



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



Política fiscal y ocupación plena

Lobo Alderete, Julio A.

1949

Cita APA:

Lobo Alderete, J. (1949). Política fiscal y ocupación plena.

Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios".
Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

ORIGINAL

I N S T I T U T O D E F I N A N Z A S
A R G E N T I N A S

Trabajo sobre:

P O L I T I C A

F I S C A L

Y

O C U P A C I O N

P L E N A

Correspondiente a 5º Año del Doctorado

Alumno: JULIO ARGENTINO LOBO ALDERETE

Registro: 9172

Curso: 1949.

Julio Lobo Alderete

Top: TESIS
N.º 3210
L4

BIBLIOGRAFIA

OBRAS CONSULTADAS :

- 1.- BEVERIDGE: Ocupación Plena en una sociedad libre.-
- 2.- BUCK: El presupuesto de los gobiernos de hoy.-
- 3.- EL TRIMESTRE ECONOMICO: Artículo sobre "Política fiscal y ciclo económico" (Colección año 1946).-
- 4.- GAYER ARTHUR: Obras públicas en la prosperidad y depresión.-
- 5.- HANSEN ALVIN: Política fiscal y ciclo económico.-
- 6.- INSTITUTO DE ESTADISTICA DE LA UNIVERSIDAD DE OXFORD: La economía sin paro forzoso. (Artículo de Schumacher en especial).-
- 7.- KEYNES JOHN MAYNARD: La teoría general de la Ocupación, el Interés y el Dinero.-
- 8.- MEADE: Economía - La ciencia y la Política.-
- 9.- MOUTON: La nueva concepción de la deuda pública.-
- 10.- NATHAN ROBERT: Camino de la abundancia.-
- 11.- NITTI FRANCISCO: La ciencia de las Finanzas.-
- 12.- REV. CIENCIAS ECONOMICAS: Agustín Lázaro Financiación a déficit.- (Ejemplar de agosto de 1948)

_____))))) o (((((_____

INDICE GENERAL

POLITICA FISCAL Y OCUPACION PLENA

SISTEMAS TRIBUTARIOS

	Página
Finalidades de un sistema tributario	1
Finalidad redistributiva	5
Límites de la presión tributaria redistributiva	6
Repercusiones en los campos de inversión	8
Otras formas de aplicación con finalidades redistributivas de los sistemas impositivos	9
Los sistemas tributarios como elementos de estabilización	11
Influencia de los gastos públicos dentro del conjunto de ingresos y relaciones con las finalidades antiinflacionistas de los sistemas tributarios	13
Política fiscal compensatoria	16

DEUDA PUBLICA

Deuda pública	22
Relación entre inversiones públicas y privadas	30
Efectos de la deuda pública	31
Otros efectos	33
Límites de la deuda pública	34
Deuda pública e inflación - Relaciones	37
Relaciones entre la presión tributaria y factores de aumento en los ingresos totales	39
Deuda pública interna o nacional	41
Otros problemas que surgen de las finalidades del gasto primario	43
Financiación de la deuda pública emergente de déficit presupuestales provocados	45

S I S T E M A S

T R I B U T A R I O S

POLITICA FISCAL Y OCUPACION PLENAFINALIDADES DE UN SISTEMA TRIBUTARIO

La posición de los elementos que configuran un sistema tributario dentro de lo económico, deben referirse a la necesidad de obtener recursos suficientes para lograr cubrir los gastos públicos, o más exactamente, los gastos que origine el normal funcionamiento de los servicios públicos. Esto, de acuerdo a la lógica financiero económica clásica, que consideraba que ciertas finalidades -(redistributivas, anticíclicas, compensadoras, etc.)- no podían ser objetivos inmediatos o necesarios de la aplicación de los recursos y medios de un sistema determinado de tributación.

La aplicación de tales recursos y medios dentro de los sistemas tributarios en la parte finalista de los mismos ha variado sin embargo en algunos puntos fundamentales con respecto a la concepción clásica que podríamos llamar ortodoxa; y considerando que la economía dá los elementos necesarios para la teoría de la Hacienda Pública vamos a estudiar las diferencias que surgen entre los fundamentos de la Economía Clásica que basamentan los hacendísticos, y los que corresponden a las concepciones surgidas a la luz de la experiencia de los años más recientes y su influencia en el campo tributario.

La economía clásica suponía una vinculación de oferta a demanda, en la cual la primera creaba la segunda, no pudiendo ocurrir por lo tanto paros generales o superproducciones también generales. Es bien conocida la "Ley de los Mercados" de Juan Bautista Say, por la que afirmaba que toda producción de cualquier tipo (oferta), procuraba su propio mercado (demanda); dándose por sentado asimismo que la empresa privada aprovechaba plenamente los recursos de productividad disponibles, en cuanto los salarios y precios mantu-

vieran una adecuada flexibilidad.

No se olvidaba por supuesto que los ingresos de la colectividad económica dependían de los gastos de la misma y cuando alguien retenía parte de su renta, se producía el decrecimiento de ingresos en otra persona, suponiéndose que si bien esto sucedía, era en situaciones parciales y nunca en generales, y que los recursos disponibles de esta manera por el ahorro se empleaban siempre por algún empresario en creación de nuevos capitales.

Sin embargo no es posible en la actualidad suponer que en todos los casos exista de las personas que ahorran el deseo que otros u ellos mismos apliquen inmediatamente tales recursos que dejen inactivos por el ahorro. De tal manera considerado el problema, en el que la empresa privada aprovecha todos los recursos existentes en una forma normal, la intromisión estatal perturba el libre juego de las fuerzas económicas, impide la utilización por parte de tales empresas privadas de algunos factores esenciales en el proceso productivo. Así, la creación de dinero, sin condicionar tal creación al conjunto valorado de bienes y servicios, puede quebrar el equilibrio en los sistemas de precios; coadyuvante con esta situación puede presentarse la utilización de factores necesarios para la actividad privada, y provocar con esta demanda adicional y la ruptura del equilibrio de los sistemas de precios ya citada, una inflación proporcionada en la medida y profundidad de la intervención estatal.

Por otra parte al disponer el Estado con su facultad de imposición de parte de la renta de la colectividad -para cubrir los gastos públicos-, se suma por un lado a la demanda de bienes y servicios, y por otro sustituye a la demanda privada en la medida de la tributación ingresada.

Elevando en último extremo el análisis, para que una Hacienda Pública esté saneada, según la concepción clásica, es necesario el

equilibrio presupuestal, pues a los aumentos de gastos que provoquen déficit, se producen aumentos de demanda que provocan rupturas de equilibrio inconvenientes.

Otros principios deducidos de esta base podrían ser los siguientes:

Imposibilidad del Estado de poder aumentar la actividad económica, pues la empresa privada procura la utilización plena de los recursos.

El presupuesto mínimo en su parte de gastos, es el de mayor conveniencia por el supuesto de que al afectar rentas privadas para su cobertura reduce inversiones, constituyendo los sistemas tributarios de demasiada presión, un obstáculo a la acumulación de capitales productivos.

Prosiguiendo también se deduce, que cierto tipo de impuestos que gravan en forma efectiva al capital -tales un impuesto medido sobre el capital y que su pago absorba la renta y realmente lo reduzca, o impuestos a la herencia de cuota elevada, etc.- son nocivos en alto grado pues afectan en mayor medida al ahorro privado. En cambio los indirectos que afecten en primer término al consumo o en segunda instancia las transferencias, no debieran considerarse tan nocivos como los anteriores, si bien los reparos desde el punto de vista social serían numerosos.

El financiamiento de los déficit presupuestales, merecería de cualquier índole en que fuera encarado, objeciones de la naturaleza siguiente:

Si se financia con aumentos de impuestos, estos significan reducciones de rentas, de la colectividad, y transferencias de poderes adquisitivos al Estado.

Si se realizara con adelantos bancarios podría crear una base falsa de crédito, sobre el que las instituciones llevarían una política de expansión, que no podría estar justificada por la produc-

tividad contemporánea a tal expansión, provocando una inflación crediticia con su extenso reflejo sobre los precios, al igual que sucedería en el caso de un emisionismo franco. Cuando fuera financiado con empréstitos, podría llegarse a una disminución en la acumulación de capitales privados, o provocar inflación que no será tan extensa ni profunda como con los anteriores sistemas; y en último término significaría la sustitución pura y simple a las acciones u obligaciones que las empresas privadas hubiesen podido colocar con mayores posibilidades económicas, en la inversión de tales valores así obtenidos.

Con las directivas que corresponden a los principios enunciados, se resolvería el problema de la plena ocupación con un sentido definido por una política fiscal tributaria de poca presión, de equilibrio presupuestal y uso del crédito público en forma restringida por sus ulteriores consecuencias inflacionarias así como desajustadoras del equilibrio crediticio y competitivas con las necesidades de índole privada.

Entrando en otro punto observaremos que la permanencia de un estado de ocupacion plena depende en gran parte de las variaciones de la renta nacional, y por sobre todo de su distribución.

Es evidente que si bien un sistema tributario no puede entrar a tomar como finalidad principal una más justa distribución de la renta, puede hacerlo en cambio como finalidad supletoria, pues de tal manera esta mas uniforme distribución, provocaría una extensión de los consumos, con sus repercusiones sobre las inversiones, disminuyendo los peligros de su posible insuficiencia para lograr la permanencia del estado de plena ocupación.

Así aparece el sentido redistributivo en los sistemas tributarios, a los que posibilitan la unión de las finalidades económicas con las sociales.

Ahora es lógico estudiar los márgenes dentro de los cuales deba mantenerse la presión con un sentido redistributivo, para que no sea destructora de capitales o del progreso técnico, sino que eleven la renta nacional y mantengan la plena ocupación de los recursos existentes.

LIMITES DE LA PRESION TRIBUTARIA REDISTRIBUTIVA

La mayor o menor cuantía del impuesto determina de parte del contribuyente "de jure" diversos tipos de reacciones y móviles cuyos resultados estarán determinados por dicha cuantía y la posibilidad de traslación de la carga impositiva.

Las cuotas de tipo progresivo de evidente propósito redistributivo pueden provocar remoción del impuesto en aquel tipo de industrias en que el proceso de racionalización sea posible; en las otras se producirá la eliminación en ciertos casos de aquellas que fueran marginales y en la gran mayoría se producirá la detención en la acumulación de capitales invertidos en las empresas que correspondan al tipo de rentas o capitales gravados.

Asimismo se producirá una corriente de inversiones hacia aquellas industrias en que la tasa de beneficios probables no haya descendido a consecuencia de dicho mayor gravamen progresivo, en relación con las anteriores industrias.

Esto por supuesto serían los reajustes a corto plazo, en sus relaciones que puedan incidir con la producción de paro friccional; paro que debería ser absorbido por la corriente de inversiones hacia otro tipo de industrias más rentables, siendo este último ajuste a largo o mediano plazo.

El aumento del adicional progresivo al impuesto a la renta, podría provocar el interés de no repartir los beneficios sino de capitalizarlos en la empresa; pues de esta manera eluden dicha sobretasa, tributando sólo por la tarifa normal. Esto generalmente sucede en aquellas sociedades que siendo dirigidas por unas cuantas personas de solvencia material elevada, prefieren dicha capitalización para absorber otras sociedades, extender una empresa, o sostener una situación de monopolio.

Esta situación podría traer aparejada, si las tasas progresivas son elevadas, una propensión de ahorro mayor por parte del público, que a su vez podría provocar en extensión más o menos variable, pa-ros forzosos. Por otra parte para mantener un estado de ocupación plena, exigiría mayores déficit presupuestales para compensar esa falta de inversiones privadas.

En general la alta gradación impositiva directa, estimula cualquier medio para evitarla, y provoca como ya hemos dicho la remoción cuando ella es posible. Por otra parte en aquellas empresas en que tal gradación alta obra rebajando su rentabilidad y haciendo actuar más rápidamente la ley de los rendimientos decrecientes, crea la posibilidad que las partidas de gastos queden subvencionadas por el Estado al tipo nominal de tributación al aumentar más allá de lo necesario los gastos de dichas empresas al efecto de disminuir los valores gravables.

Estimula por otra parte tal forma de imposición elevada los gastos fijos y aún provoca otros (publicidad, progapanda, mayor personal administrativo, etc.). El empresario trata por otra parte de llevar a cargar los costos con valores que correspondan a gastos particulares exclusivamente. Esta serie de medidas hará tender los precios hacia un aumento, pudiendo provocar de esta forma un desequilibrio indeseable para el mantenimiento de un estado de plena ocupación.

En una palabra, la finalidad redistributiva del impuesto medida en términos de tributación, es susceptible de provocar desajustes en los sistemas de producción y por repercusiones sobre la renta nacional, debe ser objeto de estudios para que tales inconvenientes puedan ser obviados, y asimismo considerar esta política anexa con la de equilibrio presupuestal para mantener constante la corriente de ingresos de la colectividad económica, base de la plena ocupación.

REPERCUSIONES EN LOS CAMPOS DE INVERSION

Cada inversión se realiza con miras de beneficios que serán calculados en las probabilidades existentes al momento en que tal inversión sea efectuada.

Si en un supuesto se aumentara la tasa del impuesto a la renta y su adicional, se produciría un cambio en las condiciones que los empresarios toman como básicas para formular sus planes y realizar sus inversiones.

Los riesgos de inversión están en relación directa con el tiempo y tipo de explotación. El impuesto al disminuir la renta derivada de la misma, provoca un aumento del tiempo en que el inversor mantiene comprometido su capital que inicialmente desembolsó.

La solución podría residir en tratar de lograr que todas las inversiones reales (compra de bienes de capital) fueran llevadas a la cuenta de costo de fabricación con la excepción de aquellas deducciones por depreciación que no fueran realmente reposiciones, y de esta manera desvincular las influencias directas, que un tipo progresivo de impuesto a la renta, ejercería sobre el monto de las inversiones en una colectividad económica.

OTRAS FORMAS DE APLICACION CON FINALIDADES
REDISTRIBUTIVAS DE LOS SISTEMAS IMPOSITIVOS

La forma de incidencia del impuesto a la renta y su adicional con las finalidades ya mencionadas y en general de la de cualquier otro tipo de impuesto, además llevan un elemento social común: la de reducir las rentas de tipo excesivo.

Sin embargo tal finalidad redistributiva puede apoyarse no en disminuir la renta de los ricos solamente, sino en aumentar los ingresos del pobre en sus valores absolutos, bajo tres formas: una directa y correspondiente a la entrega de valores monetarios (subsidios a la vejez, seguros sociales, etc.); otra indirecta que correspondería a diversas formas de servicios sociales (servicios gratuitos de diversa índole, salubridad, justicia, seguridad, etc.) y una tercera que podríamos llamar mixta y aparece en los subsidios estatales destinados a mantener cierto nivel de precios en artículos de consumo popular y en algunos casos de artículos especiales, con el fin de estabilizar el costo de la vida.

Implican en un análisis más o menos extenso, una transferencia de rentas de clases más pudientes, hacia las menos pudientes; transferencia que se realiza por intermedio del sistema impositivo, para recaudación de tales rentas en primer término y de los organismos creados para llevar adelante esos principios de política económico-social, después.

Podría objetarse que siendo situaciones contrarias la tributación sobre los consumos y los subsidios estatales, podría eliminarse este último medio con la disminución del primero, vale decir una desgravación de los consumos haría innecesaria una política basada en subvenciones a los productores.

Esta si bien tiene un fondo de evidente realidad, no contempla el carácter inelástico de la demanda de gran parte de los consumos

y que se evidencia en la lenta o pequeña variación frente a una disminución de precios a consecuencia de la desgravación ya contemplada.

LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS COMO ELEMENTOS DE ESTABILIZACION

En una economía normal el volumen de gastos y de inversiones no son por si mismos fuentes de inflación porque en sus recíprocas influencias, a una extensión de los consumos dá margen a una mayor posibilidad de inversiones, manteniendo constante el equilibrio de la ecuación cuantitativa. En ciertos casos especiales (guerras, por ejemplo, con sus consecuencias inmediatas sobre la oferta y demanda de bienes), esta interrelación obra en un sentido inflacionario, siempre considerando los gastos privados como el eje de tal equilibrio.

En cuanto a los gastos públicos, cuando son realizados en volúmenes más o menos considerables, pueden ocasionar inflación al adicionar una nueva demanda de bienes y servicios a la que corresponde por los gastos privados.

Si suponemos que para mantener un estado de plena ocupación no se hace necesario el aumento de los gastos públicos en el logro de la elevación de ingresos de la colectividad y sus repercusiones correlativas al aumento de la población y el rendimiento del trabajo, que marcan los niveles sucesivos al que tiende un estado de plena ocupación a través de la dinámica del sistema económico en el tiempo, es porque se supone que en dicho sistema el circuito ingresos-consumo-ahorro e inversión se estabiliza en si mismo con el volumen de gastos privados. En tal caso la cuantía de los gastos públicos será la que corresponda a la atención de las necesidades colectivas y el sistema impositivo suministrará los medios para su atención. Cuando el nivel de gastos privados no lograra mantener las inversiones en un ritmo compatible con la plena ocupación, aparece el sistema de los déficit presupuestales para lograr tal resultado.

Lograda la ocupación plena, el sistema tributario además de

sus fines ya enunciados (logros de recursos para el Estado y distribución más equitativa de la renta), debe aplicarse a la finalidad de sostener el sistema de precios en forma tal de tratar de evitar la inflación.

En la tributación de tipo progresivo, además de las estudiadas, la finalidad económica primordial es la de restringir en cierta medida la propensión al ahorro y de esta manera estimular las inversiones.

En la tributación de tipo anti-inflacionista esta finalidad económica debe dirigirse hacia la restricción de la demanda de ciertos consumos, demanda que de aumentar, podría desajustar el sistema llevándolo a la inflación por la elevación de los precios.

En los impuestos de este tipo reduce el Estado poderes adquisitivos que de otra manera hubieran podido ser utilizados por el público, y por lo tanto debiera pensarse que el Estado usará de tales fondos con una mayor prudencia que en el caso que hubieran sido obtenidos por empréstitos o impuestos que graven el ahorro, pues en estas últimas situaciones emplea valores que no hubieran sido necesariamente movilizados por sus titulares.

INFLUENCIA DE LOS GASTOS PUBLICOS DENTRO DEL CONJUNTO DE
INGRESOS Y RELACIONES CON LAS FINALIDADES ANTI-
INFLACIONISTAS DE LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS

En el supuesto de la teoría clásica, cualquier impuesto de cualquier clase que fuera, servía para el logro de recaudación de valores para su posterior aplicación al uso público. Distinguiéndose entre impuestos, que gravaban el ahorro y aquellos que gravaban los consumos, como puede hacerse actualmente, sin embargo eran muy diferentes las conclusiones a que arribaban. Como se daba por sentado de que los fondos no consumidos -vale decir ahorrados-, se aplicaban inmediatamente por los empresarios en inversiones de bienes de capital, cualquier tributo que redujese en cualquier medida aquel ahorro era bajo todo punto de vista inconveniente, pues producía un estacionamiento o descenso (para tal teoría) de las inversiones reales. La única solución viable de elegir entre dos forzosas: disminuir los consumos o restringir la acumulación de los capitales. En una palabra, la acción de cualquier tipo de impuesto era considerada desde el punto antiinflacionista, como valor reductor de disponibilidades en poder del público, pero en un grado igualitario y común para todos los que componían el sistema tributario, y al reconocerles tal acción resaltaba solamente la diferenciación entre impuestos al ahorro y al consumo, por sus consecuencias sobre el sistema económico, ya vistas.

Sin embargo en la moderna teoría económica, los impuestos pueden y deben aplicarse con finalidades antiinflacionistas, en la medida que las circunstancias lo exijan, y en el tiempo oportuno para lograr sus resultados conforme a previsiones anticipadas.

Cuando por cualquier método se haya llegado en un sistema económico a un grado de ocupación plena, existe el peligro inflacionista determinado por una oferta de tipo constante o casi constante

y de una demanda de bienes y servicios que para ciertos renglones podrá ser inelástica pero para otros reaccionará con una mayor rapidez ante toda variación de precios.

Si en tal estado de ocupación plena, los gastos privados logran por sí mismos mantener el circuito, la situación de los gastos públicos será simplemente de lograr fines que interesen a la colectividad pero cuya influencia, en la demanda de bienes de capital o consumo y por consiguiente en los totales de inversiones o consumo, no modifique el estado de plena ocupación mantenido ya por el conjunto de gastos privados y por el aditamento que corresponde a los públicos, será como valor supletorio, pero nunca principal en el mantenimiento de tal estado de plena ocupación.

En una palabra el conjunto de gastos públicos, alcanzado ya tal estado, tomará un sentido pasivo cuando los privados sean suficientes y sólo entraran a jugar como estabilizadores cuando se produce una insuficiencia en estos últimos por razones de diversa índole.

Suponiendo ahora que todos los ingresos públicos fueran aplicados a bienes de consumo o servicios que fueran gratuitamente ofrecidos al público, se producirían diversas reacciones que podrían quebrar el equilibrio de un sistema de ocupación plena.

En primer lugar se produciría un aumento general del consumo que daría lugar como reflujo, un aumento general de inversiones.

Los gastos totales de la comunidad aumentarían en primera instancia por el volumen mayor de consumo transferido y en segunda instancia por el principio de aceleración dado por el aumento del consumo, en su necesaria influencia sobre los bienes de capital (inversiones), que sirvan para hacer frente a tal extensión de los consumos.

El aumento de los gastos totales así imaginado, traería asimismo una elevación en los precios, conducente a inflación por la ruptura inmediata del equilibrio de los factores que componen el miem-

bro bienes y servicios en la ecuación cuantitativa.

Diversos impuestos con adicionales más o menos gravosos, entre ellos el de la renta, provocarán en tal circunstancia inflacionaria, un aumento de los ingresos públicos, pero que no será de un resultado que obre como un freno, sino que es exclusivamente fruto de tal estado de inflación.

Se hace entonces necesario elevar la básica o los adicionales más allá de las tasas actuales para colocar de esta manera, un obstáculo antiinflacionista, materializado por la disminución de disponibilidades en poder del público. Se lograría con este aumento de tipos un mayor volumen de ingresos públicos que será verdadero freno antiinflacionista y que no lo alimentará "a posteriori" la misma inflación, sino que ya obrará como elemento de estabilización previsto.

Los impuestos utilizados como un elemento más, en la lucha contra una inflación presente o un riesgo de tal naturaleza futuro, deberá coordinárselo con los otros medios que se dispongan -monetarios económicos, etc.- para lograr un mejor resultado.

Por si misma una extensión grande de los impuestos, con un sentido antiinflacionista no logra un resultado inmediato, y debe esperarse cierto tiempo para que este aumento repercuta sobre los precios.

En ciertos casos una demanda insatisfecha de productos, como en el caso de las postrimerías o finalización de una guerra, provoca un aumento tal de precios que agrava aún más la situación de inflación ya existente, y hace en muchos casos poco fructífera la acción de impuestos con el carácter que estudiamos, debiéndose recurrir a medidas de tipo más drástico, como ser: el racionamiento, ciertos controles en las ventas y compras, fijación de cuotas, etc.

POLITICA FISCAL COMPENSATORIA

Las formas extremas que pueden corresponder a colectividades económicas en estados de ocupación plena, son las siguientes: economía altamente dinámicas, ya sea porque queden todavía en latencia importantes cantidades de recursos que se van aprovechando en extensiones cada vez crecientes, o porque las repercusiones más salientes en las variaciones de su ciclo está referida a un elevado nivel de ahorros; y en segunda instancia, economía de fluctuaciones menos violentas, de elementos menos dinámicos y que cifran su estabilidad en una elevada propensión de consumo.

La primera, marca la preponderancia en su sistema del nivel de inversiones con respecto al ingreso y generalmente corresponde a economías de desarrollo industrial naciente y en las que la utilización de los recursos existentes se va realizando, podríamos decir, en escalones, cada uno de los cuales marca un estado de ocupación plena sumamente inestable y cuyo principal elemento propulsor lo constituyen las inversiones.

El segundo tipo de economía, corresponde a aquellas que poseen una madurez mayor que la anterior, que se han consolidado en la mayoría de los casos, en industrialismos que poseen mercados propios externos e internos, cuyo nivel de inversiones permanece en cierta manera constante y cuya permanencia en tal estado de plena ocupación, lo da el alto nivel de los consumos.

Los impuestos, que se apliquen como elementos compensatorios o moderadores del ciclo económico o que procuren una estabilidad, en los estados de ocupación plena, deberán ser elegidos entre aquellos que según el tipo de economía de que se trate, convenga a los fines expuestos.

En todos los casos, los valores que se concentren en los periodos de auge, tienen ya como finalidad más o menos mediata, la de ser usados y aplicados cuando surjan los desniveles que puedan llevar a una crisis.

Los aumentos de cuotas y sus adicionales en ciertos tipos de impuestos, y su influencia como elementos antiinflacionistas, ha sido estudiado en el título anterior; ahora veremos la forma de actuar como elementos compensadores propiamente dichos.

Los aumentos de impuestos que graven a elementos monetarios correspondientes a los valores de ingreso, tendrá, por lógica consecuencia una influencia que no será extensa ni profunda, pero en cambio sí lo será sobre las inversiones por la manera directa en que actuarán sobre los ahorros, reduciéndolos. Los consumos sufrirán un menor decrecimiento, pero las inversiones pueden ser estabilizadas o detenidas, en el límite que convenga, y aún reducidas, cuando los ingresos son gravados en una forma tal, que no pueda operarse la renovación mínima anual de los planteles productivos, que correspondan al desgaste, obsolescencia, etc., o al necesario aumento anual de producción, que sigue al crecimiento de la población y al rendimiento real del trabajo.

Cuando en cambio se tome como elemento compensador en aumento en los impuestos al consumo o que lo afecten (sobre productos de consumo popular o especialmente algunos de consumo no general, sobre las ventas, sobre los salarios, etc.); la aplicación estará dada hasta un límite que puede corresponder al punto máximo del auge, o el mantenimiento de un estado de plena ocupación, sin provocar caídas de inversión por los ulteriores efectos de reducir los consumos.

Los aumentos impositivos tanto en uno como en otro caso, en la fase previa, deberán ser aplicados con posterioridad cuando aparezcan las deficiencias que tiendan hacia la crisis o la ruptura del estado de plena ocupación. Por supuesto tales fondos que obraran en el tiempo como compensadores, deberán ser aplicados, cuando son obtenidos, en valores firmes o proyectos de inversiones autoliquidables, vale decir, rentables, seguras y de fácil disposición cuando sean requeridos tales fondos así invertidos. En cambio no de-

ben ser aplicados a gastos no productivos, o que no correspondan a inversiones autoliquidables, pues en el primer caso se efectúa un simple pasaje de poderes adquisitivos, sin posibilidad de compensar en el futuro; y en el segundo caso, no llena las necesarias condiciones de seguridad y firmeza para poder ser utilizados en la época conveniente.

Cuando llega el momento oportuno, la aplicación deberá ser diferencial y resuelta en cada caso de acuerdo a las circunstancias particulares del mismo, refluyendo los fondos que fueron acumulados en la fase anterior, hacia las corrientes de consumo o inversión, según sea el tipo de economía de que se trate y de que los desajustes correspondan a uno u otro concepto.

Los impuestos sobre salarios que pudieron ser cargados a los patronos en la fase anterior al desajuste, podrán ser devueltos a los mismos para lograr estabilizar con algunas reducciones, quizás, los tipos de salarios, si bien los beneficios en cierta medida deberán reajustarse también a la nueva situación. Pero pudiera ser, que el patrono en ciertos casos, haya logrado trasladar la carga impositiva a los obreros en la fase primaria de auge, encontrándose de esta manera beneficiado por la política de estabilización, sin haber sido él el suministrador de tales fondos. Es lo mismo que ocurriría si directamente hubieran sido los propios obreros los que contribuyeran en la fase de auge por intermedio del impuesto sobre sus salarios.

En el primer caso al ser cargado a los patronos se tratará de una forma de restringir el auge en cierta medida y reducir el tipo efectivo de los salarios, saneando al operarse la selección del personal necesario para llevar adelante la producción prevista.

Cuando aparecen los síntomas de desajuste, la inyección de estos fondos estabilizadores se hará en forma de subsidios, con lo cual aparecen diversas tendencias y reajustes, que estarán condi-

cionados a la conducta de los receptores de tales subsidios y a la situación particular del mercado.

En algunos casos cuando existan probabilidades de mejora a corto o mediano plazo, el subsidio puede obrar inmediatamente, logrando llevar de nuevo la ocupación a su nivel normal, sosteniendo asi mismo los volúmenes necesarios de consumo. En cambio puede ocurrir que si las posibilidades de recuperación del mercado no son opti-mistas, los patrones preferirán ahorrar los subsidios que se les asignen, a la espera de una más provechosa colocación futura, con las evidentes disminuciones en los niveles de ocupación y consumo.

Aún en este caso se produce un mejoramiento en las condiciones de liquidez de las empresas, lo que posibilitará a un más rápido restablecimiento de las actividades normales expansionistas.

En el segundo caso, que podríamos considerar un verdadero sistema de pago de salarios diferidos, se efectúa un ahorro que casi podríamos llamar forzado, en la fase expansionista, para luego en la fase de crisis o descendente, al ser devueltos a sus anteriores contribuyentes estos fondos, provocar una influencia favorable sobre los consumos y sus ulteriores efectos estabilizadores en la inversión y ocupación. Esto en el caso que los subsidiados devuelvan a la corriente monetaria tales fondos.

Pero también puede ocurrir que aprovechando la caída de precios y la concomitante disminución contemporánea de los salarios provoque de los subsidiados una propensión al ahorro mayor y esterilice en cierta extensión, la efectividad de este método estabilizador; pero aún en estos casos, preparan el sistema económico para un reajuste favorable a largo o mediano plazo.

En E.E.U.U. ciertos tipos de seguros sociales, entre ellos el que cubre el riesgo de desocupación, son financiados con impuestos sobre el salario; obrando dicho tipo de seguro en la forma de un

factor de estabilización, como los estudiados anteriormente, referente a los fondos acumulados en la fase de auge y luego vertidos en la fase descendente para insuflar poderes adquisitivos en forma de subsidios a los parados que se hayan asegurado contra tal riesgo.

Otro impuesto que puede ser utilizado como elemento compensatorio es el de sobre las ventas. Cuando el tipo es aumentado ajustándolo en la medida deseada durante el período de auge, actuaría como un elemento restrictivo de dicho auge, al obrar sobre el volumen de consumo; determinando asimismo una firmeza y prolongamiento probable del mismo auge que no hubieran sido posibles alcanzar sin tal medida. Todo esto considerando que el peso del impuesto en las últimas etapas del auge no sea tan grande, pues no actuará ya pasado el auge, como un elemento estabilizador, sino como un valor coadyuvante del período depresivo.

A. Hansen opina que estos fondos provenientes del impuesto sobre las ventas no deberían ser usados como compensadores en el período de crisis en forma de subvenciones a aquellos que los hubieran hecho efectivo en la fase de auge, (compradores) por dificultades lógicas en materia administrativa y contable, sino que deberían ser dirigidos hacia la financiación de los déficit con motivo de expansiones en las obras públicas u otros diversos desembolsos en ayuda, durante el período de depresión, considerando asimismo necesario que tales financiaciones correspondan a verdaderas adiciones netas y reales a los diversos fondos de ayuda.

Estos diversos medios impositivos de estabilización no obran con la eficacia y en la medida deseable cuando se aplican en un sistema económico de tendencias dinámicas, y en el que el nivel de inversiones se eleva por cambios debidos a diferentes estímulos (invenciones, nuevos recursos, explotación de nuevos territorios), y guarda poca relación con los niveles de consumo.

En una economía de este tipo, por lo tanto la estabilización

se logra en una forma más prolongada y saneada, con la utilización de impuestos sobre salarios y rentas, que con los provenientes de aquellos altamente progresivos sobre los ingresos.

En economías más maduras y menos dinámicas y expansionistas, los frenos a la expansión basados en los impuestos sobre consumos obrarían negativamente al reducirlos, pues el estado de permanencia de la ocupación plena en este caso, deberá basarse en altos niveles de consumo y todas las medidas deberían ser dirigidas a aumentar su propensión.

Los impuestos de tipo progresivo sobre los ingresos lograrían este propósito, presentándose el problema de determinar la variación concomitante de sus tasas, de acuerdo a que los períodos en que se apliquen, sean de auge o depresión; o en cambio no efectuar variaciones en tales referidas tasas, manteniéndolas invariables a través de dichas fases.

En la opinión de Hansen "se debería preferir esta segunda forma a la primera, pues durante el auge los impuestos excesivamente altos no contribuyen a solucionar el problema básico de incrementar el consumo total de la comunidad durante todo el ciclo, ya que impuestos más elevados durante el auge suponen impuestos más bajos durante la depresión". De tal manera las soluciones estabilizadoras que se remitan a fluctuaciones en las tasas de tales impuestos, no implicarán un medio tan seguro, como las que correspondan a la firmeza de tales tasas dentro de ciertos y lógicos límites.

DEUDA

PUBLICA

DEUDA PUBLICA

El Estado al tener un carácter perenne, puede por la confianza que tal situación trae aparejada -desvinculando, en cierta forma el riesgo de la duración de vida del prestatario-, para el pago de préstamos efectuados-, obtenerlos en una medida y volumen que no serían accesibles a las personas privadas. La capacidad de pago, como la buena voluntad de pago de parte del Estado fijan los límites dentro de los cuales se encuentra delimitado el crédito del mismo.

Ciertos tipos de gastos estatales dan lugar a beneficios no solamente presentes sino también futuros; definiendo de esta manera una necesidad de que la posteridad también cubra estos gastos en la medida que se beneficie.

Históricamente ha existido siempre una oposición más o menos enconada hacia cualquier clase de aumento de la deuda, pero sin embargo ciertos acontecimientos han hecho surgir necesidades, de tal tipo y, de tanta urgencia -algunas veces angustiosa-, que se apeló a los empréstitos, para afrontar tales situaciones. Las causas que originan un aumento siempre constante de la deuda, son en su generalidad la ampliación de ciertos servicios públicos, (particularmente aquellos productivos o de carácter industrial, que para su financiamiento se emiten títulos de la deuda o bien servicios que derivando beneficios actuales y para el futuro, necesitan que la distribución de su costo sea escalonada en el tiempo y proporcionada en la medida de los beneficios que rindan tales servicios); y las emergencias angustiosas, entre ellas, la guerra.

Se utilizaron diversas formas de amortización de la deuda, entre ellas la de la aplicación de los superavit de presupuesto, o de las ganancias derivadas de aquellos servicios públicos de tipo industrial. En una palabra, la reducción de la deuda pública era siempre considerada deseable y necesaria, debiendo ser efectuada

en todas las oportunidades que fuera posible.

Por la analogía de los razonamientos, entre los gastos y deudas emergentes de la actividad privada, y los correspondientes a la esfera pública, se efectuaban falsos raciocinios que fueron transformados en valores axiomáticos.

Las economías privada y pública, base de las finanzas del mismo tipo, poseen semejanza en cuanto a situaciones con respecto al consumo, pues tienen ambas de común la distribución de los ingresos en una forma tal que proporcione los mayores beneficios posibles.

Los gastos inútiles deben ser eliminados en ambas situaciones en la medida de lo posible, no existiendo sin embargo una definición precisa y exhaustiva de lo que deba entenderse por gasto productivo o improductivo.

En efecto, si nos dejamos llevar por el criterio de la rentabilidad en los gastos efectuados o en contraprestaciones equivalentes, para fijar y definir la productividad o utilidad de tal gasto, encontraremos que existen diferencias entre los realizados en la esfera privada y los que son consecuencia de la actividad pública.

Una inversión productiva, rentable, un bien de consumo o de capital equivalente, la satisfacción de ciertas necesidades de valoración de tipo subjetivo proporcionadas a la medida del gasto; ciertos servicios retribuibles y retribuidos, dan la medida de las situaciones en que un gasto puede ser considerado útil o productivo para la actividad privada.

Estos criterios en cambio, no pueden ser aceptados, sino en determinados casos y circunstancias, como elementos que configuren la utilidad o productividad de un gasto público, pues tal utilidad o productividad no está referida a la subjetividad privada, sino al conjunto económico de la colectividad y las repercusiones favorables que sobre la misma produzca el gasto.

Dichas economías tratan de obtener máximos ingresos, pero si

la pública tomara todos los principios financieros que se adecúan a la privada, es posible que no llene sus finalidades, y llegue a resultados diametralmente opuestos.

Para los individuos en general, tiene importancia suma que los gastos sean inferiores o al menos no sobrepasen al nivel de sus ingresos. En cambio para el Estado puede ser una política de necesidad, o de conveniencia la de financiar déficit para provocar el aumento del ingreso nacional con sus repercusiones. sobre la renta y en otros casos para compensar las disminuciones de las inversiones privadas y sus influencias en el consumo y ocupación.

En efecto a las personas privadas les interesan en grado sumo los resultados y evolución de sus propios negocios sin interesarse en lo que corresponda a los de los demás, sino en la medida que afecten sus propios resultados.

Este elemento de utilitarismo individual, no aparece por supuesto en la esfera de las finanzas públicas, sino que las directivas y finalidades son por completo diferentes.

No puede medirse -como ocurriría en el campo privado- el suceso o fracaso de una política financiera en determinado sentido, por los resultados de un simple cotejo de ingresos y egresos. Aún más -y ésto está estrechamente vinculado con la clasificación de gastos en productivos e improductivos- las inversiones y gastos de cualquier tipo que realice el Estado no podrán ser consideradas en uno u otro sentido, sino mediante la observación de los efectos causados sobre el ingreso nacional y su distribución.

En una palabra, los basamentos de una política fiscal estatal no pueden ser concebidos por los mismos lineamientos que pueden corresponder a la economía privada -como una empresa de lucro- sino en la consideración de la economía como un todo, y la multitud de influencias recíprocas privadas que la componen, y los medios de regulación y contralor de tales influencias, a fin de obtener el incremento en la renta nacional y su distribución más equitativa.

Ciertas analogías que se tomaron como elementos comunes, han dado base a consideraciones derivadas, de carácter erróneo. Una de tales consideraciones -quizá de las más difundidas- es la de sostener que la deuda pública que se crea por cualquier medio (consolidación de deudas flotantes, gastos cubiertos con empréstitos de cualquier tipo, etc.), significa, por la modalidad de amortización de la misma -cuando así se haya establecido-, o el pago de interés sin límite en el tiempo -deudas perpetuas- una transferencia a la posteridad de deudas presentes.

En el caso que tales deudas no hayan engendrado ningún beneficio de cualquier índole que se considere, podría quizá admitirse en cierto sentido que la deuda actual signifique una carga a las generaciones venideras.

Pero efectuando un análisis más profundo y objetivo, notaremos que una deuda pública significa una transferencia dentro de una colectividad económica, de fondos, correspondientes a ciertos integrantes de ella (contribuyentes), a otros (poseedores de títulos de deuda). Esto por supuesto, en el caso de considerar una deuda nacional, vale decir, en la que los fondos de transferencia se recauden y viertan dentro de un mismo conjunto económico nacional. Cuando para su pago los fondos se recauden dentro de tal conjunto nacional, pero deban efectuarse a otros, estaremos en presencia de una deuda externa, considerada de esta manera así, por las diferentes repercusiones que evidentemente trae esta forma de deudación con la anterior.

Los fondos cuando son vertidos de nuevo en una misma colectividad, se agregan al conjunto de ingresos y lo refuerzan, mientras que cuando son evacuados al exterior en cualquier forma que ello sea posible (transferencias bancarias, exportación de oro, anulación o compensación de créditos o divisas en el exterior, etc.) para ha-

cer frente al pago de los servicios, origina una disminución en el ingreso nacional, y una capitalización menor dentro del conjunto económico deudor. En adelante al referirnos a la deuda pública la consideraremos en el primer sentido, vale decir como deuda interna o más bien llamada nacional.

Como decíamos, las deudas internas nacionales significan transferencias, o como las designa más exactamente Schumacher "cargas transferidas", y en este sentido presenta diferencias con las deudas privadas que podríamos resumir, tomando los elementos de esta última para luego compararlos con los de las primeras, en las siguientes: en las privadas hay una transferencia de la disposición de los fondos de una persona económica real o jurídica a otra; y la carga que debe hacer frente el deudor generalmente se distribuye durante el término de duración del préstamo.

Estas características no aparecen en las correspondientes a la deuda pública; no existen transferencias, de una unidad económica a otra de la disposición de fondos, puesto que el Estado podrá ya tomarlos no en base al elemento contractual, podríamos decir así, que aparece en los empréstitos, sino que pudo procurarse tales fondos por el ejercicio del poder de imperium, con la facultad de imposición.

No existen tampoco puntos de contacto en la segunda característica, respecto de la duración, puesto que el Estado posee un carácter perenne, que lo coloca en un plano completamente diferente al deudor privado. Resultante de ello y basado en la confianza que dispensa tal carácter, -y otras de índole económico-financiero por supuesto-, le es dable emitir deudas perpetuas, consolidar las existentes, refundiéndolas, uniformando sus condiciones, efectuando conversiones, etc., posibilidades que no aparecen en la misma medida y extensión en la economía privada.

Ahora bien, las disminuciones de las deudas públicas, no siempre significan una mejoría en la situación económica general, pues habrá veces en que los rescates que se efectuen, provoquen por la baja de los ingresos totales, contracciones en el consumo y la inversión. Al ser efectuados tales rescates, se supone una situación financiera próspera que lo posibilite, pues de otra manera, al serlo durante períodos depresivos, sería un elemento coadjuvante a la agravación de tales estados.

Pasando a ocuparnos del grado de utilidad de ciertos gastos, que den origen a deudas públicas, notaremos que por las finalidades que para las cuales sean efectuados, presentan diferentes matices. Ciertos tipos de gastos no son reproductivos (y bajo este aspecto juzgaremos su utilidad) antes bien, representan en el momento de ser efectuados un arbitrio para situaciones de emergencia -tales como guerras, desastres, etc.- y sin ningún objetivo de productividad inmediata. Esto referido al momento en que se efectúan. A través del tiempo, tal deuda se transforma en creadora de ingresos para sus tenedores y obrando como elemento de transferencia, puede afianzar un sistema de ingresos. Es la función que habíamos estudiado anteriormente, en la que una deuda pública nacional era el medio dentro de una colectividad económica, por el cual unos miembros (contribuyentes), efectuaban verdaderos trasposos de fondos a otros (poseedores de los títulos).

Bajo otro punto de vista, los gastos de una guerra que se financian por cualquier medio que el fuera, empréstitos o impuestos, pueden ser bastante efectivos como para estimular la ocupación y obrar en un sentido ampliatorio de las inversiones en una forma tal que actuando sobre los factores de productividad, en su totalidad logren hacer llegar a una colectividad económica hacia un estado de plena ocupación.

Existen otros tipos de gastos originadores de deudas públicas que pueden obrar, bajo el aspecto de productividad que tomamos como punto de referencia para la calificación de su utilidad, como elementos que llamaremos coadyuvantes indirectos y directos de la productividad total.

Los indirectos serían aquellos tipos de desembolsos que en algunos casos podrían originar aumentos en la eficacia productiva de los factores económicos, pero no obrando única y exclusivamente sobre los mismos, sino en forma general sobre todos los demás que concurren y nacen de la vida social. Así los gastos en salubridad, en educación, en mejoramiento de condiciones geográficas para lograr mayor arraigo y afincamiento de la población, etc. constituyen ejemplos de este tipo, indirectos.

En cuanto a los segundos, los directos, están constituidos no por gastos en el sentido lato de tal expresión sino en verdaderas inversiones. Existe en los directos, una verdadera agregación a las privadas y generalmente están constituidos por empresas para la explotación de servicios públicos de carácter industrial.

En algunos casos no sujetan la tarificación de sus tasas a un concepto de igualdad o equilibrio entre el costo del servicio y la contraprestación en dinero de los usuarios, sino que se transforman en empresas que tienen un definido espíritu de lucro.

Los desembolsos que se efectúen en este tipo de inversiones públicas, ha sido llamada por autores norteamericanos, en proyectos auto-liquidables.

En ciertos casos estos gastos en proyectos autoliquidables, han dado lugar a la formación de empresas de carácter duradero y permanente, como en todos los casos que deba satisfacerse un servicio público en forma continuada e ininterrumpida. En otros casos esta necesidad cubierta por tales gastos, si bien presenta las características de pública, no posee la continuidad que correspondería a

un verdadero servicio público. Así en los casos de necesidades de política económica circunstanciales, se han efectuado financiamientos en la inversión correspondiente a proyectos autoliquidables, que en el tiempo sólo duraron lo suficiente para obtener una rápida ganancia o pérdida de parte del o de los gobiernos intervinientes. En otros casos la duración ha sido condicionada, a la elevación del nivel de productividad, a la recuperación operada por tales gastos para salir de una crisis, general o bien de ciertos y determinados sectores de la actividad nacional, etc. Ahora bien, repetiremos que sólo pueden entrar por lo tanto en esta clasificación de directos que estudiamos, nada más que aquéllos proyectos autoliquidables. Cuando no revistan esta característica, aunque sus finalidades puedan ser coincidentes con las de los indicados, tales gastos no corresponden ser incluidos en la terminología de directos, sino de indirectos.

Efectuando ahora una comparación con las inversiones privadas, se ha dicho que estas se sostienen por sí mismas mientras que las públicas son en cierta forma parasitarias pues dependen de las anteriores.

En realidad los negocios privados y por consiguiente su volumen de inversiones dependen de los ingresos totales y por consiguiente de los privados y estatales en conjunto, y no en forma autónoma, de los primeros. Si los negocios privados y su volumen de inversiones se autoperpetuaran y bastaran a sí mismos, no ocurrirían las frecuentes crisis del mundo capitalístico actual. Cuando el nivel de inversiones baja a un volumen ínfimo en ellas y que se agrava por la aguda deflación que corresponde a tales estados, para salir es preciso y necesario que el Estado provea de todos los medios que en la mayoría de los casos no son accesibles a los empresarios privados.

Los déficit presupuestales provocados para lograr una compensación de la disminución de inversiones privadas o aumentos de ciertos gastos, en disminución de la presión tributaria para aliviar en esos momentos de estrechez económica la carga de los productores y abaratando las mercaderías y servicios provocar una extensión en los consumos etc., son providencias en las que se ve claramente un carácter económico-social de las inversiones públicas; que está muy lejos de aquel parasitario que pudo ser considerado, puesto que "cuando los gastos (inversiones o de consumo) de las empresas privadas disminuye, el Estado es el único capaz de seguir adelante y mantener el ingreso nacional por medio del aumento de sus gastos"(1)

(1) A.Hansen "Política Fiscal y Ciclo Económico" pág.170, 1er.párrafo.

EFECTOS DE LA DEUDA PUBLICA

Podemos distinguir en los efectos que apareja la dirección del gasto primitivo que de origen a deuda pública, dos situaciones en extremo diferentes y que se referirían a la percusión del gasto primitivo en primer término y a la aparición de la deuda pública consecuente a este gasto, pero que se independiza del mismo y comienza a jugar como un valor autónomo, en segundo término.

En las finalidades del gasto primitivo, pueden obrar diferentes factores que las determinen. En efecto, una guerra, una situación de caída de precios, una crisis general o parcial, un sistema de financiación de subvenciones a productores, etc. pueden ser causales que den origen a deudas públicas.

Aplicado el gasto, en primera instancia, se producirán efectos que pudieron ser previstos y tenidos en cuenta al ser realizado dicho gasto y que variarán en medidas que estarán de acuerdo o no a lo supuesto.

Pasados estos efectos, que podríamos decir de percusión del gasto, aparecen otros y que están ligados estrechamente a la deuda pública -creada por dicho gasto- que se proyecta hacia el futuro.

Al agregarse a la ya existente, estabiliza en un nuevo punto de equilibrio, luego de los ajustes correspondientes, en el sistema tributario, las necesidades fiscales para la cobertura de los intereses y amortizaciones de la deuda pública anterior y la creada.

Los ajustes en el sistema tributario son pues, uno de los principales efectos secundarios que provoca la ampliación de una deuda pública ya existente.

En otros aspectos, puede este aumento provocar una alza en el volumen del ahorro privado. En efecto, cuando el sistema impositivo basamenta sus ingresos en los indirectos (sobre consumos o transfe-

rencias) en mucha mayor medida que sobre los directos y al mismo tiempo coexista una clase de ingresos elevados como la poseedora de los títulos de deuda, se produce una transferencia de valores recaudados de las clases menos pudientes hacia los de mejor posición económica, en las cuales la propensión al ahorro por su más alto volumen de ingresos, es mayor.

En ciertos casos, este aumento en el volumen de ahorros, por su influencia sobre el nivel de inversiones puede ser motivo de paros friccionales o agrayar un comienzo de crisis. En otros, en cambio puede este ahorro, ser el impulsor de futuras inversiones, que permanecen latentes hasta la aparición de condiciones eficientes (descubrimientos, invenciones, mejoras de técnica, racionalización de tareas, nuevos mercados, etc.)

La dirección que ha tomado la deuda pública, hacia la composición de los activos fijos de una cantidad elevada de empresas privadas, haciendas públicas y semi-pública, por la conveniencia de tener un cierto volumen de ingresos estables se ha reflejado en la seguridad operativa de gran número de ellas. En cuanto a las empresas privadas, la certidumbre de rentas fijas y desvinculadas casi por completo de los resultados de las operaciones especulativas y de lucro, que realicen, les permiten dirigir sus inversiones hacia sectores de actividades económicas que de otra forma no hubiesen sido tomados en cuenta, para efectuarlas. Las compañías de seguros, de capitalización y ahorro, de créditos cooperativos recíprocos, poseen en las rentas fijas que le proporcionan los títulos de deuda un factor de seguridad para los cálculos actuariales que basamentan sus operaciones. No en poco, a esta seguridad derivada de las rentas de deudas públicas, es que este tipo de sociedades haya tenido un desarrollo tan elevado en el presente siglo.

Ciertas haciendas privadas, públicas y semi-públicas, estatutariamente están obligadas a invertir determinados porcentajes de su patrimonio en títulos de deuda, por la seguridad emergente de los mismos, constituyéndose en consumidores obligados.

OTROS EFECTOS.-

Volviendo al análisis de los efectos primarios del gasto que da origen a deuda pública y haciendo abstracción de sus finalidades particulares notaremos que todas ellas poseen de común algunas características. Podemos decir que ellas son de: crear ocupación, crear utilidad y eficacia productiva o alguna combinación de ellas a la vez. Como creador de ocupación, el gasto que origine deuda pública, debe entenderse en el sentido de que al disminuir el desempleo, provoque un aumento en el aprovechamiento de los factores de la productividad y por sobre todo, logre un aumento en los ingresos totales.

Cuando decimos que crea utilidad o eficacia productiva, debemos entender que el gasto se ha dirigido a aumentar la productividad de los planteles actuales ya sea en forma directa, con el aumento de ellos en la medida de las necesidades a satisfacer, o indirecta, cuando se mejoran las condiciones en las cuales se desenvuelve dicha productividad, o se dirigen no a un aumento material de los planteles sino al aumento de sus rendimientos ya sea por racionalización, especialización o perfeccionamiento de los mismos. En algunos casos, este perfeccionamiento puede dejar numeroso elementos de productividad, fuera de acción en el campo de la misma, originando reajustes más o menos drásticos.

LIMITES DE LA DEUDA PUBLICA

Al aumentar la deuda pública provoca como hemos dicho una elevación de los ingresos, ya sea bajo la forma monetaria o por las finalidades cumplidas por el gasto (aumento en la productividad, mejora de las condiciones, sociales, económicas, financieras, etc.)

Existe una capacidad contributiva que será reforzada al aumentar los ingresos, parte principal integrante de aquélla. Ahora bien, es necesario por obvias razones de equidad impositiva, hacer contribuir gravando aquellos patrimonios que fueran aumentados sus ingresos por efecto de la deuda pública. En los casos que el gasto haya sido aplicado en servicios públicos, proyectos autoliquidables o inversiones de bienes rentables, es posible decir que hay una contraprestación de parte de los usuarios o rentas derivadas de tales gastos y que significan la contribución de los mayores ingresos derivados en un caso (mayor capacidad contributiva) y de rendimientos de capitales invertidos en otro.

La extensión de los ingresos justifica un aumento de circulación monetaria en los casos en que ella sea necesaria para atender a las exigencias del mantenimiento del equilibrio de los sistemas de precios. Podría este quebrarse al aumentar la productividad obrando en el sentido de una baja de ellos; o bien provocando desajustes al aumentar o disminuir la demanda de ciertos tipos de bienes o servicios.

Cuando la dirección del gasto no ha sido hacia los anteriores destinos observados, como ocurriría en el caso de satisfacer necesidades generales, pero que correspondan a un incremento de servicios indivisibles o bien hacia determinados sectores dentro de los cuales podemos considerarlos generales, y para quienes no existe una carga específica o una contraprestación en dinero, también puede operar en un sentido de elevar los ingresos monetarios. Esta

elevación de ingresos provocaría una mayor capacidad contributiva para sus beneficiarios, como en los otros ejemplos tomados. La mayor oferta o puesta en disposición de bienes y servicios gratuitos, -como serían los que estamos considerando-, a la colectividad, podría ser la causa, -si no existe un incremento monetario o un aumento en la velocidad circulatoria-, de la ruptura del equilibrio de la ecuación cuantitativa, al obrar sobre el miembro bienes y servicios, aumentándolo.

Hay pues una conexión evidente entre la capacidad impositiva medida en dinero, y los ingresos monetarios que se pueden gravar. Aumentando ambos, debe buscarse el equilibrio, que se encontrará en aquel punto en que se compensen con los aumentos de impuestos, sin provocar ninguna reducción de valores monetarios que a su vez puedan provocar alteración en el sentido de baja de precios, si bien esto podría contrarrestarse con un aumento en la velocidad de circulación del dinero.

Aumentando las cantidades de numerario en la forma propuesta, vale decir, que iguale el mayor ingreso directo o indirecto, se permitirá seguir por medio de aumentos tributarios, las mayores capacidades contributivas resultantes. Esta elevación debe por lo tanto estar prevista para cubrir los gastos operativos, servicios, intereses, comisiones, amortizaciones, etc., sin provocar disminuciones o aumentos en la cantidad de circulante o en su velocidad circulatoria, que puedan provocar un desajuste en el sistema de precios de bienes y servicios.

En la medida que los aumentos de deuda vayan empleando poco a poco los recursos que permanezcan inactivos dentro de una colectividad económica, se producirán elevaciones de ingresos y consiguiendo de capacidades contributivas que estarán vinculadas estrechamente con los aumentos realizados.

Si de esta manera se llega a una situación de ocupación plena la magnitud de los servicios que den origen a deudas públicas deberá ser mantenida en dicho nivel, pues si continúan en expansión, ésta no será más que una sustitución en servicios, de los ingresos reales de los particulares. Vale decir, que en un estado de plena ocupación toda extensión de los servicios que originen deuda pública, será por el doble juego del sistema impositivo en la recaudación y de la dirección y aplicación del gasto, una simple transferencia de ingresos particulares a ingresos generales divisibles en algunos casos e indivisibles en otros.

La limitación en la extensión de la deuda pública que estudiamos, puede ser referida a políticas preestablecidas para lograr la plena ocupación, o bien de aquellas en las que no existe un plan definido a alcanzar este estado, pero que en cierto momento dicha extensión hace necesario aplicar los anteriores conceptos.

Vamos ahora a referirnos al límite de la deuda hasta donde puede ser conveniente aumentarla, sin llegar a producir dañosas consecuencias para la economía que la soporta. Entre las repercusiones posibles son de las más importantes, las que se producen sobre los precios y las que pueden provocar inflación.

Se piensa muchas veces que el peso de una deuda pública en expansión puede provocar inflación en los precios. Si dicha deuda se financia por cualquier método que él sea: préstamos o adelantos bancarios, préstamos de los particulares con sus ahorros o con sus ingresos normales, etc., se produce un aumento en la cantidad de numerario ya sea por la inyección de los saldos ociosos que constituían ahorro o por aumento en la velocidad circulatoria del dinero. Existe ciertamente pues una propensión a una inflación, pero que en la mayoría de las veces es contrarrestada por un aumento de productividad (ingresos reales), que es consecuente al mayor ingreso monetario. Cuando hubiéramos llegado al límite que nos fija la ocupación plena y no es posible aumentar más allá la productividad de todos los factores empleados, y por lo tanto de los ingresos reales, debe frenarse la expansión monetaria que acompaña a los aumentos de deuda como medio de financiación.

Ahora si, en este punto, aparece el peligro de la inflación en una forma más concreta pues el aumento de circulante y la falta de posibilidad de aumentar el conjunto de bienes y servicios, lleva a desembocar en este estado. Podría sin embargo resolverse la finan-

ciación de la deuda, por aumentos tributarios, compatibles para cubrir dichos déficit, si bien necesariamente, la distribución de tales aumentos dentro del conjunto impositivo deberá ser efectuado de modo tal, que se logre esterilizar poderes adquisitivos, en los diferentes sectores económicos, que correspondieran y pudieran dar lugar al alza de los precios.

Cuando se hubiera llegado a la plena ocupación, puede ocurrir sin embargo, que en cierto momento aumentara también la propensión a ahorrar, descendiendo por lo tanto la ocupación, las inversiones y el consumo. En tal caso deberá el Estado continuar con su política de gastos productores de deuda pública, tratando que la financiación de los mismos, sea cubierta en lo posible por aquellos fondos de ahorro, a fin de mantener la estabilidad en los precios ya alcanzada.

Resumiendo podemos afirmar que un crecimiento de la deuda pública, hasta el límite fijado por la ocupación plena y la consiguiente expansión monetaria que la acompaña, no produce necesariamente influencia sobre los sistemas de precios, por el contemporáneo aumento de la producción.

Pasando el límite de la plena ocupación, todos los financiamientos de la deuda debieran ser hechos con los ahorros, que serían recaudados por aumentos en el sistema impositivo dispuestos de manera tal que los ingrese efectivamente para hacer frente a tales gastos.

Otras veces se supone que un cierto volumen elevado de deuda, no solamente puede provocar inflación -caso que vimos-, sino que representa una carga demasiado elevada para la colectividad y en ciertos casos -crisis- tal volumen puede colocar a los gobiernos en la imposibilidad de hacer frente al pago de sus servicios. Hacemos notar, como lo hicimos anteriormente que al referirnos a la deuda pública consideramos sólo aquella interna, nacional y no analizamos las consecuencias de las externas.

Luego de esta aclaración vamos a entrar en la cuestión. Una deuda pública debe ser relacionada con el ingreso nacional, con los aumentos de la población y otros elementos de juicio para conocer el grado de presión tributaria que pesa sobre una economía a consecuencia de tal deuda. Los aumentos visibles en cifras globales, que en ciertos casos se presentan, a fin de hacerlos remarcar, generalmente toman a los sistemas económicos como si fueran estáticos en cuanto a su ingreso y población se refiere.

Esto, fuera de duda, no es verdad en los hechos, pues para que una economía adelante, evolucione y no exista desempleo, es necesario en todos los casos, unos ingresos siempre en ascenso; lo que quiebra siempre la relación que algunos presentan como estática en lo referente al ingreso, con respecto a la deuda. La mayor productividad, los aumentos de población, la extensión de los consumos con sus reflejos sobre las inversiones son factores altamente dinámicos que posibilitan la existencia de una deuda pública cada vez mayor, sin provocar perjuicios de un carácter altamente grave.

No es ésto, por supuesto, una apología de los sistemas económicos de elevadas deudas, sino una aclaración necesaria para evitar caer en el concepto de que estas economías están amenazadas

por la existencia de tal deuda. Mientras se mantengan sus volúmenes dentro de los límites adecuados y relacionados con los aumentos de la renta nacional y su distribución; con la población en crecimiento; con la productividad en alza, podrá decirse que tales volúmenes de deuda en aumento no provocarán desajustes y perjuicios a la economía de que se trate.

Una deuda pública interna o nacional podemos definirla brevemente como aquella que la colectividad posee contra si misma. La importancia, por lo tanto, de que su distribución sea lo más correcta, justa y equitativa, es evidente. Es de interés sumo asimismo, señalar que el sistema tributario al tomar de los contribuyentes los fondos necesarios para efectuar los pagos de transferencia hacia los poseedores de títulos de deuda, representa un papel de importancia suma.

Sabemos que los poseedores de títulos de deuda pública dentro de una economía, son una minoría, mientras los contribuyentes que cubren los servicios que aquella origina, son la gran mayoría. De ésto surge la necesidad de una democratización sucesiva y continua de la deuda, pero sin atomizarla de manera tal que posibilite la acumulación de capitales productivos.

Las consecuencias que surgen como criticables, en las deudas públicas internas, fuera de las ya estudiadas en oportunidad, corresponden a la deficiente distribución de la misma dentro de las clases económicas de la unidad nacional en cuestión.

Podría decirse al ocurrir ésto, que equivale a poner dinero a disposición de aquellas personas que no debiesen recibirlo, y gravar injustamente a aquellas que no debiesen pagarlo. Surge de lo estudiado, que los mayores inconvenientes de una deuda, no derivan dentro de ciertos límites, de su volumen, sino de su distribución.

Al estudiar los sistemas tributarios habíamos señalado entre sus nuevas orientaciones el sentido redistributivo, que se les había asignado a fin de ulteriores repercusiones favorables sobre el consumo y la inversión.

Es por lo tanto medida indicada, la aplicación de tales normas por las evidentes conexiones que existen entre estas respecto a la

parte de los ingresos derivados de la posesión de títulos de deuda y los ingresos totales.

Una posibilidad de que se limite la posesión de grandes cantidades de títulos de deuda, de una clase social poderosa que en ciertos casos hiciera infructuosas ciertas medidas financieras, es un supuesto difícil, pero no imposible de realizar. Una democratización real podría operarse colocando títulos de pequeñas denominaciones entre los ahorristas modestos, dando posibilidad que verdaderos ahorros no especulativos se viertan en la corriente de ingresos, y la refuerzen.

El aumento sostenido o no de la deuda implica en la mayoría de los casos una contemporánea elevación de las cantidades en posesión de las clases de mayor ingreso, y por otra parte la posibilidad de que tal acumulación de deuda pública provoque un desnivel posiblemente mayor en el ingreso nacional.

Estos desniveles mayores que provocarían la acumulación en poseedores de deuda de gran parte de la renta nacional, darían margen a una mayor capitalización en los sectores económicos favorecidos, que podría seguir aumentando al mismo ritmo que la deuda.

Las crisis más o menos periódicas que al mundo capitalista actual azotan y que para ser evitadas se han propuesto tantas medidas y sistemas, obran en un sentido de detener y rebajar esa acumulación de capital resultante de los desniveles, en la renta y en su distribución.

Podría hasta llegar a decirse que el crecimiento de la deuda pública no tendría un límite, si las crisis pudieran ser evitadas, análogamente con lo que ocurriría respecto de la acumulación del capital.

OTROS PROBLEMAS QUE SURGEN DE LAS FINALIDADES DEL GASTO PRIMARIO

Como hemos visto, las finalidades del gasto que origine deuda pública, debe cumplirse de acuerdo con las diferentes políticas, para las cuales fué efectuado. Unas veces lo será en razón de funciones económicas, otras financieras, sociales, etc. Si el gasto fuera dirigido hacia el objetivo social, existen formas variadas por medio de las cuales puede hacérselo llegar a cumplir tal misión. Uno de los principales fines que podríamos considerar es el de procurar elevar los niveles de consumo de las masas. Dos posibilidades podrían ser encaradas; en casos que llamaremos de normalidad económica, -las subvenciones a productores para abaratar sus costos procurando extensión de consumos-, y en aquellas que encuadraríamos dentro de la calificación de anormales; -los subsidios directos a los consumidores en dinero o especie-.

Los subsidios pueden no solamente llenar su objetivo de aumentar los consumos, sino que por el principio de aceleración de la demanda derivada de bienes de capital, puede procurar la expansión de las inversiones, y en virtud de que el primer aumento posibilita la especulativa de obtener beneficios, se producen numerosas elevaciones parciales dentro de los rubros de la demanda de los empresarios, para adelantar su producción, acumular stocks, etc. aun antes de que se produzca un aumento real en la demanda de los consumidores.

Al subsidiar a cualquier tipo de empresa, en una medida más o menos alta, se puede llevar como finalidad primordial la de aumentar inversiones, o al menos procurar que se mantengan a un nivel compatible con un grado de ocupación plena, cuando esta situación ha sido alcanzada. Esta posibilidad de aumento en la capitalización por inversiones cada vez mayores, no debe traducirse en una simple extensión y mejoramiento de la producción sino que por otra parte es necesario un aumento contemporáneo en los poderes adquisitivos de la población.

Como se ve es de buen sentido por medio de subsidios, tratar de extender los consumos y las inversiones en períodos anormales (para salir de una depresión, por ejemplo) pero no debe ser considerado así, cuando llegada la economía al estado de plena ocupación, se produce una acumulación de inversiones, -que puede quebrarlo- elevando sin medida ni control posible la capacidad de producción que permanezca inactiva y sin efectuar los aumentos de poderes adquisitivos para el público, necesarios para mantener el equilibrio.

Puede usarse también conjuntamente con los subsidios y subvenciones, las disminuciones en algunos casos o desgravaciones totales en otros, como medio de elevar los consumos y las inversiones. Las posibilidades de que estas formas de gastos que provoquen deuda pública, puedan mantener en la ocupación plena un nivel más o menos constante de inversiones privadas, no parecen ser mayores, toda vez que a una expansión de la misma, se hace necesario una extensión de los consumos, obrando sobre los poderes adquisitivos de la colectividad económica. Aisladamente, es poco probable que estos medios consigan objetivos que sólo podrían obtenerse actuando de consuno. En una palabra existe una imposibilidad de que las inversiones, por cualquier medio fiscal que ellas sean estimuladas, mantengan la estabilidad de un sistema que ha llegado a la plena ocupación, si no se produce conjuntamente aumentos en la demanda que apuntalen esa mayor capacidad productiva, que puede permanecer latente y que haciéndose efectiva -sin aumentar la demanda- puede quebrar el equilibrio existente.

FINANCIACION DE LA DEUDA PUBLICA EMERGENTE DE
DEFICIT PRESUPUESTALES PROVOCADOS

Los sistemas generales de financiación que estudiaremos serán: los impuestos, los empréstitos y la creación de dinero, y lo haremos separadamente, si bien existen numerosos puntos de convergencia en la acción y aplicación de todos ellos.

La creación de dinero puede ser encarada bajo dos aspectos: uno el emisionismo, es decir, el aumento de la circulación nominal; y el que corresponde a la creación de moneda bancaria.

En casos de que luego de una crisis, una colectividad económica, se encuentre por las secuencias lógicas de la liquidación, reajustes y eliminación de los elementos y sistemas productivos, en una situación de indiferentismo hacia las inversiones, debido por otra parte a los escasos rendimientos; reducciones de consumo como resultante de los débiles poderes adquisitivos existentes, etc., para lograr impulsar estos elementos inactivos se hace necesario una política de "dinero barato".

El crédito fácil, la modicidad de la tasa de interés pueden ser elementos coadyuvantes a la acción del aumento de disponibilidades en manos del público. Este aumento obraría en un sentido favorable respecto del consumo, y las medidas citadas en primer término como estímulo a la inversión. Los subsidios y subvenciones determinarán también influencias probablemente favorables, para reforzar estas medidas.

Los Bancos crean depósitos y aumentan disponibilidades creando mayores posibilidades de inversión, pero el crédito bancario si no es controlado en forma cuantitativa y cualitativa, -pasada la etapa primaria de la recuperación y encaminándose ya la economía hacia la ocupación plena-, constituye un elemento potencial de inflación.

Si se apela en cambio a los empréstitos para financiar la deuda, hay que tener en cuenta si por la situación de la plaza nacional se está en condiciones de absorber las cantidades necesarias.

Si ello no fuera posible habrá que recurrir a otro tipo de medidas: colocación de letras de Tesorería, emisión de deuda flotante, etc., cuyo producido en la gran parte de los casos, si se destinan a medidas de fomento económico para elevar los niveles -o si habiéndose llegado a la economía de que se trate, a la plena ocupación se financie de esta manera los déficit provocados, etc., -deberá consolidarse en deuda a largos plazos.

Los aumentos y repercusiones en la dirección del gasto deficitario ya los hemos estudiado en los capítulos anteriores y no entraremos en mayores detalles sobre ellos.

Los impuestos pueden también ser otro elemento de financiación. A nuestro objeto podríamos dividirlos en impuestos regresivos y progresivos. Los primeros serían aquellos que obrarían sobre las cantidades destinadas al consumo y los segundos en los que su presión se hace sentir sobre las cantidades destinadas al ahorro.

Extraídos estos fondos por el sistema tributario, y vueltos a vertir a la circulación al financiar la deuda, distintas son las consecuencias que provoca tal aplicación de fondos y que tiene como causa la diferente finalidad en que hubiesen sido gastados, si no se hubieran gravado.

En efecto, las cantidades extraídas mediante los que llamamos impuestos progresivos, destinadas al ahorro, tienen la virtud de aumentar las disponibilidades reales con su consiguiente influencia sobre las inversiones. Cantidades ociosas que se ponen en circulación a través de los gastos que originan deuda pueden, en los casos de que contemporáneamente se presente una demanda de bienes y servicios reprimidos, y que se ponga en evidencia por esta políti

ca de impuestos progresivos, llevar a una inflación de precios.

En los casos de que estos impuestos fueran aplicados en los comienzos de una recuperación, deberá su tasa ser lo más módica posible, para no desalentar las inversiones al reducir sus posibles ganancias; cuando se llegue a la plena ocupación se hará necesario mantener los tipos impositivos, lo más alto posible, a fin de eliminar disponibilidades que al no aplicarse al proceso productivo, destinándose al ahorro, y que pudieran dirigirse hacia tipos de consumo inconvenientes, podrían en el primer caso determinar una política de déficit provocados para mantener el ritmo de inversiones, y en el segundo una inflación.

En cuanto a los impuestos regresivos operando sobre fondos que iban a ser destinados de todas maneras al consumo, significan simplemente una transferencia de poderes adquisitivos del público hacia el Estado; si bien la aplicación de tales valores por lo tanto no constituirían una fuente potencial de inflación, los reparos desde el punto de vista social serían amplios, al reducir los niveles de vida. Resumiendo podremos decir que los medios de financiación de deuda pública que analizamos individualmente presentan ventajas y desventajas que podrían reforzarse o disminuirse respectivamente, haciéndolos actuar conjuntamente en la proporción y medida que la situación lo requiera o posibilite, si bien la secuencia lógica sería, a través de la fase de recuperación hasta la de plena ocupación, en cuanto a la medida básica se refiera, la misma que hicimos en este breve estudio: dinero barato, para salir del indiferentismo posterior a una crisis; empréstitos para elevar el ritmo de inversiones; y por último llegado a la situación de plena ocupación, las desviaciones en el equilibrio hacia la inflación, corregidas o contrarrestadas por medio de una rigurosa tributación progresiva, y en los casos necesarios, por la regresiva.-