, llega Wittmann a estructurar el siguiente sistema tributario:

a) Impuestos principales.

- Impuesto personal sobre la renta, progresivo y con un mínimo exento.
- Impuesto monofásico sobre el volumen de ventas en la fase del mayorista.
- Impuesto sobre beneficios de las empresas que graven los beneficios no distribuidos con tipos proporcionales, posibilidad de compensar pérdidas y adecuado tratamiento de las amortizaciones.

b) Impuestos secundarios.

- Impuesto sobre el petróleo que cubre los gastos de conservación y entretenimiento de carreteras.
- Impuesto especial sobre bebidas alcohólicas.

Dice Wittmann que un impuesto personal sobre la renta con progresividad pronunciada no sólo sirve a los ideales tradicionales de justicia, sino que, además, resulta adecuado para el desarrollo económico y es preferible a que sea la imposición sobre el consumo la que prepondere. No se incluyen, en cambio, los impuestos sobre el patrimonio, herencias y donaciones —de tanta importancia en el sistema de Kaldor— por estimar que disminuye el ahorro del sector privado.

El impuesto sobre la renta se propugna también debido a la sensibilidad que ante la coyuntura proporciona el sistema fiscal.

En segundo término, la limitación del consumo que debe orientar la estrategia de un sistema tributario para el crecimiento aconseja contar con un impuesto monofásico sobre el consumo, segundo impuesto principal, del que queden exentos los bienes de consumo esenciales o necesarios para lograr un mínimo vital.

El impuesto sobre beneficios de sociedades tiene una importancia especial porque permite influir sobre el nivel de inversión. El que el sector público comparta las pérdidas con el empresario y regule adecuadamente las posibilidades de amortización e introduzca otros estímulos tri-

---

(77) H. HALLER: *Finanzpolitik*, Zurich, 1961. Versión castellana de Ed. de Derecho Financiero, con el título "Política Financiera", Madrid, 1964.

butarios a la capitalización tienen un interés notable para fomentar la inversión de las empresas.

Con el juego de estos tres impuestos, más el de los dos secundarios anteriormente mencionados, puede pensarse en un sistema tributario orientado hacia el fomento del crecimiento que podría tener gran importancia en planteamientos a medio y largo plazo de la política económica de un país. Téngase en cuenta, además, que Wittmann no sólo plantea esta estrategia con vistas al crecimiento, sino que tiene en cuenta la necesidad de atender a otros fines, especialmente el del reparto equitativo de la carga por impuestos.

No cabe duda de que esta aportación es una acertada elaboración del sistema fiscal racional de Haller y constituye una guía adecuada para elaborar una estrategia impositiva para el desarrollo económico.

26. El trabajo de Due mencionado al principio de esta sección concluye esbozando los rasgos principales de que deberá revestirse una estructura impositiva orientada hacia el desarrollo económico (78). Aunque no se estructura un sistema impositivo propiamente, sí se formulan algunas observaciones generales que vamos a resumir a continuación.

Para Due las economías en desarrollo, especialmente en sus primeras etapas, deberán dar especial importancia a los impuestos sobre el consumo de mercancías. Deberá seguirse en esto un camino gradual, utilizando primero impuestos aduaneros, introduciendo después impuestos sobre tabaco, bebidas alcohólicas, petróleo, etc., y, en última instancia adoptar un impuesto sobre ventas dotado de una base amplia, que carezca de efectos en cascada y que esté lo más próximo posible al nivel del minorista.

En segundo lugar se propugna la implantación de un impuesto directo universal, en forma de impuesto personal graduado, que tenga tipos impositivos reducidos y que atienda preferentemente a la renta potencial.

En tercer lugar deberá aplicarse un impuesto sobre la renta, que inicialmente afecte a una pequeña proporción de la población, pero que vaya aumentando su campo en forma automática. Este tributo deberá ser sencillo en su estructura y reconocer escasas deducciones, especialmente las que estimulen el ahorro y la inversión.

Deberá contarse también con un impuesto sobre los beneficios de sociedades que sirva especialmente para gravar a las empresas de propiedad extranjera y que reconozca estímulos para aquellas inversiones que tengan lugar en los sectores más convenientes.

---

(78) J. F. DUE: *Requirement of a Tax Structure...*, *op. cit.*

La imposición sobre las exportaciones con tipos de alguna importancia sólo debe implantarse cuando los precios de los productos superen sus niveles normales, dice Due.

Al gravamen del suelo urbano y agrícola no le concede este autor demasiada relevancia. No obstante, podrían proporcionar ingresos de importancia sin originar efectos de incentivo adversos y servir para controlar la elevación de los precios de la tierra.

Deberán evitarse una proliferación excesiva de impuestos sobre consumos de bienes específicos.

Al estructurar el sistema impositivo deberá atenderse principalmente a la simplicidad de su estructura y a limitar los tipos impositivos marginales, de modo que no se destruyan los incentivos al ahorro y la inversión.

Con esta estructura impositiva cree Due que se tendría una potencialidad de rendimiento grande, se harían mínimos los peligros derivados de efectos de incentivo adversos y se reduciría al máximo el consumo. El gravamen de los bienes importados serviría para facilitar la importación de aquellos bienes de capital más precisos.

El impuesto sobre la renta debería crecer en importancia a medida que la economía se fuese desarrollando, proporcionando así mayor equidad al sistema. La recaudación tanto de este impuesto como del de ventas crecería automáticamente a medida que lo hiciese la renta del país, e incluso lo haría más rápidamente.

Concluye Due que no debe esperarse demasiado, ya que el sistema impositivo no podrá resolver, ni mucho menos, todos los problemas del desarrollo económico. Pero es evidente que "si se cuida la estructuración del cuadro de tributos, evitando tipos impositivos excesivamente elevados, los cuales proporcionarían un ingreso reducido y podrían desalentar gravemente la actividad económica, y, poniendo énfasis, en cambio, en la administración de los tributos, ello proporcionaría contribuciones significativas al desarrollo" (79).

27. En un intento de síntesis se ofrecen en el cuadro 1 los cuatro conjuntos de impuestos que proponen los autores examinados. El esquema de Kaldor es sugestivo y avanzado, pero constituye, sin duda, un intento sumamente ambicioso, sobre todo si se piensa en las deficiencias de la administración fiscal de los países subdesarrollados. De la propuesta de Adler podría decirse que se encamina a racionalizar y justificar los

---

(77) J. F. DUE: *Requirements...*, trabajo citado, pág. 40.

cuadros tributarios existentes en los países atrasados, más que a trazar un sistema ideal para el crecimiento.

Mayor interés tienen a nuestro juicio las aportaciones de Wittmann y Due. La de aquél encierra un conjunto de impuestos que, en lo sustancial resulta válido para todos los países, con independencia de cuál sea su nivel de renta. El esquema apuntado por Due concede gran importancia a los impuestos de consumo y propugna esa evolución gradual que, en un proceso de perfeccionamiento de la tributación del consumo, permita llegar a un gravamen sobre las ventas en una sola fase.

Parece, pues, que los impuestos sobre la renta y sobre las ventas, y en mayor medida los de beneficios de sociedades y consumos específicos, deben ser introducidos como tributos clave en los países subdesarrollados y seguir un proceso de perfeccionamiento constante. Se adopta así, en buena medida, el ejemplo de los países adelantados. Quizá los impuestos sobre patrimonio (especialmente sobre ciertos tipos de riqueza) y los que recaen sobre la circulación exterior deben jugar también un papel de importancia.

CUADRO I

SISTEMAS TRIBUTARIOS ORIENTADOS HACIA EL DESARROLLO ECONOMICO

N. KALDOR	J. ADLER	W. WITTMANN
<ul style="list-style-type: none"> <li>1) Impuestos sobre las ganancias de capital.</li> <li>2) Impuesto sobre la riqueza.</li> <li>3) Impuesto sobre el gasto personal.</li> <li>4) Impuesto sobre las transferencias gratuitas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1) Impuesto sobre la renta (papel limitado).</li> <li>2) Impuesto sobre bienes inmuebles y tierras.</li> <li>3) Impuestos sobre el consumo.</li> <li>4) Impuesto sobre la exportación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A) Impuestos principales:               <ul style="list-style-type: none"> <li>1) Impuesto personal sobre la renta.</li> <li>2) Impuesto sobre el volumen de ventas (fase mayorista).</li> <li>3) Impuesto sobre beneficios de las empresas.</li> </ul> </li> <li>B) Impuestos secundarios:               <ul style="list-style-type: none"> <li>1) Impuesto sobre el petróleo.</li> <li>2) Impuesto sobre bebidas alcohólicas.</li> </ul> </li> </ul>
J. DUE	<ul style="list-style-type: none"> <li>2) Impuesto universal sobre la renta potencial.</li> <li>3) Impuesto sobre la renta sencilla sobre pequeña pro-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>porción de la población.</li> <li>4) Impuesto sobre los beneficios de sociedades.</li> </ul>

### 3. Principales figuras impositivas y desarrollo económico.

Se hacen a continuación algunas reflexiones sobre la función que pueden desempeñar, con vistas al desarrollo económico, las principales figuras impositivas.

#### *Gravamen de la producción rural.*

28. El gravamen de la producción rural constituye la figura impositiva más antigua y difundida. Como es sabido, este tributo no goza hoy de la importancia que tuvo en otros tiempos. No obstante, en los países subdesarrollados sí tiene un especial relieve, tanto como fuente importante de obtención de ingresos como para proceder a una mejora en la explotación del suelo agrario, movilizar la riqueza agraria y, en suma, obtener mayores rendimientos del capital indebidamente utilizado.

Conferencias internacionales (80), trabajos de diversos autores (81) y abundantes recomendaciones de misiones oficiales de organismos internacionales se han ocupado ampliamente del tema, planteándolo muchas veces dentro del marco más amplio de la reforma agraria.

Por lo que respecta a la reforma agraria, si con ésta sólo se pretende —en un sentido restringido— distribuir mejor la tierra, es evidente que los instrumentos fiscales no podrán jugar más que un papel muy limitado (un impuesto progresivo en función de la superficie, como el de Panamá

---

(80) Destacan, en este sentido, las conferencias de Ginebra (1951), Havard (1954) y Santiago de Chile (1962).

Los resultados de la Conferencia de Ginebra pueden verse en la publicación de la O. N. U.: "Taxes and Fiscal Policy in Underdeveloped Countries", Nueva York, 1954. Asistieron a ella, entre otras personalidades, U. K. Hicks, E. Lindahl y H. Laufenburger.

La segunda de las conferencias citadas tuvo lugar bajo los auspicios del Programa Internacional de Tributación de Harvard y colaboraron la ONU, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Los trabajos de esta reunión se encuentran recogidos en "Papers and Proceedings of the Conference on Agricultural Taxation and Economic Development", Cambridge (Mass.), 1954, y en ellos tuvo una participación muy destacada W. W. Heller.

La Conferencia de Santiago de Chile, celebrada en diciembre de 1962, se organizó dentro del Programa Conjunto de Tributación de la O. E. A., B. I. R. D. y C. E. P. A. L. Los trabajos de la misma se encuentran publicados en dos volúmenes con el título "Reforma Tributaria para América Latina", *op. cit.* El tema de la tributación agraria se trató en una ponencia de H. P. Wald y a él aludió también N. Kaldor en su trabajo para esta conferencia: "El papel de la tributación en el desarrollo económico".

(81) Es especialmente interesante el completo trabajo de H. P. Wald: "Taxation of Agricultural Land in Underdeveloped Economies". Harvard University Press, 1959. Hay traducción al castellano con el título "Tributación de Tierras Agrícolas en Economías Subdesarrolladas", Cía. General de Ediciones, S. A., México, 1964.

de 1961, podría constituir una fórmula). Pero si se adopta una postura menos raquíta y se opta por un concepto amplio de reforma agraria (desarrollo del sector agrario con la redistribución de tierras que aconseje la equidad y la propia eficacia en la asignación de los recursos), la función del impuesto agrario se hace entonces más importante.

Se han utilizado impuestos muy variados para incidir sobre la tierra y sobre los resultados de la actividad agraria. Entre los que han pretendido alcanzar fines político-económicos cabe apuntar:

- a) Impuesto sobre el patrimonio.
- b) Impuesto sobre la superficie, de tipo progresivo.
- c) Impuesto, o recargo, sobre las tierras ociosas e incultas o indebidamente cultivadas.
- d) Impuesto sobre el patrimonio de los absentistas.
- e) Impuesto sobre el rendimiento "normal", progresivizando la carga tributaria para rendimientos menores, penalizando así las mal explotadas.
- f) Impuesto sobre el producto "potencial" (Kaldor), etc.

En general estas fórmulas corren el peligro de no ser demasiado eficaces si la administración no es buena o si los grupos de presión desvirtúan los propósitos extrafiscales de la figura impositiva que se elija. Además, habrá que computar, en todo caso, el coste que supone para la administración la utilización del instrumento fiscal y compararlo con otros procedimientos alternativos. Es evidente que la estructura política y social será un obstáculo de enorme importancia en la utilización de estas armas fiscales.

Aunque el tributo agrario atienda de modo especial a la finalidad del desarrollo, no por ello deberá sacrificar otras dos aspiraciones lógicas y evidentes: la equidad y la administración sencilla y eficaz. En este sentido, parece claro que el impuesto se gire sobre el producto neto y que se funde en una investigación catastral lo más perfeccionada posible, la cual ha de complementarse con unos funcionarios competentes y una cooperación de la comunidad de contribuyentes. En relación con el desarrollo, es obvio que el tributo deberá procurar un aumento de la eficiencia de la producción, la atracción de ciertos recursos adicionales y el estímulo a trasladar recursos hacia sectores no agrícolas.

Uno de los tratamientos más completos del tema de la imposición

agraria y el desarrollo económico ha sido realizado por H. P. Wald (82). Este autor resume sucintamente su plan como sigue: "Una prudente política fiscal aconseja seleccionar la mejor combinación posible de medidas tributarias, en vez de confiar en una de ellas solamente. En su proyecto básico, tal combinación deberá proporcionar: a) un medio de tributación en masa, que produzca buenos ingresos de un amplio segmento de la población agrícola, sin imponer cargas excesivas sobre grupos determinados; b) un tributo más exclusivo, aplicable a ricos receptores del ingreso agrícola; c) uno o más tributos diseñados para aprovechar las ganancias inesperadas que se derivan de fluctuaciones en los precios de exportación o desarrollo internos; d) tributos especiales con propósitos reguladores" (83).

En definitiva, el plan tributario que se proponga deberá servir, por un lado, para tener en cuenta las diferencias individuales de capacidad de pago y, por otro, para movilizar ahorros que permitan una capitalización conveniente. Se han planteados tres grupos de recomendaciones, dice Wald, que tienden a reformar la base impositiva y mejorar los métodos de valoración para que el sistema descansa sobre un adecuado sistema de clasificación agraria y sobre el gravamen del producto neto; a hacer sensible el rendimiento tributario respecto a los cambios de los precios y de la producción; y a relacionar la responsabilidad tributaria en la medida en que sea posible con las circunstancias personales del contribuyente. Con este tipo de recomendaciones se tiende, como es claro, a que el tributo agrario pueda integrarse en un impuesto sobre la renta.

Cualquier plan de este tipo, que, en definitiva, supone una mayor equidad en la distribución de la carga impositiva y unos mayores estímulos a la eficiencia de la producción, además de una mejora sensible de la administración del impuesto, necesitará aplicarse en los casos concretos de acuerdo con las características particulares del lugar en que se implante. Y es evidente que en esta fase de aplicación surgirán también abundantes problemas que deberán ser resueltos por funcionarios y técnicos que posean suficientes conocimientos e imaginación. La experiencia de otros podrá servir de mucho, pero, en última instancia, serán los técnicos y funcionarios del país en cuestión, concedores de las peculiari-

---

(82) H. P. WALD: *Taxation of Agricultural Land...*, obra citada en la nota anterior.

(83) H. P. WALD: *Taxation of Agricultural Land...*, *op. cit.*, pág. 190 de la versión castellana.

dades del mismo, quienes puedan acuñar el sistema más idóneo y resolver los problemas que el plan pueda originar.

*Impuesto sobre la renta.*

29. El impuesto sobre la renta parece indispensable en un sistema impositivo que se estructure con vistas a acelerar el crecimiento económico, cuando ya se hayan alcanzado ciertas cotas de desarrollo. Dice Goode que "las decisiones independientes de una gran mayoría de los países de todas las partes del mundo demuestran que el impuesto personal sobre la renta es ampliamente considerado un componente esencial de un sistema fiscal moderno. Su aceptación ha sido promovida por las fuerzas sociales y políticas que han estimulado demandas de democracia y de progreso económico" (84).

Se han discutido fundamentalmente dos aspectos en relación con la conveniencia de emplear el tributo en un país en vías de desarrollo. En este sentido, se ha dicho que el impuesto sobre la renta va en contra de los incentivos al ahorro y que obstaculiza la introducción de innovaciones.

Lo que es evidente es que en países subdesarrollados deberá hacerse un uso moderado y prudente de esta figura impositiva, olvidando buena parte de los rasgos que posee en las economías más adelantadas. Como dice Goode (84), el impuesto sobre la renta, una de las mejores formas de imposición, permite alcanzar una medida bastante adecuada de la capacidad de pago del contribuyente, establecer diferencias en función de las cargas familiares e introducir la progresividad. Si a estas características se une su flexibilidad, esto es, la elasticidad con la que la recaudación se mueve respecto a la renta, se comprenderá que el impuesto sobre la renta no debe desdeñarse en un país que quiera acelerar su crecimiento.

Prest ha señalado cuatro problemas importantes con los que tropezará el gravamen sobre la renta en los países atrasados (86), problemas que constituyen, además, rasgos diferenciadores respecto al papel del tributo en países avanzados.

La definición de renta es un primer problema que se presentará en

---

(84) Véase R. GOODE: *El Impuesto Personal sobre la Renta en América Latina*, artículo incluido en "Reforma Tributaria para América Latina", *op. cit.*, págs. 239-262.

(85) Véase R. Goode, artículo citado en la nota anterior.

(86) Véase A. R. PREST: *Public Finance in Underdeveloped Countries*, Ed. Weidenfeld and Nicolson, Londres, 1962, pág. 29.

la implantación del tributo en los países atrasados. Generalmente existe en este tipo de países un amplio sector de subsistencia, a cuyo gravamen se debe atender debidamente, y en el que, como es obvio, resulta muy difícil determinar la base imponible. Además, la dificultad de distinguir entre lo que son verdaderas transacciones y lo que constituyen transferencias constituye un problema adicional en la tarea de definir la renta.

En segundo término, la evaluación de la renta será más compleja y difícil en los países atrasados, tanto por la existencia de un amplio sector de subsistencia como porque en muchos casos no se dispondrá de una contabilidad adecuada.

La fijación de los tipos impositivos y de las deducciones debe hacerse de forma peculiar en los países atrasados y tener en cuenta que los problemas administrativos que con estas medidas surgen no deben ser muy complicados. Aunque es evidente que deberá procurarse dar incentivos al ahorro y al trabajo, las medidas fiscales en este sentido deberán ser simples y sencillas.

Respecto a la recaudación impositiva, se presentan también diferencias notables, especialmente en lo que se refiere a las oportunidades de evasión, que son mayores, evidentemente, en los países atrasados. Debe hacerse un uso limitado del tributo y atender a la eficacia en la gestión del mismo. La ampliación paulatina del campo de gravamen debe efectuarse con sumo cuidado, intentando que los contribuyentes comprendan y sientan la necesidad de que exista un tributo de esta clase. Como dice Prest, la implantación será difícil, pero no por ello debe abandonarse la tarea (87). Piénsese que tampoco fue sencillo la instauración del tributo en el Reino Unido o en los Estados Unidos.

Para que tenga éxito, por tanto, el impuesto sobre la renta en los países atrasados deberá idearse un tributo sencillo, de base reducida, adaptado a las condiciones del país de que se trate y en el que se cuide especialmente el cumplimiento de la obligación tributaria.

#### *Impuesto sobre el gasto personal.*

30. El impuesto sobre el gasto personal ha sido propugnado y defendido como un sustitutivo del de la renta, al objeto de paliarse con él los desfavorables efectos que sobre el ahorro puede tener el gravamen que recae sobre la renta y constituir, en definitiva, una figura tributaria más idónea para fomentar el crecimiento económico.

(87) Véase "Public Finance in Underdeveloped...", *op. cit.*, pág. 36.

La idea ha sido ampliamente difundida por N. Kaldor. No obstante, desde hace ya varios siglos, aunque quienes han examinado este tributo han puesto siempre de relieve sus méritos, también han expresado siempre sus dudas sobre la operatividad y posibilidad de implantación de un impuesto sobre el gasto personal.

Realmente, la experiencia en cuanto a la aplicación del tributo es escasa. Sólo India y Ceilán lo han utilizado recientemente, siguiendo los consejos de Kaldor, y los resultados no han sido muy alentadores.

Los efectos que sobre el ahorro puede tener el impuesto sobre el gasto como sustitutivo del de la renta proceden del efecto redistribución de renta y del efecto precio (88). El primero será grande, dice Prest, cuando, como consecuencia del tributo, se produzca una redistribución importante de renta de manos de los que gastan a los que ahorran, y cuando para quienes tienen una propensión al ahorro elevada resulta alta también su propensión marginal. Los efectos precio producirán un impacto notable cuando la variación de la recompensa neta concedida al ahorro sea grande y en el caso de que la oferta de ahorro sea elástica respecto al tipo de interés.

La cantidad adicional de ahorro que se puede derivar de la sustitución del impuesto sobre la renta por otro que incida sobre el gasto personal es problemática. Pero aunque fuese importante, quedaría siempre el problema de la administración del tributo. Como dice Prest, "aunque se demostrara que un impuesto sobre el gasto era capaz de producir más ahorro y que del ahorro depende principalmente el crecimiento económico, y que, además, ese impuesto no tendría efectos secundarios en los incentivos para las masas laborales y el empresariado, el impuesto podría ser, pese a todo, un impuesto nocivo si el aparato administrativo que requiere su funcionamiento fuera excesivamente caro o difícil de manejar" (89).

Las principales dificultades serían las de estimar el gasto personal, más difícil de determinar que la renta, y controlar el cumplimiento de la obligación tributaria. Dice Prest "es posible que si la tributación sobre el gasto que se implantara formara parte de una serie de leyes fiscales relativas a los impuestos sobre la riqueza, a los impuestos que gravan las donaciones, a los impuestos sobre las ganancias de capital, y otros,

---

(88) Véase A. R. PREST: *El Impuesto sobre el Gasto y el Desarrollo Económico*, artículo incluido en "Sector Público y Desarrollo Económico", *op. cit.*, pág. 218.

(89) A. R. PREST: *El Impuesto sobre el Gasto...*, trabajo citado en la nota (25), página 221.

y, al mismo tiempo, se adoptara un sistema de presentación de informes como el que Mr. Kaldor preconizaba para la India, el problema administrativo se resolvería mejor. Pero con ello saldríamos de Herodes para caer en Pilatos, pues las complicaciones políticas de tal sistema son tan evidentes, y hasta cierto punto tan terribles, que hasta el más entusiasta panegirista de ese sistema tendría que pensarlo, y pensarlo mucho" (90).

Lo que parece evidente es que, con independencia de que se confirme en la práctica que el tributo sobre el gasto personal es un instrumento adecuado para estimular el ahorro, el prolijo control que implica y, en definitiva, la difícil administración que su implantación comporta, lo hacen poco aconsejable en los países subdesarrollados.

En cambio, sí puede utilizarse el impuesto sobre el gasto como medio subsidiario de determinar la capacidad impositiva en los países subdesarrollados (91).

#### *Impuesto sobre beneficio de sociedades.*

31. El impuesto que grava los beneficios de las sociedades es un tributo muy controvertido en general. Su utilización en los países subdesarrollados debe dirigirse a fomentar la autofinanciación y a promover un empleo eficaz de los beneficios, debiendo gravar solamente, aunque con ello se vaya contra la equidad, los beneficios distribuidos.

Las principales ventajas para un país atrasado de este tributo, señala Prest (92), serían su fácil recaudación, su carácter de impuesto "indoloro" y el que probablemente produciría repercusiones económicas y políticas menores que las originadas por otros impuestos.

No obstante, no cabe esperar demasiado de este impuesto, especialmente en lo que se refiere a su contribución a la financiación del desarrollo como instrumento relevante de recaudación impositiva. Sobre todo porque normamente la renta generada por sociedades será una proporción pequeña de la renta nacional en los países subdesarrollados. Y, además, porque, como se ha reiterado, el impuesto que grave los beneficios de las sociedades deberá albergar suficientes estímulos a la inversión productiva de las empresas, lo que evidentemente disminuirá la recaudación.

(90) Vid. A. R. Prest, artículo citado en la nota (26), pág. 222.

(91) Vid. G. TIXIER: *L'Application de "l'impôt assis sur les dépenses" de Kaldor dans les pays en voie de développement*, artículo aparecido en "Revue de Science Financiere", 1968, número 1, págs. 5-19.

(92) Vid. A. R. PREST: *Public Finance in Underdeveloped...*, *op. cit.*, pág. 40.

Un problema importante, cuya resolución en uno u otro sentido condiciona la conveniencia de la implantación de un impuesto sobre los beneficios de las sociedades, es el de si este tributo se traslada o no (93). Si se cree que la traslación tiene lugar, es obvio que el impuesto será una forma peculiar de tributación indirecta y ocasionará aumentos de precios que pueden ser perjudiciales tanto para los consumidores como para la exportación. Si, por el contrario, el impuesto no puede trasladarse, podrá constituir entonces un obstáculo que desaliente la inversión y que sea por ello contrario al desarrollo económico (94).

En general puede decirse que un impuesto sobre el beneficio de las sociedades deberá ser un gravamen secundario en un sistema preferentemente orientado al crecimiento. Tropezará con parecidos obstáculos a los que surgen en la implantación del impuesto sobre la renta de personas físicas. El tipo impositivo que se fije deberá ser moderado y constante, para que el gravamen sea proporcional. En su estructura deberá considerarse fundamental el estimular las inversiones productivas a través de sistemas de amortización acelerada, exenciones, etc., y reconocer la posibilidad de que se compensen las pérdidas de un ejercicio con los beneficios de otro a efectos impositivos. Además, deberá integrarse adecuadamente con el impuesto sobre la renta de personas físicas. Estos son, en definitiva, los rasgos que deberá tener un impuesto que incida sobre los beneficios de sociedades que quiera contribuir positivamente al crecimiento económico.

#### *Imposición sobre el consumo.*

32. La imposición sobre el consumo tiene una importancia notable en los países subdesarrollados y a través de ella se financia generalmente un porcentaje muy elevado de los gastos públicos. Como es sabido, constituye una característica general de los países más atrasados la preponderancia, dentro del cuadro de ingresos, de la imposición sobre el consumo. Fun-

(93) Tradicionalmente se argumentó que si el impuesto era general no se trasladaría. En 1929, el Comité Colwyn estudió este problema en la Gran Bretaña, no llegándose a una conclusión definitiva.

Recientemente el tema ha sido tratado abundantemente, sin que la contrastación empírica haya podido resolverlo categóricamente. La excelente tesis doctoral de Victorio Valle trata ampliamente este tema. (Véase VICTORIO VALLE: *Impuesto sobre la renta de sociedades: Análisis de su incidencia*, Ed. Instituto de Desarrollo Económico, Madrid, 1970.)

(94) Véase D. T. SMITH: *La imposición sobre la Renta de las sociedades en los países en período de desarrollo*, artículo incluido en "Sector Público y Desarrollo Económico", *op. cit.*, págs. 245-254.

damentalmente se utilizan impuestos que recaen sobre las ventas, sobre la circulación exterior y sobre el consumo de determinados bienes.

El impuesto sobre el volumen de ventas constituye el soporte recaudatorio fundamental de la imposición sobre el consumo en la mayoría de los países del mundo. Es un impuesto de enorme universalidad y que cuenta con una larga historia. De entre las posibles formas que puede adoptar un impuesto sobre el volumen de ventas, el impuesto del valor añadido es, sin duda, la forma más actual, la más discutida y, muy probablemente, la que posee un mayor futuro. Frente a los impuestos múltiples o en "cascada" y los monofásicos, el del valor añadido se defiende como el tributo de ventas óptimo por muy diversas razones: de equidad, de influencia sobre el comercio exterior, de neutralidad, etc.

Si bien en términos generales el impuesto sobre el valor añadido es el más idóneo en países desarrollados o en vías de desarrollo, en los países más atrasados será de muy difícil implantación un tributo de venta de este tipo. Así, Prest afirma que un impuesto que grave las ventas en la etapa mayorista será en general más practicable en los países subdesarrollados, aunque inferior teóricamente (95). Lo mismo concluyó Shoup en su estudio sobre Venezuela.

Por otro lado, el impuesto sobre el volumen de ventas en la fase del minorista, recomendado también por algunos autores, tropezará con grandes dificultades en su aplicación, debido a la multiplicidad de los contribuyentes, a la inadecuada contabilidad de las operaciones y a la necesidad de eximir del tributo a los productos que forman parte del llamado consumo de subsistencia. En la mayor parte de los países, y debido a la comodidad y a su potencia recaudatoria, se utiliza el impuesto de ventas plurifásico o "en cascada", que tiene grandes inconvenientes por su falta de neutralidad interior y exterior.

Es muy difícil hacer recomendaciones generales sobre la imposición de ventas en los países subdesarrollados. Parece que el uso general del impuesto de ventas no es satisfactorio en los primeros estadios del desarrollo y que deberá elegirse una forma que combine adecuadamente la sencillez y la eficacia recaudatoria. Deberán recorrerse diversas etapas en las que se vaya perfeccionando el gravamen, desde un impuesto múltiple o plurifásico hasta un tributo que incida exclusivamente sobre el valor añadido. Pero, generalmente, la forma más recomendable será un tributo que recaiga sobre las ventas efectuadas por los mayoristas con un

---

(95) A. R. Prest, en "Public Finance...", *op. cit.*

tipo impositivo razonable y que tenga un marcado carácter de generalidad, sin olvidar que deberán introducirse exenciones, especialmente para evitar el gravamen de los grupos de rentas más bajos (exención de artículos de consumo necesario). La tributación del sector de subsistencia constituirá un problema importante en la implantación de este tributo.

Aunque en los países subdesarrollados el impuesto sobre consumos específicos no puede tener un campo muy amplio en las primeras etapas de desarrollo, es evidente que esta forma impositiva irá alcanzando cada vez mayor relieve a medida que el desarrollo se produzca y convendrá, por ello, como han señalado todos los autores, estructurar estos tributos adecuadamente en un plan a largo plazo. El gravamen de determinados consumos (tabaco, alcohol, etc.) permitirá obtener ingresos de alguna importancia y reducir, en su caso, el consumo, objetivo fundamental en el diseño de una política tributaria para el desarrollo.

33. Los impuestos sobre las importaciones y exportaciones constituyen una fuente relevante de ingresos impositivos en muchos países subdesarrollados.

El gravamen de las importaciones, en general de fácil recaudación, permite incidir con altos tipos sobre artículos de lujo importados, que van destinados a los grupos económicamente fuertes. Además, dada la importancia que tienen los productos importados en los países subdesarrollados, el gravamen de los mismos puede proporcionar ingresos sustanciales. Aparte de estos motivos fundamentales: sencillez administrativa, contención del consumo de lujo y obtención de ingresos importantes, el gravamen de las importaciones deberá perseguir otros objetivos, especialmente la debida protección de la industria nacional y la exención o reducción de los tipos impositivos de los bienes de equipo, cuya importación sea precisa por el proceso de desarrollo.

El gravamen de las exportaciones ha sido muy debatido. Mediante el mismo se pueden obtener importantes ingresos con una administración sencilla, sobre todo si se tiene en cuenta que generalmente serán agencias del Gobierno las que exporten buena parte de los productos en los países atrasados.

En general estos tributos son poco recomendables desde el punto de vista del desarrollo, ya que pueden afectar a la distribución de los recursos, favoreciendo inadecuadamente su utilización con vistas a satisfacer el mercado interior o en un sector de exportación no gravado o en otras líneas de producción que no sean para exportar. Estas discriminaciones, que pueden llevar a una mala asignación de recursos, junto con la

inestabilidad de los ingresos obtenidos con el gravamen de las exportaciones, hacen poco aconsejable la implantación de este tipo de impuesto.

#### 4. *Incentivos fiscales al desarrollo económico.*

34. A medida que el desarrollo económico ha ido convirtiéndose en meta más ambicionada por los países y que la intervención del sector público se ha hecho más amplia y eficaz, han proliferado un conjunto de estímulos fiscales al desarrollo, entre los que destacan los encaminados a fomentar la inversión. Son éstos precisamente los que más interesa analizar en un trabajo como el que estamos efectuando.

El tema de los incentivos fiscales ha sido poco estudiado hasta el momento y sus efectos sobre el crecimiento de la inversión no se conocen más que en forma aproximada. La falta de una adecuada teoría sobre el comportamiento de la inversión y la falta de datos estadísticos adecuados dificulta, como es obvio, la tarea de la medición de los beneficios y costes de este instrumento fiscal. Sólo con esta valoración de méritos y desventajas podrá llegarse a conclusiones válidas sobre la eficacia y necesidad de estas medidas de incentivo. No obstante, se han efectuado algunos trabajos de importancia (96).

Hablaremos aquí de la aparición de estos estímulos y de sus ventajas y condicionamientos. Después se examinarán brevemente los principales tipos de alicientes utilizados.

La política de alicientes tributarios a la inversión ha progresado notablemente como consecuencia de la política de guerra, especialmente a partir de la segunda guerra mundial. En efecto, cuando la experiencia ha confirmado que la utilización del procedimiento de amortización acelerada podía estimular las inversiones, ha fructificado un ánimo propicio a la utilización de este instrumento en tiempos de paz. Pero existen factores adicionales que justifican este progreso.

No hay que olvidar que los estímulos tributarios se han utilizado profusamente como consecuencia del creciente interés por el desarrollo y de un cierto desencanto respecto a la política monetaria en lo relativo al fomento de la expansión económica. Si se tiene en cuenta, además, que los impuestos sobre la renta y beneficios de sociedades han alcanzado sobradamente su mayoría de edad y tienen una importancia capital en los sistemas tributarios de los países más avanzados, podrá comprobarse

---

(96) Destaca, entre ellos, el de J. HELLER y K. M. KAUFMAN: *Incentivos fiscales para el desarrollo industrial*, Ed. C. E. M. L. A., México, 1965.

que se dan unas circunstancias que conforman un clima adecuado para la utilización de incentivos fiscales para el desarrollo.

Debe ponerse de relieve, como dice Brown (97), que el utilizar estímulos tributarios a la inversión supone pronunciarse por la alternativa de fomentar la inversión en capital directamente productivo, postergando de alguna manera las inversiones en capital fijo social, ya que los estímulos fiscales van encaminados a procurar la expansión de la inversión privada. Quiere decirse con esto que no en todo los casos sería prudente y aconsejable seguir una política de estímulos tributarios como fomento del desarrollo económico. En efecto, deberán darse un conjunto de circunstancias en el país que intente usar este instrumento (clase empresarial cobertura de ciertas necesidades de capital de utilidad pública, etc.) para que esta política pueda utilizarse con acierto y oportunidad.

35. Al enumerar y ponderar sus desventajas, los autores que se han preocupado de los estímulos fiscales han puesto de relieve que pueden significar un cierto retroceso en la mejora y perfeccionamiento de los sistemas fiscales. Como es sabido, las reformas tributarias que aspiran a mejorar los cuadros de ingresos públicos tienden preponderantemente a hacer más productivo el sistema fiscal, a mejorar la equidad en la distribución de la carga impositiva y a simplificar y reorganizar la administración fiscal. Como dicen Heller y Kaufman (98), estas tres finalidades se ven traicionadas cuando se utiliza una política de incentivos fiscales, ya que ésta comporta, sin duda, una disminución de ingresos, una menor equidad en la distribución del peso impositivo y una mayor complicación administrativa.

No obstante, son estas finalidades demasiado generales y vagas para juzgar, en función de ellas, las ventajas e inconvenientes de los incentivos fiscales. En última instancia, cada país será un caso distinto y deberá contrastarse en cada supuesto si conviene o no seguir esta política, teniendo en cuenta, sobre todo, que lo más importante es conocer el impacto que los impuestos tienen sobre la inversión y llegar a calibrar la expansión de la formación de capital que pueda tener lugar con el empleo de incentivos tributarios.

En relación con el tema de la utilidad de los estímulos tributarios, los autores que defienden esta política afirman que a través de ellos se

---

(97) Véase E. C. BROWN: *Tax Incentives for Investment*, Papers and Proceedings de la American Economic Association (1962), págs. 335-345.

(98) J. Heller y K. M. Kaufman, "Incentivos fiscales...", *op. cit.*

originan inversiones que no se producirían de otro modo y, además, que permiten lograr un conjunto de objetivos varios.

Quienes se muestran contrarios a la utilización de los incentivos lo hacen basándose en las siguientes razones. Dudan, en primer lugar, que pueda variarse en forma suficiente la inversión a través de estas medidas, que según ellos sólo vendrán a producir beneficios imprevistos. Por otro lado, afirman que pueden usarse otras medidas más equitativas para favorecer la inversión. Por último, achacan a los incentivos el causar una complicación administrativa innecesaria.

Lo que es indudable es que para que el empleo de los incentivos fiscales sea de utilidad se precisa tener la certeza de que el impuesto juega un papel de importancia a la hora de adoptar decisiones sobre inversiones y que puede jugar un papel de estímulo o de obstáculo. Naturalmente, que el escaso conocimiento existente en relación con los determinantes de la inversión hacen muy difícil averiguar si se da el requisito que se acaba de mencionar. De todos modos, como han dicho algunos de sus defensores, los incentivos fiscales vienen a poner de manifiesto un ambiente favorable, "una especie de clima oficial", en relación con el desarrollo económico.

La eficacia de los incentivos estará condicionada por un conjunto de factores institucionales que será preciso tener en cuenta. Resulta claro que la utilización de incentivos fiscales con una cierta selectividad exige atribuir facultades de una cierta discrecionalidad a los funcionarios encargados de administrar estos instrumentos fiscales, lo que exigirá contar con una administración de cierta calidad. En segundo lugar, para que los incentivos sean eficaces al máximo, esta política deberá integrarse en la general de desarrollo. Además, deberá contarse con un sistema tributario que permita, sin originar grandes problemas, la utilización de los incentivos y que tenga unos tipos impositivos que, por suponer una carga tributaria notable, puedan ser manejados adecuadamente y permitan revestir de suficiente aliciente a la exención.

36. Se han utilizado preferentemente tres tipos de estímulos a la inversión:

- a) Sistemas de amortización acelerada.
- b) Asignación de fondos exentos de impuestos para previsión de inversiones.
- c) Reducciones en los tipos de los impuestos que gravan los beneficios de las sociedades.

La primera de estas clases de alicientes ha sido sin duda la más estudiada. Los efectos que sobre la inversión pueden tener los sistemas que permiten amortizar activos reales en un tiempo inferior al que supone un procedimiento de amortización normal pueden tener una influencia triple, según han señalado Heller y Kauffman (99).

En primer lugar, afectan favorablemente a la tasa de rendimiento, lo que puede comprobarse tanto con un sistema sencillo de comparar los distintos procedimientos de amortización sin hacer intervenir el tipo de interés, como utilizando la tasa interna de rendimiento y viendo cómo ésta varía para los distintos procedimientos de amortización.

Se comprueba así que el porcentaje que supone, respecto al precio de coste del activo, el valor actual de las depreciaciones aumenta a medida que el número de años en que se amortiza se hace menor y es más "acelerado" el procedimiento de amortización.

Por otro lado, y aunque ello sea más discutible, se puede afectar al riesgo asumido en la inversión. Los autores citados ponen de relieve, usando como indicio la diferencia entre un procedimiento de amortización acelerado y otro de amortización normal, cómo el primer tipo de amortización permite un cierto aliciente a las inversiones con mayor riesgo (100).

En la relativo a los recursos financieros, al suponer un "préstamo" libre de intereses para el inversor, el sistema de amortización acelerada tiene una repercusión claramente favorable sobre los recursos financieros disponibles para inversión, efecto que será mucho más claro e importante en el proceso de expansión de las sociedades de mayor tamaño.

## VI. GASTO PUBLICO Y DESARROLLO ECONOMICO

37. Uno de los rasgos más notables y sorprendentes de la evolución de las economías de mercado ha sido el crecimiento del gasto público registrado en las últimas décadas. Paralelamente, ha aumentado también el interés por el estudio de los temas relacionados con el gasto público, tradicionalmente olvidados en mayor o menor medida por los economistas y hacendistas (101).

---

(99) Véase J. Heller y K. M. Kaufman, "Incentivos fiscales...", *op. cit.*, pág. 243.

(100) Véase J. Heller y K. M. Kaufman, "Incentivos fiscales...", *op. cit.*, pág. 250.

(101) Así, ha dicho C. L. Harris, que "el tremendo crecimiento de los gastos públicos, tanto en el país como en el extranjero, ha sido uno de los desarrollos económicos sorprendentes de los últimos años. El análisis económico de estos cambios se ha ocupado principalmente de los probables efectos que los mismos tendrán

En la concepción clásica de la actividad financiera no se concedió un papel relevante al gasto público. No obstante, y aunque se consideró que el gasto público era improductivo y constituía un "mal necesario" (102), se reconoció la importancia de algunos tipos de gasto. Puede hablarse de que, en general, se tendía a contener el gasto público, controlándolo debidamente y evitando que se alterara la actividad del sector privado, motor fundamental del desarrollo a través de la formación de capital. La célebre lista de los gastos del soberano (103.) de Adam Smith, supuso un intento de restricción del gasto del Estado, pese al carácter práctico que tenía. Ha de reconocerse, sin embargo, que el tercer deber (104) de los cuatro enumerados por el famoso economista escocés suponía la aceptación de la necesidad de la intervención del sector público en sectores de tanta importancia como la educación y las obras públicas.

Los marginalistas británicos concedieron importancia al tema del gasto público, destacando las aportaciones de H. Dalton (105) y A. C. Pigou (106). Fue sobre todo la revolución que supuso el análisis keynesiano la que colocó el gasto público en un nivel de atención más adecuado, especialmente en su papel de contribuir a la regulación de la demanda efectiva. Los problemas del desarrollo han estimulado igualmente el estudio del gasto público.

En los últimos años se han abordado numerosos estudios "positivos" sobre la evolución y los determinantes del gasto público (107), se han

---

sobre los niveles de empleo y de precios... En su conjunto, no obstante, los resultados analíticos a que se ha llegado son generalmente insatisfactorios. Los economistas especializados en Hacienda pública han concentrado sus esfuerzos generalmente en la imposición.

Quizá el economista no tenga demasiado que decir acerca del gasto. La naturaleza de los problemas, especialmente el no contar con las bases necesarias para evaluar los resultados, hace que este estudio sea una materia difícil. La descripción y la formulación de proposiciones generales relativamente obvias puede que agote las posibilidades al respecto". La cita puede verse, C. L. Harris, en "Public Finance", *A Survey of Contemporary Economics*, B. F. Haley, Ed. Homewood, 1958, págs. 261-62, y se recoge en la obra de Peacock y Wiseman, pág. 12 (nota 107).

(102) Véase G. COLM: *Why Public Finance?*, en "Essays In Public Finance", Oxford University Press, Nueva York, 1955.

(103) Véase A. SMITH: *La riqueza de las naciones*, versión castellana de Ed. Aguilar, Madrid, 1961, Libro V, págs. 605-711.

(104) Véase A. Smith, *op. cit.*, pág. 631 y ss. Este era el gasto en obras públicas y otras instituciones públicas.

(105) H. DALTON: *Principles of Public Finance*, Ed. Routledge and Kegan, Londres, 1922.

(106) A. C. PIGOU: *A Study in Public Finance*, tercera edición, Londres, 1947.

(107) El estudio pionero y más significativo es el de A. T. PEACOCK y J. WISEMAN: *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, segunda edición, G. Allen and Unwin, Londres, 1967. Posteriormente, Gupta y otros autores han preparado diversos trabajos, siguiendo una metodología común.

analizado los diversos gastos (108) y su influencia en el desarrollo económico y ha crecido el interés en torno a los criterios de selección de inversiones públicas y sobre la eficacia del gasto público (109). La teoría del gasto público, sin embargo, sigue encontrándose en un nivel de elaboración poco satisfactorio.

38. Los gastos públicos tienen una influencia evidente sobre el desarrollo económico y existen numerosos casos históricos en los que dichos gastos han tenido una beligerancia decisiva en el crecimiento de la renta. El papel que los gastos del sector público puedan jugar respecto a los factores de crecimiento de un país es muy amplio y está en función del régimen de administración de recursos que el país siga. En principio, los gastos de inversión constituyen la partida fundamental de entre los que contribuyen al desarrollo económico. Si concretamos en tres grandes grupos, siguiendo a Meier y Baldwin (110), las acciones fundamentales del Estado tendentes a lograr la expansión de una economía: modificaciones de carácter institucional, empresas públicas en actividades en las que se obtienen beneficios reducidos o que comparten riesgos muy elevados para ser acometidos por el sector privado e inversiones creadoras de economías externas, es evidente que en estos tres frentes puede el gasto público contribuir decisivamente al logro del desarrollo económico.

Singer ha llamado la atención sobre las tareas que en materia de gasto público debe llevar a cabo el sector público en un país subdesarrollado (111).

En primer término dice Singer que, en un país subdesarrollado, un porcentaje muy significativo de la inversión se realiza por el sector público, especialmente para atender a aquellos tipos de inversión que inevitablemente deben ser abordados a través de decisiones de la autoridad central.

En muchos casos el sector público puede también verse obligado a realizar directamente la producción de determinados bienes de consumo, ya sea por las características de estos bienes o por las elevadas inversiones que la producción de los mismos precisa.

En tercer término, el sector público, continúa diciendo Singer, deter-

---

(108) F. L. PRYOR: *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations*, Ed. G. Allen and Unwin, Londres, 1968.

(109) A. T. Peacock y D. J. Robertson (Eds.), "Public Expenditure: Appraisal and Control", Edinburgh, 1963.

(110) Véase G. M. MEIER y R. E. BALDWIN: *Desarrollo Económico*, Ed. Aguilar, Madrid, 1964.

(111) Véase H. W. Singer, en su trabajo "El sector público y el desarrollo económico", incluido en "Sector público y desarrollo económico", *op. cit.*, págs. 53-71.

mina en buena medida la forma y el volumen de la inversión privada. Existe un conjunto de líneas de formación de capital que son condición previa para que puedan realizarse inversiones privadas y, en otros casos, es preciso romper determinados estrangulamientos que impiden la expansión de la actividad privada.

Los gastos corrientes que el sector público deberá efectuar necesariamente representarán, por lo menos, una décima parte de la renta nacional. Es evidente, dice Singer, que la planificación eficaz de estos gastos corrientes tendrá una importancia especial y, sobre todo, su distribución, a fin de elegir aquellos que en mayor medida influyen sobre el desarrollo (112).

Otro de los elementos fundamentales en el desarrollo económico de los países atrasados es el establecimiento de instituciones apropiadas, afirma también Singer. Aunque sea más atractivo efectuar gastos públicos de inversión que atender a la creación de estas instituciones, no deberán descuidarse si se quiere potenciar al máximo la actividad privada.

Además, el sector público deberá prestar un conjunto de servicios preliminares —así los llama Singer—, sin los cuales no podrán funcionar adecuadamente las actividades productivas privadas.

Estas son las principales actividades relacionadas con el gasto público que Singer especifica al estudiar la relación existente entre sector público y desarrollo económico.

Entre los posibles temas a estudiar en este apartado, vamos a centrar nuestra atención sobre dos fundamentales: el nivel del gasto público y el desarrollo económico y el examen de los tipos de gasto más idóneos para el crecimiento.

### 1. *El nivel del gasto público y el desarrollo económico.*

39. Las leyes que gobiernan la evolución del gasto público y el comportamiento del mismo en el proceso de desarrollo económico de un país han constituido temas de atracción para los estudiosos de esta materia. Quizá el trabajo más completo sea el realizado por Peacock y

---

(112) A. Lewis ha propuesto, incluso, una fórmula en la que propugna que los países subdesarrollados deben obtener por ingresos públicos una recaudación del 20 por 100 de la renta nacional, dedicando 3/5 a la financiación de los gastos corrientes y el resto a inversiones públicas o a estimular las inversiones privadas. Estos porcentajes son puramente anecdóticos, pero sirven para poner de relieve la necesidad de que se dedique una cantidad importante de los ingresos públicos a la tarea de formación de capital.

Wisemann (113). Pero el interés se ha despertado por dos razones: una remota, la famosa "ley Wagner" sobre la evolución del gasto público (114), y otra próxima, el trabajo de A. Martin y A. Lewis sobre el nivel y distribución adecuados del gasto público en los países subdesarrollados (115).

La aportación de Wagner supuso un rescate del tema del gasto público, que había permanecido en el olvido durante muchos años.

A finales del siglo pasado se creía que, en general, el gasto público debía crecer paralelamente a la producción de un país. El gran hacendista Adolfo Wagner no compartió esta creencia y afirmó en su famosa ley que el gasto público crecía más rápidamente que el nivel de producción. Esta conclusión era, según decía Wagner (116), el resultado de la observación empírica de lo acaecido en los países más progresivos y se debía especialmente a la presión del progreso social y a las variaciones ocurridas en las esferas relativas de la economía pública y privada.

El crecimiento del gasto público derivaba del crecimiento de la actividad estatal, siendo esto absolutamente preciso en la concepción de Adolfo Wagner, en la que jugaba un papel decisivo la empresa pública. De este modo, la formulación de Wagner era una ley del crecimiento de la actividad estatal y venía no tanto a ser una línea de variación a corto plazo como un comportamiento secular del gasto público.

Para explicar su proposición, Wagner distinguía tres tipos de actividades estatales: el mantenimiento de la ley y el orden en el interior y frente al exterior, la participación en la producción material y la provisión de determinados servicios económicos o sociales.

Una aportación interesante, que ha aclarado, discutido y puesto en tela de juicio la proposición de Wagner, ha sido la efectuada por los autores británicos Peacock y Wiseman (117). El modelo propuesto por

---

(113) Obra citada en la nota (107).

(114) A. WAGNER: *Finanzwissenschaft*, Leipzig, 1883.

(115) A. MARTIN y W. A. LEWIS: *Patterns of Public Revenue and Expenditure*, en "The Manchester School of Economic and Social Studies", XXVI, septiembre 1956, pág. 203. Los trabajos se han efectuado siguiendo dos líneas diferentes. Por una parte, se han realizado, siguiendo la aportación de Wagner, análisis de series temporales, entre los que destaca sin duda el estudio ya citado de Peacock y Wiseman y los trabajos similares efectuados para otros países. Por otro lado, y abundando en la aportación de Martin y Lewis, se han efectuado también análisis cruzados ("cross-section"), en los que se han relacionado gasto público y desarrollo económico. Sobre esta consideración positiva del gasto público he preparado un artículo que se publicará próximamente.

(116) Véase la nota (114).

(117) Véase A. T. Peacock y J. Wiseman, "The Growth of...", *op. cit.*

estos autores no se restringe, según ellos, a recoger simples fenómenos económicos y rechaza la ley de Wagner y su determinismo histórico. La explicación que efectúan Peacock y Wiseman se basa, como dicen ellos, en una teoría rudimentaria del proceso político de elección de bienes y necesidades y en una teoría rudimentaria de la perturbación social.

Según estos autores, existe, en situaciones normales, una carga fiscal "tolerable" que es soportada sin protestas por los contribuyentes de un país. Esta estructura permite financiar gastos públicos crecientes en la medida en la que los ingresos sean flexibles y, al aumentar la producción, sigan a ésta. Pero existen casos en los que, debido a trastornos o revoluciones sociales, pasa a tolerarse por la sociedad una presión fiscal más elevada (como consecuencia de una guerra) y pasa a efectuarse un gasto público mayor, el cual supone un salto respecto al nivel anterior. Se produce lo que ellos llaman el efecto "desplazamiento", que eleva el gasto público y lleva al establecimiento de una presión fiscal mayor. Al lado de este efecto de crecimiento del gasto, se produce también un efecto "inspección", que se debe a las nuevas obligaciones surgidas de la propia revolución social o a variaciones en la concepción del papel que debe jugar el sector público.

Además, Peacock y Wiseman han hablado también del efecto "concentración", que se produce simultáneamente con los anteriores, y a través del cual van trasladándose funciones de las haciendas locales a la hacienda central, en la que se cree encontrar mayor eficacia del gasto público. Aunque, como subrayan los autores mencionados, este proceso de concentración puede ocurrir con independencia de cualquier efecto de desplazamiento, puede encontrarse entre ambos alguna relación.

La contribución de Peacock y Wiseman ha supuesto un hito importante en el estudio empírico del gasto público y su formulación resulta muy atractiva. No obstante, las pruebas aducidas en este trabajo no son quizá suficientes para llegar a una teoría de la evolución del gasto público. Sólo el estudio y análisis de lo ocurrido en los distintos países y un perfeccionamiento muy notable de las técnicas de análisis podrá llevar a una teoría más perfeccionada y satisfactoria en este sentido.

40. Se ha tendido por los autores a considerar cuando se analiza lo que ocurre en los diferentes países que, en general, el volumen de gastos

públicos aumenta cuando lo hace la renta. Bochier y Tabatoni (118) aducen diversas razones que pueden justificar esta correlación.

a) En primer lugar, los gastos públicos pueden considerarse como "gastos de lujo", por lo que, aplicándoles la famosa ley de Engel, los países con mayor renta dedicarán mayor volumen de recursos a gastos públicos.

b) La productividad del sector público aumenta a menor ritmo que en el sector privado, no beneficiándose aquél en la misma medida que éste del progreso tecnológico. Este retraso de la productividad lleva a que el sector público tenga que efectuar mayores gastos y aumentar así su participación (119).

c) Existe un conjunto de bienes y servicios que debe facilitar el sector público que son indispensables o tienen una influencia muy favorable sobre la actividad económica del sector privado.

d) El montante de gastos públicos depende en buena medida de la capacidad de obtención de ingresos públicos, la cual es mayor lógicamente a medida que el país se desarrolla.

e) El desarrollo económico comporta movimientos de población hacia las ciudades, lo que implica realizar un conjunto de gastos y vienen a servir de confirmación de la hipótesis de que el porcentaje de gastos públicos respecto al producto nacional bruto aumenta a medida que se produce el crecimiento.

f) Por último, es evidente que el desarrollo económico comporte cambios y mejoras sociales y debe ir acompañado de un verdadero desarrollo social. Existe otro argumento, por ello, para que los gastos públicos crezcan, especialmente los relacionados con el bienestar social.

Pero es evidente que el volumen del gasto público dependerá en gran parte de factores políticos varios de muy difícil enumeración.

41. Destaca entre los estudios de este tipo el ya clásico de A. Martin y W. A. Lewis (120), en el que analiza la evolución de los distintos tipos de gastos, superando los que se consideran "básicos" (121) de los que no lo son. "¿Sirve este análisis para saber cuál es el nivel y distribución adecuados del gastos público en los países subdesarrollados?", se preguntan los autores. Sólo puede hacerse con él, afirman, una pequeña contribución

(118) Véase Bochier y Tabatoni, "Economía Financiera", *op. cit.*

(119) Véase COLIN CLARK: *The Conditions of Economic Progress*, Ed. Macmillan, Londres, 1951.

(120) A. Martin y W. A. Lewis, "Patterns of...", art. cit.

(121) Consideran "básicos" los gastos de Administración, servicios económicos, educación y sanidad.

a la situación actual: proporcionar material para poder efectuar comparaciones. Para los dieciséis países examinados no se observan diferencias notables en cuanto a los llamados gastos "básicos" y sí, en cambio, en los demás.

Trabajos más recientes han vuelto sobre el tema. Así, J. G. Williamson, en un artículo aparecido hace nueve años (122), intentó una contrastación estadística más rigurosa de la relación existente entre gastos públicos y nivel de renta. En su artículo se propone determinar si los niveles del gasto público vienen determinados principalmente por la historia social y política o si existe una ley económica que revele la existencia de una relación entre gasto público y niveles de renta, al modo de la ley de Engel sobre el gasto de consumo. La muestra elegida comprendía treinta países, casi el doble de los de Martin y Lewis, y se observó un conjunto de años de la década de los 50 para evitar la influencia del ciclo económico que se tendría en el estudio de los datos correspondientes a un sólo año.

Williamson utiliza tres magnitudes: gastos públicos corrientes, ingresos públicos corrientes y gastos corriente totales menos gastos de defensa nacional (123). Cuando se utilizan los dos primeros para medir la participación del sector público en el producto nacional bruto, "se observa por este autor una correlación positiva entre renta nacional y participación del Gobierno" (124). Cuando se eliminan los gastos de defensa, los países de rentas más elevadas ven reducirse la participación de su sector público en la renta nacional en relación con lo que acontece en los países menos desarrollados, como era lógico esperar.

Otro trabajo interesante y más reciente ha sido el llevado a cabo por R. S. Thorn (125), en el que se ofrece la hipótesis de que "las fuerzas sociales que están íntimamente relacionadas con el proceso de desarrollo son un determinante principal de la tendencia observada de que los gastos públicos crecen más rápidamente que el producto nacional" (126), reconociendo que el papel del sector público es importante, si no crítico,

---

(122) J. G. WILLIAMSON: *Public Expenditure and Revenue: An International Comparison*, en "The Manchester School of Economic and Social Studies", XXIX, enero 1961, págs. 43-56.

(123) J. G. Williamson, art. cit., págs. 47-48.

(124) J. G. Williamson, art. cit., pág. 49.

(125) Véase R. S. THORN: *The Evolution of Public Finance during Economic Development*, aparecido en "The Manchester School of Economic and Social Studies", volumen XXXV, 1, enero 1967, págs. 19-53.

(126) Véase R. S. Thorn, art. cit., pág. 19.

en el desarrollo económico. Aduce en este sentido cuatro proposiciones empíricas (127):

- Los gastos públicos tienden a crecer más rápidamente que el producto nacional cuando el producto nacional *per cápita* aumenta.
- La proporción de gastos públicos dedicada a gastos sociales tiende a incrementarse en el curso del desarrollo económico, lo que significa que aumenta a un ritmo más rápido que el ritmo medio de otros gastos públicos.
- El ritmo de crecimiento de los ingresos públicos tiende a igualar la tasa de aumento de los gastos públicos.
- La proporción de ingresos totales obtenidos a través de la imposición directa tiende a incrementarse en el curso del desarrollo económico.

Lo que parece deducirse de todas estas aportaciones es que, aunque no pueda hablarse de una proposición general que mida los efectos del crecimiento del gastos público sobre el desarrollo, o que asegure que cuando éste tiene lugar el porcentaje gastos públicos-producto nacional bruto aumenta, sí puede concluirse que el desarrollo comporta mayores gastos públicos y que una adecuada selección de los mismos resulta de la mayor importancia para acelerar el crecimiento de la renta.

## 2. *Los gastos públicos de capital y el desarrollo económico.*

42. Sería preciso ahora estudiar los distintos componentes del gasto público, a fin de reflexionar sobre el impacto que cada tipo concreto tiene sobre el desarrollo, definir una jerarquía de estos gastos y, en suma, delinear cuál será la estructura de gastos públicos más adecuada para el desarrollo económico.

Existen tipos de gastos públicos de suma importancia que deberían ser examinados con detenimiento: gastos de defensa, gastos de educación, gastos en transportes y comunicaciones, gasto en sanidad y seguridad social, etc. Un análisis, siquiera sea sucinto, de estas diversas formas que puede revestir el gasto público escapa de los límites de este trabajo. Es por ello por lo que se ha preferido concentrar la atención sobre una clase de gastos, los gastos de capital, por ser los que mayor impacto pueden tener en el desarrollo económico de los países atrasados.

---

(127) Véase R. S. Thorn, art. cit., pág. 23.

Como dice Hirschman (128), "uno de los problemas básicos de la teoría y la política del desarrollo es el de las alternativas de inversión". En efecto, la adecuada selección de los proyectos y la conveniente planificación en general de los gastos posee una importancia trascendental en los países atrasados. En lo que se refiere a las inversiones privadas, el mercado sirve en cierta forma de criterio orientador de las inversiones privadas. Por otra parte, se han arbitrado un conjunto de criterios para seleccionar las inversiones desde un punto de vista general y nacional (129).

No obstante, el sector público debe concentrar sus esfuerzos en atender a aquellas inversiones que no se fomenten adecuadamente por el mercado. En este sentido, los autores han señalado con bastante generalidad que el sector público tiene una tarea fundamental en la realización de los llamados gastos de capital de utilidad pública o capital fijo social (130). Para que una inversión caiga dentro de la órbita del llamado capital fijo social, tendrán que cumplirse por lo menos tres condiciones (131):

- a) Los servicios que se derivan de la inversión facilitan las actividades económicas o son básicas para que ésta puedan tener lugar.
- b) Los servicios que proporcionan se suministran gratuitamente o mediante tasas reguladas por agencias públicas.
- c) Los servicios derivados de este tipo de formación de capital no se pueden importar.

Es decir, la inversión en capital fijo social no sólo viene aconsejada por su impacto sobre el producto, como ocurriría con otro tipo de inversión productiva, sino, y en muchos casos será la circunstancia que en mayor medida aconseje esta inversión, porque fomenta y potencia las actividades de inversión en capital directamente productivo.

Por las especiales características que poseen el capital fijo social se ha concluido por los autores una proposición totalmente lógica. Dado que el mercado no atiende adecuadamente a este tipo de formación de capital y que estos gastos de capital son de una importancia fundamental para

---

(128) Véase A. O. HIRSCHMAN: *La estrategia del desarrollo económico*, capítulo V, pág. 83, México, 1961.

(129) Un examen de los distintos criterios puede verse en la tesis doctoral de Javier Irastorza, "Ensayo sobre el problema de la distribución sectorial de la inversión en el desarrollo económico", Madrid, mayo 1965.

(130) Se distingue por su utilidad práctica el capital fijo social del capital directamente productivo. Así puede verse en Hirschman, "La estrategia...", *op. cit.*

(131) Véase Hirschman, "La estrategia...", *op. cit.*, pág. 90. Sobre el concepto de capital fijo social véase A. J. YOUNGSON: *Overhead Capital. A Study in Development Economics*, Ed. Edinburgh University Press, 1967

potenciar la actividad económica privada y, en suma, el desarrollo económico de los países, el sector público deberá atender preferentemente a estas inversiones de capital de utilidad pública.

Los grandes sectores en los que tradicionalmente se han dividido los gastos de capital fijo social han sido:

- Educación.
- Infraestructura agraria.
- Energía eléctrica.
- Transportes y comunicaciones.
- Estructuras y servicios urbanos.

Un problema importante, que vendrá determinado por el momento y la situación del país de que se trate, es el de si la capitalización que lleve a cabo el sector público debe centrarse preferentemente en capital fijo social o en capital directamente productivo. Aunque esta cuestión debe solucionarse atendiendo a casos y circunstancias concretas, pueden esbozarse algunas reglas de carácter general (132).

En general será conveniente impulsar la inversión en capital directamente productivo en casos como los siguientes:

a) Cuando la inversión privada y el número de empresarios dinámicos y con una capacidad moderna de la actividad productiva son reducidos.

b) Cuando buena parte de la población se guía por formas de vida ajenas o contrarias a las exigencias del proceso económico en una sociedad abierta.

En cambio, será preferible concentrar la atención en inversiones de capital fijo social en casos como los siguientes:

a) Existen ya empresarios dinámicos y el capital directamente productivo ha sido impulsado a cierta medida.

b) Se presentan posibilidades de atraer capital extranjero.

c) Se considera conveniente para la expansión de las exportaciones.

d) La integración en la economía mundial exige aumentar la capacidad de concurrencia de la producción nacional.

Un examen más profundo de este tema, que entra de lleno en la política de desarrollo, no se acomete en el presente trabajo. Con lo expuesto

---

(132) Véase E. FUENTES QUINTANA: *Hacienda pública. Introducción, presupuesto y gasto*, curso 1968-69, Facultad de Ciencias Económicas, Madrid, 1969, páginas 308-10.

hasta aquí puede comprobarse la enorme importancia que los gastos de capital realizados por el sector público tienen en el desarrollo de los países atrasados.

43. Un tema al que se le ha concedido especial atención recientemente es el de la eficacia de los gastos públicos, que atañe tanto a países adelantados como atrasados (133). En este sentido, han surgido técnicas diversas para evaluar los beneficios y los costes de los proyectos de inversión y llegar así a una selección racional de los mismos, así como han aparecido nuevas técnicas de presupuestación. El estado de toda esta materia no se aborda en el presente trabajo.

## VII. BIBLIOGRAFIA

Se mencionan a continuación los principales libros y artículos que pueden utilizarse para ampliar y completar el contenido de este trabajo. Algunos de ellos contienen además abundantes referencias bibliográficas. Se ha excluido la referencia a los estudios relativos al desarrollo económico de países concretos.

---

(133) Un resumen sobre esta cuestión puede encontrarse en *Efficiency in Government Spending*, de W. Dress, jr., en "Public Finance", vol. XXII, número 1-2, 1967.

BIBLIOGRAFIA

- J. H. ADLER: *La política fiscal en un país en desarrollo*, incluido en "Recursos financieros para el desarrollo", Ed. C. E. M. L. A., México, 1961.
- S. ANDIC y A. PEACOCK: *Fiscal Surveys and Economic Development*, aparecido en "Kyklos", 1966 (4), págs. 620-639.
- R. E. BANGS: *Financing Economic Development. Fiscal Policy for Emerging Countries*, The University of Chicago Press, Chicago, 1968.
- R. M. BIRD y O. OLDMAN (Eds.): *Readings on Taxation in Developing Countries*, Ed. The John Hopkins Press, Baltimore, primera edición, 1964; segunda edición, 1967.
- H. S. BLOCH: *Economic Development and Public Finance*, en "The Progress of the Underdeveloped Areas" (Ed. B. S. Hoselitz), Ed. The University of Chicago Press, Chicago, 1952.
- H. BROCHIER y P. TABATONI: *Economía financiera*, Ed. Ariel, Barcelona, 1960. La versión original francesa apareció con el título "Economie Financière", editada por Presses Universitaires de France.
- G. COLMH: *Fiscal Policy Innovations*, artículo aparecido en la revista "Kyklos", 1966, 4.
- R. J. CHELLIAH: *Fiscal Policy in Underdeveloped Countries with Special Reference to India*, segunda edición, Ed. G. Allen and Unwin, Londres, 1969.
- J. F. DUE: *Government Finance: an Economic Analysis*, tercera edición, R. D. Irwin, 1963. La cuarta edición lleva el título *Government Finance: the Economics of Public Sector*, R. D. Irwin, 1968.
- E. GANNAGE: *Financement du Développement*, Ed. Presses Universitaires de France, París, 1969.
- A. CH. HALL: *Fiscal Policy for Stable Growth*, Ed. Rinehart and Winston, Nueva York, 1960. Versión castellana de Ed. Deusto, con el título *Política fiscal y crecimiento estable*, Bilbao, 1964.
- H. HALLER: *Política financiera*, Ed. de Derecho Financiero, Madrid, 1964. Versión castellana de la obra aparecida con el título "Finanzpolitik", Zurich, 1961.
- HARVARD LAW SCHOOL: *International Program in Taxation*, Bibliography on Taxation in Underdeveloped Countries. Ed. The Law School of Harvard University, Cambridge, 1962. Contiene referencia de los trabajos aparecidos sobre el tema hasta el año 1962.
- W. HELLER: *Fiscal Policies for Underdeveloped Economies*, trabajo incluido en "Readings in Economic Development", de Okun y Richardson, y originalmente aparecido sin firma en el folleto de la ONU: "Taxes and Fiscal Policy in Underdeveloped Countries", Technical Assistance Administration, Nueva York, 1954.

- J. HELLER y K. H. KAUFFMAN: *Incentivos fiscales para el desarrollo industrial*, Ed. CEMLA, México, 1961.
- B. P. HERBER: *Modern Public Finance*, Ed. R. D. Irwin, Homewood, 1967.
- U. K. HICKS: *Development Finance: Planning and Control*, Ed. Clarendon Press, Oxford, 1965.
- H. H. HINRICH: *A General Theory of Tax Structure Change During Economic Development*, Harvard Law Scholl International Tax Program, Cambridge, Mass., 1966. Versión castellana de Ed. CEMLA, México, 1967.
- A. HIRSCHMAN: *La estrategia del desarrollo económico*, Ed. Fondo de Cultura, México, 1961.
- N. KALDOR: *An Expenditure Tax*, Ed. Allen and Unwin, Londres, 1955. Existe versión castellana de Ed. Fondo de Cultura, México, 1963.
- N. KALDOR: *Indian Tax Reform: Report of a Survey*, Nueva Delhi, 1956.
- LENT, G. E.: *Tax Incentives for Investment in Developing Countries*, en "International Monetary Fund Staff Papers", julio 1967, págs. 249-323.
- R. W. LINDHOLM: *Introducción a la Política fiscal*, Ed. "Revista de Occidente", Madrid, 1958. Se trata de la versión castellana de "Introduction to Fiscal Policy", Ed. Pitman Publishing Corporation, Nueva York, 1948.
- A. M. MARTIN y W. A. LEWIS: *Patterns of Public Revenue and Expenditure*, en "The Manchester School of Economic and Social Studies", septiembre 1956.
- R. A. MUSGRAVE: *Fiscal Systems*, Yak University Press, New Haven, 1969.
- F. NEUMARK: *Problemas económicos y financieros del Estado intervencionista*, Ed. de Derecho Financiero, Madrid, 1960.
- O. C. D. E.: *Mesures Fiscales pour Encourager les Investissements Privés dans les Pays en voie de Developpement*, París, 1965.
- A. T. PEACOCK (Ed.): *Public Finance as an Instrument for Economic Development*, O. C. D. E., París, 1965.
- A. T. PEACOCK y G. HAUSE (Eds.): *Government Finance and Economic Development*, O. C. D. E., París, 1965.
- A. T. PEACOCK y D. J. ROBERTSON (Eds.): *Public Expenditure: Appraisal and Control*, Edinburgh, 1963.
- A. T. PEACOCK y J. WISEMAN: *The Growth of Public Expenditures in the United Kingdom*, G. Allen and Unwin, segunda edición rev., Londres, 1967.
- P. A. M. PHILIPS: *Public Finance and Less Developed Economy*, La Haya, 1957.
- A. R. PREST: *Public Finance in Underdeveloped Countries*, Ed. Weidenfeld and Nicolson, Londres, 1962.
- F. L. PRYOR: *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations*, G. Allen and Unwin, Londres, 1968.
- P. A. SAMUELSON: *Fiscal and Financial Policies for Growth*, The American Bankers Association, 1963.
- G. SCHMOLDERS: *Fiscal Policy*, artículo aparecido en "Revue de Science Financiere", enero-marzo 1957, págs. 34-52.
- R. E. SLESINGER: *Fiscal Policy Considerations for Underdeveloped Economies*, aparecido en "Kyklos", vol. XV. 1962, págs. 624-633.
- A. SMITHIES y J. K. BUTTERS: *Readings in Fiscal Policy*. La versión castellana lleva

- el título de "Lecturas sobre Política fiscal", Ed. "Revista de Occidente", Madrid, 1959.
- V. TANZI: *The Individual Income Tax and Economic Growth*, Ed. The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1969.
- R. S. THORN: *The Evolution of Public Finance during Economic Development*, aparecido en la revista "The Manchester School of Economic and Social Studies", volumen XXXV, número 1, enero 1967.
- L. C. THURLOW (Ed.): *American Fiscal Policy*, Ed. Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1967.
- R. N. TRIPATHY: *Public Finance in Underdeveloped Countries*, Asia Publishing House, Londres, 1964.
- UNITED NATIONS: *Taxes and Fiscal Policy in Underdeveloped Countries*, Nueva York, 1954.
- VARIOS AUTORES: *Government Finance and Economic Development* (Eds. A. T. A. T. Peacock y G. Hauser), O. C. D. E., París, 1965.
- VARIOS AUTORES: *Reforma Tributaria para América Latina: Problemas de Política Fiscal* (tomo II). Editado por la Unión Panamericana, Washington, D. C., 1964
- VARIOS AUTORES: *Sector público y desarrollo económico*, editado por el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1965.
- U. T. WAI: *Taxation Problems and Policies of Underdeveloped Countries*, en "International Monetary Fund Staff Papers", IX (noviembre 1962), págs. 428-445.
- H. P. WALD: *Taxation of Agricultural Land in Underdeveloped Countries*, Harvard University Press, 1959. Existe versión castellana, que lleva el título "Tributación de Tierras Agrícolas en Economías Subdesarrolladas", Cía. General de Ediciones, Sociedad Anónima, México, 1965.
- J. G. WILLIAMSON: *Public Expenditure and Revenue: An International Comparison*, aparecido en "The Manchester School of Economic and Social Studies, XXIX, enero 1961, págs. 43-56.
- W. WITTMANN: *Zur Frage der Wachstumspolitischen Effizienz eines Rationalen Steuersystems*, en "Finanzarchiv", Band 24, Heft I, 1965.
- A. J. YOUNGSON: *Overhead Capital*, Edinburgh University Press, 1967.