

# LA POLÍTICA FISCAL EN LA ALIANZA PARA EL PROGRESO

ANGEL NAVARRO DESHON

Entre los compromisos que Nicaragua ha incurrido como uno de los signatarios de la llamada Declaración a los Pueblos de América, el que se refiere a efectuar reformas en las leyes tributarias "para exigir más a quienes más tienen", ha producido en los nicaragüenses la incómoda sensación de que nuestros bolsillos particulares se verán afectados en mayor medida que la acostumbrada hasta ahora. El propósito correlativo —expresa el mismo documento— de "castigar severamente la evasión fiscal", inclina a pensar que tal cosa, va en serio. Ante estas realidades, el espíritu con que se toma la inevitable posibilidad de nuevos impuestos, varía, desde la reacción negativa pasando por la resignada aceptación, para finalmente justificarlos como un mal menor, y poder obtener a manos llenas la ayuda económica de nuestros hermanos del Norte.

Es lamentable y notorio, que pocos han percibido en estos enunciados algo verdaderamente positivo, o al menos no parece que haya una clara comprensión de que las reformas tributarias no son una burda maniobra que se nos impone para sacarle el dinero a los ricos, sino que tiene su sentido en una política de desarrollo económico que a todos deberá beneficiar como colectividad nacional. Incluso pareciera que nuestro Gobierno, como queriendo cumplir rápidamente sus obligaciones contraídas para recibir los ansiados fondos, se apresurase a llenar en el papel, ciertos requisitos mínimos y formales. Así se nota obviamente, que los recientes proyectos de reforma tributaria dados a entrever al público, no se derivan del estudio de nuestras realidades, ni parecen encontrarse integrados —al menos no lo sabe la opinión pública— en una programación global de nuestra política económica. Tal vez el régimen, preocupado muy exclusivamente por la conservación del poder, que cree que es lo vital y primordial de sus acciones gubernativas, no tiene el tiempo y la tranquilidad de espíritu para crear en Nicaragua el estado de conciencia colectiva indispensable para que nuestro pueblo comprenda y valore los objetivos de la Alianza para el Progreso. Y la importancia que se concede a la promoción de un estado mental adecuado, se deduce de la Resolución E, de la Carta de Punta del Este, que declara que para conseguir los fines de la Alianza, "es indispensable que la opinión pública esté cabalmente informada de las causas que han determinado este movimiento, de los objetivos que persigue y de las realizaciones que sucesivamente vaya alcanzando", y más adelante resuelve "señalar a los gobiernos... la necesidad de divulgar el proceso de desarrollo económico y social que va a inspirarse en la Alianza para el Progreso...".

Respondiendo a la amable invitación del Director de REVISTA CONSERVADORA, intentaremos hacer una modesta aportación a este entendimiento, y con una finalidad más de divulgación que de técnica, vamos a presen-

tar un poco de teoría en los aspectos particulares de la Política Fiscal como instrumento del Desarrollo Económico. Y así como dijo una vez John Maynard Keynes, que en las ideas económicas de los políticos, siempre se ocultaba un viejo economista de hace cincuenta años, puede hoy afirmarse, con mayor tranquilidad, que en los programas de la Alianza para el Progreso, se encuentra subyacente toda una Teoría del Desarrollo Económico de la más reciente y prestigiada filiación. Aunque el propósito de este trabajo no es el de cubrir el extenso territorio de dicha teoría, nos referiremos esquemáticamente a su problemática general, porque sólo explicando un poco ciertos conceptos del Desarrollo Económico, podrá entenderse el papel que en ello juega la Política Fiscal.

## I

Apartando los valores de carácter sociológico e histórico-cultural que implica la idea del Progreso, el crecimiento se mide —en términos cuantitativos— como un incremento del ingreso por habitante o lo que viene a significar lo mismo, una creciente capacidad para disponer de bienes y servicios. El término Producción, o su equivalente monetario denominado por los economistas Producto Nacional Bruto, dividido por la población, da por resultado lo que se conoce como el producto por habitante, concepto que a su vez sirve para dar la medida del crecimiento. Es útil, para lo que sigue, detenerse un poco en un breve ejercicio de lo que pudiéramos llamar la "aritmética" del crecimiento, que se concreta en las siguientes proposiciones: 1) Si la producción nacional o Producto Nacional Bruto crece a un ritmo igual al del aumento de la población, es claro que el producto por habitante permanece constante. Si la población de Nicaragua crece con una tasa promedio del 3.5% anual, aunque el Producto Nacional Bruto estuviese aumentando al mismo ritmo, podría decirse que no hay crecimiento económico —en el sentido antes expresado— y por consiguiente la economía se encuentra en un estado de verdadero estancamiento; 2) Si como hemos dicho, el equivalente real del crecimiento es la capacidad de la población para disponer de bienes y servicios, la expresión monetaria debe referirse a un poder de compra constante, fijado con relación a un año base. Esta aclaración es de importancia por la frecuencia con que se usan las estadísticas corrientes de producción y de exportación para señalar un crecimiento, que en realidad está disfrazado en valores monetarios cambiantes; 3) Un crecimiento económico sostenido —o incremento real del ingreso por habitante— sólo puede obtenerse si se mantiene una determinada tasa de Formación de Capital Real.

En lenguaje vernáculo, tal cosa implica por parte de la comunidad en su total, una mayor diversificación de la producción nacional —y en nuestro país de la capaci-

dad para importar— en el sentido de dedicar una mayor proporción de recursos materiales y humanos a la producción de cosas tales como carreteras, viviendas, equipos, etc., y menos a la obtención de artículos de consumo como alimentos, bebidas, automóviles y otros de uso duradero, pero no productivo. Cuál ha de ser esta proporción, depende de la tasa de crecimiento que nos proponemos como meta, y a este respecto, los programas contemplados en la Alianza para el Progreso, son también muy específicos. Así, en el Título Primero, párrafo 2, de la Carta de Punta del Este, se dice "que para alcanzar sus objetivos dentro de un plazo razonable la tasa de crecimiento económico en cualquier país de la América Latina no debe ser inferior al 2.5% anual por habitante." Tomando en cuenta, por otra parte, que la depreciación del equipo capital que debe reponerse en una nación, se estima generalmente en un 10% anual, esto indica que para que aumente la producción se necesita que exista nueva inversión de capital real, del mismo modo que una empresa particular en expansión, no solo debe reservar su depreciación, sino aumentar sus plantas y equipos para manejar una producción mayor

En el afán de no complicar con detalles técnicos de difícil explicación el presente razonamiento aceptamos como válidas las anteriores conclusiones, y respaldados al mismo tiempo por estimaciones realizadas por organismos internacionales, nos importa dejar sentado como algo implícito en la Alianza para el Progreso que la inversión de nuevo capital en la América Latina debe ser superior al 5% de la producción nacional. Finalmente, sumando el porcentaje de depreciación admitido —el 10%— se concluye que la inversión total anual o lo que los economistas llaman Inversión Bruta, no debe ser inferior al 15% del Producto Nacional.

El meollo de la teoría del desarrollo que sustenta la Alianza para el Progreso, se encuentra plasmado en los anteriores conceptos cuantitativos del crecimiento. Por eso, aun a riesgo de falta de claridad para nuestros lectores, no podríamos omitirlos en nuestro estudio, por razones que se resumen en las siguientes preguntas: a) Existe en un país subdesarrollado como el nuestro la posibilidad económica e institucional para que la población ahorre —e invierta en capital— por lo menos el 15% de su ingreso? b) Puede ahorrarse tal porcentaje sin sacrificar a la población a perpetuarse en bajos niveles de consumo? c) Lo que ahorran los grupos de altos ingresos se orienta hacia la reposición y nueva inversión productiva? d) Cuál es en definitiva el potencial de ahorro interno, y cuánto se requiere de ayuda externa para completar los porcentajes de Inversión Bruta adecuados a un ritmo de crecimiento del 2.5% anual?

La respuesta tradicional ha sido que no hay ahorro suficiente en nuestros países, precisamente porque comunidades muy pobres a niveles de subsistencia necesitan consumir todo su ingreso.

El corolario inmediato es entonces que sólo mediante el impulso externo puede un país subdesarrollado alcanzar porcentajes de inversión de capital indispensables para aumentar su producción a un ritmo satisfactorio y apropiado para un crecimiento equivalente al ingreso por habitante. Esta actitud teórica se ha modificado recientemente a la luz de un mayor análisis de nuestras realidades estructurales. Hoy se afirma —y aquí surge el ar-

gumento toral de la política fiscal— que si bien hay en cierta medida insuficiencia de ahorro en los sectores de población pobres, paralelamente existe en los grupos de altos ingresos una capacidad de ahorro que no se orienta hacia la inversión productiva. El prestamista que ofrece dinero a altos tipos de interés para fines consuntivos o suntuarios; el rentista que acumula bienes raíces para especular con ellos o vivir de arrendamientos; el millonario dispendioso que se construye lujosas residencias o inmobiliza sus ahorros en bancos extranjeros, etc., se consideran formas de inversión típicas de los sectores de altos ingresos de Latinoamérica, que se estiman defectuosas para el desarrollo económico porque no dan lugar a verdadera formación de capital real que mejore el potencial productivo de la comunidad. Admitida pues por una parte la innegable insuficiencia de ahorro que requiere y justifica la aportación internacional, hay siempre un potencial de inversión interna que podría ser movilizado reorientándolo hacia la formación de capital productivo.

## II

Admitida la descripción que hemos hecho del proceso del desarrollo económico, dos medios se ofrecen principalmente para inducir mayores niveles de inversión en una comunidad: 1) La política monetaria y 2) La política fiscal. La primera consiste en la creación de incentivos apropiados para el ahorro mediante instituciones especializadas, legislación que permita a la banca comercial la atracción de fondos privados, o en último término forzando el ahorro por la creación inflacionaria de dinero por parte del Banco Central. Estas medidas monetarias han sido ensayadas en muchos países, y en Nicaragua recientemente el ahorro institucional aunque ha dado resultados apreciables, es todavía insuficiente para las necesidades globales de inversión. Sin embargo, los ahorros de instituciones financieras especializadas, los dividendos de sociedades anónimas nuevas y los depósitos a plazos en los bancos comerciales, siempre tendrán que competir con las colocaciones de dinero y otras actividades rentísticas, que siguen produciendo rendimientos del 30 al 50% de la inversión. En suma, la dificultad fundamental de la política monetaria para promover la inversión apropiada, es que en nuestro ambiente de muy desigual distribución personal de los ingresos, la concentración de los recursos financieros y su reinversión en lo que es tradicionalmente rentable para sus poseedores, constituye un círculo vicioso imposible de romper por el simple juego del incentivo monetario.

Por otra parte, las posibilidades de la Banca Central para promover una mayor demanda interna permitiendo cierto grado de inflación, tiene graves inconvenientes en nuestros países, y la resistencia de los organismos monetarios a la financiación de la inversión por creaciones netas de dinero, se apoya en la autorizada opinión de instituciones internacionales como el Fondo Monetario y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. La financiación inflacionaria de las inversiones públicas y privadas evidentemente dan lugar a un grado mayor de ahorro —llamado ahorro forzado por los economistas— a través del aumento del nivel de precios de los artículos de consumo, pero choca con dos serias desventajas: 1) Por la alta proporción de los nuevos ingresos monetarios que se traducen en una mayor demanda de importaciones, la

presión sobre la balanza de pagos puede sobrepasar la capacidad real de importaciones; 2) Las elevaciones de precios se difunden a todos los artículos de consumo popular, y dando lugar a mayores utilidades de los empresarios, todo lo cual produce una redistribución del ingreso en favor de los grupos de renta superior.

Por todas estas razones, y aunque no se ha practicado lo suficiente para valorarla experimentalmente, se ofrece como medio alternativo la política fiscal, sustituyendo o complementando la acción de la política monetaria. Si quisiera resumirse en pocas palabras la función de la política fiscal en el desarrollo económico, podría decirse que su finalidad última es la de provocar o inducir, por medios directos o indirectos, una relación entre el consumo y la inversión total de la comunidad, apropiada a una determinada meta de crecimiento. Aparte por tanto del fin restringido de recabar fondos para sufragar la administración pública, la política fiscal se propone al mismo tiempo producir deliberadamente ciertos efectos en el mecanismo económico, mediante la ordenación especial de los impuestos y la canalización de los gastos públicos, concordantes con los objetivos generales del desarrollo.

En la formulación de sus medios de acción, las declaraciones de la Alianza para el Progreso, no mencionan de manera expresa la preferencia por el uso de los instrumentos fiscales, en la forma que lo venimos describiendo, pero es manifiesto que tanto para la financiación interna de los planes de desarrollo, como para la ejecución de gran parte de los programas especiales, se intenta valerse de la acción estatal en medida muy superior a la que se acostumbra en la América Latina. Se deduce también de la misma programática de Punta del Este que la mayor parte de la ayuda externa ha de canalizarse a través del Estado para realizar preferentemente inversiones de capital social, que posteriormente deberán crear el ambiente para una mayor rentabilidad de la inversión privada para la producción en actividades de demanda interna que hoy se realizan en escala económica.

El mecanismo operativo de la política fiscal puede describirse de manera general en términos relativamente sencillos, aunque su implementación práctica depende de condiciones locales e institucionales peculiares de cada país. Tal mecanismo en lo esencial se propone lo siguiente: 1) Colectar fondos de los grupos de altos ingresos mediante los impuestos para a) efectuar directamente por el Estado cierto tipo de inversiones públicas, o b) proveer a las instituciones crediticias públicas y privadas, de medios monetarios para la financiación de inversiones privadas o comerciales, c) transferir de manera simple y directa el poder de compra a los sectores más pobres o redistribuir el ingreso real mediante las prestaciones gratuitas de la política social. Debería también agregarse que en sistemas fiscales como el nuestro, el objetivo redistributivo de la política fiscal se cumple en parte, modificando la estructura tributaria sustituyendo la imposición indirecta por la directa, bajando así los precios de los artículos de consumo popular, lo cual equivale a aumentar el poder de compra de los sectores más pobres.

### III

Vamos a entrar ahora en un examen más detallado sobre los aspectos específicos de las reformas fiscales.

Conviene en primer lugar establecer como criterio valorativo, que no puede concebirse lo puramente tributario, sin hacer referencia a la política de gastos públicos que en último término justifica la imposición. Las declaraciones de la Alianza para el Progreso, sólo mencionan la reforma de las leyes tributarias, y esto motiva que la atención general se polarice en lo puramente impositivo, como si con ello se hubiese dado a los Gobiernos el puro mandato de "gravar más a quienes más tienen", sin pensar que el impuesto no es más que una fuente de fondos que se explica y justifica solamente en función del destino que se les da a través del Gasto Público. La relación que debe existir entre estos dos aspectos —impuesto y gasto— es lo que da la tónica de la reforma fiscal y lo que en último término califica la eficacia de la política fiscal para promover el desarrollo económico, y sólo conociendo por anticipado el plan inversionista del Estado es que puede decirse que la reordenación tributaria cumple verdaderos fines socio-económicos. Por tanto, todo lo que antes se ha dicho, y lo que diremos a continuación de las reformas tributarias, supone que ellas no tienen razón de ser por sí mismas, sino integradas funcionalmente en una programación general del desarrollo económico.

"Exigir más, a quienes más tienen" se traduce en la práctica en establecer el impuesto progresivo sobre la renta para distribuir la carga tributaria y además gravar la posesión de bienes raíces cuando de hecho existe una marcada desproporción en la propiedad de los mismos. Es muy frecuente, no obstante su aceptación como criterio de justicia contributiva, confundir la progresividad con la proporcionalidad, sin darse cuenta que lo primero implica esencialmente un tratamiento "desproporcionado y discriminatorio" para los que más tienen. Buscar la justificación moral a tal discriminación y desproporción, no nos interesa por ahora, puesto que casi pudiera decirse que ello es un problema de tipo filosófico que aun no tiene solución satisfactoria en la Teoría de la Hacienda Pública. El hecho básico es que la mentalidad contemporánea hoy no lo discute en este plano y lo acepta en la práctica fiscal de todos los países civilizados. Desde el punto de vista económico, es necesario hacer importantes distinciones, puesto que el término "renta" aplicado a un sujeto contributivo engloba ingresos del más variado origen, que no tienen la misma significación en cuanto a la forma como se obtiene. Así no son lo mismo —económicamente hablando— los ingresos que provienen del simple hecho de la propiedad de factores de la producción —tierra y capital— de aquellos que constituyen remuneración por los servicios del trabajo. Luego la reforma tributaria que no atienda a estas distinciones, pierde de vista los diferentes efectos que puede producir un mismo tipo de imposición sobre la renta, cuando es diferente la forma como se percibe. El simple sentido común popular nos dice que no es lo mismo que una persona reciba su ingreso por su trabajo que otra que "vive de sus rentas" aunque ambas perciban la misma cantidad. Y en realidades económicas como la nuestra, es notorio que los ingresos individuales que se derivan del trabajo corresponden precisamente a los de los sectores más pobres, mientras que la renta que proviene de la remuneración de la propiedad de la tierra y del capital es por lo general la de los sectores de altos ingresos. En con-

secuencia, el impuesto sobre la renta aplicado al salario, resta poder de compra al sujeto impositivo que sería aplicado al consumo y no al ahorro, y por consiguiente reduce la demanda, presumiblemente de bienes de producción interna. En cambio, el impuesto sobre la renta cobrado sobre otros ingresos de propiedad o de capital, repercuten más sobre la capacidad de ahorro que sobre la de consumo. Si bien entonces parece obvio evitar el gravamen de los ingresos que provienen exclusivamente del trabajo, resulta difícil la decisión sobre la forma de hacer tributar las remuneraciones de la propiedad y del capital.

Pareciera que donde el ahorro de las clases altas da lugar a auténticas inversiones productivas, no hay razón válida para gravar dichos ingresos de manera excesiva y prohibitiva, puesto que a priori no hay criterio para preferir que sea el Estado el que realice tales inversiones que en todo el sentido de la palabra pueden llenar una función social. El gravamen especial, altamente progresivo, quedaría entonces para aquel tipo de ingresos cuyo ahorro — por naturaleza e ideosincracia de sus perceptores no se traduce en verdadera inversión productiva, por lo que el Estado, en verdad, podría darles un destino más acorde con el interés colectivo. En la práctica resulta de una dificultad casi insuperable poder establecer cuáles son los ingresos de propiedad y de capital que de acuerdo con las distinciones anteriores, conviene gravar más fuertemente. Pero si se admite que lo general en la América Latina es que la mayor parte de los ahorros se oriente defectuosamente — como lo afirmábamos en la primera parte de este trabajo — no cabe duda entonces que se impone la necesidad de una tributación altamente progresiva para la generalidad de los ingresos altos, haciendo las excepciones para los que demuestren a posteriori que han efectuado inversiones productivas. Por ejemplo la prueba de instalación de empresas calificadas dentro de un programa de desarrollo económico; la construcción de viviendas y mejoras para el personal de las haciendas; las participaciones y prestaciones especiales a los trabajadores, etc., pueden ser objeto de deducciones para fines de impuesto sobre la renta.

Todo esto nos indica que la reforma tributaria tiene que tomar en cuenta tal variedad de situaciones y factores, que es inconcebible que pueda proyectarse sin un estudio profundo de nuestras realidades, y una evaluación adecuada de sus repercusiones en la actividad económica.

Los impuestos sobre la propiedad que son también contemplados en la reforma tributaria, y ciertamente están recomendados expresamente en los programas de la Alianza para el Progreso tienen sin embargo un sentido económico muy discutible, y su justificación desde el punto de vista del desarrollo es más bien negativa. El hecho de gravar fuertemente la propiedad de bienes raíces tiene como finalidad desalentar la acumulación de la misma y evitar la inversión de los ahorros en nuevos activos fijos de poca rentabilidad social. Pero fuera de estos objetivos, de frenar la concentración de la propiedad, tales impuestos sólo de manera temporal y secundaria, constituyen fuentes de financiación del desarrollo económico e instrumentos permanentes de la política fiscal.

#### IV

Los documentos de la Alianza para el Progreso que nos sirven de base para nuestros comentarios, mencionan

de manera explícita la evasión fiscal como un problema de las economías latinoamericanas digno de recibir una atención especial. El compromiso de "castigar severamente la evasión fiscal" indica que la existencia de la misma en una escala muy notoria es una condición estructural de nuestras realidades económicas a la que se le concede la categoría de elemento causal o concomitante del estado de subdesarrollo de nuestros países.

Pareciera sin embargo, que la evolución del fenómeno de evasión fiscal, se tiende a explicarla de manera un tanto superficial, atribuyendo su existencia a factores de orden puramente administrativo sin profundizar en las causas de carácter socio-político y cultural que se encuentran subyacentes en las motivaciones que provocan el impulso a evadir el pago de los impuestos. Pensar que los impuestos establecidos no se colectan en volumen suficiente debido únicamente a deficiencias en los sistemas de recaudación y en la falta de severidad en las sanciones a la evasión, es ignorar el hecho que la renuencia del contribuyente a pagar lo que legalmente debe al Estado, encuentra siempre una justificación subjetiva que mitiga la conciencia de una posible culpabilidad moral. Desde este punto de vista, la evasión no se considera sancionable, y aparte de los auténticos delitos administrativos en los que de manera evidente interviene la venalidad, cohecho o soborno, la sociedad no califica deshonrosamente la práctica habilidosa por la que se elude el pago de un impuesto.

La configuración real de un sistema tributario depende por tanto del concepto del interés público que priva en cada sociedad y en cada época, tanto en la mentalidad de las autoridades que establecen los impuestos, como el que priva en la conciencia colectiva tal como se manifiesta en sus órganos naturales de expresión. Si la imposición sobrepasa lo que la opinión pública considera justo y razonable, es evidente que la sociedad no considerará delictuoso o falta de respetabilidad que los individuos traten de librarse de una carga que estima injusta o excesiva.

Aparte, sin embargo, de las motivaciones de orden psico-sociológico, no puede negarse que el movimiento instintivo a eludir el pago de impuestos, característico en América Latina, tiene una explicación concreta y objetiva en la falta de responsabilidad de los gobiernos en la administración de los fondos públicos. Si la falta de auténtica representación ciudadana en los regímenes de fuerza se traduce en decisiones puramente políticas que lesionan el sentimiento de libertad, nada hiere más al ciudadano que su conciencia de no ser partícipe en la confección de las medidas administrativas que afectan a su bolsa. Cuando los gobiernos al establecer impuestos se basan únicamente en el elemento coactivo que les permite colectarlos, y hacen caso omiso de su responsabilidad ante el ciudadano por la forma de gastarlos, es lógico que la evasión es la legítima defensa del contribuyente. A la luz de estas reflexiones — que son la realidad socio-política de la América Latina — la evasión fiscal no es un simple problema de sistemas de recaudación, sino una cuestión intrínsecamente ligada a los más hondos conflictos de la vida política que afectan a nuestras naciones en un ámbito superior a lo puramente fiscal. Entonces la "severidad en castigar la evasión fiscal" no pasa de ser una receta para mitigar los síntomas, pero no las causas pro-

fundas de la enfermedad. Los documentos de Punta del Este, al fin y al cabo, expresiones oficiales de los gobiernos signatarios, no pudieron ser específicos en este sentido, pero al no valorar con más detalles las condiciones políticas indispensables para el desarrollo económico, eluden dar la pauta para solucionar situaciones concretas que harán imposible la aplicación y el éxito de los programas de la Alianza para el Progreso.

## V

Este estudio no respondería al interés de los lectores que han tenido la paciencia de leerlo hasta aquí, si no nos refiriéramos de manera concreta a nuestra propia realidad nacional como campo de aplicación de una Política Fiscal fundada en los objetivos de la Alianza para el Progreso. Cumplir adecuadamente con esta demanda, requiere un análisis muy completo de nuestro sistema fiscal —que desde luego estamos obligados a intentar— pero ocuparía muchas más páginas de las que ahora podemos disponer. Podemos sin embargo plantear la cuestión en dos interrogaciones principales: 1) Puede el contribuyente nicaragüense recibir el impacto económico de una reforma tributaria que ineludiblemente resultará en una imposición mayor que la actual? 2) Está nuestro gobierno capacitado institucionalmente para ejecutar el tipo de política fiscal que hemos esbozado, y que se inspira en los postulados de la Alianza para el Progreso?

Desde el punto de vista estrictamente económico puede afirmarse en términos generales que ciertos sectores económicos pueden resistir una mayor carga impositiva sin graves consecuencias para la rentabilidad de la producción. Una afirmación tan radical debe fundarse desde luego en una prueba convincente, y debemos confesar que no poseemos los datos suficientes en que sustentarla. Dos razones importantes nos inclinan a mantenerla como cierta: a) La opinión autorizada del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, que desde el año 1950 estimaba que para los próximos períodos, el Impuesto sobre la Renta podría coleccionar aproximadamente sesenta millones de córdobas. Por tanto si dicho impuesto —por razones que no son del caso mencionar— ha tenido en los últimos diez años una recaudación inferior a veintitrés millones es evidente que en las condiciones de Ingreso Nacional de 1960 y los siguientes la capacidad tributaria no puede ser inferior a lo estimado como coleccionable en 1950 b) En países de estructura y estado de desarrollo económico similar al nuestro, el Impuesto Sobre la Renta representa porcentajes de los ingresos públicos superiores al de Nicaragua donde es inferior al 10%

Más importante que la capacidad cuantitativa, es la disposición social del contribuyente para pagar más impuestos. Pero como lo expresamos de manera abstracta y general, de la actitud del contribuyente depende su concepto sobre el interés público y del respeto que le merezca el Gobierno como administrador de los fondos del pueblo. Si en nuestro país parece existir un mayor grado de conciencia social en la ciudadanía que no hace difícil un reajuste mental en la opinión pública para asimilar nuevas actitudes, la desconfianza en el actual régimen político es un valladar insalvable para que una buena disposición de la ciudadanía se traduzca en mayor efectividad contributiva. Es evidente que el contribuyente —ante nuestra realidad política— seguirá sintiéndose justificado para practicar la evasión fiscal en la medida de su capaci-

dad y habilidad para eludir el impuesto.

La respuesta a nuestra segunda interrogación, podrá ser interpretada como política y partidista por muchos, pero su objetividad deberá ser indiscutible para quienes tengan la suficiente serenidad para valorarla. El Gobierno de Nicaragua carece de la capacidad institucional para adaptarse eficazmente a una política fiscal de acuerdo con los objetivos de la Alianza para el Progreso. Tal incapacidad, se plantea en los siguientes campos: 1) En lo político; 2) En lo presupuestario y en lo técnico.

1) Puede el régimen actual resolver el problema político de tal manera que resulte en un ambiente de paz y estabilidad indispensables para el desarrollo económico?

Los acontecimientos políticos cotidianos dan su respuesta cabal a esta pregunta y sería ocioso agregar comentarios. Económicamente hablando, el sostenimiento del poder político sin el suficiente consenso ciudadano, condiciona políticamente la aplicación del sistema tributario y obliga al gobierno a gastos militares, propagandísticos, etc., que no tienen asidero en ningún programa de desarrollo.

2) Debe decirse —en lo presupuestario— que la ordenación sistemática del Presupuesto Nacional de Nicaragua es simplemente defectuosa como clasificación de los ingresos y egresos estatales, pues no proporciona criterios para poderlos evaluar en sus efectos dentro de un programa global de desarrollo económico. Así por ejemplo, clasificar los gastos públicos por su finalidad externa o por la dependencia administrativa que los realiza, no es suficiente para apreciar sus efectos económicos. Por otra parte, la subdivisión que se usa actualmente en los presupuestos nicaragüenses, entre gastos corrientes y gastos de capital, de aparente significación económica, es muy simplista y fácilmente se nota la colocación arbitraria de las partidas. Ahora bien, tales aspectos puramente formales del sistema tributario, pueden solucionarse con relativa facilidad. Lo realmente importante es lo que podríamos llamar la ordenación real del presupuesto en cuanto manifestación de una estructura gubernativa intrínsecamente ligada a la modalidad política del régimen gobernante. Nuestros gastos públicos gravitan sobre nuestra economía como simple carga o costo de funciones administrativas de muy bajo rendimiento, y de servicios públicos ineficientes. Pocos ejemplos serán suficientes como ilustración de las anteriores aseveraciones. Apartando toda suspicacia política es inadmisibles desde el ángulo económico que en un país como el nuestro se dedique más del 25% del Presupuesto al mantenimiento de los gastos militares que ni directa ni indirectamente son indispensables para el desarrollo económico.

Ante estas realidades, la teoría de la política fiscal de la Alianza para el Progreso, pierde toda su consistencia como instrumento de desarrollo económico aplicable a Nicaragua. En este caso, la objetividad intelectual del economista al exponer conceptualmente los principios, tiene que dar paso a la responsabilidad moral del ciudadano al intentar plasmarlos en una realidad concreta. Y si la política fiscal moderna que contempla un grado de intervención estatal mucho mayor que la acostumbrada, es admisible aun dentro del modus operandi de la sociedad libre y el sistema de mercado, sería en cambio peligroso instrumento de opresión en regímenes políticos que no se fundan auténtica y efectivamente en la Democracia Representativa.