

A-B-C DE LA RENTA PUBLICA FRENTE A LOS
ASPECTOS DE DESARROLLO DE LA POLITICA
FISCAL

Dr. Harold F. Breimyer

Profesor de Economía Agrícola
Economista del Servicio de Extensión
Universidad de Missouri-Columbia

Ha de ser manifiesto a todos nosotros que, hasta este momento, este breve curso ha soslayado algunos puntos de política agrícola a los que se muestran sensibles numerosas personas, puntos que alcanzan sesos emocionales y suscitan las más acaloradas controversias. Son los puntos referentes a la propiedad de tierras, o el acceso a las mismas, los derechos y restricciones que los acompañan.

Claro está que hemos incurrido en muchos lugares comunes que sostiene en que toda política para la agricultura tiene que tomar en cuenta los intereses de todas las personas; hemos dicho que el bienestar general debe gozar de prioridad sobre los intereses especiales de los distintos grupos, incluyendo en ellos, implícitamente, a los dueños de tierras.

Hemos expresado sentimientos que guardan gran parecido con la idea que Flores llama "tería de la causación acumulativa y circular", que desarrolla en una cita tomada de Gunnar Myrdal:

"El principio de la interdependencia circular en un proceso de causación acumulativa tiene validez en todo el campo de las relaciones cordiales, y debería de constituir la hipótesis principal cuando se estudia el subdesarrollo y desarrollo económicos".

Además, Flores sigue la costumbre bíblica de primero prometer el bien al fiel y luego amenazar con el castigo al infiel, puesto que añade una cita tomada de Winslow:

"Era claro... que la pobreza y la enfermedad constituían un círculo vicioso. Los hombres y las mujeres estaban enfermos porque eran pobres. Se empobrecían aún más porque estaban enfermos, y empeoraban de salud porque habían seguido empobreciéndose".

Lo que estamos dando a conocer en estos comentarios iniciales es una táctica universal que se emplea siempre que se trata el tema de la propiedad y de su control. Esa táctica es la de que, en vista de la diversidad de los intereses de clase, hemos de recordar que tenemos las cosas comunes que van más allá de nuestros mezquinos picoteos. Todos nosotros somos pasajeros de esa nave del espacio que llamamos Tierra, y todos habremos de sobrevivir o perecer juntos. O, tal como en agosto 1970 Soshil Kuwan Day, de la India, expresó esta idea en un excelente discurso pronunciado en Minsk, URSS: "... en última instancia, la

trabajo presentado el 12 de abril de 1971 en el cursillo sobre políticas agrícolas. Servicio para el Desarrollo Económico del Exterior, Dpto. Agricultura de EUA.

prosperidad, al igual que la paz, tiene que ser indivisa".²

Los acontecimientos de nuestra época imponen a nuestra conciencia una preocupación respecto a algunas de las cuestiones de mayor magnitud y más perturbadoras respecto a la organización de nuestra sociedad y nuestra economía. He estado leyendo a Karl Polanyi, y de él he aprendido que nuestro sistema económico actual, basado en la propiedad privada de los bienes de intercambio en el mercado, es históricamente reciente. Y también he leído autores, tales como Allen Kneese, que dicen que la preocupación, que hubiésemos tenido que sentir desde mucho antes, por nuestro medio ambiente que actualmente echamos a perder nos lleva a que aceptemos la idea de "recursos de propiedad común".

Es muy posible que en el mundo Occidental esté avanzando hacia cambios fundamentales en sus conceptos de propiedad. Puesto que somos más pragmáticos que ideológicos, podemos encontrarnos simplemente obligados a que hagamos cambios evolutivos. La contaminación, la pobreza y la congestión son problemas que, junto con otros más, puedan exigir algunas modificaciones de nuestra "sabiduría corriente".

No todas las personas que toman parte en el establecimiento de una política para la agricultura están ya dispuestas a examinar estos puntos globales. No quieren que se abran discusiones que puedan poner en entredicho algunas de nuestras ideas favoritas y nuestras más caras instituciones sociales y económicas. Hace algunos años, un amigo con quien estuve trabajando en Argentina hizo hasta lo imposible para asegurar a los grandes terratenientes que la política de su gobierno estaba únicamente orientada al mejoramiento de la productividad técnica de la agricultura argentina. El camino que habría de llevar a una agricultura más productiva no era el de la reforma agraria, sino el de la nueva tecnología, y éste era el camino que emprendía el gobierno. Así lo afirmaba esta persona.

Se habrá ya inferido que mis comentarios son un intento para convencer a todos de que las instituciones de la propiedad, fiscales y retención de la tierra son inevitablemente parte de la política agrícola de toda nación. Esto es igualmente cierto tanto para los países desarrollados como para los países en vías de desarrollo. En general, en los problemas económicos y sociales de las naciones desarrolladas y de las en vías de desarrollo existen menos diferencias de las que cuidan admitir los observadores y estudiosos de Europa y Estados Unidos. En el punto de los privilegios y derechos de propiedad no hay, actualmente, diferencia alguna.

Políticas con fines múltiples. Percatándome de lo escurridizo de mi tema, he decidido examinar algunas preguntas fundamentales. Por ejemplo: ¿qué queremos dar a entender con la expresión "sistema económico"? ¿Qué es un sistema? Opino que la palabra indica no solamente regularidad y orden ni tampoco puramente continuidad, puesto que ambas cosas están en lo implícitas; también significa que ponemos en marcha un proceso que ejecuta simultáneamente varias tareas.

En una conferencia anterior dije que intentamos escoger políticas económicas con las que lleguemos a alcanzar cierto número de metas. Queremos que nuestro sistema económico desempeñe funciones múltiples.

iene que poner en uso nuestros recursos comunes, distribuir equitativamente el producto total, conservar los recursos y crear un medio ambiente favorable para vivir en él. Esperamos que el sistema económico sea progresista e innovador. Y queremos también que sea un sistema al que se le pueda mantener pacíficamente sin que induzca conflictos internos ni suscite guerras más allá de nuestras fronteras.

Esta es una tarea inmensa.

Quizá nuestros antepasados fueron exageradamente optimistas cuando pensaron que un sistema de propiedad privada y de intercambio voluntario podría cumplir con todos estos fines. Sin embargo, esto fue lo que pensaban fundamentalmente, y actuaron de acuerdo con ello.

De todos modos tenemos que admitir que jamás aplicaron esos principios de modo exclusivo. Todos los países mostráronse prontos en reservar algunas funciones al gobierno. Son ejemplos bien conocidos de ello la defensa, la educación y el servicio postal. Los transportes siempre están sujetos a algo de reglamentación por el gobierno.

Permítaseme que ilustre algo más el principio fundamental. Por vía de ejemplo, recuerdo aquí que en la agricultura decimos que el precio de los productos básicos desempeña varias funciones. Orienta los recursos hacia la producción, puesto que un precio alto la estimula y un precio bajo la desalienta. Más que esto, la oportunidad de idear un producto nuevo o modificado, y de conseguir por él un alto precio, puede ser un poderoso estímulo para la innovación y el progreso. Como segunda función, el precio percibido se vuelve ingreso para quien lo recibe y determina cuánto de la producción total de la economía pasa a ser suyo para su uso y consumo personales.

Nuestro código moral. Además admitimos que cada nación sostiene determinados valores morales que influyen en su política económica. Todas las naciones del Hemisferio Occidental son de tradición judeo-cristiana, lo que nos da cierto grado de valores e ideología comunes. Aceptamos el credo democrático no sólo del valor fundamental de cada ser humano sino también el de los derechos fundamentales del mismo, incluye el derecho a hacerse oír en la determinación de las condiciones que conforman su destino.

Nuestro código incluye una fuerte dosis de puritanismo. Probablemente en Estados Unidos y Canadá lo tenemos en un grado mayor que el que prevalece en América Latina. Este puritanismo no sólo exige que cada quien haga su parte en el cumplimiento de nuestros fines comunes, sino que también remunera a cada persona en proporción a su contribución.

Pero tenemos también otros valores morales de los que hay algunos que chocan con los que acabamos de enumerar. Abogamos a favor de la igualdad. Sostenemos a los jóvenes, los ancianos, los lisiados. Y declaramos que queremos asegurar a cada persona una oportunidad máxima para que desarrolle sus talentos, y para que, con ello, obtenga ingresos satisfactorios.

Resulta manifiestamente difícil hacer todo cuanto nos prometemos con

uestras metas o nuestros valores morales. Pero tenemos que intentarlo.

Fuentes de la productividad. Si tan siquiera hemos de acercarnos un sistema económico concebido democráticamente, tenemos que distribuir equitativamente los medios con los que cada quien tiene la posibilidad de obtener un ingreso equivalente a sus capacidades.

Teniendo esto muy presente, pensemos ahora en las fuentes de la productividad. En tiempos muy pretéritos, cuando casi todo el mundo vivía de la tierra, para poder vivir bien se hacía necesaria la posesión de una tierra fértil. A menudo unas pocas familias lograban el dominio de gran parte de la mejor tierra. Estaban en posibilidad de reducir a otras personas a la servidumbre económica y política. Este es el sistema que llamamos feudalismo.

En la moderna época de la industria y el comercio, la posesión de tierras ya no sigue siendo una fuente tan exclusiva de poder, condición social e ingresos. La tecnología científica ha creado la necesidad de cerebros activos, y la persona instruida y hábil puede competir con los detentores de bienes en la conquista de una parte del ingreso nacional.

Considero aquí oportuna la interesante digresión de que, en muchas naciones, los impuestos prediales se han utilizado para el financiamiento de escuelas públicas que educan a personas que luego compiten en los terratenientes en alcanzar prestigio y riqueza.

A medida que convertimos nuestra economía en grandes unidades o ramas sociales, creamos la necesidad de un especie distinta de talento: talento para la administración. En los Estados Unidos la mayoría de nuestras grandes sociedades anónimas están actualmente dirigidas y administradas por gerentes profesionales y no por los dueños.

Por último, toda nación industrial crea diversas especies de riqueza intangible. Patentes y derechos de autor, franquicias exclusivas, tales como las de las estaciones de televisión, o aunque sólo sea la clientela con que cuenta un negocio establecido, todo esto son bienes tangibles.

¿Pero es que los bienes "reales", es decir, la tierra, carecen hoy importancia? ¡De ningún modo! Innegablemente, en la agricultura la tierra es tan esencial como siempre lo ha sido. Los fertilizantes químicos hacen que la tierra sea más productiva y, en este sentido, son substitutivos de la misma; pero, sin tierra, el fertilizante no produce nada. La tierra sigue siendo esencial.

La pauta de propiedad de la tierra sigue ejerciendo gran influencia en la actuación de la agricultura de toda nación. Esto es cierto respecto, virtualmente, a todos los sistemas de propiedad. Cuando la tierra está concentrada en pocas manos, tal como sucede en algunas partes de América Latina, de ello se derivan ciertas consecuencias. Cuando la tierra está dividida en millares de pequeñas parcelas, que exigen que cada agricultor cultive varias extensiones diminutas, tal como sucede en algunas partes de Europa, los resultados que se encuentran

han de ser distintos.

Veamos por vía de ejemplo, una alta concentración de la propiedad. Si únicamente contadas familias o entidades son dueñas de la mayor parte de la tierra buena, adecuada para la obtención de un producto básico determinado, de ello cabe esperar varios efectos indeseables. Uno de éstos es que los arrendatarios o trabajadores no tendrán fuerza alguna para negocios con el fin de obtener ingresos o salarios favorables seguirán en la pobreza. Otro de esos efectos es la subutilización de la tierra. Otro puede ser la falta de aptitud para el progreso. Un cuarto efecto es que el ingreso que recibe el terrateniente quizá lo gaste en consumo de artículos de lujo o posiblemente vaya destinado a inversiones en otro país, en lugar de que se reinvierta en el propio país del dueño.

Perdóneseme la repetición, pero sólo estoy ilustrando los posibles efectos de las instituciones de posesión de la tierra en la agricultura de una nación. Otros oradores examinarán este tema de modo más completo. Estoy sentando un principio que quiero enunciar con énfasis. He llegado a convencerme de que un sistema económico de propiedad privada y compra y venta voluntarias puede dar resultados satisfactorios únicamente si la propiedad está distribuida de modo bastante justo entre la población. La concentración excesiva de la riqueza es incompatible con esta clase de sistema económico. Incluso es una amenaza para la democracia en sí.

En los Estados Unidos somos afortunados, puesto que la propiedad de la tierra quedó distribuida entre millares de ciudadanos nuestros cuando llegaban de Europa o se trasladaban de las costas al interior del país. No fue sino hasta hace una o dos generaciones cuando la tierra comenzó a escasear. En algunas partes de América Latina la historia fue algo distinta.

Cuando la propiedad de la tierra o, en la actualidad, la de bienes intangibles no está distribuida entre una gran parte de la población, o si se niegan oportunidades a un número muy grande de personas, un simple sistema de intercambio en el mercado no alcanzará las metas que para él hemos establecido. Ya no será adecuado un solo sistema. Las naciones modernas han llegado a esta situación. Como resultado de ello, la mayoría de dichas naciones instauran otros mecanismos para que orienten la economía.

Permítaseme enumerar, a título de ejemplo, unos pocos de los mecanismos que utilizamos en los Estados Unidos. Todas las naciones de América Latina emplean también uno o más de ellos.

1. Límites a la propiedad de bienes. En los Estados Unidos no hemos limitado la cantidad de tierra que puede ser propiedad de una persona. Se ha sugerido que deberíamos restringir la extensión de las tierras poseídas por sociedades mercantiles. Sin embargo, por medio de las leyes antimonopolios limitamos la magnitud de algunas sociedades mercantiles, tanto de la industria como del comercio.

Limitamos la propiedad en cuanto está afectado el uso público.

Si se necesita una propiedad privada para un uso público, tal como una carretera, el gobierno tiene facultades para retirar dicha propiedad de manos de particulares (con indemnización). La autoridad para proceder de este modo se conoce con la denominación de "derecho de dominio eminente".

2. La posesión de tierras está también restringida de otro modo. No se la puede utilizar de modo que cause perjuicio a la comunidad. Son ejemplo contemporáneo de ello las leyes que prohíben la contaminación del agua y el aire. Algunos municipios exigen que se combatan las malas hierbas de los solares vacantes. Tenemos algunas leyes que pueden obligar al agricultor a la conservación del suelo (es decir a que impida la erosión o que el mismo se dañe en alguna otra forma), pero a menudo no se las aplica. Por el contrario, inducimos a los agricultores a que protejan el suelo subsidiando las prácticas de conservación.
3. Derecho a organizarse para la acción colectiva. Como contrapeso al poder de los grandes terratenientes y de las grandes sociedades anónimas, hemos reconocido el derecho a organizarse para la acción colectiva. La mano de obra industrial ha negociado colectivamente con sociedades anónimas industriales. Los trabajadores profesionales y oficinistas están actualmente organizándose. Los jornaleros asalariados de las granjas de California han conquistado, por último, el derecho a negociar con los dueños más grandes de explotaciones agrícolas. Y los pequeños agricultores que producen cosechas o aves de corral bajo contrato están formando, paulatinamente, asociaciones por cuyo conducto puedan negociar con las empresas elaboradoras de alimentos.
4. Gravámenes y subsidios fiscales

Las naciones modernas han convertido el sistema fiscal en un instrumento que ha de servir a un millar de fines. Este punto hemos de dividirlo en:

- a. Subsidios directos. Utilizamos rentas fiscales en ayuda a muchos grupos a quienes no ha sido posible participar de nuestra riqueza nacional. Estos grupos son los de personas sin empleo, físicamente lisiadas, madres abandonadas y ancianos.

Las rentas fiscales sostienen muchos servicios sociales. El más importante de ellos es la educación. Posiblemente le sigan en importancia los servicios para la salud y los de infraestructura, tales como carreteras.

Ayuda a empresas. Subsidiarnos nuestra marina mercante, nuestras líneas aéreas secundarias y nuestra agricultura. La lista de empresas que reciben subsidios federales es larga.

- b. Gravámenes fiscales: estímulo indirecto y subsidios indirectos. Los impuestos más utilizados son: impuestos

Prediales, impuestos sobre la renta personal, impuesto sobre la renta de las sociedades mercantiles, impuestos sobre ventas, impuestos sobre consumo, y derechos aduanales. Los derechos aduanales son una fuente relativamente pequeña de nuestra renta fiscal.

Otras naciones han escogido un conjunto de políticas distinto al que tenemos en los Estados Unidos. Por ejemplo, algunos países tienen leyes que reglamentan las condiciones del contrato de arrendamiento con el que un agricultor puede tomar en arriendo tierras de un dueño. Son bastantes los países que confían más marcadamente que nosotros en la reglamentación de las exportaciones e importaciones como medio orientador de su economía interna.

Permítaseme añadir unas palabras más acerca de los gravámenes fiscales. A menudo decimos que percibimos impuestos ya que tenemos que pagar escuelas, caminos, y ejército. Esto es verdad, pero también utilizamos los impuestos como instrumento orientador de nuestra economía. En no pequeña medida lo utilizamos para compensar la inequitativa distribución de la propiedad de bienes reales e intangibles en nuestra nación.

El escalonamiento de nuestros impuestos sobre la renta constituye un ejemplo manifiesto de ello. Una persona rica paga, por concepto de impuestos, un porcentaje de sus ingresos más alto que el que paga una persona pobre. Tienen casi igual importancia, aunque quedan más ocultas, las exenciones permitidas en nuestros impuestos sobre la renta. Pocas personas comprenden cuán poderosa es la fuerza del privilegio de la exención. Por ejemplo, la mayoría de los médicos niegan que estén recibiendo subsidio federal alguno. Pero cuando el gobierno me permite restar de mis ingresos, por los que pago ingresos sobre la renta, parte de mis gastos médicos, está subsidiando a médicos y hospitales.

Hay otro empleo más de los impuestos. Es el que se refiere a la llamada "nueva economía" keynesiana que afirma que las tarifas de impuestos deben ajustarse, aumentándolas o rebajándolas, de acuerdo con el estado de empleo o de desempleo que se observe en la economía. No es esta la ocasión adecuada para que examinemos esa política. Permítaseme decir, únicamente, que nuestro temor a la crisis industrial nos ha llevado a que dispensemos un trato favorable al dinero que va a parar a las inversiones. Sin embargo, algunas de estas concesiones quedan disminuidas o se les puso fin hace un par de años, en un esfuerzo por detener la inflación.

Por último, los impuestos que afectan a los terratenientes y la tierra tienen mucho que ver con el modo en que se utiliza a ésta última. Estos impuestos influyen también en la distribución de beneficios.

Probablemente el principio dominante casi sea una paradoja. Se trata del principio que sostiene que los impuestos que se señalan a la tierra de acuerdo con su productividad en potencia hacen que la tierra sea más productiva. Si los impuestos que gravan sus tierras son bajos, el terrateniente rico puede permitir que una tierra buena permanezca oíosa, quizá destinándola a coto de caza. Por otra parte, si los im-

-puestos se cobran en proporción a la productividad en potencia, las consecuencias son distintas. Entonces, esa tierra buena estará catada con un valor más alto y se cobrarán impuestos elevados. Probablemente el dueño tenga que ponerla en uso intensivo.

A título de ejemplo contrario, la tierra quizá fuese productiva pero estuviese también muy sujeta a erosión. Quizá fuese deseable dedicarla a pastos o, posiblemente, a arboleda. Esto haría necesario que se la gravase con un impuesto de tarifa baja; de otro modo, el dueño no podría permitirse acción alguna para contener la erosión.

"El poder fiscal es poder de destruir". Este es el viejo adagio que encierra una gran parte de verdad. Incluso los subsidios directos e indirectos de los que antes hemos hablado encierran un componente negativo, ya que si algunos negocios o empresas reciben ayuda fiscal, todos los demás que con él compiten se encuentran, por este hecho, en desventaja; además, con demasiada frecuencia una regla fiscal que al parecer ayuda a la mayoría de la población contiene una disposición oculta o alguna escapatoria que proporciona beneficios aún más grandes a determinadas personas ricas. Se sostiene que el agricultor corriente de los Estados Unidos ve lesionada su capacidad competidora por los beneficios fiscales que gente adinerada ajena a la agricultura, tal como estrellas de cine, pueden obtener invirtiendo en tierras o ganado. En verdad, el poder fiscal puede convertirse en poder para destruir.

Pero prefiero volver al punto de vista positivo y optimista. El poder para señalar impuestos es también poder para estimular, mejorar la equidad y estabilizar. Si las rentas dimanantes de los impuestos se emplean inteligentemente, el poder fiscal puede ser también el camino que lleve a un apreciable desarrollo de los recursos de la nación.

En una nación ilustrada, la propiedad hereditaria de la tierra ya no es una fuente de categoría social y de poder político y económico tan exclusiva como lo fuera anteriormente. En muchos países, la posesión de la tierra está repartida entre muchas personas más. México se destaca entre los países que hicieron un cambio de gran importancia en su posesión de la tierra. Pero en casi todas partes la posesión de la tierra ha cedido algo de su poder a las clases técnicas y de dirección que están surgiendo. Y, por encima de todo, los gobiernos han utilizado diversas medidas para orientar la economía. La más poderosa de entre estas medidas puede ser muy bien la política fiscal.

NOTAS DE PIE DE PAGINA

- ¹Edmundo Flores, Tratado de Economía Agrícola, Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1961, pág. 33 citas anteriores tomadas de Gunnar Myrdal, Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas, Fondo de Cultura Económica, México, 1959, pág. 35; y C. E. A. Winslow, The Cost of Sickness and the Price of Health, Series monográficas, Núm. 7, Ginebra, pág. 9
- ²Soschil Kuwan Day, "International Economic Policies in Aid and Trade, "Theme Papers, Fourteenth International Conference of Agricultural Economists, Minsk, URSS, Agosto de 1970, Universidad de Oxford, Institute of Agrarian Affairs.