



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



La política fiscal y el desarrollo económico

Antonelli, Mario

1957

Cita APA: Antonelli, M. (1957). La política fiscal y el desarrollo económico.
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

LA POLITICA FISCAL Y EL DESARROLLO ECONOMICO

T E S I S

INSTITUTO DE FINANZAS ARGENTINAS

de la

FAULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

Director: Dr. GUILLERMO AHUMADA

A L U M N O

Nombre y Apellido: MARIO ANTONELLI

Domicilio.....: Serrano 1236 - Piso 2°. - Dto. "9"

N°. de Registro...: 12.522

Fecha de Present.:

A Ñ O 1 9 5 7

1501/0682

ORIGINAL

S U M A R I O

Capítulo I.- Concepto y Contenido de la política Fiscal.-

- A) Historia Sintética - Evolución.-
- B) La Política Fiscal y los Objetivos Económicos.-
- C) La Política Fiscal destinada a Asegurar la Ocupación Plena.-
- D) Evolución de la Financiación a Déficit.-
 - 1) Política de compensación anticíclica.-
 - 1) Obras Públicas.-
 - 2) Gastos de bienestar y otros.-
 - 3) Cambios automáticos en la percepción de impuestos.-
 - 4) Variaciones anticíclicas de los tipos impositivos.-
 - 2) Política fiscal a largo plazo.-

CAPÍTULO II.- Medios de que se vale la Política Fiscal.-

- A) Presupuesto-definición.-

Su criterio frente al ciclo económico; neutralismo fiscal y presupuestos anticíclicos.-

Sentido y alcance del Presupuesto Económico Nacional.-
- B) Impuestos.-
 - 1) Propósitos o finalidades.-
 - 2) Principios de la política impositiva.-
 - 3) Principio del crédito por ingreso ganado.-
 - 4) Principio de la Ocupación Plena.-
 - 5) Principio de la conveniencia.-
- C) Gastos Públicos.-

D) Crédito Público.-

Clasificaciones.-

Cargas, limitaciones y magnitud de las deudas públicas.-

Deuda nacional y cargas por interés en relación con la renta nacional en Estados Unidos.-

E) Obras Públicas.-

Planeación.-

Oportunidad de su realización.-

Localización de las obras públicas.-

Problema fiscal de la obra pública.-

Problemas económicos de las obras públicas como medio de estabilización.-

F) Otros Medios.-

El régimen de subvenciones.-

Realización de bienes inmuebles, muebles y activos congelados.-

CAPITULO III.- Efectos de la política Fiscal.-

A) Efectos de la política Fiscal sobre la ocupación.-

B) Efectos de la política fiscal sobre el ahorro.-

C) Efectos de la política fiscal sobre la Inversión.-

D) Efectos de la política fiscal sobre el Ciclo Económico.-

CAPITULO IV.- La Política Fiscal como una de las medidas de carácter nacional para lograr y mantener el empleo total.-
Medidas de carácter nacional.-

a) Fijación de un objetivo en materia de empleo total.-

- B) Un programa continuo de empleo total y estabilidad económica.-
- 1) Política fiscal.-
 - 2) Control del volumen de las inversiones privadas.-
 - 3) Planificación de las inversiones públicas.-
 - 4) Estímulo al consumo.-
 - 5) Aspectos nacionales de las medidas internacionales.-
 - 6) Estabilización de la renta de los productores de los productos primarios.-
 - 7) Organización gubernamental.-
- C) Medidas de compensación automática en caso de desempleo.-
- D) Medidas para asegurar la estabilidad de los precios y evitar las tendencias inflacionarias.-
- Medidas de carácter internacional.-

CAPITULO V.-• La Política Fiscal dentro de los procesos y problemas de la industrialización en los países insuficientemente desarrollados.-

Conclusiones.-

CAPITULO VI.- Política Fiscal Argentina.-

Comparación entre los gastos del Estado y el valor de la renta que queda en el país.-

Consumo e Inversiones Nacionales.-

Gastos Presupuestarios propiamente dichos financiados con recursos en efectivo.-

Recaudación bruta de impuestos en el orden nacional.-

Distribución de los Impuestos Nacionales de Copar-
ticipación.-

Gastos del Presupuesto 1957.-

Conclusiones.-

Relaciones de precios del Intercambio Argentino.-

Inversión bruta interna.-

CAPITULO I

CONCEPTO Y CONTENIDO DE LA POLITICA FISCAL

A.-) Historia Sintética - Evolución.-

La historia de la política fiscal está ligada a la historia política de los pueblos en forma tal que todo acontecimiento político se ha valido o ha influenciado en la política fiscal.-

La política siempre señala los objetivos que las finanzas públicas deben realizar.-

Hasta fines del siglo XVIII no se puede hablar de una política financiera definida, consciente, tal como hoy se entiende.-

Durante la Edad Media y hasta la Revolución Norteamericana, era común que los estados fijasen su política de gastos y de recursos con miras a los problemas internacionales -en especial guerras- y a los planes de conquistas.-

Las contribuciones se tomaban del sector económico que estaba en peores condiciones de defenderse de la exacción fiscal, y era causa decisiva de imposición la facilidad de su recaudación.-

Los gastos públicos y la deuda pública aumentaban más o menos considerablemente si había guerras y descendían los primeros y se amortizaba la deuda, en lo posible, si se atravesaba un período de paz. Pero, lo cierto es que han ido en aumento hasta nuestros días y sin posibilidades de que disminuyan.-

El crédito público y los impuestos transferían por vía del Estado su estímulo a la producción y al comercio cuando los dependios estatales aumentaban por los conflictos guerreros pro

vocando la movilización de los recursos económicos. Vale decir que se cumplía -y quizás también hoy se cumpla- la paradoja de que las guerras originasen prosperidad, lo que las hacía deseables mientras se hicieran en territorio extranjero y con mercenarios.-

Hasta 1776 se observa una diametral oposición entre la teoría y la práctica del crédito público. Tomás de Aquino, Bodino, Hobbes, Smith Hume y otros filósofos y economistas consideraron -claro está que con diversidad de matices- pernicioso y a la larga fatal el endeudamiento del erario público, por cuanto aplicaban a las finanzas estatales el mismo criterio que a las finanzas privadas.-

Ere lugar común y aún hoy lo es, que los gastos debían ser financiados solo con recursos allegados anteriormente; es decir, con el Tesoro propiamente dicho del Estado. Más los reyes y gobernantes no podían unirse a tan ortodoxo principio, cuando necesidades políticas hacían imprescindible gastos cuantiosos. Conocido es el caso de los Fugger, familia de banqueros que elaboraron su fortuna prestando dinero a reyes y príncipes, adquiriendo, además de enormes ganancias y privilegios, decidida gravitación política.-

Desde 1776 se perfila más claramente los objetivos de los estados en política fiscal. Con la aparición de los sistemas democráticos de gobierno y del capitalismo naciente, ávido de recursos, se observa la concreción de los principios teóricos en normas de conducta de los Estados. Jefferson en los Estados Unidos, Gladstone en Inglaterra, por ejemplo, tendían a reducir las funciones de los gobiernos. La función pública era considerada como un mal necesario. Los impuestos eran gastos improductivos que representaban una pérdida en el proceso productivo. Una máxima de

Juan Bautista Say "el mejor plan financiero consiste en gastar poco y el mejor impuesto es el más reducido" sintetiza el pensamiento de la política tributaria del siglo pasado.-

El orden económico resultante, afirmado en la más amplia libertad y en el derecho absoluto de propiedad, tradúcese en la teoría económica del *laissez-faire*, *laissez-passer* de los economistas liberales. Teoría de la ganancia, el ahorro y el capital que, sustentada en el juego natural y espontáneo de las leyes económicas, promovería el bienestar general de todas las clases sociales, con prescindencia del Estado, cuyas funciones reducirse a garantizar la seguridad y libertad individuales.-

Cómo se traduce el orden financiero de este esquema capitalista?. Pues, en la concepción ortodoxa de la reducción de los gastos públicos a su más bajo nivel dada la prescindencia estatal en la economía (concepto del gasto público como mal necesario, derivado tan solo de la necesidad de conservar el orden interno y precaverse contra la agresión exterior); el equilibrio del presupuesto, para evitar sustraer crédito a la colectividad y recurrir a la emisión monetaria y gravámenes reducidos para no restar incentivos a los factores de la producción y de la capitalización.-

Claro está que la penetración sistemática del capitalismo en la estructura económica y en la dirección de las finanzas, si bien configura una etapa de extraordinario progreso en la sociedad occidental, y una formidable acumulación de capitales con el consiguiente ensanchamiento del bienestar material y social de la humanidad, anota a su vez muchas imperfecciones que han impedido alcanzar un nivel de ingresos, un grado de ocupación y de bienestar en consonancia con el grado de progreso y el poder potencial de consumo de la comunidad.-

Y a medida que el capitalismo crecía, crecía también el intervencionismo estatal; los impuestos, paso a paso fueron siendo considerados instrumentos de regulación y control económico.-

Tal es así que -ya en el siglo XIX-, la política fiscal va tomando un cariz social por imperio de las circunstancias. Las crisis posteriores a las guerras napoleónicas y las doctrinas socialistas que adquieren notable ímpulso, ponen de relieve las posibilidades que ofrecían los impuestos progresivos al ingreso y a las herencias. Estos recursos servían a dos propósitos: los fiscales y la redistribución del ingreso nacional en pro de un aumento del consumo colectivo y de un mayor estándar de vida.-

Las grandes depresiones pusieron de manifiesto la inestabilidad de los negocios, llamando la atención hacia el fomento de la estabilidad y seguridad de la economía como el mejor medio para obtener el enriquecimiento social y económico.-

El estado gendarme del laissez-faire es reemplazado por el estado regulador de la economía nacional, aunando los caminos independientes por los que marchaban Estado y sociedad económica. Con distintos matices, todas las estructuras políticas y sociales llevan a una intervención total del Estado en el control y dirección de la economía y justificando tal intervención en aras del uso pleno de los recursos productivos en beneficio de la comunidad, de una redistribución equitativa de los beneficios, en el riguroso dominio de todos los recursos, en la represión de los abusos del capital privado y en mejorar los índices de seguridad y bienestar social.-

Las imperiosas necesidades financieras resultantes de la primera guerra mundial acentuaron la progresividad de los impuestos a los réditos, sucesiones y beneficios de guerra, cuyo eleva-

do rendimiento demostró las extraordinarias posibilidades de la tributación para atender las crecientes necesidades de un estado intervencionista y en particular para alcanzar trascendentales objetivos de índole económica-social.-

La experiencia de la depresión de 1929 llevó a primer plano el problema de la inestabilidad cíclica, inestabilidad producto de factores monetarios, innovaciones, supercapitalización, e inversión excesiva, subconsumo, etc., etc., según las distintas teorías.- (1)

El principal problema que plantea la gran depresión es la enorme desocupación en masa. La política monetaria, en la cual se había confiado exageradamente, fracasó cuando se pretendió obtener resultados imposibles. Se incurrió, al decir de Hansen (2) en enormes gastos de ayuda a los desocupados, en la creencia de que servirían al doble propósito de aliviar la situación de los afectados y remediar al mismo tiempo la depresión, viéndose en esta forma la política fiscal obligada a servir de instrumento compensador más por accidente que por intención.-

Hansen sienta la tesis totalmente contraria al control monetario o crediticio de la depresión. Considera que es equivocada la política de la Reserva Federal en cuanto se aferra a la posibilidad de estabilizar la economía mediante la política monetaria. De ahí los resultados imprevistos: la aplicación de normas inadecuadas con caracteres rígidos agravaban lo que se pretendía remediar y el espectro de la desocupación -que tendía a convertirse en crónica- no había miras de ahuyentarlo. Es así como se comprendió la relación entre el nivel de ocupación y el volumen total del gasto de la comunidad; se percibió asimismo la

(1).-GOTFRIED HABERLER, sistematiza las teorías sobre las causas del ciclo económico en Prosperidad y Depresión, del Fondo de Cultura Económica - 2da. ed. en español.-

(2).- Hansen Alvin H.: POLITICA FISCAL Y CICLO ECONOMICO - Fondo de Cult. Econom. Méjico-1945- part.2a.: el papel cambiante de la política fiscal - Ganit. VI- Antr. y moder. pol. fiscal: pag.123

parte importantísima que podía corresponder en ese volumen y en la demanda del mercado a los desembolsos y otras medidas del Estado.-

Y llegamos al estado en que la política fiscal adquiere un nuevo sentido y transforma el mecanismo tributario en factor preponderante de la estrategia política y social, haciéndolo factor eficiente para asegurar un elevado y estable nivel de ocupación de los factores de la producción y para propender al desarrollo económico.-

Tal la moderna política fiscal del Estado en la sociedad de nuestros días; política fiscal en estrecha relación con el ciclo económico.-

Moderna política fiscal basada en:

- a).- equilibrio presupuestario cíclico traducido en equilibrio dinámico de la economía toda, equilibrio entre acciones del estado y privadas, entre finanzas y economía, entre los distintos sectores de la comunidad.-
- b).- gastos públicos que ya no son motivo de cuidadosa meticulosidad si su intensidad no es incompatible con el crecimiento de la renta nacional.-
- c).- impuestos que configuran instrumentos de política económica tratando de influir en la distribución de los róditos de la comunidad.-

La formidable literatura reciente sobre política fiscal, con expositores de la talla de John Maynard Keynes (y su famosa Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero); William Beveridge (Ocupación Plena); Alvin H. Hansen (Política Fis-

B.-) La Política Fiscal y los Objetivos Económicos.-

La política fiscal clásica tiene, en la finanza clásica y la práctica tradicional, el único fin de procurar los recursos monetarios suficientes -a través de los impuestos y demás medios de que se vale la finanza pública- para realizar los gastos públicos que satisfacerán las necesidades a cargo del estado y conforme al orden social y político prevalente.-

La política fiscal de todos los países se ha orientado, como ya se expresó dentro de esta concepción neutral.-

En la práctica financiera tradicional, los recursos provenían principalmente de los tributos, cuyos efectos económicos se traducen, fundamentalmente, a través de los precios de los bienes vinculados a la imposición; reajuste de precios que requieren el transcurso de un lapso más o menos largo. No se tomaban en consideración los efectos del gasto público, efectos inmediatos y con clara influencia en el mercado de bienes y servicios, como veremos con la exposición keynesiana.-

La ejecución de un presupuesto tiene una influencia profunda dentro del sistema económico de las comunidades. Influencia profunda que indujo a estudiar más a fondo los efectos económicos de la actividad financiera, con la subsiguiente formulación de las reglas a que deberá ajustarse ésta última, no solo con el propósito de la obtención de los recursos para la satisfacción de las necesidades públicas, sino también para influir voluntariamente en la economía general con miras al desarrollo económico.-

Al lado de la finalidad puramente fiscal de las finanzas públicas, pueden, pues, y deben, coexistir finalidades extrafiscales, económicas, sociales, etc.. Los objetivos económicos y

sociales son influidos por una política fiscal que, consciente, deliberadamente, trata primordialmente de controlar la demanda conjunta mediante la utilización del gasto público como instrumento de política económica tendiente al logro de la plena ocupación.-

Asistimos hoy con este nuevo enfoque a agudas polémicas.-

Se resiente la economía por la influencia estatal sobre el consumo, los incentivos a la inversión de bienes de capital, los frenos a la inversión, la propensión al ahorro.-

El aumento de los gastos públicos en la medida necesaria para compensar el ahorro y lograr incrementar la demanda, -por ende la ocupación-, configura o no peligros latentes de procesos inflacionarios.-

Lograda la plena ocupación, seguirán subiendo los gastos públicos la producción no podrá alcanzar la demanda creciente.-

Constituye la aplicación práctica de la teoría keynesiana exclusivamente una teoría que establece los factores determinantes de la renta de la colectividad y del nivel de ingresos a que tiende la economía nacional.- Cómo mantener el gasto total de la nación.-

La política de distribuir las inversiones del estado según las condiciones de la oscilación de los negocios implica un tipo de regulación en contradicción con las leyes de la economía.-

Lo cierto es que la política fiscal, en su búsqueda de controlar la demanda conjunta, puede y debe servir a objetivos fundamentales que hacen a la obtención del máximo bienestar

a través del desarrollo económico de las comunidades y a la obtención de la ocupación plena. Ello, claro está, sin trabar la a cumulación de capitales ni el progreso tecnológico, sino tratando de lograr una mayor redistribución de los ingresos y cierta estabilidad en las rentas y en la ocupación, vale decir, controlando en cierto modo el principal problema económico del siglo, el ciclo económico.-

Hoy ya no deben preocupar tan solo a los gobiernos los problemas que suscitan sus ingresos y sus expensas desde el punto de vista exclusivamente financiero sino que sus políticas debieren orientarse, y lo hacen, como veremos, hacia aspectos de mayor trascendencia humana, aglutinándose alrededor de los fenómenos del trabajo, tratando de evitar en toda forma la pesadilla angustiante de la desocupación.-

Aún más, los mecanismos reguladores que se esfuerza por hacer funcionar la política keynesiana, a través de prácticas monetarias, financieras o fiscales modificadoras de la corriente de ahorros y de inversiones, si bien anotan intervención estatal, ésta lo es en salvaguarda de una rentabilidad en función social y con respeto de la libertad.-

Anotemos que la tendencia creciente a reconocer los efectos económicos de las finanzas públicas, crean, como muy bien lo hace notar Somers (1), una serie de problemas de indudable gravitación y que pueden trastornar muchas veces los esquemas teóricos trazados.-

De ahí la más absoluta necesidad de examinar la estructura de la política fiscal teniendo muy en cuenta la correlación entre gastos, impuestos, empréstitos, deuda pública, e ingreso na

(1).- Somers Harold M. Finanzas Públicas e Ingreso Nacional.- la. ed, en español, 1952 - Trad. de Horacio Flores de la Peña y Marta Gioror - VI - El Problema Fiscal y la actividad económica.-

C).- La Política Fiscal Destinada a asegurar la Ocupación Plena.-

La política económica dominante en la actualidad está dada por la idea central de asegurar a los individuos integrantes de las sociedades una ocupación plena, tanto más cuanto que aún perduran los males provocados por la enorme desocupación en masa padecida en la década de 1930.-

Las distintas concepciones económicas, fuertemente influidas por la primacía de los intereses de toda la comunidad por encima de los intereses individuales, hacen en cierto grado responsable al Estado de las posibilidades del logro de la ocupación plena; esto es, lo responsabilizan de la política anticíclica, por cuanto el problema de la ocupación plena, en su esencia, es el problema del ciclo económico.-

El siglo XX, con menores posibilidades de desarrollo que el precedente y caracterizado por la acumulación de los ahorros, configura para los economistas neoliberales el peligro de un estancamiento económico. De ahí que, más que ir a la estabilización, apuntan a la canalización de nuevas inversiones destinadas a lograr la plena ocupación y a desarrollar las áreas con bajos niveles de vida.-

De las obras de la economía contemporánea, el volumen de la Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero de John Maynard Keynes, sobrevivirá en la historia del pensamiento económico.-

Keynes es el creador de la doctrina de la ocupación plena, aceptada en casi todos los países de habla inglesa; la doctrina de los gastos. El libro blanco británico sobre empleo

(1944); el libro blanco australiano, los proyectos de recuperación americana, están todos basados en la concepción Keynesiana de que para asegurar la ocupación plena debe mantenerse un adecuado nivel total de gastos en consumo y en inversión.-

Acotemos que la obra de Keynes -expresando la necesidad de su tiempo- es asimismo de un valor político y social enorme, por cuanto constituye una respuesta a Marx al tratar de hacer ver que la debilidad y el desorden del capitalismo son solo cuantitativos y no cualitativos. Debilidad que puede remediarse mediante una planificación parcial de la economía; el sector de la inversión.-

Los lineamientos del análisis keynesiano en cuanto a las condiciones necesarias para alcanzar y mantener la ocupación plena se expresan en términos de consumo, ahorro e inversión.-

La ocupación depende del gasto; en cualquier comunidad, la ocupación plena y constante requiere que el gasto total, tanto el público como el privado, sean siempre de una magnitud suficiente para absorber todos los recursos productivos de la comunidad. Gasto total adecuado y con plena validez para todos los países, si bien con variantes en cuanto a los procedimientos prácticos para asegurarlo según el momento y el lugar de aplicación.-

Según Keynes las depresiones sobrevienen cuando la comunidad gasta menos dinero del que se requiere para adquirir la producción de que es capaz a los precios corrientes; desproporción que surge cuando los ahorros superan a las inversiones por la inexistencia entre ambos, de toda correspondencia automática,

correspondencia que debe ser asegurada mediante la planificación consciente y persistente del total de ahorros y del total de inversiones.-

El problema de como alcanzar la ocupación plena se ha discutido mucho. Hay muchos métodos entre los que se puede optar para asegurar la ocupación plena, a través de políticas fiscales o a través de controles de la inversión privada y el ahorro.-

El campo común de estos diversos métodos es la doctrina de la demanda efectiva. La corriente del gasto total debe permanecer elevada y estable. Deben impedirse las fluctuaciones de la inversión privada o los gastos de consumo mediante controles o estímulos y contrarrestarlos mediante gastos públicos de inversión y de consumo.-

El gasto público adicional es de las mejores armas del arsenal de la ocupación plena y puede considerarse como la doctrina norteamericana de la ocupación.-

William H. Beveridge (1) sostiene que para evitar la desocupación es necesario que el gasto total pueda absorber aquella producción industrial que es necesaria para ocupar a toda la población trabajadora. Luego, si el mantenimiento del gasto total de la comunidad en un nivel adecuado para absorber su total producción es condición ineludible de la plena ocupación, y si esa condición se vé automáticamente satisfecha, cabe al Estado la misión de tal logro, defendiendo a los ciudadanos contra la desocupación en masa, con la misma decisión que los protege contra el ataque exterior, la seguridad interior, etc..- Incumbe púes al Estado la dirección y responsabilidad de una política tendien

(1).- William H. Beveridge: La ocupación Plena - Fondo de Cultura Económica - Primera edición en español - 1947.- Traducción de Raúl Velasco Torres.-

te a neutralizar los desequilibrios de la demanda determinados por las presiones momentáneas dominantes y a regular por tantos los distintos componentes del gasto total de la comunidad de tal manera que la suma de aquellos sea equivalente al valor del producto nacional. En otras palabras, pide, socializar la demanda sin socializar la producción, (pues queda en manos de la iniciativa privada la dirección de la industria), a fin de liberar a la sociedad de la necesidad y de la miseria.-

Entiende que el Estado debe asegurar el gasto total con un programa a largo plazo, planeando un volumen de gastos sujetos a consideraciones de prioridades sociales, influenciando los gastos privados mediante la política fiscal y proponiendo gastos públicos suficientes para garantizar el empleo total de las fuerzas trabajadoras del país.-

Por tanto la incapacidad crónica de la economía capitalista de mantener la plena ocupación de hombres y factores y una renta nacional elevada, hallan su acción anticíclica en la política fiscal como instrumento para influir en la economía a través de correcciones de las fluctuaciones counturales para contribuir en lo estructural al logro de la prosperidad.-

Corrección a través de una acción financiera del Estado con sus presupuestos creadores de ingresos monetarios, a través de las políticas de gastos e inversiones financiadas exclusivamente con déficit, o sea con endeudamiento creciente para compensar el estancamiento secular de la economía; con presupuestos no equilibrados en el año, ortodoxos, sino con presupuestos equilibrados -si- pero en el ciclo económico, ciclo cuyo período se

le considera tan racional para el equilibrio presupuestario como el año neutral; presupuestos informados por el déficit en la depresión y el superávit en el auge.-

Corrección a través de una política fiscal que utilice el sistema impositivo y otros instrumentos de la política fiscal que tienda a regular el volumen del consumo, a la vez que a vencer la rigidez de los salarios, mediante la redistribución de los ingresos.-

Corrección a través de un sistema impositivo que afecte el dispendio de los gastos, ya que, en una sociedad libre, la mayor parte del volumen de gastos está formado por el dispendio que de sus ingresos personales hacen los ciudadanos particulares. Si bien el Estado en una sociedad libre no trata de fiscalizar los gastos de los particulares, ni en su volumen ni en su dirección, influye sobre su dispendio.-

Corrección, en fin, mediante una política fiscal, que reemplace la teoría tradicional en cuanto a los gastos públicos por los principios informadores del gasto compensador y estabilizador de la actividad económica, a la vez que de su expansión.-

Respecto a los métodos para alcanzar la Ocupación Plena a través de la política fiscal, tenemos, siguiendo a Beveridge, cuatro tipos de procedimientos, a saber:

- a) mayores gastos públicos sufragados con empréstitos.-
- b) mayores gastos públicos sufragados con impuestos.-
- c) mayores gastos privados resultantes de la disminución de los impuestos.-

- d) mayores gastos privados resultantes de cambios en la incidencia de la imposición fiscal o mediante el establecimiento de un sistema combinado de impuestos y subsidios.-

Según Beveridge los dos primeros métodos suponen que los recursos ociosos son movilizad^{os} y controlados para fines determinados por el Estado, mientras que los dos últimos implican la subordinación de los recursos ociosos para fines determinados por los particulares.-

La ruta del gasto público es la aconsejada por Beveridge en Gran Bretaña y por Hansen en Norte-América.-

En la opinión de Beveridge, la política financiera a seguir involucra tres condiciones o reglas económicas básicas, a saber:

- 1.-) el gasto total en todo momento debe ser suficiente para asegurar la Ocupación Plena. Regla constituida en imperativo categórico, que debe pasar por sobre todo lo demás y prevalecer sobre ellas, si existe un conflicto interno.-
- 2.-) Sujeto al imperativo categórico anterior, el gasto debe planearse en relación a las prioridades sociales.-
- 3.-) Guardándose tanto la primera como la segunda, es mejor arbitrar los fondos para los gastos mediante impuestos, que por medio de empréstitos.-

Considera la primera regla como de carácter absoluto;

son sus palabras "...es mejor dar ocupación para abrir hoyos y volverlos a llenar que el no proporcionar ocupación...". Reclama pues, suficiencia en los gastos.-

En cuanto a la segunda regla, admite que el Estado genere gastos afectados a la financiación de prioridades sociales para vivienda, sanidad, nutrición, educación, etc., etc..-

La tercera regla se pronuncia por el ideal del presupuesto equilibrado, claro está que condicionado al factor básico de asegurar un gasto total adecuado.-

Sin ahondar por el momento en los aspectos señalados y sus respectivas consecuencias y repercusiones, es oportuno citar las reglas de estabilización cíclica que da Estey en su tratado sobre los ciclos.- (1)

"Cuando la inversión privada es insuficiente y hay amenaza de desocupación, deben aumentarse los gastos públicos, deben reducirse los impuestos, sobre todo al consumo y el déficit debe aumentar. Cuando la inversión es excesiva, lo que puede significar que la inflación es inminente, deben reducirse los gastos públicos y posponerse las obras públicas, los impuestos deben aumentar, en especial al consumo y el déficit contraído previamente debe reducirse".-

En efecto, debe reconocerse que la política fiscal constituye un medio de importancia decisiva para estabilizar las fluctuaciones cíclicas y Clark se apoya ampliamente en ella en lo referente a los fines de largo alcance de mantener un alto nivel de renta y empleo o una tendencia a él. Sin embargo, no cree que pueda la política fiscal servir para mantener la renta nacional a un

(1).- J.A. Estey: "Los Ciclos Económicos" - Pág. 505 y sig.

D).- Evolución de la Financiación a Déficit.-

Los profundos análisis keynesianos en cuanto a los instrumentos y factores económicos de la producción, el ingreso, la inversión, el ahorro y el consumo, encuadrados en un sistema económico neoclásico al cual han adherido en sus líneas generales muchos economistas, llevan a primer plano la promoción del aumento de bienes y servicios, el objetivo de una mayor justicia distributiva, y la regularización de las fluctuaciones cíclicas. Objetivos todos que en absoluto son incompatibles con la libre empresa y la iniciativa privada, factores a los que se les considera insustituíbles del progreso humano, pero que deben ser encauzados y ordenados para evitar las graves consecuencias del desempleo y la miseria de grandes sectores de la comunidad.-

La gravitación de la política fiscal para tales promociones adquiere día a día más importancia, tanto más cuanto, si bien los simples resortes monetarios han tenido -evidentemente- gravitación como factores atenuadores, no son suficientes por sí solo para contrarrestar las fluctuaciones cíclicas. La emisión de moneda, la regulación del crédito, el manejo de la tasa del interés, deben ser completados -como muy bien lo hace notar Hansen en sus estudios sobre la teoría monetaria y la política fiscal- mediante la política fiscal a través de sus componentes máximos: gastos, recursos y deuda pública.-

Por otra parte, la ortodoxia financiera opone todas sus premisas a esta política fiscal, política que encierra, claro está grandes peligros por cuanto resulta un arma demasiado poderosa como para dejarla que los Estados la manejen libremente.-

De ahí la importancia para su utilización del pleno conocimiento del material estadístico de la producción, ingresos, consumo, ahorros, inversiones y el sistemático estudio de la renta nacional.-

El mecanismo más conocido de la nueva política fiscal es la financiación a déficit, financiación a déficit que podemos desglosar teniendo en cuenta dos fines: el de reactivación y el de compensación del sistema económico.-

En la década del 30 surge en los Estados Unidos el nuevo criterio financiero, en su primera etapa, el fin reactivador, mediante la teoría de "cebar la bomba", teoría basada en el principio de que, en épocas de depresión, un determinado y adicional volumen de gastos públicos permitirá salvar los escollos e insuficiencias de una comunidad económica. Se sostiene que para reactivar la economía debe recurrirse a aumentar los gastos de la comunidad en bienes de consumo, lo que se traducirá en un estímulo para las inversiones en bienes de capital. En cuanto a los medios de reactivación, se anotan los gastos que afectan directa o indirectamente a la corriente de los ingresos, obras públicas, subvenciones, etc., que contribuyen a frenar la carrera hacia la liquidéz.-

La política fiscal de cebar la bomba, de reactivar la economía, llevada a cabo entre los años 1933 y 1937 en los EE.UU. no logró conjurar la depresión en 1937, confirmando en cierto modo la tesis keynesiana de tendencias deflacionistas seculares motivadas por la insuficiencia de la inversión privada. La idea rectora es de que el capitalismo privado -tal como se lo ha visto funcionar- ya no está en condiciones de preveer a la Ocupa-

ción Plena.-

A qué obedece esta insuficiencia crónica del capitalismo privado?. Pues, a dos corrientes de opinión:

- a) la que atribuye dicho proceso al fenómeno derivado del exceso de los ahorros.-
- b) la que apunta hacia la desinversión, esto es, a la declinación de las oportunidades para la inversión privada, al decir de Hansen.-

La teoría del ahorro excesivo es el esquema keynesiano. Para Keynes el ahorro es riqueza que no se consume. La escasa propensión a consumir impide el crecimiento de la ocupación. El mal radica en la insuficiencia de las inversiones para emplear todo el ahorro. Siendo el ahorro la parte de la producción que no se consume, insuficiencia de las inversiones es sinónimo de insuficiencia de la demanda. Luego, según Keynes hay que provocar deliberadamente el crecimiento de aquéllas, hasta que la demanda sea suficiente para absorber toda la oferta que proviene del empleo pleno de las fuerzas productivas. Y como neutralizar el ahorro ocioso?. Pues, mediante el gasto deficitario que, acoplado a una política monetaria, reduzca la preferencia de liquidéz.-

La teoría de la inversión es una variante de Hansen (1); se la conoce como teoría del "estancamiento", estancamiento que obedece a varias causas, como la declinación del crecimiento demográfico, menores posibilidades de expansión geográfica interna, tendencias deflacionistas seculares, etc..-

Y cómo solucionar esta incapacidad crónica de la economía?.-

(1).- Hansen Alvin H.: Política fiscal y ciclo económico- Fondo de Cultura Económica - Traducción de Rafael Fernández Maza y Crisóbal Lara - Primera edición en español - 1945.-

Con esporádicas inyecciones de fondos, cebando la bomba. No.-

El Estado deberá compensar, a través de la inversión pública, mediante los déficits de compensación secular la crónica insuficiencia de la inversión privada.-

En aserto de su tesis Hansen, en su libro sobre la influencia de la política fiscal en el ciclo económico, formula una exposición exhaustiva del principio del multiplicador, con el análisis de los coeficientes de impulso mediante las inversiones en obras públicas y sus efectos secundarios sobre los gastos de consumo y las inversiones privadas; el principio de aceleración y demás elementos teóricos para una política de sincronización correctiva de los gastos públicos y de los impuestos con el ciclo.-

Juzga que para los Estados Unidos -economía madura- el problema económico consiste básicamente en abrir nuevas y amplias salidas a las inversiones y aumentar el nivel general de gastos privados en consumo en todo el país. Para ello nada mejor que seguros sociales, contratos colectivos, salarios mínimos, impuestos progresivos, viviendas públicas y demás armas con miras en especial al mejoramiento del nivel de vida de los grupos de bajos ingresos.-

Su estudio aspira a evidenciar la ineficacia económica y política de la última década. Principal exponente americano de una política fiscal compensatoria dirigida, en una economía que experimenta fluctuaciones del ingreso y de la ocupación, remarca las enormes posibilidades anticíclicas de un programa de inversiones públicas. Para ello (1) estima necesario contar con planes y

(1) Hansen - Teoría Monetaria y Política Fiscal - Fondo de Cultura Económica - 1a. ed. en español - 1954 - Trad. de Alena Justic de Flores y Horacio Ferré de la Peña.-

preparativos de largo plazo, amplios, altamente flexibles y sujetos a ajustes y cambios rápidos, que comprendan en especial proyectos de mejoras y de desarrollos, de construcción de viviendas y obras públicas. Anota que el programa configura grandes problemas y dificultades prácticas: en primer grado la posibilidad de caer en gastos inútiles; de ahí la necesidad de utilizarlo inteligentemente. Al mismo tiempo, cabe aunar el programa de gastos con un programa flexible de impuestos por cuanto una economía moderna -con sus desarrollos a gran velocidad- no puede manejarse con eficacia a base de una estructura impositiva fija por dos o tres años. Reclama para el Poder Ejecutivo, por tanto, el que se le permita ajustar las tasas básicas de los impuestos sobre los ingresos, dentro de los límites fijados por el Congreso.-

Según Hansen aún no se ha aprendido a hacer del gobierno un instrumento efectivo, flexible y sensible en una sociedad fluctuante y altamente compleja, en una sociedad de empresa privada en la cual el Estado debe adoptar el papel no solo de actuar de contrapeso -compensando las deficiencias de la inversión privada- sino también como proveedor de servicios comunales muy importantes y como propugnador de programas de desarrollo básico.-

El mejor timón para ello: una política fiscal y monetaria dirigida de tipo compensatorio.-

DILLARD, (1) expositor admirable de la teoría keynesiana, teoría de las obras públicas y del gasto público, nos explica que el volumen de la inversión privada es sumamente variable, en gran parte a causa del carácter inestable e inherente a la eficacia marginal del capital privado. De ahí la necesidad básica

(1).- DUDLEY DILLARD: La teoría económica de John Maynard Keynes - Aguilar S.A. - Traducción del inglés por José Díaz García - 1952.-

de la política social -dentro de la economía de libre empresa- de mantener un alto nivel de inversión privada. Siendo éste, en el mejor de los casos, precario, el Estado debe estar preparado para contrarrestar los efectos de las variaciones del volumen de la inversión privada, llevando a cabo contravariaciones en la inversión pública. El objetivo es mantener la totalidad de la inversión, privada y pública, en un nivel que cubra la disparidad entre el nivel deseado de la renta y el consumo procedente de esa renta. Si el volumen de la inversión privada es crónicamente deficiente, el mantenimiento de un nivel de empleo exige una inversión suplementaria permanente en obras públicas.-

En cuanto al multiplicador y la inversión pública parte de la hipótesis de que cada dólar de gasto público en la depresión incrementará en varios dólares la renta nacional.-

Probada esta hipótesis, la financiación deficitaria será convincente.-

Dice Dillard, que no hay que confundir la teoría del multiplicador de inversión con la hipótesis de cebar la bomba; pues esta última descansa en el supuesto de que un gasto nuevo "temporal" tendrá una tendencia duradera a elevar el nivel de la actividad económica. La teoría del multiplicador supone que los efectos generadores de renta del nuevo gasto continuarán tan solo en tanto que subsista el gasto, actuando con algún retardo temporal.-

La teoría de cebar la bomba, presupone que el sistema económico ha estado en equilibrio inestable y que la inyección del gasto estatal volverá a encajarlo en los carriles de donde

había salido por acontecimientos fortuitos.-

Si bien Keynes creyó en un tiempo en la hipótesis de cebar la bomba ya había superado esta etapa cuando su Teoría General.-

Su teoría es definidora de un sistema económico caracterizado por un equilibrio estable de subempleo. No es suficiente pues un empujón, sino una acción constante, repetida del gasto público.-

Dillard se pronuncia por el gasto pro-déficit o gasto creador de renta, cuyas resultas se traducen en desequilibrio presupuestal.-Defiende su tesis y critica a los que se oponen al mismo por entender que conducirá a la quiebra del Gobierno o del sistema económico, por entender que razonan confundiendo el sistema económico en su conjunto con la empresa singular, y que piensan en términos de principios haciendísticos apropiados a una economía de empleo total que no ven las implicancias que tiene para la hacienda pública una economía con paso amplio.-

Concluye en el sentido de que los gastos estatales reiterados elevarán de un modo permanente el nivel, de la renta nacional.-

Somers, (1) expresa que la política fiscal -en cuanto a su influencia sobre la actividad económica- es uno de los principales problemas de la economía política.-

Plantea varios interrogantes, a saber:

Deben limitarse los gastos públicos a proporcionar un mínimo de necesidades o deben tender a influir sobre el nivel de la actividad económica?.-

(1).- HAROLD SOMERS - Finanzas Públicas e Ingreso Nacional - la. ed. en español - 1952 - Traducción de Horacio Flores de la Peña y Marta Chavez.-

Debe pronunciarse por un sistema impositivo sencillo sin intentar controlar las fuerzas inflacionarias o la distribución de los ingresos?.-

La política fiscal debe actuar únicamente basada en fines financieros o debe influir sobre la actividad e inversión privadas?.-

Señala que la política fiscal que trata de cerrar las brechas de la empresa privada tiene fuertes defensores en años recientes. Defensores para quienes se hace necesario que el gobierno ejerza presiones inflacionarias o deflacionarias según las circunstancias.-

En cuanto a las brechas por cubrirse, los agudos análisis de Somers lo son en términos de bienes de consumo y servicios.-

Recomienda prestar suma atención a los detalles al establecer los programas de impuestos y de gastos, en especial en cuanto a la necesidad de una planeación cuidadosa por cuanto la adopción de políticas justas y económicamente eficientes no pueden establecerse de la noche a la mañana. Asimismo, hay que tomar muy en cuenta las necesidades y las diferencias de cada región por cuanto es contra productiva la absorción de fondos o su liberación en forma indiscriminada.-

Para cerrar brechas inflacionarias se pronuncia por una política de fuertes impuestos al consumo y de compras de bonos por los consumidores.-Entiende factible obtener un efecto multiplicador relativamente grande con un déficit relativamente pequeño. Considera infundado el temor de una deuda pública sic-

pre creciente como factor que desaliente niveles elevados de ingresos. En caso de una brecha deflacionaria, es más importante para Somers mantener el nivel de gastos que equilibrar el presupuesto; si debe elegirse entre estos dos caminos, se pronuncia por la política del gasto deficitario; pero, agrega, sin que es to signifique que necesariamente tengamos que elegir una u otra. Lo esencial es que no descienda el ingreso.-

En cuanto a que la política del Gobierno que garantice la ocupación plena expone a la economía al peligro de una inflación desenfadada se pronuncia por el ejercicio por parte del Gobierno de suficientes controles en diversos sentidos para mantener los precios estables.-

Considera que una inflación persistente no es necesariamente calamitosa si se efectúa lo suficientemente despacio; que no parece que una política que garantice la ocupación conduzca necesariamente a una inflación sin freno; eso sí, requeriría la política fiscal un gran número de controles auxiliares, con cierta restricción de la libertad de empresa.-

Concluye Somers que la tarea es difícil para los Gobiernos; para los cuales sería más fácil una política fiscal máxima o una política fiscal mínima. Lo ideal el justo medio: pero el Gobierno debe estar siempre en condiciones de controlar el volumen de empleo, tratando de evitar los peligros de máxima o mínima política fiscal.-

HUGH DALTON (1), se pronuncia por los presupuestos cíclicos, si bien a corto plazo, alegando en favor de su tesis dos consideraciones fundamentales, a saber: que uno o dos déficits

(1).- DALTON, Hugh; PRINCIPIOS DE FINANZAS PUBLICAS - Edit. Depalma - Bs. As., 1948 - Traduc. de la undécima edic. original inglesa - Carlos Luzzetti.-

consecutivos anuales no causarán un gran desastre y que la gestión gubernamental, tras el logro de objetivos básicos como el aumento de la ocupación mediante la expansión crediticia, puede recurrir, deliberada y legitimamente a déficits temporarios de presupuesto.-

Aconseja obrar con mucha cautela y centra su opinión en la importante limitación que resulta en el sentido de que los presupuestos desequilibrados lo déban ser por poco monto, aún en periodos breves.-

Entiende que los presupuestos con déficits frecuentes y prolongados drecan la impresión de que las finanzas se hallan fuera de controles y conducen luego a resultados muy perjudiciales; resultados influidos a la par que por hechos resultantes de las "opiniones" sobre dichos hechos, opiniones falsas o verdaderas.-

Es para Dalton un error suponer que el déficit presupestario conduce inevitablemente a la inflación; esta circunstancia ocurrirá sí cuando el Gobierno recurre a la emisión incontrolada pero nó si cubre el déficit por medio de empréstitos corrientes o por la enajenación de activos públicos.-

Considera asimismo francamente intolerable la perspectiva de un aumento ilimitado, en duración y cantidad de la deuda pública.-

Su tesis general se afirma en contra de toda clase de déficit de presupuesto por el mal económico que deriva siempre de un aumento de la deuda, argumento que, para él, debe ser tenido muy en cuenta.-

SOULE (2), critica el dogmatismo económico por su apego a considerar que cualquier ampliación de poder adquisitivo le pa-

(2).- SOULE, G.: INTRODUCCION A LA ECONOMIA CONTEMPORANEA - Breviarios del Fondo de Cultura Económica - Méjico - Segunda edic. en español 1955 - Traducción de Cristóbal Lara Beautell.-

rece inflación; asimismo la suposición de que cualquier gasto adicional nunca acrecentará la producción sino que únicamente hará subir los precios; juzga que se forme una concepción burda de la escuela del gasto compensatorio al suponer que persigue el alza de los precios.-

Samuelson, en el capítulo XIX - Política Fiscal y Empleo Total sin Inflación - de su enjundioso Tratado de Economía Moderna (1), entiende por política fiscal positiva.....

"el proceso de disponer los impuestos y los gastos públicos de manera que ayuden, a un tiempo, a amortiguar las oscilaciones del ciclo económico y a mantener una economía progresiva, con elevado nivel de empleo libre de una inflación o deflación excesiva".-

Considera a la política fiscal como un arma positiva, según las probanzas de los años de guerra; demasiado positiva quizás; de ahí su primer preocupación en el sentido de que no habría que permitir que nadie jugase con ella. Para este autor asimismo hoy a una evidencia plena: el hecho incontrovertible de que todo Gobierno, siempre, en una depresión, recurre a la política fiscal. A sabiendas o no, todo Gobierno desarrolla una política fiscal. Luego, ante los hechos, hay que tratar de que sea una política constructiva y no inconsciente y desacertada.-

Define dos tipos de política fiscal:

A.- Política de compensación anticíclica.-

B.- Política fiscal a largo plazo.-

A.-) En cuanto a la primera, el esquema está dado por la acción del Estado, actuando de dique de contención cuando la inver

(1).- SAMUELSON, Paul: CURSO DE ECONOMIA MODERNA - Aguilar - Traduc. de José Luis Sampedro - Madrid 1955 - Cuarta edición.-

sión privada se eleve excesivamente; reduce para ello sus gastos e inversiones. Si la inversión y el consumo privado se hallan en baja, el Gobierno compensa tal reducción aumentando sus gastos y reduciendo la recaudación de impuestos.-

En otros términos, presupuestos con superávit en el auge, para reducir la deuda pública; y presupuestos con déficit y aumento de la deuda pública en la depresión; presupuestos equilibrados -en definitiva- en el ciclo.-

Presentada así, define a esta política bastante conservadora, "demasiado" conservadora para algunos economistas.-

En cuanto a los tipos de política anticíclica, anota cuatro principales a saber:

1).- Obras públicas: En EE.UU. en 1931 la acción de Hoover y el Congreso ^{SP} concretan en una ley solicitando del Gobierno Federal el establecimiento de un depósito permanente de proyectos de obras públicas, con planes a largo alcance y proyectos siempre a mano.-

Según Samuelson esta política fiscal -con la actividad del estado exactamente opuesta en sus fases al ciclo, para compensarlo y amortiguarlo-, trata de ser un mecanismo regulador, pero plantea un serio problema: el que deriva de la dificultad de regular las obras públicas a voluntad; por otra parte, hace falta tiempo para poner en marcha las obras proyectadas a la vez que surgen toda una gama de dificultades técnicas para comenzar y detener el programa.-

2).- Gastos de bienestar y otros: A falta de proyectos de o

bras públicas, los gastos del Gobierno en socorros y re medios del paro para proveer a las necesidades humanas básicos en la depresión, a la vez que contribuirán a au mentar el empleo, lo harán con el poder de compra (con efecto multiplicador)

- 3).- Cambios automáticos en la percepción de impuestos: otra arma de la política fiscal anticíclica, es el sistema impositivo cíclico; la variación de la imposición con a rreglo a la renta nacional; a más renta más recaudación; a menos renta menos recaudación; la estabilidad de los ingresos -norma del siglo pasado- es reemplazada por un sistema impositivo flexible; en el auge, con superávit presupuestario para atenuarlo; (superávit que se logra con menores gastos y con más imposición); en la depre-- sión con disminución de la imposición (cuando el poder de compra es muy bajo).- Samuelson se pronuncia a favor de esta imposición, con siderándola un poderoso factor para la estabilización de toda la economía y la moderación del ciclo.-
- 4).- Variaciones anticíclicas de los tipos impositivos: Mien tras que en la ortodoxia financiera, para equilibrar el presupuesto en el año se trataba de elevar la imposición al bajar los ingresos y a disminuir los tipos de imposi ción en el auge, en la política anticíclica la norma es reducir los impuestos en la depresión y elevarlos en la prosperidad.-

Respecto a las limitaciones de la política fiscal anti cíclica, según Samuelson, se tiene:

- a) las dificultades para planear grandes proyectos de obras públicas.-
- b) lo difícil que resulta predecir cuando llega o va a llegar el momento de seguir una u otra táctica.-
- c) efectos del gasto público sobre la inversión privada. Se pregunta si los gastos públicos, en realidad, añaden gran cantidad de poder de compra durante la depresión. Para que esto ocurra, deberá la inversión privada suponerse constante. Si la inversión privada se acobarda con los gastos o el déficit público los efectos del gasto público serán desfavorables. La inversión pública se neutralizará por la desinversión privada. Plantea el problema y lo contesta en el sentido de que los hechos parecieran ser reveladores de que la inversión pública tiende a variar, en conjunto, paralelamente con el nivel de la renta nacional.-

En cuanto a las reacciones psicológicas desfavorables son más importantes y merecen especial consideración en la política fiscal a largo plazo.-

- d) otra limitación la halla en el desacierto final de las haciendas locales, por cuanto los gobiernos locales piden prestado -por regla general- en los buenos tiempos, lo que agrava, en vez de amortiguar el

ciclo.-

- e) una más: las confusiones acerca de la teoría de cebar la bomba. Expone que muchos sufren desilusiones una vez que "el Gobierno reduce sus gastos de depresión" y la renta nacional retrocede. El fracaso del New Deal prueba la endebléz de la teoría de cebar la bomba (caso especial de la financiación defici--taria); teoría que para muchos consistía simplemente en inyectar un poco de dinero al sistema económico para que la economía saliera de su marasmo y continuara marchando de un modo continuo.-

B.-) política fiscal a largo plazo.-

Mientras la política fiscal anticíclica tiene por objetivo suavizar las fluctuaciones cíclicas, la política fiscal a largo plazo, se ofrece en dos variantes:

1).- la de una política de excedentes presupuestarios a través de la mayoría de los ciclos económicos, durante un largo periodo de años (como en el caso de una era de postguerra de excesiva demanda total), una era de "exaltación secular"; política conducente a reducir el nivel medio de poder adquisitivo y de la inflación.-

2).- En el supuesto de periodos de estancamiento secular, una política fiscal con déficits a largo plazo, con deuda pública en constante crecimiento.-

Para Samuelson la política de déficits permanentes para

compensar las tendencias del ahorro excesivo y de la desinversión hallan mucha oposición, por cuanto se cree que tal política habría de trastocar en su base el sistema democrático capitalista privado ya que su costo implicaría una fracción creciente de la renta nacional.-

En cambio la política fiscal anticíclica halla menos oposición. Ello es debido a que el presupuesto automáticamente modificado en el ciclo, puede muy bien surtir efecto cuando la depresión del aparato económico hace necesario influir a través de gastos públicos adicionales para que el desequilibrio entre costos y precios, la insuficiencia de la demanda, la crisis psicológicas, la desocupación, puedan superarse.-

Andre Piettre, (1) anota la controversia que se registra en Alemania entre el liberalismo antikeynesiano del Ministro Erhard y algunos círculos económicos. La política gubernamental alemana, opuesta a una economía dirigida bajo su forma estatal, aún a una economía dirigida privada bajo el control de los monopolios, se apoya en un liberalismo económico, social, financiero y monetario, con sujeción a normas de estricto equilibrio presupuestario, y de estabilidad del marco y del ahorro. Liberalismo para ser desarrollado en un país afectado por un paro permanente y por ende por una comunidad muy sensible a la escuela keynesiana; liberalismo que opone a la concepción del pleno empleo los peligros de la inflación del crédito y que la hace anotar a Piettre (página 167) la paradoja de que "Alemania hará su reconstrucción gracias a la ayuda anglosajona pero con ideas contrarias a "las teorías anglosajonas".- Expone Piettre como se opera en el

(1).- PIETTRE, André: La economía alemana contemporánea - Alemania Occidental - Aguilar, Madrid 1955 - Traducción de José Luis Lamana.-

plano teórico una aguda reacción de algunos importantes centros económicos en favor del pleno empleo y de la intervención que éste implica, y como el Gobierno defiende su tesis liberal; así cuando en sus demandas a los aliados para obtener ayuda exterior, y para responder a sus críticas, en un memorandum a la O.E.C.E. (1949) sobre el programa 1950/51 y 1951/52 rechazan la idea de combatir el paro con una ayuda presupuestaria a las inversiones, alegando que tal política no configuraría más que una reducción de los ahorros, reducción debida al incremento en la imposición necesaria a fin de concretar tal ayuda presupuestaria. Los centros aliados, de inspiración keynesiana, reaccionan contra tal tesis y en su defensa de la teoría del pleno empleo a través de una dirección de las inversiones. Así la Comisión Económica para Europa -Ginebra- 1950 de la O.N.U., expone al gobierno alemán que "para obtener una reducción aunque sea pequeña del número de parados, las autoridades deben comenzar por adoptar una política de expansión económica, ya sea aumentando los créditos concedidos al sector privado o realizando directamente gastos que produzcan déficit presupuestario".-

La respuesta alemana no se hace esperar; ella a través de uno de sus más brillantes jefes, el Profesor Wilhelm Ropke, en un meduloso estudio titulado "Punto de Orientación de la política económica alemana", definido por Piètre como el verdadero código de la economía neoliberal aplicado a Alemania Occidental. Wilhelm Ropke sienta la tesis de que el paro obrero alemán no es debido a una insuficiencia de las inversiones y sí a una penuria de capitales; penuria que no se puede remediar más que por el

retorno a la libertad de formación y de colocación del ahorro. En otras palabras, para Ropke, en el caso de Alemania, no se asiste a un exceso de ahorro que conduce al paro sino que lo que ocurre es que faltan ahorros. Tal el contra sentido Keynesiano. Como para Ropke todo desarrollo de inversiones lleva implícita disminución de consumo, entiende que para que esta disminución se opere debe obrarse en dos sentidos: o bien tender a la libre formación de los ahorros o constituirlos forzosamente por el impuesto o por una inflación contenida. Promunciándose Ropke por el primer camino, la libre formación de los ahorros, concluye en que para ello deberá elevarse la tasa del tipo de interés. Claramente vemos que su política es netamente opuesta a los principios keynesianos de política de dinero barato. Muy bien Ropke hace notar que el principio keynesiano puede ser perfectamente válido en una gran depresión, para combatir contra una "aparente" falta de capitales, más no en la situación coyuntural de Alemania donde debe combatir se contra una "real" falta de capitales.-

Al momento de escribir su libro, Piètre dice que los acontecimientos no han confirmado aún ni la postura de Keynes ni la refutación neoliberal. Personalmente reconoce que la política fiscal es hoy en todo el mundo un factor decisivo de la política económica general y se pronuncia en el sentido de que para superar las debilidades estructurales de la economía no hay más remedio que el crecimiento de la renta nacional, lo único que conducirá el pleno empleo; crecimiento de la renta a su vez, que solo se logrará mediante una extensión del crédito más un crecimiento de la ayuda exterior. Asimismo para que estos medios no estén exen--

toá de peligros inflacionarios y sean eficaces habrá de proveer los complementariamente de un control permanente de los precios, y de una dirección de conjunto de las inversiones.-

A través de enjundiosos economistas vemos como predominan las corrientes modernas de que la política fiscal debe ser estructurada en forma de contrarrestar las fluctuaciones de la actividad económica.-

Para ello, debemos recurrir a modificaciones cíclicas de los gastos y recursos, modificaciones en estrecha combinación. Los gastos, factores para el sostenimiento de la demanda e ~~infl~~ influenciadores de las decisiones de consumir y de invertir, y los impuestos, con su incidencia en la estructura de costos, deben actuar complementariamente para facilitar la estabilidad económica.-

En épocas de depresión, debe evitarse mucho el castigar al consumidor con nuevos gravámenes y con tasas elevadas de imposición; antes bien, debe tenderse a la reducción de la imposición para acrecentar el poder de compra de los consumidores y reforzar la gestión empresarial.-

En el auge, la imposición debe morder más sobre los gastos de consumo que sobre los que tiendan a reducir los ahorros.-

Una política fiscal compensatoria del ciclo, prudentemente formulada y correctamente llevada a cabo, para lo cual deberá ser acompañada de una política monetaria similar y de un adecuado sistema de previsión social, requerirá de una acción traducida en presupuestos con superávit en la bonanza y déficits en las depresiones. Cuando se vislumbre un receso económico, debe iniciarse una política presupuestal expansiva; ello bajo una nor-

ma precisa: que los gastos deben considerarse con mucha cautela, atendiendo a sus méritos, difiriendo la aplicación de los impuestos adicionales que cubran esos gastos para las épocas propicias. No es el caso de gastar sin tasa ni medida. En períodos de inflación deberá adoptarse una política rígida de aumentos de impuestos. En todo caso, los excedentes presupuestarios obtenidos para combatir la inflación deberán ser aplicados a reducir la deuda pública cuyo aumento ^{de} generó en la depresión. (Lo que casi siempre se olvida de concretar en la práctica).-

La política fiscal deficitaria, anticíclica o compensatoria anota muchas y serias litaciones. En la medida en que puedan superarse influirán el desarrollo económico. Así la política fiscal como instrumento estabilizador choca con la inflexibilidad creada por el largo período que se requiere para formular, sancionar y poner en ejecución las tasas impositivas y el tiempo requerido para iniciar, suspender, disminuir y acelerar los programas de gastos.-Los gastos no siempre se traducen en una no interferencia en la actividad e iniciativa privada; ni suelen ser bien invertidos; se dilapidan recursos; se plantean problemas de concentraciones industriales peligrosas; se desalientan muchas veces iniciativas de trabajo y de ahorro.-

La invasión por el Estado, de campos reservados a la actividad privada puede hacer fracasar la eficacia de los gastos deficitarios como estímulo para la inversión, creando y agravando un círculo vicioso.-

Esta preocupación de mínima interferencia, en países ma duros, es muy posible; si bien en países de economía hacia pleno

CAPITULO II

MEDIOS DE QUE SE VALE LA POLITICA FISCAL

A.-) Presupuesto.- Definición.-

El presupuesto de un estado moderno ha dejado de ser lo que Gaston Jeze definió como "un acto administrativo, legislativo, concretado en forma de ley anual, por el que se preven, autorizan o reconocen los gastos que han de realizarse en un periodo determinado y se calculan los recursos con los cuales esos gastos han de cubrirse".-

Hoy, el presupuesto, si bien formalmente pueda seguir ajustándose a las definiciones de derecho administrativo, ha trascendido la esfera del mismo, involucrando o resumiendo la dinámica económica tendiente a la ocupación plena y al desarrollo económico.-

Las finanzas ortodoxas prevalecientes hasta nuestros días, consagraban entre otros principios fundamentales el del equilibrio financiero como el más importante; principio de que un presupuesto correcto debe igualar gastos con recursos; de que en caso de superávit, debe amortizarse la deuda pública y al año siguiente reducirse la imposición.-

Esta doctrina, por supuesto, responde a buenos principios de sanidad financiera y constituyen un ideal.-

Pero lo cierto es que asistimos a una nueva práctica política en casi todas las naciones, política por la que el principio de sanidad financiera da paso y prioridad, cuantas

veces fuere necesario, al interés de la economía.-

El presupuesto se ha convertido en el instrumento por excelencia de la política fiscal y ya se ha superado -por lo me nos en teoría- el presupuesto anual para fundamentar con el mayor conocimiento y la experiencia del comportamiento económico de un sistema, presupuestos cíclicos basados en que el Estado, debe suplir con sus gastos el déficit de consumo y de inversión de la población, o combatir el estancamiento propendiendo al de sarrollo económico.-

Repetimos que a Lord Keynes, le corresponde la divul gación de la teoría del multiplicador que lleva implícita la po sición del estado indicada; teoría del multiplicador que envuel ve la idea de que un aumento dado en los gastos públicos tendrá una repercusión sobre la renta nacional superior al gasto hecho.-

Su criterio frente al ciclo económico; neutralismo fiscal y pre-
supuestos anticíclicos.-

Las modernas corrientes económicas reemplazan la teo ría del presupuesto ortodoxo, anual, por la del presupuesto in- fluenciador de la demanda efectiva, compensador y neutralizador de las fluctuaciones cíclicas en los gastos privados de la eco nomía.-

El neutralismo fiscal derivado del equilibrio anual del presupuesto es juzgado inadecuado por cuanto, si en un perio do de bajo poder de compra de la población el Gobierno aumenta los impuestos, rebajará aún más el poder de compra de la pobla ción y si además reduce los gastos, lanza al mercado un poder

de compra menor que el habitual. El tratar de equilibrar el presupuesto se traducirá en una intensificación de la merma de la demanda efectiva y agudizará la deflación y la desocupación en el mercado interno.-

En cambio, si se recurre a presupuestos desequilibrados en la depresión y reajustados en el auge a través de un buen sistema tributario y mediante la amortización de la deuda pública (caso contrario desembocaríamos en un proceso inflacionario de alza de precios), se dispondrá de un medio fundamental para atenuar el ciclo económico. Por otra parte, el desequilibrio presupuestario, por su transitoriedad, hará que el volumen de la deuda pública al término del ciclo no será mayor que con la acción de las finanzas clásicas.-

Con distintos matices, las nuevas corrientes de opinión importan instituir en pivote central de la economía al presupuesto del Estado y atribuir a este último la dirección del proceso económico y el control de los factores que lo determinan: inversión, ahorro, consumo, precios, salarios, etc..-

El principal exponente americano de las nuevas concepciones es Alvin Hansen.- (1)

Después de afirmar que el propósito esencial por el que se presupuestan los recursos y los gastos es el de obtener un concepto claro de las operaciones financieras de una determinada unidad económica, ya sea esta el Estado, los individuos, las empresas, etc., se pronuncia respecto a la economía pública en el sentido de que los gastos no deben determinarse en términos de la pérdida o de la ganancia del Estado mismo, sino más

(1).- HANSEN, Alvin H. - Política Fiscal y Ciclo Económico - Fondo de Cultura - 1ª. ed. en español, 1945 - Trad. de Rafael Fernández Maza y Cristóbal Lara - Capít.X - Teoría y práctica presupuestales, Pág. 208 y sig..-

bién en función de los efectos que tales gastos tienen sobre el funcionamiento pleno y eficaz del sistema económico, considerado éste como un todo. La política fiscal constituye un instrumento asaz eficaz por medio del cual se puede llevar a su máximo el ingreso real de la comunidad por el cual, también se puede regular la distribución de la riqueza y del ingreso.-

En su Teoría Monetaria y Política Fiscal (1), su análisis de los distintos tipos de programas fiscales para encarar el problema de las fluctuaciones cíclicas de la ocupación y del ingreso, lo muestra decidido partidario de la política fiscal compensatoria afirmada en los presupuestos compensadores dirigidos, si bien anota la gran flexibilidad requerida en cuanto a su ejecución, los cuidadosos planes previos de largo alcance con que debe contarse en materia de obras públicas, construcciones, actividades civiles, etc.. Auna a esta flexibilidad de los programas de gastos un sistema impositivo flexible a la par, por cuanto de ser la misma inamovible por dos o más años o durante el ciclo resultará inoperante en su acción anticíclica. Para que se pueda ajustar la estructura impositiva en el tiempo en forma rápida y eficaz llega a la conclusión de que "asi como el Congreso autoriza al Poder Ejecutivo al ajuste de las tarifas a duancras y el sistema de la reserva federal a modificar los efectivos mínimos y las tasas de interés, debe autorizar al Ejecutivo a realizar los ajustes en las tasas de imposición básicas, siempre de límites fijados por el Congreso".-

William Beveridge, (2) constituye asimismo uno de los expositores más representativos, del nuevo enfoque presupuesta-

-
- (1).- HANSEN, Alvin - Teoría Monetaria y Política Fiscal - F. de Cultura Econ. la. ed. en español, 1954 - Trad. Elena Jushic de Flores y Horacio Flores de la Peña.-
 - (2).- BEVERIDGE, William H: La ocupación Plena - F. de Cultura Econ. la. ed. en español, 1947 - Trad. de Raúl Velasco Torres - Cap. IV. - La ocupación plena en la paz.-

rio. Para el logro de altos niveles de ocupación los Gobiernos deben substituir el enfoque puramente financiero del presupuesto, por un enfoque económico más amplio. Implica ello razonar no solo ya en términos de entradas y salidas fiscales sino del conjunto de gastos nacionales y de los recursos productivos. A tal fin, los gobiernos deben completar su cálculo del presupuesto anual con las estimaciones del rédito y gastos nacionales. Deben prepararse estas estimaciones de tal forma que permitan a los gobiernos diagnosticar la situación y determinar que tipo de política se requiere para mantener la renta nacional a niveles los más cercanos posibles con su capacidad de producción, lo que le permitirá realizar una política presupuestal anticíclica.-

La esencia de la nueva política presupuestal consiste para Beveridge en el hecho de que el presupuesto cabe formularlo en relación con la mano de obra disponible y no en relación con los fondos disponibles; hay que partir de lo que llama "un presupuesto humano"; el Gobierno debe proponer siempre un gasto público suficiente, junto al gasto privado estimado para ocupar toda la mano de obra del país, apta.-

Suponiendo esta nueva estructura presupuestaria romper con dos principios cardinales de la ortodoxia presupuestaria, el de que el gasto estatal debe permanecer en un nivel mínimo y el de que cada año los ingresos y los egresos deben estar en equilibrio, Beveridge critica estos principios y los considera consecuencia del postulado de la ocupación plena supuesta por la economía clásica.-

Respecto a su formulación teórica del nuevo presupuesto anota seis elementos principales para la misma, dados por: gastos privados de consumo, gastos privados de inversión nacional, balanza de pagos con el extranjero, cuenta de recaudación, cuenta de préstamos (gastos cubiertos con empréstitos) y la capacidad de producción de la comunidad.-

Más cauteloso en sus concepciones se muestra Somers, (1) este autor, estima que por lo general, los funcionarios fiscales son partidarios del equilibrio presupuestario y los economistas lo son del desequilibrio presupuestal. Entre los últimos, encuentra variantes, grados, dados por: los que pretenden un desequilibrio temporal, en la depresión, si bien en el curso del ciclo el presupuesto deberá equilibrarse; los que lo admiten para un pe-- riodo de tiempo más largo; los que van más lejos y plantean el interrogante de que hasta que punto el equilibrio presupuestario es deseable; aún más, en esta última corriente los hay para quienes el equilibrio es solo un accidente o una mera coincidencia.-

Si bien partidario de la financiación a déficit, hace resaltar lo graves riesgos que encierra esta teoría y trata de demostrar que muchas veces es posible obtener impactos expansionistas aún cuando se empiece con presupuestos equilibrados. En cuánto a qué impactos expansionistas o contraccionistas pueden espe-- rarse con presupuestos equilibrados, sienta la tesis de que es incorrecto suponer que un presupuesto equilibrado es necesaria--mente neutral en sus efectos sobre la economía y de que la mayoría de los presupuestos equilibrados no son, por lo general, neutrales.- x

(1).- SOMERS, Harold; Finanzas Públicas e Ingreso Mensual - F.C. Económicas - Cap. VI - 24 - Presupuestos equilibrados y descu--
quilibrados - 19 edición, 1952.-

Hugh Dalton, (1), después de señalar que el equilibrio presupuestario ha sido interpretado, a menudo, a la vez que un precepto financiero indiscutible, un precepto moral, critica este "frío orgullo puritano" trayendo a colación la experiencia inglesa en la década del 30, y la reacción operada en 1933, contra la conveniencia de mantener deliberadamente desequilibrado el presupuesto a fin de aumentar la ocupación.-

Para Dalton hay equilibrio presupuestario cuando los gastos (dentro de los cuales excluye el pago de la deuda pública) no exceden a los ingresos, (en los que excluye a los empréstitos contraídos para ser invertidos). De ahí que juzgue oportuno dividir el presupuesto en dos partes: un presupuesto de gastos de capital y un presupuesto de gastos corrientes.-

Entiende equilibrado el presupuesto ^{si} durante el periodo contable, no se registran aumentos netos de deuda pública. Y este periodo contable?. Para Dalton, el año no tiene virtudes espe-ciales; si bien es el periodo de tiempo más aceptado. Se pronun-cia por un periodo más largo y ello, salvo para los países de escaso contról financiero. Adhiere a la tesis de que la estabilización de las tasas de imposición, las fluctuaciones de los gastos, los déficits y superávits pueden equilibrarse en varios años. Luego de exponer que para muchos economistas americanos el periodo contable óptimo debería coincidir con el ciclo económico, afirma que tal plan es de difícil desarrollo, en especial por la suposición, my liberal, de que se cuente con poder suficiente para resistir, en el auge, las demandas de alivios en los impuestos o de aumentos de gastos. No obstante estas limitaciones, hay importantes razones para extender el periodo a más de un año o por lo

(1).- DALTON, Hugh - Principios de Finanzas Públicas - Trad. de Carlos Luzzetti - Cap. XXVI, Equilibrio del Presupuesto - Depelma, 1948.-

menos para juzgar y enseñar a la opinión pública a juzgar una serie de presupuestos anuales en conjunto, más bien que cada uno de ellos separadamente.-

Guillermo Ahumada, (1) en sus comentarios y notas teóricas sobre las planificaciones en general explica que si bien no sostiene la tesis de los clásicos de una completa equivalencia entre recursos y gastos, es muy difícil —y la experiencia lo prueba— lograr que los desequilibrios presupuestarios se compensen dentro del ciclo económico, en especial por ~~la~~ cuanto las propensiones al gasto de los gobiernos son cada vez de mayor magnitud. Critica los presupuestos de capital, por entender que los mismos dan lugar a permanentes abusos y malabarismos fiscales para enjugar y esconder déficits de ejercicios y sienta la premisa de que las políticas de plena ocupación pueden afectar, el proceso de capitalización en los países de libre empresa.-

En el capítulo sobre déficits, equilibrio y superávit presupuestal, (páginas 488 y siguientes), después de señalar la dificultad concreta que resulta de detener ^{en} el auge la cuantía de los gastos (y la experiencia es elocuente al respecto por cuanto en la bonanza se olvida el principio de que corresponderá reducir los déficits creados en la depresión), remarca las posibilidades de que una política presupuestaria puede conducir a resultados muy perjudiciales. Concluye, con que los presupuestos cíclicos, son un riesgo muy aleatorio y propone el ajuste periódico de las planificaciones que resultan de la política compensatoria.-

(1).-AHUMADA, Guillermo - Tratado de Finanzas Públicas - Imprenta de la Universidad de Córdoba 1956 - Pág. 137 y siguientes.-

Sentido y alcance del Presupuesto Económico Nacional.-

Para la economía contemporánea, uno de los instrumentos más notables lo es el presupuesto económico de la nación, definido como un superpresupuesto que abarca todas las actividades de una economía nacional; individuos, empresas, gobiernos; un superpresupuesto integrador de todos los recursos humanos y materiales y para poder llevar a cabo todas las obras planeadas sin interferencias y sin una peligrosa concurrencia entre unas y otras por los necesarios factores de la producción.-

La correcta elaboración de un presupuesto económico, requiere la más estricta estimación y comprensión del ingreso nacional.-

No configura ni déficit ni superávit, por cuanto, axiomáticamente, el ingreso tendrá necesariamente que igualar el gasto; las distintas unidades económicas reciben ingresos como resultados de un desembolso equivalente por una o más de las otras unidades.-

El gran valor del presupuesto económico es que, con su predeterminación del gasto total, permite estimar posibilidades antes de que ocurran. Es un instrumento que puede emplearse para prevenir la inflación o la desocupación si se lo interpreta adecuadamente y se realiza la acción apropiada.-

Sus sostenedores dicen que no es posible un plan económico, sin un presupuesto económico distinto del tradicional presupuesto financiero, o sea una determinación preventiva, de todos los factores de la producción existentes al comienzo de cada período y su distribución entre las distintas actividades.

Afirman que el presupuesto podrá, como todo presupuesto, corregirse a medida que se proceda en la ejecución del plan, pero no se puede iniciar ninguna tarea de economía planificada sin disponer de un estado general de los recursos disponibles y sin asignarlos a las diferentes actividades de manera racional. Es esta la esencia de la economía planificada, hecho incontrovertible de nuestra era (y contra la cual un alegato de primer orden es el libro del profesor Hayek - Camino de Servidumbre) y sin la cual un plan económico resultará un programa cuya realización estará confiada al azar.-

En el año 1946, el Congreso de los Estados Unidos, sancionó su famosa Ley de Ocupación; ley que fija al país un objetivo económico primordial, el mantenimiento de un alto nivel de producción y de ocupación. Para alcanzar este objetivo, el gobierno deberá emplear todos sus medios, con la ayuda y cooperación de las fuerzas productivas. Inspirada la ley en las ideas rectoras de los economistas partidarios de una política fiscal compensatoria de las fluctuaciones de la demanda, determina que el Poder Ejecutivo deberá someter anualmente al Congreso un informe económico en el que se analizará la situación y las tendencias reinantes, presentándose una estructura integral de las cuentas nacionales.-

El presupuesto económico -de clara inspiración keynesiana- determina a priori el volumen de ocupación y de producción, dependientes del volumen de gastos, volumen éste que involucra a cuatro categorías: gastos motivados por compras de consumidores, compra de negocios, compra de extranjeros y compras gubernamentales de los gobiernos federal, estadual, local. El

presupuesto muestra la distribución de los ingresos y los gastos entre dichos grupos económicos de consumidores, negocios, internacional y gobierno. La decisión para gastar o para ahorrar de cada uno de estos cuatro grupos de consumidores, surge de consideraciones distintas a la de los otros grupos, cuyos resultados, se encuentran en los cuatro tipos de cuentas que integran el presupuesto nacional.-

La Ley de Ocupación de 1946, cuyos supuestos implícitos son, en la prosperidad superávit presupuestarios y reservas, en la depresión déficit y compensación de la inversión privada, hace que, a partir de 1947, se cuente con una información completa que permite juzgar la acción de la política fiscal en los demás sectores de la economía nacional.-

La acción del Gobierno en materia presupuestaria debe asegurar el mejor cumplimiento de los fines y las tareas propias del Estado, en armonía con la situación económica general del país; la política financiera no debe ser considerada exclusivamente como un instrumento de política económica, pero está, sí, coordinada con ésta. No tiende solo a lograr la estabilidad económica, neutralizando las fluctuaciones coyunturales, ni pretende insertarse como factor permanente de compensación de las deficiencias de la economía privada, sino que persigue el cumplimiento de las funciones estatuales con la mayor utilidad y el menor sacrificio para la comunidad, distribuyendo equitativamente los beneficios de su acción y las cargas fiscales necesarias para costearlas, mediante un proceso continuo de adaptación a las circunstancias cambiantes de la vida económica, con el fin de contribuir a su prosperidad, a su equilibrio y a su progreso.-

La política económica y financiera de un país no puede ni debe fundarse en fórmulas dogmáticas y rígidas, que no se conciliarían con la realidad mutable de la vida económica, la que no está solo influida por factores internos sino también por factores externos y está determinada, aún en el interior, por innumerables factores de extraordinaria variabilidad.-

A veces un presupuesto equilibrado será una política sana y conveniente; otras veces será contraproducente no embarcarse en un déficit por aferrarse a principios ortodoxos.-

La función del gobierno debe consistir en equilibrar gastos y recursos, pero no supeditar aquéllos a éstos, sino determinando el volumen de las erogaciones de acuerdo con un justo criterio de equilibrio entre las necesidades de los servicios que el Estado ha de prestar y las posibilidades concretas que la economía del país le ofrece para sufragarlos.-

La preparación del presupuesto, debe fundarse en una apreciación cuidadosa de la situación general de la economía del país; unicamente así podrá determinarse en que medida el presupuesto puede influir sobre la actividad económica, en sentido expansionista, para imprimirle un ritmo de reactivación, o bien en sentido contrario para contrarrestar las tendencias inflacionistas. Deberá asimismo permitir formular la política de distribución de las cargas fiscales, no solo de acuerdo con los principios de equidad y proporcionalidad, sino también con relación a las posibilidades del régimen tributario como instrumento de gobierno.-

Es inútil sostener la teoría de que los gastos públicos compensarán el retraimiento de las inversiones privadas, ace

lización de la propensión al consumo, etc., si no se dispone aplicar esa misma política en los periodos de recuperación, lo cual implica el saneamiento de las finanzas públicas y el reajuste del mecanismo estatal.-

Sabemos que la contabilidad y el presupuesto que integran la contabilidad pública, tiene como fin esencial incrementar la eficacia de los recursos y evitar los despilfarros. El despilfarro de los fondos públicos, es tan reprehensible como el de los fondos privados. Incluso a corto plazo y aunque la financiación a déficit parezca oportuna, el destino de los gastos públicos debe limitarse y controlarse estrictamente, por su incidencia en las iniciativas privadas y en la moral de la población en general.-

Aunque los gastos inútiles pueden contribuir al par que los gastos útiles a elevar el nivel de ocupación, una vez conseguido este objetivo se descubrirá que la renta real es inferior a la deseada. La meta perseguida no consiste, claro está, tan solo en eliminar la desocupación sino en mejorar la calidad de la ocupación, como medio de garantizar una renta real más elevada, lo que es tan importante para los países pobres, en que la plena ocupación puede coexistir con un bajo patrón de vida, como para las naciones más ricas.-

Como norma general, el aumento del gasto destinado al aumento de la propensión a consumir o al consumo, debe combinarse con una más elevada productividad, mediante la explotación de nuevas posibilidades de consumo y exportaciones.-

La política presupuestaria en su estructuración para el desarrollo económico debe tener muy en cuenta el tipo de eco-

nomía a la que se pretende aplicar; no es lo mismo el caso de una economía madura o el de economía infradotada; una economía de amplio consumo y una economía de ahorro excesivo; una economía afectada por factores internos u externos.-

Nunca se insistirá demasiado en la necesidad de que una política fiscal debe escoger cautelosamente sus objetivos: la inversión de los fondos públicos deberá perturbar al mínimo la iniciativa privada; no deberá el Estado competir ni frenar la actividad privada; los peligros de gastos estatales perturbadores y con efectos deprimentes en vez de estimulantes sobre las economías son bien reales; las experiencias de algunos países también.-

Habr~~a~~ que prestar primordial atención, hacia los problemas derivados del rendimiento de los servicios públicos, o la racionalización administrativa, contra la cual conspiran tenden--cias partidarias, políticas, etc..-

No es fácil siempre, llevar á la práctica una política fiscal informada por el nuevo enfoque presupuestal, en especial debido a las presiones políticas que dan lugar a que a los gobiernos les resulta problemático ajustar impuestos o gastos con la prontitud o dirección requerida; a que hay gastos públicos que son verdaderas necesidades, como los de salud pública, el hacer obras viales, etc., que no pueden ser aplazados mucho tiempo por que haya un exceso en determinado sector; a que es fácil producir un déficit, reduciendo los impuestos, pero no es fácil producir un superávit, elevándolos.-

El presupuesto involucra tres elementos, los cuales tienen su incidencia particular, propia, complementaria y recíproca

B.-) Impuestos.-

Las finanzas públicas deben allegar los recursos necesarios para la satisfacción de las necesidades a cargo del Estado. Estos recursos provienen todos, en última instancia, de la economía nacional.-

La mayor parte de los servicios prestados por el Estado, benefician a todos los individuos de una comunidad en forma indeterminada. Al mismo tiempo las necesidades colectivas, públicas, sociales, etc., se satisfacen por iniciativa de organismos públicos y sociales y no a requerimientos de los particulares.-

Y, cómo se cubre este gasto indeterminado?. Pues a través del impuesto, como una fuente principalísima de los ingresos públicos y que lo definimos, según Ahumada, como "una cuota parte en dinero, recabada por el estado de los particulares compulsivamente y de acuerdo a reglas fijas, para financiar servicios de interés general de carácter indivisible".-

O como Rufo, "la cuota parte que el Estado exige coercitivamente, en moneda, de los contribuyentes, en virtud de una ley, para llenar las finalidades que le son propias".-

Para Nitti, el impuesto es "la porción de riqueza que los ciudadanos entregan obligatoriamente al Estado o a los poderes locales de derecho administrativo para proveer a la satisfacción de sus necesidades colectivas".-

Flora, a su vez define el impuesto como "la cuota individual del costo de producción de los servicios públicos requeridos de modo indistinto e indivisible por toda la población, o por grande e indeterminada parte de ella, y coactivamente detraf

"da por los entes públicos territoriales e institucionales de la "riqueza de todos sus miembros".-

Tenemos pues, los caracteres comunes, básicos del impuesto: el carácter obligatorio de esta prestación pecuniaria; soportada por los particulares, con el fin de costear servicios públicos indivisibles.-

Más, en el sentido en que se lo utiliza dentro de la terminología de las ciencias económicas, el impuesto encierra por antonomasia un concepto más amplio que involucra todos los ingresos del Estado con carácter definitivo, tales como rentas del dominio fiscal, ingresos de empresas públicas, tasas, contribuciones de mejoras, ingresos públicos con afectación especial, etc., etc..-

Las exacciones que los gobiernos hacen a los particulares por vía del impuesto, la tasa, la contribución, etc., ejercen profundos efectos en la economía nacional; tanto como los gastos en que se invierten.-

De ahí la necesidad de un estudio sistemático de lo que son los elementos básicos de una estructura impositiva; elementos básicos que Somers agrupa en cinco categorías a saber:

- 1.-) propósitos o finalidades: desglosadas en dos: finalidades financieras o no financieras. Así: los impuestos pueden establecerse con el propósito de recaudar fondos o de alcanzar cualquier finalidad no financiera (por ejemplo, la distinción entre arancel con finalidades fiscales y un arancel proteccionista).-
- 2.-) Principios de la política impositiva:

a) principio de la capacidad de pago: en cuya virtud los que poseen el mayor ingreso o riqueza deben pagar la mayor parte del impuesto, independientemente de los beneficios que reciba del gasto de estos fondos.-

b) principio del beneficio: los individuos y los negocios pagan de acuerdo con los beneficios que reciben de los gastos gubernamentales (este principio es de muy difícil concreción).-

3.-) Principio del crédito por ingreso ganado:

que se relaciona con las distintas categorías de rentas o formas como se obtenga el ingreso.-

4.-) Principio de la Ocupación Plena:

Hay tendencias para dar a este principio una parte cada vez mayor en la estructura de la política impositiva, la cual tiende a estimular la producción y el empleo, por encima de consideraciones basadas en la capacidad de pago, el beneficio, etc..-

5.-) Principio de la conveniencia:

Recaudar lo más posible con la menor dificultad.-

En cuanto a consideraciones prácticas, anota en primer lugar rendimiento, justicia, costo administrativo y efectos económicos y sociales, que a veces deben ser tenidos en cuenta por el legislador independientemente de la filosofía que haya inspirado la ley impositiva.-

Sabemos que la fuente de toda la riqueza nacional, tan

to la que se destina a gastos públicos como a g gastos privados, es la renta real nacional.-

Luego, las exacciones referidas, se resuelven en última instancia, en un proceso traslativo de rédito del contribuyente al Estado; a su vez, el Estado, en función de distribuidor, redistribuye el ingreso nacional, canalizándolo hacia los luga--res más provechosos para la sociedad (al menos en teoría).-

Los recursos, en particular los impuestos, anotan en la moderna estructura financiera funciones compensadoras de la actividad económica; son instrumentos de suma importancia en una deliberada política anticíclica y constituyen armas de primer orden en todo lo concerniente a la regulación de las actividades económicas y sociales.-

Conseguir plena ocupación y producción y una renta nacional siempre en ascenso es el nuevo rol del impuesto; a tal fin esbozamos su dinámica.-

El impuesto se recuda para gastarlo y para amortizar deudas. Esto parecería ser de efecto neutro o casi neutro para la economía nacional, pués, salvo las sumas que el Estado ahorra se (superávit de presupuesto) todos los fondos que entran al erario público retornan al sistema económico. Sin embargo, no es así. Es de importancia capital no solo cuanto se recauda, sino de donde se toman los fondos. Estos fondos, son entregados por los particulares o las empresas al gobierno y pudieron haberse gastado en consumos o emplearse, por ejemplo, en adquirir valores. Los efectos que estas transferencias de fondos de poder adquisitivo tengan, dependerán de las otras posibilidades de uso de los mismos. El análisis que dentro del marco de la política fiscal

se debe hacer de los impuestos tiene, pues, un doble aspecto:

- a) determinar que es lo que el Gobierno hace con el dinero recaudado por imposición.-
- b) que hubiera sucedido si ese dinero se hubiere dejado en manos de los contribuyentes.-

Es pues, bien notorio que los impuestos afectan las decisiones de los individuos y las corporaciones, obligando a reajustar los volúmenes de gastos, a alterar el programa de ahorro y pueden promover la extravagancia o la parsimonia y aún pueden despertar la desconfianza y la falta de respeto al Gobierno.-

El análisis del esquema impositivo es muy difícil y complicado, en especial el que se relaciona con la pregunta de quién paga el impuesto en definitiva. La traslación impositiva es de fundamental importancia.-

Si bien siempre cabe analizar las dos finalidades del impuesto, financiera una y económica la otra, en perfecta mancomún, centremos el análisis de la imposición en especial en cuanto a su función promotora del desarrollo económico.-

Hansen, (1) enfrenta dos tipos de impuestos: los progresivos y los regresivos.-

Los impuestos progresivos incluyen los impuestos a los réditos, a los ingresos, a las ganancias excesivas, a las herencias, a las donaciones, al capital, etc..-

Los impuestos regresivos están configurados por impuestos sobre la producción, las ventas, las actividades lucrativas o transacciones, sellos, a los tabacos, alcoholes, etc.; en gene

(1).- HANSEN: Política Fiscal y Ciclo Económico; Capítulo VIII: La estructura Fiscal.-

ral los impuestos al consumo y a la nómina.-

Expone Hansen que en general los impuestos al consumo y la nómina configuraban la estructura impositiva, en EE.UU., de carácter marcadamente deflacionario, obstaculizadores de la economía y factores contraproducentes para el logro de la ocupación plena y del desarrollo económico. Claro está que todos los impuestos son deflacionistas en el sentido de que el dinero que revierte el Gobierno en forma de impuestos se habría gastado, por lo menos en parte, si se hubieren dejado en manos del contribuyente.-

Dillard, (1), en su análisis de los impuestos progresivos, estima de gran importancia la distinción entre la distribución de la renta antes de una imposición de este tipo y la distribución de la renta después de establecida la misma.-

Sostiene que la imposición progresiva reduce las desigualdades de la renta (y una de las características principales de los modernos países capitalistas es la gran desigualdad en la distribución de las rentas). Ello por cuanto es absorbida una parte de las rentas de los ricos relativamente mayor que de las rentas de los pobres; atenuándose así la insuficiencia de la demanda por el consumo en las modernas estructuras capitalista.-

Ahora bien, la imposición progresiva, arma de primer orden en el esquema keynesiano para evitar o aliviar el paro, anota para Dillard una serie de limitaciones; la primera y más importante; para que la imposición progresiva alcance a fomentar altos niveles de actividad económica debe llegarse a que sea progresivo todo el sistema impositivo. Acota, por ejemplo, que si

(1).- DILLARD: La teoría económica de J.M.Keynes; capítulo VI Parte propensión al consumo y el multiplicador de inversión.- Pág. 78 y siguientes.-

bién los Estados Unidos cuentan con ciertos impuestos altamente progresivos (v.g. rentas y herencias), los mismos son compartidos con una serie de impuestos regresivos, muy importantes, de magnitud, tales como ventas, consumos, etc., que atendan y limitan el efecto deseado.-

Otra limitación inevitable a la extensión en que puedan ser empleados estos tributos surge del hecho de que el dinero que se recauda por los impuestos progresivos a los ricos, difícilmente puede darse directamente a los pobres para fomentar el consumo, por lo menos en forma total (en cierta medida tales posibilidades son ciertas en forma de subsidios, pensiones, etc.)

Otra limitación, -centro de la más profunda crítica ortodoxa- es la que surge de la retracción de la inversión privada que motiva la imposición fuertemente progresiva. El querer y lograr hacer aumentar el consumo a expensas del debilitamiento del aliciente para invertir, puede obrar en sentido contraproducente, y las pérdidas de la falta de inversión excederán las ganancias del aumento del consumo.-

Para Dillard, no obstante estas limitaciones, un sistema de impuestos progresivos, pero flexibles, obrará como arma eficaz para reducir las fluctuaciones a corto plazo de la actividad económica.-

Lo cierto es que en la medida en que los impuestos son pagados con fondos que no se habrían gastado de otra forma en el periodo corriente, se ha extraído dinero ocioso y se ha puesto en actividad mediante el gasto del Gobierno. El peligro de que una imposición progresiva afecte al aliciente para la inversión privada, se debe a que ésta no se debe a menudo a un

cálculo racional, sino que depende del grado de confianza y de optimismo espontáneo de la comunidad de los negocios.-

La imposición altamente progresiva es un elemento que tiende a disminuir la confianza de los negocios y a inhibir el optimismo espontáneo de los inversores.-

La imposición regresiva: (en general impuestos al consumo) es el menos deseable de todos los métodos de financiación del gasto público en situación de depresión, pues recae en gran parte en fondos que se habrían gastado si se hubieran dejado en manos de los contribuyentes. Los citados impuestos sobre ventas de consumo ilustran esta manera indeseable de recaudar fondos para financiar la inversión pública en períodos de depresión. De ahí que los gastos estatales pagados mediante impuestos regresivos, sean mucho menos eficaces contra el paro que los gastos pagados mediante impuestos progresivos, los cuales son, a su vez menos eficaces que los gastos pagados mediante empréstito.-

Como resumen y conclusión de lo expuesto, digamos con Somers que en el caso de las recaudaciones impositivas nos encontramos frente a una absorción de fondos por el Gobierno. Absorción de fondos que de otro modo se hubieren gastado en bienes de consumo (impuestos a las ventas y a la nómina), o se hubieran destinado al ahorro (que hubieran podido aumentar la cantidad de fondos disponibles para el crédito).-

La imposición que afecta a fondos destinados al consumo, reduce directamente los gastos de los consumidores y el ingreso nacional. La imposición que absorbe fondos destinados al

crédito tiene tan solo un efecto indirecto que opera a través de la disponibilidad de capital ofrecido por los rentistas. El efecto restrictivo dado por la absorción de fondos destinados al crédito a través de la imposición puede ser muy atenuado con un sistema crediticio bancario libremente disponible.-

Para Dalton, los impuestos ejercen su efecto sobre la producción, sobre la distribución y sobre la ocupación.-

Los efectos de la imposición sobre la producción, los clasifica en tres sectores a saber: sobre la capacidad de trabajar y de ahorrar; sobre el deseo de trabajar y de ahorrar y sobre la distribución de los recursos económicos entre las distintas aplicaciones y lugares.-

Sustenta la tesis de que los impuestos que reducen la eficiencia de una persona, reducen su capacidad de trabajar; de ahí que se pronuncia a favor de la desgravación impositiva sobre los miembros más pobres de la comunidad.-

Asimismo afirma que los impuestos que gravan a los que cuentan con un pequeño margen de renta reducen su capacidad de ahorro.-

No se adhiere a los que suponen que los impuestos reducen el deseo de trabajar y de ahorrar; este efecto depende en parte de la naturaleza del impuesto y en parte de las reacciones individuales ante la imposición.-

En general, afirma, que es imposible una imposición elevada sobre una comunidad moderna sin que la producción se vea libre de procesos contraccionistas. Si todo el producido de una imposición se empleara en gastos inútiles que no contribuyen para nada al bienestar económico, entonces, cualquier merma de la

producción causada por la imposición, se traduciría en una pérdida económica. Más si hay una inteligente inversión del producido del impuesto, el estímulo a la producción, gracias a esta inversión, puede ser más poderoso que el retraimiento de la misma caída por los impuestos. Cabría, entonces, a las finanzas públicas, el mérito del logro de una mayor producción,-

En cuanto a los efectos de la imposición sobre la distribución de la riqueza, Dalton se pronuncia a favor de la concepción socio-política de Wagner, en cuanto a que las finanzas públicas reducen las desigualdades de las rentas. Para lograr la redistribución, Dalton se pronuncia en contra de un sistema altamente progresivo; luego de afirmar que un sistema regresivo incrementa las desigualdades de los ingresos individuales, al igual que un sistema proporcional o levemente progresivo. Lo mejor para una redistribución es un sistema altamente progresivo, sistema que chocha con una limitación fundamental: en cuanto a la producción, una progresión muy marcada, puede ser contraproducente.-

Para Dalton, los impuestos sobre artículos de primera necesidad son muy regresivos (a mayor renta del contribuyente menor proporción de impuesto); el impuesto ad-valorem sobre una mercancía es menos regresivo que un impuesto específico (por cuanto aquél, relativamente, establece diferenciaciones en contra de los consumidores de las calidades más caras); es regresivo el impuesto proporcional sobre el gastos individual (a más rentas menos gastos); es regresivo el impuesto a las ventas.-

Una limitación muy seria para Dalton en cuanto a los efectos de la imposición progresiva sobre la distribución está de-

C.-) Gastos Públicos.-

El gasto público es definido por el Dr. Guillermo Ahumada, (1), como "una erogación monetaria realizada por autoridad competente, en virtud de una autorización legal y destinada a fines de interés colectivo".-

Es el gasto realizado por el Estado, en el ejercicio de sus funciones, o como dice Flora, consiste en el empleo definitivo de la riqueza obtenida del dominio fiscal o del privado para la producción de los servicios públicos.-

La medida y extensión de los gastos públicos, han estado siempre determinados por las funciones y los fines generales del Estado, como resultan de la ciencia política, pues toda función del Estado implica un gasto, un consumo de bienes económicos.-

Ahora bien, el papel económico del Gobierno viene creciendo persistentemente. Las actividades del Estado constituyen un sector cada vez más importante de la economía moderna, lo que se refleja en el aumento de los gastos públicos y en el gran desarrollo de la regulación directa de la vida económica por los organismos oficiales. Cada día que pasa anota una más progresiva expansión de necesidades colectivas, resulta de lo cual una gran parte de la renta nacional se va transfiriendo por medio de los impuestos y de los gastos sociales desde los relativamente ricos a los comparativamente pobres.-

Este aumento de la necesidad financiera, correlativo a los gastos públicos y con consecuencias económicas, y sociales, es uno de los hechos más constantes y universales de la economía

(1).- Capítulo II: Viejas y nuevas ideas sobre el gasto público - Pág. 58 y sig..

de los estados modernos y es la causa primera de la evolución de los sistemas tributarios.-

El crecimiento de los gastos públicos no es sino la forma numérica de una ley histórica: el aumento intensivo de las funciones de los estados y esto es, según Wagner, (su ley del crecimiento de las actividades estatales) debido al hecho de que la economía de las naciones va adquiriendo cada vez más un carácter comunístico.-

Crecimiento cuya magnitud nos la da una mención de Samuelson,(1), cuando expone que en los Estados Unidos los gastos públicos en las esferas federal, estatal y local pasaron de un 12 % del total de la renta nacional antes de 1914, a casi el 50% de la producción de la nación,--que había aumentado gradualmente durante la segunda guerra mundial (3.000 millones de dólares para 1913 y 110.000 millones de dólares para 1945).-

Como causas reales del crecimiento de los gastos públicos, el Dr. Ahumada, anota las siguientes: gastos de previsión; el aumento de las riquezas y la elevación intelectual de los ciudadanos; el factor humano y la política paternalista; la democracia y el poder de responsabilidad política atribuida al Estado; las costumbres y la moralidad políticas y el método del voto del presupuesto; el armamentismo; el derroche.-

Según Samuelson, para quién los gastos públicos son un medio de emplear la producción nacional para satisfacer los deseos y las necesidades humanas, a partir de 1930 y en el futuro los gastos sociales, con los cuales El Estado proporcione poder adquisitivo a los necesitados, o a los que lo merecen habrán de pasar a primer plano. Cada época difícil, guerras, depresiones,

(1).- Samuelson: pág. 148.-

etc., intensificarán la actuación del gobierno y cuando cesen las dificultades, los gastos no recuperarán su nivel anterior.-

El aumento del gasto público, "significa que, como nación, consumimos una mayor parte de nuestra producción nacional "en forma colectiva" -agregando, para que no se lo confunda con la tesis del socialismo- que dichos consumos los producen aún en gran parte empresas privadas libres.-

Implica siempre el gasto público, una preferencia en favor de la satisfacción de necesidades basadas en el criterio estatal y a costa de la satisfacción según el criterio de los individuos. Pues bien, esta modificación en la forma de emplear los recursos allegados anota un problema fundamental, el de la selección de las necesidades que se satisfarán con los mismos; selección de la mayor importancia para el bienestar de la colectividad, bienestar que, como muy bien lo hace notar Pigou, (1), depende no solo del volumen del dividendo nacional sino también de su distribución, que es precisamente lo que modifica el gasto público.-

El bienestar económico depende no tanto del rédito recibido, como del rédito consumido. Puesto que un hombre relativamente rico, consume proporcionalmente una parte menor que un hombre relativamente pobre, transfiriendo sus recursos del primero al segundo, se acrecienta el volumen del consumo total y por consiguiente el bienestar general. Mediante la política fiscal, Pigou, cree poder asegurar una distribución más equitativa de la riqueza.-

A medida que el gasto público absorbe una porción mayor de la renta nacional, se hace más notoria la función del Estado,

(1).- Pigou: La economía del bienestar - M. Aguilár - Trad. de F. Sánchez Ramos - Madrid, 1946.-

en el desarrollo del ciclo, al expandir o retraer sus actividades gubernamentales.-

Al lado de la finalidad puramente fiscal de las finanzas públicas, coexisten finalidades extrafiscales, las que pueden ser económicas, políticas o sociales.-

Enfoquemos pues, las funciones del Estado tendientes a amortiguar las oscilaciones del ciclo y a mantener una economía con elevado nivel de empleo a la vez que libre de impactos deflacionistas o inflacionistas; ello a través de una política fiscal positiva, mediante el proceso distributivo del gasto público.-

Hay un criterio generalmente aceptado, de que los gastos públicos, deben ser proporcionados a la potencialidad económica de la Nación, expresada ésta por la renta neta, so pena de detener el proceso de formación del capital, reducir los consumos y agotar al mismo tiempo las fuentes de la riqueza privada y pública. Pero, si bien los gastos no deben superar la capacidad productiva del país, no se debe creer que su reducción a proporciones mínimas, constituya la regla fundamental de la conducción económica del Estado.-

El neutralismo fiscal, informado por gastos y recursos en estado neutral, asentado en el equilibrio anual del presupuesto, es reemplazado en la década del 30, por la heterodoxia de la finanza anticíclica, informada por los siguientes principios, conforme a las reglas de estabilización de Estey, ya esbozadas:

- a) cuando la inversión privada es insuficiente, para mantener u obtener la ocupación plena de los recursos y hay amenazas de desocupación- deben aumentarse los gastos públicos.-

b) a la inversa, cuando la inversión privada es excesiva, y la inflación inminente, deben reducirse los gastos públicos.-

En otras palabras, el Estado interviene con sus gastos a suplir el déficit de inversión privada, aumentándolos, o el Estado retrae su consumo e inversiones cuando el exceso de inversión privada hace inminente la inflación.-

Ahora bien: la aplicación práctica de estos principios hace que sea bastante limitada su eficacia. Los gastos no pueden descender nunca de un límite mínimo, límite dado por la seguridad nacional y la responsabilidad, en especial política, del gobierno. Tampoco los gastos pueden aumentarse ilimitadamente. Si bien el límite de aumento es más impreciso y elástico que el de reducción, según las circunstancias, -el Estado puede gastar en muchas cosas que consolidarán el bienestar social- lo cierto es que el límite superior, está fijado por los recursos para hacer frente a los mismos. Y cuáles son estos recursos? Los impuestos y el crédito público, factores ambos limitados a su vez por el ingreso total del sistema económico y de la renta nacional.-

Para que las erogaciones estatales puedan cumplir con los objetivos que se le asignan, en especial el cumplimiento de los servicios que le competen, la mitigación de las fluctuaciones cíclicas, la estabilización de la demanda global, etc., debe hacer frente al Estado, a una planificación a largo plazo del gasto público, no solo con efectos estabilizadores y compensadores, sino también de expansión. Planificación que halla muchos defensores en la democracia del siglo XX, a la vez que críticos eminentes.-

Los gastos públicos, afectan el ingreso nacional a través de sus dos componentes: el volumen del consumo y el volumen de la inversión privada. El volumen del consumo, influye en el monto de la inversión, el cual afecta a su vez el nivel de empleo e ingreso y de este modo el consumo.-

Como lo expone Somers, (1), al efectuar los gastos públicos, el Estado libera fondos destinados tanto al consumo como al crédito. Así, cuando el Gobierno efectúa gastos administrativos, de socorros, de obras públicas, de defensa nacional, está prestando dinero para el consumo. Cuando el Estado, compra bienes y servicios, transfiere fondos de consumo a los negocios y a los individuos. Otras veces, el Estado mediante sus instituciones crediticias, libera fondos destinados a aumentar la disponibilidad de capitales. La liberación de los fondos destinados al crédito, hallan limitaciones dadas por el incentivo a invertir y por las posibilidades de obtener fondos de otras fuentes,-

Para Somers es erróneo afirmar que la totalidad de los gastos de gobierno, son adiciones netas a los fondos de consumo, por cuanto hay efectos compensadores en forma de impuestos. Esto es muy importante, y debe ser tenido muy en cuenta, para tener una cabal medida de la liberación neta por el gobierno de fondos de consumo. Esta medida, (liberación neta - liberación de fondos de consumo menos absorción por el impuesto) y no el gasto ni el déficit, es la medida apropiada de la contribución del gobierno al poder adquisitivo de la Nación.-

Otro ángulo, desde el cual se pueden observar los efectos del gasto público en el dispositivo económico, es el que se refiere con la teoría del multiplicador,-

(1).- Somers: VI: La política fiscal y la Actividad Económica - El Impacto Fiscal en el Ingreso Nacional.-

Lord Keynes, según su expositor Dillard, (1), desarrolla su explicación de la necesidad de una política activa, en estos términos:

"en un nivel de renta, correspondiente al empleo total, "la disparidad entre el total de la renta y el total del consumo, "es tan grande en las economías industriales adelantadas, que la "inversión privada es insuficiente para cubrirla. Si el paro ha "de ser evitado, hay que tender un puente sobre esta disparidad, "ya cubriéndolo con gasto estatal, ya reduciendo su volumen, incrementando la propensión al consumo".-

Deducimos de esto que si en los países en que existe una elevada propensión al ahorro, es difícil elevar la propensión al consumo, la carga principal para el sostenimiento de altos niveles de empleo recae sobre el gasto público.-

Añade Dillard, que el gasto público plantea dos cuestiones principales: la justificación del gasto en términos de buena economía y su eficacia resultante en cuanto a la creación y estímulo del empleo.-

Hace notar asimismo, que la justificación del gasto público en períodos de depresión no depende ni está limitada por el multiplicador o sus limitaciones, sino que el efecto del multiplicador, refuerza esa justificación. En efecto, "desde el punto de vista del conjunto del sistema económico, se paga para emplear obreros, en tanto que producen poco más que nada. Como "los obreros parados no contribuyen en nada a la renta nacional, "cualquier cosa que produzcan cuando están empleados, representa "una ganancia notoria para la sociedad".-

Concluye Dillard, que la divergencia entre los princi-

(1).- Dillard: La Teoría Económica de John Maynard Keynes - Aguilar S.A. - Trad. de José Díaz García - 1952 - Capítulo VI.- Pág. 105 a 136 - La Política Fiscal en la Depresión.-

pios del cálculo social y del privado, (que es tan solo una parte, relativamente pequeña de la renta nacional), es la clave de las inconsistencias de la hacienda llamada sana; hacienda cuyos principios son apropiados tan solo para economías de empleo total.-

Hansen, (1), critica a los que sostienen el punto de vista, de que las inversiones públicas son "improductivas", en tanto las privadas son productivas. Ambas, entiende, pueden ser solo creadoras de utilidad o pueden también ser creadoras de eficacia productiva. Juzga que los gastos públicos además de ser creadores de utilidad y creadores de eficacia productiva, lo pueden ser de ingresos, en el sentido de que generalmente tienden a incrementar, el ingreso y el grado de ocupación. Como un ejemplo anota los gastos de guerra, los que no solo fomentan la ocupación mientras dura el conflicto sino que pueden también estimular la inversión privada de la postguerra.-

Para él carece de fundamento la afirmación de que mientras las inversiones privadas se sostienen a si mismas, las inversiones públicas no, basado en que ninguna empresa privada, puede mantener el volumen de sus ventas, a menos que los desembolsos privados y del Estado, continúen alimentando la corriente de ingresos (ejemplo: la gran depresión). Afirma, que cuando los gastos de las empresas privadas disminuyen, el Estado, es el único capaz de seguir adelante y mantener el ingreso nacional, por medio del aumento de gastos.-

Hansen, agrega a las consideraciones teóricas relativas al principio del multiplicador, el principio de aceleración, referido a los efectos que origina un incremento neto de los gastos

(1).- Hansen: Política Fiscal y Ciclo Económico - Capítulo IX - Desarrollo y papel de la deuda pública

de consumo sobre los desembolsos inducidos en inversión.-

Dalton, (1), a su vez, después de expresar que los gastos públicos, al igual que los impuestos y demás ingresos, causan considerables desviaciones de recursos económicos, los que dejan de fluir por sus cauces naturales y se dirigen hacia otros cauces determinados por la acción pública, afirma que los mismos pueden determinar un aumento de producción. Elabora sus análisis sobre la base de que los gastos obran sobre la producción, sobre la distribución, sobre el costo de administración y sobre la ocupación.-

Sobre la producción, los gastos obran según sigue:

- a) por sus efectos sobre la capacidad de trabajar y de ahorrar: Los gastos públicos acrecientan la capacidad de trabajo, siempre que aumenten su eficiencia.-
- b) por sus efectos sobre el deseo de trabajar y de ahorrar:

Luego de afirmar que todo dependerá del carácter de las personas como de la política empleada ananota como saldo probable el que tenga lugar algún pequeño retraimiento de la producción.-

- c) a través de la desviación de los recursos económicos entre los distintos empleos y lugares:

Juzga de que hay grandes posibilidades de estimular la producción, en particular, a través de sensatas inversiones en salud pública, educación, estímulo del ahorro, siempre que se brinden adecuadas oportunidades para realizar inversiones.-

En general, los gastos públicos, pueden estimular la producción, por cuanto, muy bien encauzados, podrán contrarrestar con exceso los retraimientos que provocarán la imposición y demás medios de allegar recursos para sufragarlos; claro que para ello los recursos deberán estar muy bien allegados, en especial sin producir efectos contraproducentes a la productividad.-

En cuanto a los efectos sobre la distribución, conviene en que los gastos públicos pueden llegar a obrar de tal forma que reduzcan las desigualdades de la renta; para ello, es bueno un sistema de asignaciones progresivas, si bien hay una limitación dada por la subsistencia de onerosas deudas públicas que son un freno. Se pronuncia en favor de un sistema de subsidios progresivos.-

Y sobre el costo de administración?: si éste es elevado, obrará en detrimento de la producción por el despilfero de trabajo y materiales y la práctica, revela muchas veces que el costo es excesivo con respecto a los resultados producidos.-

Sobre la ocupación: los gastos públicos pueden obrar para actuar en función anticíclica; en especial mediante la financiación a través de empréstitos; la actividad de tal política, requiere la preparación por adelantado de planes detallados y la capacidad de accionar rápidamente cuando la necesidad se presente.-

Generalizando, se puede decir de los gastos públicos: El gasto público, considerado aisladamente, afecta la economía del país por las ingentes sumas que representa y su tendencia a aumentar continuamente.-

Sabido es que en la comunidades modernas, el gasto pú

blico representa una parte sustancial del gasto total; una gran parte de la renta nacional, se utiliza para efectuar gastos públicos; su realización origina rentas individuales; por tanto, el criterio con que se realiza el gasto público ejercerá una influencia decisiva en la formación, distribución y utilización de la renta nacional.-

Luego: un principio debe regir por sobre todas las cosas, la norma del gasto público: tanto la ostentación de los recursos, como la realización de los gastos públicos, deben hacerse en la forma económica. Economicidad social, que no debe entenderse en sentido puramente monetario, sino en términos de bienes y servicios obtenidos para la satisfacción de las necesidades.-

Muchas veces, el aumento de la rentabilidad social, lograda por una redistribución de la riqueza, puede ser anulada en todo o en parte, si esa redistribución ha significado una disminución de la producción nacional.-

La renta nacional, será óptima si se utilizan adecuadamente los recursos naturales y el equipo disponible, como también toda la oferta de trabajo. Pero será máxima, si además de la utilización del trabajo ofrecido, se utiliza todo el trabajo disponible.-

Una redistribución moderada es justa, porque la gran acumulación de riqueza individual, no responde a una equitativa remuneración de los factores de la producción.-

Siendo la naturaleza económica del gasto público, un proceso traslativo del poder de compra, es fácil advertir que todo gasto público obra sobre la distribución de la renta nacional. La política fiscal moderna, tiende a producir este proceso

traslativo en beneficio de las clases menos pudientes, aplicando impuestos directos progresivos, a la renta ganada e invirtiendo el máximo posible, en servicios públicos sociales utilizados por las masas populares.-

El gasto público, puede producir variantes en la composición de los bienes que integran la renta real, por dos motivos: primero, porque el gasto público, representa por si mismo la producción de un bien económico que habrá que comparar con todos los demás disponibles; segundo, porque la producción pública de bienes, implica haber dejado de producir otros bienes que habrá que comparar, no sobre una base cierta, pues ésta no existe, sino suponiendo los tipos de gastos privados que hubieran podido realizar los particulares.-

Discrepamos con los teorizantes que sostienen, que cualquiera sea la inversión, es buena para producir la plena ocupación. Entendemos que una plena ocupación que resultara antieconómica, no es conveniente, no es deseable por cuanto la realización de inversiones inútiles por el Estado, es lo mismo que subvencionar a los parados. La aplicación del equipo y del trabajo debe ser aquella que produzca el mejor y mayor rendimiento de bienes para su disfrute por toda la comunidad. Si el Estado, se propone estimular la demanda para lograr la plena ocupación, realizando gastos adicionales, debe efectuarlo escogiendo las inversiones de acuerdo a sanos principios de rentabilidad.-

El gasto público, desarrolla la economía cuando está bien dirigido, según la conjuntura por la que atraviesa la Nación, a través de los principios del multiplicador y de la aceleración.-

Un primer impacto de gastos reactivará sí la economía, pero deben tenerse muy en cuenta, las filtraciones (comercio exterior, impuestos, ahorros) y los factores neutralizadores (como la tasa del interés, la eficacia marginal del capital, la psicología de los hombres de negocios, los retardos, etc.).-

El gasto público, es arma de la mayor importancia para mantener el empleo total, para fundamentar el desarrollo económico, pero siempre debe estar precedido de consideraciones cuidadosamente estudiadas, sobre las expectativas de los consumidores y de las empresas, tratando siempre de respetar un principio cardinal, el de la misma interferencia con la iniciativa privada, a la vez que el de máxima utilidad.-

Es necesario para una correcta formulación del gasto público, que las finanzas estén en manos de gobiernos exentos de demagogia y de debilidad; suma firmeza, para evitar que los beneficios de la época de prosperidad sean empleados en otros fines que para la reabsorción del déficit anterior o la constitución de reservas en vista de próxima crisis.-

Es necesario también, la mayor firmeza para que en el momento en que los negocios sean prósperos, el Gobierno tenga la fuerza de practicar una política de contracción del crédito, de manera de evitar las expansiones peligrosas y a constituir las reservas metálicas a utilizar en la depresión.-

En las épocas de prosperidad, el Gobierno, debe tener la suficiente habilidad para consolidar la deuda flotante contraída en la crisis.-

En definitiva, la moderación y la autolimitación, son factores esenciales para la supervivencia de un gobierno demo--

crático libre. Pero supone asimismo, que existe la voluntad de usar controles, cuando las condiciones de emergencia requieren este tipo de medidas, y también que exista la capacidad para usarlas con discernimiento.-

En cuanto a la financiación del gasto público, digamos que el mismo puede ser financiado a través de:

- 1) impuestos.-
- 2) crédito público.-
- 3) déficit presupuestario.-

Si bien en todos los casos un aumento de los gastos públicos, cualquiera sea el método de su financiación, tenderá a aumentar la corriente del ingreso nacional, su efecto expansionista variará según el método seguido.-

La financiación a través del impuesto es la más común. En caso de ocupación plena, solo esta financiación asegurará una distribución equitativa de los costos reales del gobierno. Solo esta financiación no producirá efectos inflacionarios.-

La financiación a través de impuestos progresivos, habrá de permitir absorber los ahorros de los sectores de altos ingresos, sin restringir demasiado el consumo.-

La financiación a través de impuestos regresivos, atenuará el aumento del volumen de ingresos.-

Pero siempre, con toda clase, la financiación a través de impuestos, el gasto público puede ser expansionista.-

En el caso de la financiación por el crédito público,

D.-) Crédito Público.-

El crédito público forma parte de las entradas o recursos públicos.-

Constituye uno de los medios por el cual, el Estado, obtiene ingresos, tomándolos prestados.-

Esta facultad del ente público, de usar capitales ajenos, suministrados en general libremente por sus dueños mediante convenio, en sus caracteres generales y superficiales análogo al préstamo privado.-

La diferencia del crédito público, con el impuesto consiste en que, mientras los impuestos integran los recursos del Estado en forma definitiva, el empréstito público debe ser reintegrado; es un anticipo. Por otra parte, mientras el impuesto es una exacción coactiva, obligatoria, el empréstito es voluntario, (Excepto en el caso de empréstito forzoso). Y, mientras el impuesto es establecido en virtud de una facultad de soberanía que tiene el ente público, el empréstito es tomado o colocado en virtud de facultades financieras y económicas del Estado.-

El crédito público es el recurso fundamental, para las inversiones de capital.-

De donde obtiene el Estado, los fondos mediante el crédito público? De los inversores, de los ahorristas, de capitales y depósitos bancarios, de instituciones de previsión pública, de instituciones de previsión privada, de compañías de seguros, de los recursos de empresarios, etc..-

El empréstito, como cualquier préstamo, se traduce en la obligación de correr con el cargo de intereses. El pago de in

terceses y la amortización del capital, se convierten, a posteriori en una parte de los gastos públicos.-

La deuda pública contraída, sinónimo de crédito público, tiene por lo general como contrapartida, el activo público de los gastos, activo público que, en especial en época de guerra, se excede por el monto de la deuda pública.-

La deuda pública, cuando se halla cubierta o compensada por la existencia de activos públicos, es semejante al capital de una entidad privada, representando los acreedores, al decir de Dalton, el papel de debenturistas. En estos casos, cuando hay reproductividad de las deudas publicas, los intereses que se van devengando, se compensarán con las rentas que el ente público recibe de sus activos y empresas. Cuando la deuda pública, no es compensada por la existencia de activos públicos, los intereses que se devengan se obtienen, por norma, de la más importante fuente de recursos o ingresos públicos, la imposición.-

Clasificaciones

La deuda pública se contrata a plazos muy variados. La deuda a corto plazo, se la entiende formada por obligaciones contraídas de 30 días a 2 o 3 años, (v.g.: letras de tesorería, bonos del tesoro); la deuda pública a largo plazo, es la que se emite para ser amortizada a plazos muy largos, por lo general a más de 30 años.-

La deuda pública, es consolidada o flotante según el régimen de amortización, preciso en un caso, impreciso en otro.-

Una clasificación muy corriente de los empréstitos pú-

blicos, es la de voluntarios o forzosos. El empréstito forzoso, compulsivo, ha perdido actualidad en la gestión financiera moderna. Mientras que en el empréstito voluntario, los prestamistas obran según su conveniencia, el empréstito forzoso, siguiendo los lineamientos de la imposición es exigido compulsivamente.-

Con la técnica moderna de los mercados financieros y de capital, el empréstito forzoso ha desaparecido casi. Pero, por otra parte, asistimos hoy a una práctica muy parecida -y en nuestro país se lo contacta muy concretamente- consistente en imponer a la sociedad una suerte de empréstito forzoso: los regímenes de previsión social, verdaderos ahorros forzosos y bases sustentadoras del crédito público en reemplazo del ahorro voluntario privado.-

El empréstito puede ser interno y externo. El empréstito interno, (voluntario o forzoso), es allegado a través de capitales aportados por personas o instituciones ubicadas en el ámbito territorial del Estado emisor. El empréstito externo, (que por supuesto no puede ser más que voluntario), es colocado fuera de la jurisdicción territorial de un Estado. El empréstito externo, se traduce en una transferencia de riqueza de la comunidad que presta a la comunidad prestataria, con la integración de la suscripción; luego, con la devolución de capitales e intereses, se traduce en una transferencia de riqueza en sentido inverso.-

La colocación externa, se hace bien sea de gobierno a gobierno o con alguna institución financiera, entidad que obtiene los fondos por suscripción pública o formando consorcios.-

Ambos tipos de empréstitos, internos y externos, pue-

den ser transformados; el interno, en externo, si los inversores locales transfieren sus títulos a los inversores extranjeros; el externo, en interno, si la comunidad deudora adquiere de la acreedora tales títulos.-

Cargas, limitaciones y magnitud de las deudas públicas

El análisis de la política de los gobiernos, tendiente a la obtención y amortización de los empréstitos, afecta profundamente a los mercados de dinero y de capitales. En efecto, cuando un ente público pide prestado, absorbe dinero que de otra forma se hubiera podido canalizar hacia la financiación de emisiones de valores de empresas privadas, al estímulo de sus inversiones, al aumento del consumo, etc..-

Descartados los casos en que un Estado obtiene créditos de su Banca Central, a través de la emisión dineraria lisa y llana y de inmovilizaciones como los fondos de las cajas jubilatatorias, y dada una capacidad crediticia limitada por normas legales o administrativas, el pedido del gobierno tendrá un efecto competitivo con los particulares sobre los fondos disponibles. Ello podrá traducirse -en especial en épocas de cierta depresión- en un desaliento a la inversión privada y al consumo privado.-

Asimismo, los empréstitos pueden tener un efecto desalentador sobre la iniciativa privada y pueden retrasar el crecimiento de la economía. Esto depende del rendimiento de los títulos públicos y de las tasas de interés imperante en el mercado.-

No obstante, la disponibilidad de valores públicos, puede significar para la economía una valiosa influencia estabi-

lizadora. Los individuos, pueden ser alentados para ahorrar en previsión propia, al igual que las empresas. Los bonos del Estado, en manos del público pueden servir de amortiguadores, en los períodos de depresión o euge nivelando o restringiendo la disparidad de consumo en un período y otro.-

En el caso de empréstitos externos, la transferencia a favor de acreedores extranjeros de capitales e intereses, implica una pérdida de bienestar económico, para el país deudor?. Sí, para Dalton, por cuanto los miembros de la comunidad deudora, se verán privados de una serie de bienes y servicios, privación tanto más evidente cuanto más desigualmente se halla distribuida la renta entre ricos y pobres. Por otra parte, indirectamente, una deuda externa, puede configurar un freno a la producción, debido en primer lugar a que habrá que recurrir a la imposición para la satisfacción de los ulteriores servicios de la deuda. Aquí nos apartamos de los que sostienen, que una deuda externa puede llegar a traducirse en un beneficio indirecto, estimulando a la producción y a la ocupación en las industrias que trabajan para la exportación, debido a que este estímulo - si bien es evidente- lo será solo para una clase o parte de la comunidad deudora, en detrimento de las demás, que habrán de sufrir el impacto motivado por la desviación en la aplicación de los recursos. Por otra parte, hay acérrimos opositores a las deudas externas, por cuanto las juzgan como instrumentos de sumisión o de dominio imperialista. Pero, en términos económicos, un empréstito externo, puede actuar o desempeñar cierto papel productivo importante, si se traduce en agregar nuevos capitales a los factores de la producción; esto dependerá de la econo

mía sobre la que se sentiré tal influencia.-

En el caso de deudas públicas internas, habrá deudores y acreedores, pero ambos internos; habrá transferencias de riquezas, si, pero internas; no habrá cargas pecuniarias directas como en el caso de deudas externas. Si las transferencias internas se traducen en un aumento de la desigualdad de las rentas obrará, perjudicialmente; si se traducen en una disminución de la desigualdad de las rentas, se concretarán en un beneficio social. Esto dependerá de la forma como es instrumentada la estructura impositiva. Si la proporción de los impuestos que pagan los ricos, está por debajo de la proporción de títulos de la deuda pública que dichos ricos posean -y esto es lo que suele ocurrir en la práctica- las internas obrarán contraproducentemente en cuanto a factores redistributivos.-

Se dice que el aumento de la deuda pública, habrá de traducirse en un sacrificio para las generaciones futuras, en especial, por cuanto en última instancia, el empréstito siempre deberá ser cubierto con impuestos, tasas y otros recursos estatales. Entendemos que este sacrificio no existirá siempre y cuando la inversión estatal se hace en bienes y servicios de capital, en obras productivas, pues ellas mismas producirán las rentas que permitirán amortizar el capital y el interés, y en obras que proporcionarán a la comunidad, beneficios de uso que compensarán con creces el peso de la carga financiera.-

Esta teoría cuenta con mucha adhesión por parte de economistas informadores, de que la deuda pública es una deuda que tiene la sociedad consigo misma, por cuanto el Estado o sociedad es deudora y acreedora a la vez.-

Históricamente, ha existido una clara oposición a la deuda pública, semejante a la oposición medieval al interés y que gradualmente fué vencida, en vista de las necesidades crecientes de los estados, en especial las motivadas por las guerras, y hoy por los costosos sistemas de defensas en auge.-

A partir de la década del 30, con la enorme depresión y el paro, asistimos a los propugnadores de un nuevo rol de la política fiscal, sostenedores de una deuda pública creciente; heterodoxos respecto a su magnitud, y sostenedores de que la misma puede ser más favorable que desfavorable sobre la economía a la vez que, cualquiera sea el método de su financiación, en épocas de gran desocupación no resultará inflacionaria.-

Nueva concepción que justifica, el emitir empréstitos para financiar no solo gastos de capital sino cualquier otra inversión, incluido el régimen presupuestal, si un Estado se halla en estado de infraocupación.-

Aún más, Hansen sostiene que si hay paro, el presupuesto financiado a través del déficit de los empréstitos, debe constituirse en política sistemática.-

Hansen, (1), en apoyo de las opiniones del profesor Pedersen, entiende que no deben reconocerse analogías entre finanzas públicas y privadas; si bien, ambas tienen algunos puntos de contacto, en especial en cuanto a gastos inútiles, el hecho de querer atribuir iguales conclusiones en cuanto a la producción, a la desocupación, al ingreso, etc., se traducirá en afirmaciones erróneas. Afirma que la "Política Fiscal del Estado, no puede concebirse en términos de los cálculos de las empresas privadas, sino en términos de regulación y control del impacto que

(1).- HANSEN: Obra citada de Política y libro, capítulo IX., Desarrollo y papel de la deuda pública.-

"causa sobre el funcionamiento de la economía como un todo". En efecto, mientras que para los individuos tiene mucha importancia que sus desembolsos sean inferiores, o al menos no superasen a sus ingresos, para un Estado, un aumento de sus gastos puede ocasionar un aumento del ingreso nacional, mejorando la posición fiscal del Estado.-

A un individuo, le interesará el efecto de sus acciones sobre sus negocios, siendo prescindente respecto a los demás; pero al Estado, le interesa no que su balance arroje superávit, sino que los efectos causados por los gastos, los impuestos, y los empréstitos en el ingreso nacional y su distribución sean los previstos o los deseados.-

La índole del gasto, que puede ser creador de ocupación, de utilidad y de eficacia, según Hansen, influirá sobre el nivel de vida pero una vez que se ha incurrido en la deuda, los siguientes impactos sobre el nivel de ocupación y la distribución del ingreso serán los mismos, independientemente de los propósitos para los cuales se incurrió en ella. Al investigar si la deuda pública, impone una rigidez tan grave al sistema económico como la deuda privada, estima que no ocurre así, puesto que los intereses de la deuda pública, se pagan con impuestos cuya recaudación depende del mantenimiento o aumento, desde un punto de vista a largo plazo, del ingreso nacional como un todo.-

Por otra parte la solvencia del Estado, no esté sujeta al riesgo de cambios estructurales que pueden causar la decadencia y aún la muerte de ciertas industrias y que, influirán profundamente sobre el ingreso de las sociedades privadas. Es

más, las fluctuaciones cíclicas del ingreso afectan en menor medida al Estado, que a los sectores privados de la economía, ya que el ingreso de muchas sociedades privadas, fluctúa con mayor violencia, que el ingreso de la economía como un todo.-

Samuelson, (1), adhiere a esta tesis; juzga anticientífico creer que lo que evidentemente ocurre en la deuda de cualquier particular, sucederá necesariamente con la deuda de un gobierno.-

Para él, una gran deuda externa, para EE.UU., por ejemplo, si sería una carga y una limitación para la economía, pues EE.UU. quedaría obligado a exportar valiosos bienes y servicios para cubrir las cargas de intereses y amortizar el capital. Las cargas de una deuda interna, son distintas, cualitativas y cuantitativamente. Aquí no hay pérdida directa de bienes y servicios, no se grava a generaciones futuras: son sus palabras, "nos lo debemos todo a nosotros mismos". Una deuda interna es a la vez una deuda y una propiedad de los norteamericanos. El que posee bonos gubernamentales, lo cuenta como un activo. Pero se olvida del pasivo: el impuesto que tendrá que pagar en el futuro. Estima, que la gente, "se siente" más rica. Tiende esto a favorecer una mayor propensión al consumo.-

Para Samuelson, la deuda interna no implica las mismas cargas directas de una deuda externa, ni las mismas posibilidades de desplazar las cargas reales a las generaciones sucesivas. Aunque todos se deben a sí mismo, la gente tiende a considerar los bonos como un activo líquido seguro, con lo que aumenta su disposición a consumir, sus ingresos corrientes.-

Pero, hay un factor contraproducente dado por esto:

(1).- SAMUELSON; Paul A; Curso de economía moderna - Aguilar, 4a. edición - Traducción de J.L.Sampedro.-

el enorme volúmen de deuda emitida, estorba la actuación de una política anticíclica de los tipos de interés, porque las autoridades monetarias se resisten a ver fluctuar las cotizaciones de la deuda.-

Una deuda interna generará una importante carga directa, siempre que han de ser aumentados los impuestos para cubrir los pagos de intereses, (por cuanto los que ganan intereses resultan ser más ricos que el promedio de los que pagan impuestos.-

Agreguemos que la tenencia de la deuda pública por parte de la población pudiente de una comunidad aunada a un régimen impositivo regresivo, se traducen en una redistribución arbitraria y continúa de los réditos de las clases pobres a las ricas; esto reduce el consumo; aumenta el ahorro; resiente por tanto la actividad económica y la ocupación. Por suerte, en este terreno se anotan mejoras en el sentido de que cada vez son mayores los sectores menos pudientes, los pequeños ahorradores, que invierten sus dineros en títulos. Asimismo, el sistema impositivo regresivo, tiende a ser diluido, atenuado en beneficio de la imposición progresiva.-

Respecto a los límites de la deuda pública, tenemos que:

Para Hansen la magnitud de la deuda pública, implica un análisis de conceptos tan complicados como la capacidad impositiva y los ingresos que pueden estar sujetos a imposición; asimismo, de la relación entre deuda pública y precios. Según él carece de fundamentos la afirmación de que el aumento de la deuda pública, se traduce en un aumento o inflación de precios; el incremento de la corriente de ingresos motivada ya por la ofer-

ta monetaria, ya por la oferta de las empresas y de los individuos, no producirá efectos inflacionarios, si el aumento de la corriente de ingresos puede compensarse con un aumento equivalente de la corriente de ingresos reales. Esta premisa, es válida para casos en que haya recursos desocupados. El dirigir saldos que de otra forma permanecerían ociosos a los canales del gasto público, evitará el descenso del ingreso y de la producción y no provocará alza de precios. Un aumento continuo de deuda pública, no producirá por si mismo la inflación, mientras el déficit se financie mediante préstamos obtenidos de la corriente normal de ahorros.-

Concluye, que la deuda pública, es un instrumento político que significa controlar el ingreso nacional y que junto con la estructura fiscal regula la distribución de éste.-

En iguales términos, se pronuncia Samuelson, cuando a firma, que mientras la producción real nacional crece, no hay problemas en cuanto a la magnitud de la deuda pública. Aporta como prueba de su afirmación, los hechos de que Inglaterra y Francia, por ejemplo, en los años de su formación capitalista y de la revolución industrial, consiguieron salir adelante a pesar de equilibrar el presupuesto menos de la mitad de los años, asimismo, el de EE.UU.,-

En Estados Unidos, donde la producción nacional real, se duplica aproximadamente en cada generación, pudo haber aumentado la deuda unos 250,000 millones de dólares en 25 años, sin que la carga proporcional haya aumentado.-

En la página 406, de su texto citado, transcribe el siguiente cuadro:

Deuda nacional y cargas por interés en relación con la renta nacional

En Estados Unidos

Años	Deuda Pública	Interés de la deuda	Renta Nacional	Volumen de la deuda expresado en años de renta nacional.	Interés expresado en años de renta nacional.
(1)	(2)	(3)	(4)		
	En miles de millones de dólares				
1868	2.6	0.13	6.8	0.4	2.-
1916	1.2	0.02	38.7	0.0	0.0
1920	23.5	1.06	68.4	0.3	1.5
1929	15.1	0.67	79.5	0.2	0.8
1932	18.2	0.64	46.7	0.4	1.4
1939	34.9	0.97	68.5	0.5	1.4
1947	257.-	5.-	200.-	1.3	2.5
1950	257.-	5.7	236.-	1.1	2.4

Concluye Samuelson en que no hay razón financiera técnica que impida que una nación adicta al gasto con déficit contine con esa política y que la verdadera cuestión está en si esa política se enfrenta con una economía deflacionaria o inflacionaria, estimando que si el gasto público y el gasto privado son solo suficientes para compensar el ahorro, no sucederá nada; si se gasta mucho y se recauda poco impuesto, después que el consumo total y la inversión privada hayan aumentado demasiado, habrá si inflación.-

Somers, (1), afirma que los límites económicos de las deudas públicas dependen del efecto económico que pueden tener

(1).- Obra citada - 19 - Límites económicos de la deuda pública - pág. 413 y siguientes.

todos los instrumentos de las finanzas públicas del gobierno: empréstitos, gastos, impuestos, etc..-

Para una correcta formulación de estos límites, hay que considerar en conjunto todos los aspectos: los efectos del empréstito en sí mismo sobre el mercado de capitales, los efectos del gasto público que se realice, los efectos de la amortización ulterior de las deudas, con sus posibles repercusiones sobre el poder de compra de la comunidad, la disponibilidad del crédito, etc., la existencia de recursos no empleados, las posibilidades de expansión de la producción; la incidencia del gasto público sobre las fluctuaciones del nivel de precios, las fluctuaciones de la actividad económica, la incidencia sobre ahorros e inversiones, sobre la distribución de la riqueza y del ingreso. Concluye, que si sería posible obtener, todos los beneficios de un programa de deuda pública sin sufrir consecuencias perjudiciales, si la colocación de la misma no tiene el efecto contraproducente de afectar el consumo ni perjudicar a la inversión, ni reducir el crédito para la empresa privada.-

Los límites de la deuda pública, están fijados para somers, por los detalles de la administración fiscal, en todas sus fases y no están determinados por la magnitud de la propia deuda.-

Podemos, en conclusión, afirmar, que mientras las deudas públicas crean activos públicos, activos que a su vez generarán sus propios fondos de amortización de intereses y capitales, no son una carga para la comunidad. Las deudas públicas externas, hallan justificación para países de escaso ahorro y con vastos recursos naturales y territorios vírgenes. Mientras no haya plena ocupación, no existen límites en cuanto al aumento de la deu-

E.-) Obras Públicas.-

En el capítulo destinado al gasto público, se generalizó sobre las características e incidencias de todo desembolso estatal. Tales conceptos involucraban las obras públicas. La naturaleza especial de este tipo de inversión estatal, hace necesaria su consideración por separado y en conjunto, con la financiación de las mismas.-

El análisis que sigue, lo hacemos siguiendo la clara y metódica exposición del tema, por parte de J.A.Estey (1).-

Anota Estey, la definición de J.M.Clark: "bienes durables, en primer lugar estructuras fijas, producidas por el Estado".-

Luego, son obras públicas, los edificios públicos, los canales, los aeropuertos, los caminos, los proyectos de conservación y desarrollo de recursos naturales, tales como energía y bosque, riego y control de erosiones, puertos, ríos, etc.; son obras públicas, los servicios públicos como ferrocarriles, teléfonos, telégrafos, medios de transporte en general, construcciones para servicios sociales, etc., etc..-

Cuando el Estado realiza obras públicas, está ejerciendo una gran demanda de bienes y servicios duraderos; esta demanda es factible de ser ajustada, hasta cierto punto, de tal modo que logre modificar las fluctuaciones de los negocios privados; de ahí la gran importancia que adquieren como instrumentos de estabilización cíclica. Estabilización, para la cual las obras públicas, tienen la ventaja de que se pueden adelantar o posponer, según las necesidades derivadas de un estímulo o de una atenuación de la economía. Ello debido a que el Estado, en su realiz-

(1).- ESTEY, J.A.: Tratado sobre los ciclos económicos - Fondo de Cultura Económica - 1953 - Traducción de Enrique Pedilla - Capítulos XX y XXI.-

ción prescinde del más importante objetivo de las obras de las empresas privadas: el lucro.-

Los amplios límites, en que puede fluctuar la demanda del Estado de bienes duraderos, a la par que su aguda elasticidad tienen una gran importancia, porque en el campo de los bienes duraderos, justamente es donde ocurren las mayores fluctuaciones del ingreso, de la producción y por tanto de la ocupación y es donde la estabilización, neutralizando los déficits de inversión privada, puede rendir los mayores beneficios sociales.-

Según Estey, "si el Estado, siguiera los hábitos del "consumidor privado, incluyendo el consumo de las empresas, aumentaría sus compras en los tiempos buenos y las reduciría en los malos, y con ello, estimularía la expansión de la actividad económica en los auge y haría más aguda la caída en la "depresión".-

De donde: "el Estado, tiende a ser inflacionista cuando la inflación está en camino y deflacionista, cuando la deflación es ya peligrosa".-

El criterio correcto es el inverso. La actividad estatal, debe aumentarse en la depresión y reducirse en el auge. Si se obra así, la actividad general podría ser controlada. En una depresión, el echar mano a las obras públicas, permitirá movilizar trabajo y materiales que de otra manera, quedarían ociosos; luego, el uso de estos recursos, será casi gratuito para una comunidad y su producto se convertirá en casi un regalo para la sociedad, por cuanto los recursos ya están disponibles. En la ociosidad, los gastos para el sostenimiento de hombres y

maquinarias (se las protege del deterioro), no producen resultados materiales a la comunidad; en actividad la sociedad, logra obras de utilidad pública en contrapartida de sus gastos.-

Ahora bien, y esto es muy importante, para Estey, "la eficacia de este agente estabilizador depende de su importancia en el sistema económico como un todo, del volumen de obras públicas comparado con los gastos privados de índole análoga, y de la proporción de este volumen que puede someterse a control efectivo".-

En otras palabras, cuando menos es su importancia en el total de inversiones de una comunidad, menor será su eficacia como medida neutralizadora del ciclo y viceversa.-

Planeación: Los planes de obras públicas habrán de tener una adecuada y previa máquina planeadora. Toda obra pública, comprende una coordinación de finanzas, ingeniería y contratación. De ahí que un conjunto de proyectos cuidadosamente considerados, previamente bien investigados, representa una ventaja enorme en la depresión, cuando cualquier retraso resulta muy costoso.-

La práctica enseña, que no es fácil poner en ejecución un programa de obras públicas, sin que se produzcan demoras más o menos largas, debido a que su planeación no puede realizarse de inmediato y habría que tener bien determinado y estudiado los programas para realizarlos llegado el caso sin mayor dilación.-

De ahí, que la teoría aconseja mantener una proporción aplazable de obras públicas como reserva. El medio más propicio, es el de concretar un programa de obras públicas a largo plazo, con un presupuesto medio anual y separar cierto porcentaje de es

tas obras, como reserva a utilizar cuando la depresión se insinúa; pero si la depresión se agudiza, los planes deben tener tal flexibilidad, que se puedan poner en marcha inmediatamente obras adicionales.-

En cuanto a los factores que afectan la rapidéz y la flexibilidad, con que se pueden realizar las obras públicas, podemos resumirlos en:

- a) la necesidad de efectuar pronósticos en la política fiscal, pues los gastos no se vinculan automáticamente a los movimientos en los ingresos y en la ocupación.-
- b) el hecho de que aún cuando los economistas, realizan un pronóstico rápido se requiere la aprobación política para sus planes.-
- c) la demora que siempre implica los aspectos puramente administrativos.-
- d) se requiere tiempo para la elaboración de planes, tiempo para realizar contratos y ocupar a los contratistas, etc., etc..-
- e) la movilidad de éstos a los sitios de trabajo.-
- f) la velocidad de la ejecución, dependiente de las características especiales del trabajo.-

Oportunidad de su realización: es de la mayor importancia y de difícil solución, el determinar la oportunidad de la realización de las obras públicas. Ello, por cuanto realizarlas en un momenu

to indebido, aunque el programa sea perfecto, puede causar más mal que bien.-

En este tópico, se centran divergencias entre los teorizadores de las obras públicas, pudiendo distinguirse dos campos de doctrina:

- a) los que sostienen que las obras públicas, deben comenzar cuando se inicia el receso del ciclo. Motivos? Pues que el inyectar al sistema económico una cantidad relativamente pequeña de gastos, habría de frenar la depresión antes de que sus efectos acumulativos cobren impulso.-

Esto puede objetarse desde este punto de vista: es muy difícil localizar un verdadero receso antes de que esté en pleno desarrollo; la demora inevitable en iniciar obras públicas en la mejor de las circunstancias, etc.-

- b) los que afirman que la expansión de las obras públicas, deben iniciarse cuando el receso alcanzó su punto crítico. Ello por qué, introduciéndolas demasiado pronto, mantendrán altos los precios de las materias primas y los salarios cuando estén en camino descendente, los que deberían bajar para que los negocios se asentaren sobre bases lucrativas.-

Concluye Estey, que en la práctica solo la experiencia indicará el mejor momento para iniciar las obras públicas y determinará la velocidad más propicia con que deben realizarse una vez iniciadas. Previamente anota, lo difícil que resulta trami-

tar los proyectos de obras públicas, investigaciones legales y técnicas, medidas para evitar fraudes y especulaciones al margen, discusiones gubernamentales y la posibilidad patente de que muchas veces habrían de llegar tarde y desnaturalizar sus fines.-

Localización de las obras públicas: a la par que su realización en tiempo oportuno, la obra pública debe localizarse en forma adecuada. Donde? Pues donde la desocupación es mayor. La localización de las obras públicas no es nada fácil. Configura problemas económicos, políticos y sociales a la vez. Agrega lo dificultoso que resulta lograr la movilización de la mano de obra, por los problemas derivados de las viviendas y de la especialización técnica de la mano de obra. El desplazamiento de los obreros resulta difícil de lograr y reduce la eficacia de la obra pública.-

problema fiscal de la obra pública: otro de los aspectos que deben considerarse en los planes de estabilización o de fomento es el de su financiación. Cómo cabe financiar las obras públicas? Hay dos procedimientos, según sigue:

- 1) formar reservas en los auge -mediante la imposición- para gastarlas en la depresión.-
- 2) Financiarlas en la depresión con fondos prestados que se cancelarán en la recuperación con el producido de la tributación.-

Si bien ambos sistemas en esencia son iguales (el lograr fondos mediante la imposición en los buenos tiempos para disponer de ellos en los malos tiempos) entrañan, en cuanto a

sus resultados prácticos, diferencias sustanciales.-

El método de las reservas parece atractivo en teoría: en los buenos tiempos es fácil obtener recursos impositivos. Más la práctica nos dice que tal teorema se diluye en factores adversos tales como:

- a) las influencias políticas que anulan la acción planeadora de los funcionarios públicos.-
- b) lo difícil que es lograr que los fondos o reservas acumulados satisfagan cumplidamente las necesidades derivadas del receso. De la mayor o menor intensidad de la depresión, dependerá que los fondos reservados sean o no un remedio eficaz.-

El método de préstamos en la depresión se funda en la premisa de que en una depresión intensa, hay que obrar con valentía y obtener fondos prestados en la depresión. La creación de un déficit en la depresión para ser cubierto en el auge entraña complejos problemas, tanto de préstamos como de pago. El ~~manejo~~ más controvertido es el del equilibrio del presupuesto. Aquí, repitiendo conceptos ya expuestos, la tradición financiera del presupuesto equilibrado en el año y la heterodoxia informativa de presupuestos equilibrados en el ciclo. Estey se pronuncia por el presupuesto cíclico, considerando el ciclo un período tan racional para el equilibrio presupuestario como el año natural. Acota que, en la práctica, los gobiernos nunca cumplen sus presupuestos ortodoxos. Claro que el manejo del presupuesto cíclico no es nada sencillo. No se tiene la certidumbre de la

duración del ciclo, el que, a su vez, no tiene intervalos regulares y configura por tanto una gran desventaja, que puede concretarse en que el pago de fuertes déficits sean una rémora en la recuperación.-

La norma se resume en el sentido de que el déficit incurrido durante el descenso del ciclo debe ser enjugado con los superávits de los buenos tiempos. Si esto no se logra, derivará se un proceso insidioso de aumentos graduales de la deuda pública. Otra dificultad de los préstamos, está dada por la limitación que encuentra el crédito público en la depresión. En cuanto al pago de los préstamos, la teoría supone que las deudas contraídas en las depresiones, se pagarán en el periodo siguiente de la recuperación y progreso. Solo así podrá mantenerse el crédito público, a la vez que restablecer la capacidad de crédito para el siguiente receso.-

Problemas económicos de las obras públicas como medio de estabilización: constituyen las obras públicas instrumentos anticiclicos adecuados?.-

Su eficacia se mide por el aumento de ocupación que producen.-

La ocupación total producida por los gastos en obras públicas, puede ser bastante mayor de lo que parece a primera vista: a la ocupación primaria resultado inmediato de los proyectos de obras públicas se agrega la ocupación secundaria resultante de los gastos de todos aquellos cuyos ingresos proceden de los desembolsos para la ocupación primaria.-

Dichos gastos tienen efectos acumulativos, que tienen a hacer que el aumento de la ocupación total sea un múlti-

plo de la ocupación original de los proyectos mismos, (teoría o principio keynesiano del multiplicador).-

Así si el Estado ejecuta una obra suplementaria, provocará ulteriormente una segunda ola de compras y de gastos en el principal proveedor de la obra inicial, después una tercera ola en los proveedores de los proveedores, etc.. Las estimaciones son elocuentes en el sentido de que una suma inicial de 100 millones por ejemplo, provocará finalmente por lo menos 200 millones de pedidos, a condición bien entendida de que el efecto no salga del país.-

Sin embargo existen lo que se dá en llamar filtraciones y efectos neutralizantes, que constituyen factores deflacionistas que contrarrestan las ventajas de las obras públicas.-

Entre los efectos neutralizadores, que conspiran contra la eficacia de las obras públicas como instrumentos anticíclicos, Estey, anota los siguientes:

a) La política fiscal que se siga:

critica la política fiscal de recurrir en la depresión a los impuestos para financiar dichas obras; lo correcto es aplicar un plan de empréstitos por sus menores efectos deflacionistas; para esto último nada mejor que la absorción de empréstitos por el sistema bancario.-

b) una economía gubernamental equivocada:

cuando el gobierno trata de reducir sus gastos regulares en la depresión realizando una política deflacionista que pueda neutralizar su plan de obras públicas.-

c) posibles efectos deprimentes de la obra pública so
bre la economía privada:

si los planes de obras del Estado compiten con la actividad privada; si esta última anota efectos si psicológicos, asaz, contraproducentes, como la pérdida de la confianza; si los temores de este sector no son eliminados, es evidente que el estímulo neto de los negocios se reduce. La reducción de la actividad económica privada por medio de gastos públicos competitivos, es tanto más de cuantía, si se tiene en cuenta que, por el hecho de ser los gagtos privados mucho más grandes que los públicos, una reducción aún pequeña, en el volumen de la iniciativa privada puede neutralizar una porción relativamente grande de obras públicas.-

d) influencias neutralizadoras derivadas del comercio exterior:

esto muy en especial en países que tratan de mantener el patrón ^ooro.-

Por sabido se tiene la traba que representa un sigtema de patrón oro, para una política agresiva de obras públicas en la depresión, dada la relación rigida en el drenaje de metálico con los efectos deflacionistas en el mercado interno. Un ejemplo: Roosevelt y su New Deal: aunque dispuesto a aumentar grandemente el volumen de las obras públicas con--fiaba mantener el patrón oro. La realidad de la situación lo dominó. Tuvo que elegir entre obras pú-

blicas y patrón oro; al inclinarse por las primeras tuvo que abandonar al segundo.-

Concluye Estey su análisis teórico con la formulación de algunas incognitas que resumimos a continuación:

- a) las posibilidades de expansión asociadas al multiplicador son, aún, una pura conjetura. (Veremos luego como para Dillard, no es así).-
- b) no se dispone de investigaciones elocuentes, para determinar el monto de la ocupación secundaria derivada.-
- c) poco se sabe de la cuantía de las filtraciones que desmejoran la eficacia de la obra pública.-
- d) no se tiene base de estimaciones de los efectos deflacionistas que pueden acarrear los programas de obras públicas. Tan es así que, la experiencia norteamericana del plan llevado a cabo por Roosevelt, en el período de 1933 a 1940, configura una verdadera nebulosa, por cuanto dos sectores antagónicos porfían en dos tesis opuestas:
 - 1) para uno las obras públicas fueron la fuente de la recuperación;
 - 2) para otros fueron un dique, un escollo a las fuerzas naturales que llevaron a la recuperación de las industrias privadas.-

Y ambos sectores, con argumentos estadísticos persua-

sivos. Lo cierto es que, no obstante las contradicciones prácticas vistas, una política de obras públicas encauzada a través de un financiamiento por medio de empréstitos más que por impuestos, cuando emplea los resortes monetarios adecuados para evitar las salidas de oro al exterior, a buen recaudo que habrán de evitar las perturbaciones deflacionistas.-

El problema que resulta, aspecto de más difícil solución, es el de la reacción psicológica de los hombres de negocios, con sus temerosas y vacilantes actitudes.-

Más esto último es más bien un problema de educación. Pruebas al canto: la experiencia contemporánea sueca, donde los hombres de negocios han entendido con perfecta lógica las implicancias beneficiosas de las obras públicas como elementos estabilizadores. Finalmente, Estey se pronuncia por considerar a la obra pública no como una panacea para atacar la depresión, sino como una de las armas del arsenal disponible para encauzar la economía hacia el desarrollo económico.-

Juan H. Bosio, (1) trae a colación la opinión del ex-presidente Truman, sobre la ejecución de las obras públicas con criterio anticíclico:

En su informe económico elevado al Congreso en 1947, exponía Truman, argumentando en el sentido de que existen razones para concluir que las obras públicas no pueden satisfacer los propósitos de estabilización perseguidos por las razones siguientes: en caso de gran desocupación, no pueden ser ejecutadas en suficiente volumen, como para impedir la realización de otros procedimientos complementarios; en períodos de pequeño receso, no pueden ser generadas en el momento oportuno para ser

(1).- BOSIO, Juan H.: Nuevas ideas en materia de Política Fiscal - Tesis.-

conscientemente efectivas.-

Respecto al sistema de acumulación de reservas para emergencias, si tales reservas se utilizaran fuera de oportuni--dad su acción resultaría contraproducente por su repercusión inflacionaria. Aún más, aún con programas bien planeados y anticipados, es fatal el retardo entre la iniciación del programa y la ocupación respectiva de esa mano de obra. Terminaba afirmando que no hay medidas que sean instrumentos adecuados para lu--char contra la depresión.-

Por lo tanto deben utilizarse todos los mecanismos disponibles para el logro de un programa coordinado en esta materia.

No debe pues considerarse a la obra pública, como el instrumento principal y preponderante para restablecer la economía. Se inclina, en definitiva, por una creciente regulariza--ción de la obra pública dentro de la actividad gubernamental a través de un largo periodo de tiempo.-

Por considerarlo de sumo interés, expondremos a continuación el criterio que sustenta Dillard, (1) en cuanto a lo que demuestra la experiencia de las obras públicas en Estados Unidos.-

Dillard, a fin de corroborar la tesis keynesiana, de que las obras públicas financiadas por préstamos, aumentarán el empleo en la depresión, hace un meduloso análisis de la expe--riencia llevada a cabo en los Estados Unidos entre los años 1933 y 1945.-

La filosofía keynesiana del gasto, desechada por el gobierno conservador de su patria, es inspiradora de la política

(1).- DILLARD: Cap. VI; la política fiscal en la depresión -
Pág. 129 y sig..-

ca norteamericana del New Deal.-

Estados Unidos, en la década de 1929 al 1939, sufrió su más profunda depresión de todos los tiempos; tanto es así que los fracasos y las dificultades para combatirla llevó a muchos economistas a concluir que el capitalismo había llegado a una etapa de estancamiento crónico, secular, motivado por la insuficiencia de la inversión adecuada para cubrir la desigualdad de la renta y el consumo.-

Keynes, halla campo propicio para sus teorías, teorías de doble concepción, según veremos.-

En principio, 1933, Keynes consideraba que "inyecciones temporales de gasto estatal pondrían en movimiento las ruedas de la empresa privada y una vez que la empresa privada se apoyase sobre sus pies, podrían ser retirados los gastos estatales sin causar ninguna recaída en la actividad económica",-

El New Deal, aplicó esta tesis -ceber la bomba- en la primavera de 1933 la economía norteamericana se recuperó. Pero, en el mismo año, tal recuperación fué seguida de una aguda y brusca recaída, atribuida a la falta de un gasto total adecuado financiado por préstamo. Cuando en 1934, el gobierno aumentó sus gastos de 100 a 300 millones de dólares mensuales aproximadamente, Keynes fué confirmado por una recuperación traducida en un aumento de la renta, la producción y el empleo en una escala del 15 %.-

Por aquel entonces, Keynes había abandonado la teoría de cebar la bomba, 1935, con la aparición de su extraordinaria Teoría General.-

Y el aumento total de la renta norteamericana, exce--

diendo el gasto adicional cubierto con préstamos 3 ó 4 veces con firmó asimismo la teoría keynesiana del multiplicador (multiplicador empírico resultante de 3 a 4).-

Expone Dillard, que Keynes, cuando visita Estados Unidos, a mediados de 1934, se encuentra con que el Estado había reducido nuevamente sus gastos, lo que lo llevó a predecir recaídas y pidió más gastos.-

1933-1937 para Dillard es un período que anota una expansión notable de la economía, (si bien atenuada por muchas recaídas); expansión o recuperación de las más rápidas de la historia ciclica; ello le lleva a criticar el hecho de que la magnitud del gasto estatal no fué lo suficientemente grande para estimular la inversión privada en un grado importante.-

En 1937, las críticas que se venían haciendo a los presupuestos desequilibrados fueron oídas por el gobierno, el que redujo sensiblemente sus gastos. Y qué resultó?. Pués la caída de la actividad económica más aguda de la historia de Norte-Amé-rica, traducida en unos ocho millones de desocupados. Por cierto que tal recaída, a más de la falta de gasto gubernamental adecuada, es atribuída asimismo a las restricciones crediticias al consumo, a las disposiciones sobre mínimos bancarios, a la acumulación excesiva de stocks, etc.. Y en 1935?. Se volvió a aumentar los gastos y la mejoría de la economía fué un hecho cierto.-

Se pregunta Dillard, si es casualidad tal relación de más gastos, igual a mejoría económica en la década del 30/40. Pa-ra él, nó, sino que prueba la teoría de Keynes, tanto en cuanto a su tésis del gasto influenciador de la actividad económica, cuanto a la del multiplicador de inversión.-

Más, como la actividad e inversión privada no volvió

nunca a sus niveles de 1920, da ésto visos de realidad a la tésis de que el gasto público y por ende el presupuesto desequilibrado tienden a desalentar en cierta medida la nueva inversión privada en bienes capitales duraderos.-

Keynes renueva su crítica al New Deal, por estimarlo insuficientemente planeado a la vez que pobremente, restrictivamente ejecutado.-

Cuando en 1940, con la guerra, Keynes afirmó que ahora sí su tésis sería probada, demostrándose "que nivel de producción total, acompañado de que nivel de consumo es necesario para poner a una comunidad libre y moderna con el intenso desarrollo de los Estados Unidos en situación de alcanzar el óptimo empleo de sus recursos".-

En 1940 y 1941, los gastos de rearme, fabulosos, proporcionan las pruebas de tal teoría. El empleo total es alcanzado. Pero -y esto es de fundamental importancia- ocurrió que los gastos pecaron esta vez no por defecto, sino por exceso. Resultado: inflación.-

Con prescindencia de este resultado, para Dillard, la experiencia de la guerra demuestra indubitadamente que el gasto estatal en una escala suficientemente grande puede llevar rápidamente el sistema económico a un punto de plena ocupación; pero no demuestra, no da por sentado que fuere la única o la mejor manera de alcanzar tan fundamental objetivo.-

El resumen de las conclusiones de Dillard, en cuanto al gasto público americano en el período 1933-1945, permite concluir:

a) rechazar la tésis de cebar la bomba,-

el gasto estatal inyectado temporalmente al sistema económico no es capaz de hacer seguir funcionando el sistema; a cada retirada de gasto un receso económico.-

b) comprobar la teoría del multiplicador.-

la renta aumenta no solo en la cuantía del gasto, sino en varias veces su cantidad.-

c) indicar que es necesario un volumen muy grande de gastos mediante préstamos, para llevar una economía industrial moderna, madura, al empleo total.-

d) demostrar -concluyentemente- que el gasto público en una escala suficiente elevará rápidamente la producción y la renta, a un nivel correspondiente al empleo total.- Ejemplo: cuando en 1940, los gastos mediante préstamos se elevaron a la nube, el paro desapareció rápidamente.-

La idea de ajustar las inversiones públicas a las fluctuaciones económicas, no es reciente, si bien no fué puesta en práctica hasta la década de preguerra, durante la cual fueron aceleradas para estimular la actividad industrial y aliviar la desocupación.-

El apresuramiento e improvisación de que adolecieron, en general, más las medidas adoptadas, impiden enjuiciar adecuadamente los méritos y los defectos prácticos del principio de la flexibilidad cíclica de los programas de obras públicas.-

Es indiscutible que la tendencia a incrementar su volú

men en épocas de bonanza, cuando son amplios los recursos fiscales, y a contraerlos cuando aparece el déficit, ha acentuado de favorablemente las fluctuaciones económicas, por cuyo motivo es laudable la preocupación existente en gobiernos y organismos especializados de estudiar con anticipación un programa de inversiones y constituir una reserva de proyectos cuya ejecución pueda iniciarse a breve plazo.-

Al establecer ese programa debe tenerse en cuenta los efectos del producto, es decir, los efectos que directamente se originan de las obras mismas, como por ejemplo las ventajas sociales de las viviendas económicas y los efectos del proceso, es decir, los que se derivan del mero proceso de ejecutar y financiar las obras públicas. Estos últimos efectos consisten en la expansión secundaria de gastos de consumo y en la inducción a la inversión privada, determinadas por el aumento inicial de ingresos que comportan gastos estatales.-

En general los efectos primarios y secundarios de las obras públicas dependen según los países y de la importancia de la obra pública en el total de la renta nacional.-

En el aspecto distributivo, las obras públicas redistribuyen los ingresos en un sentido particular. Hay estimaciones que llevan a la conclusión de que el 80 % de los gastos de construcción va al bolsillo de los obreros ocupados directamente en la obra, en el transporte y en la fabricación de los materiales empleados.-

El efecto primario es mayor cuando se gasta el dinero en una industria en que es mayor la proporción de los salarios sobre los costos totales.-

F.-) Otros medios.-

En los capítulos precedentes se han analizado los resortes clásicos que integran la política fiscal, para el cumplimiento de sus fines de desarrollo económico. Dichos resortes no son los únicos, por supuesto de los que se vale el estado moderno para el logro de su acción día a día más intervencionista. Hay otros medios que, si bien tal vez no debiéramos definirlos claramente como integrantes de una política fiscal determinada, los citaremos brevemente por cuanto informan un complemento de lo expuesto.-

Asistimos hoy, en casi todos los países, a un auge intensivo del seguro social o régimen de previsión social.-

El seguro social, cuyos orígenes hay que buscarlos en la legislación alemana, y que nació como un sistema de previsión de carácter privado, se ha convertido en obligatorio, casi sin excepción, desde la primera guerra mundial.-

Sus fuentes de recursos lo son las participaciones, por lo general, de obreros, patronos y Estado, las de éste último justificadas a través de la doctrina del utilitarismo social.-

En su evolución anota -en Alemania, por ejemplo-, la primacía en épocas de desocupación de la prestación, trabajo sobre la prestación subsidio.-

Los recursos allegados, por regla, son mucho mayores que las prestaciones pagadas: hecho éste que configura para la comunidad un verdadero ahorro forzoso con la correlativa disminución del consumo.

Los organismos recaudadores se convierten en receptores de ingentes sumas de dinero, reinvertidas a menudo compulsivamente.-

Si la política de inversiones que siguen las cajas de previsión social, se la encauza bien, la misma habrá de servir de factor nivelador de las fluctuaciones económicas, supliendo las deficiencias de la inversión privada y volcándolas en épocas malas a las corrientes del consumo por medio de préstamos personales.-

Actúan asimismo como prestamistas del Estado, proveyéndolos de fondos disponibles que, utilizados adecuadamente (lo que casi nunca ocurre), sirven de estabilizadores.-

Los seguros sociales, desde el punto de vista financiero se presentan bajo la forma de dos sistemas:

- a) sistema de capitalización: consiste en crear el capital necesario para pagar y cumplir las obligaciones contraídas por la institución; vale decir que los futuros beneficiarios deben formar el capital de su propia renta.-
- b) sistema de reparto: en vez de crear un capital, a fin de año se hace la cuenta de los egresos y esa suma conocida y gastada por el seguro social en ese año, se reparte o distribuye por cuotas entre todos los asegurados. Cada asegurado paga su parte proporcional.-

Digamos que el sistema de capitalización puede tener ciertos efectos deflacionistas, a la vez que hacer que los precios aumenten, en especial si las primas a ser abonadas por los empresarios son muy elevadas.-

El sistema, que funciona en forma tal que toda la ma-

yor parte de lo que se recauda se distribuye en pensiones, subvenciones, que puede tener efectos expansionistas más que deflacionistas, pues se transfiere poder de compra de aquellos que trabajan a los que no trabajan en los niveles bajos de vida, aumentando la propensión al consumo.-

El seguro de desocupación, de los últimos incorporados al sistema de seguro social, concentra la crítica de muchos economistas, basados en que el mismo actúa como un medio artificial para alterar la ley de la oferta y de la demanda, por cuanto impiden o detienen el descenso de los salarios.-

El régimen de subvenciones:

Otro medio para el desarrollo económico, es el régimen de subvenciones que a determinadas industrias, comercios e individuos, el Estado facilita a fin de estimular o preservar un determinado sector económico.-

La selección cualitativa y cuantitativa del comercio exterior, instrumentando las importaciones y las exportaciones por medio del sistema de aduana y el régimen del control de cambios, de tal forma que puedan propender al incremento de la actividad económica.-

Los monopolios fiscales, vale decir organismos públicos que el Estado crea con el propósito de vender en forma exclusiva determinados productos que se consideran adecuados para obtener, no ya un beneficio sino una verdadera exacción indirecta, están a simismo muy arraigados.-

Sabemos que en los países en que el Estado, ha tomado a su cargo el contralor de la exportación y adquiere determinada producción a precios fijos y preestablecidos, eliminando los pre

cios de los productos de que se trate de las fluctuaciones exte-
riores, tales monopolios pueden actuar, según la dirección de
la política fiscal, como expansionistas o deflacionistas, con-
forme sea la coyuntura por la que se atraviere, pagando más de
la cotización internacional o menos, respectivamente, y sopor-
tando el Estado, el quebranto de comercialización y reservando
los beneficios para épocas de depresión de todo el sistema eco-
nómico o de la rama de la economía de que se trata en particular.-

En materia de inversiones dirigidas, y por la origina-
lidad de la solución, intermedia entre la libertad de inversio-
nes y la planificación autoritaria, anotemos con Piettre,(1) el
plan de Wuppertal, puesto en práctica en Alemania, mediante el
voto de una ley del 13/12/51, sobre la ayuda a la inversión en
las industrias alemanas pesadas.-

Se trata de la inversión por parte de capitales de las
empresas que no pertenecen a las industrias básicas en éstas.
Establece la ley una contribución excepcional del 3,5 % anual
sobre los beneficios industriales durante dos años, fijándose u-
na meta de recaudación de 1.000 millones de D.M..-

Estos fondos son recaudados, a través del sistema ban-
cario central industrial y concedidos a fines de inversión en
empresas de los sectores básicos que lo soliciten; éstas entre-
gan títulos, acciones y obligaciones, no negociables por un pe-
ríodo mínimo.-

Realización de bienes inmuebles, muebles y activos congelados:

Los estados cuentan casi siempre con activos improduc-
tivos, que podrían incorporarse a la actividad económica corrien-
te-

(1).- PIETTRA, André: La Economía Alemana Contemporánea - Aguilar.
Traducción de José Luís Lamana - 1955 - Cap. IX - Sección
III - La Política de las Inversiones.-

CAPITULO III

EFFECTOS DE LA POLITICA FISCAL

Los medios de que se vale la política fiscal, han sido estudiados con sus incidencias sobre los factores dinámicos de la producción, el ahorro, el consumo, la inversión, la ocupación, etc..-

Resumiremos ahora en grandes tópicos, tales efectos:

A.-) Efectos de la política fiscal sobre la ocupación.-

Los gastos públicos afectan el nivel de ocupación. De ahí que una variación cíclica de los gastos gubernamentales ejercerá acción anticíclica positiva.-

Para un nivel de ocupación y de gastos estatales, un aumento de estos se traducirá en un aumento de ocupación. Si se acometen gastos en la depresión, los mismos aumentarán la ocupación, crearán renta y tendrán efectos expansivos, atenuados por factores neutralizantes y filtraciones lógicas.-

El instrumentar este tipo de política fiscal importará como conclusión presupuestos deficitarios, presupuestos a los que adherimos por cuanto los mismos, no implicarán la quiebra de un sistema económico ni mucho menos.-

Los gastos aumentarán el ingreso nacional; éste el ahorro; el ahorro suplirá, en la recuperación, el déficit deliberadamente creado.-

Desde ya no nos olvidamos, y lo hacemos notar muy especialmente, de las serias limitaciones del gasto pro déficit en cuanto a las oportunidades de su aplicación y su correcta pla

nificación anticipada. Anotemos que, en las respuestas enviadas por varios gobiernos a un cuestionario de las Naciones Unidas, (1) la mayoría de los países económicamente desarrollados, manifestaban cierta preocupación en cuanto a las posibilidades reales de mantener niveles de empleo total sin provocar tendencias inflacionarias.-

El mayor estímulo para la ocupación tiene lugar cuando un programa de obras públicas financiadas por impuestos es reemplazado por un programa de obras públicas financiado por empréstitos.

Mientras el gasto de fondos recaudados por empréstito significa la creación de un gasto nuevo; el gasto de fondos recaudados mediante impuestos se concreta en una traslación o sustitución de una forma de gasto por otro, (reducción del gasto privado por un lado aumento del gasto estatal por el otro).-

Los préstamos bancarios crean dinero nuevo; los del público transfieren poder de compra del público al gobierno, & (los particulares, luego, restringirán bien su consumo, bien su inversión).

Habrà un estímulo cierto ya que el gobierno gasta siempre más fácilmente que las personas dueñas antes de los fondos.-

Damos por descontado que si un particular, en vez de comprar títulos, igual hubiera gastado o invertido, no resultará un estímulo neto; más, como esto no es la regla, concluimos conque habrá estímulo.-

Alcanzado el empleo total, o próximo al mismo, todo nuevo gasto estatal provocará -por su acción competitiva- un alza de precios y por ende peligros latentes de inflación.-

(1).- Políticas Gubernamentales en Materia de Desempleo, Inflación y Balance de Pagos, 1951/1952 - Naciones Unidas - Departamento de Asuntos Económicos - 1952.-

El gasto público adicional es de las mejores medidas para el logro de la ocupación plena; es la doctrina anglo-sajona de la ocupación; la correcta formulación de su teoría implicará que el gasto adicional no habrá de emplearse para elevar los precios y salarios; que el equipo de capital de una comunidad, sea lo suficientemente adecuado como para dar empleo a todos los brazos de dicho país; que la distribución del mismo debe coincidir perfectamente con la de la capacidad ociosa por industrias; que, por tanto, no debe traducirse en sobre preocupación en algunas industrias; que el gasto adicional será empleado en consumos e inversiones reales.-

Como advertencia final, acotemos que la plena ocupa--
ción es mucho más fácil de lograr que su mantenimiento.-

Una vez lograda, nos enfrentaremos con presiones de toda suerte: de alza de precios; de alza de salarios; en el mercado de cambios. Y las críticas más agudas a Keynes, lo son en este terreno: el mantenimiento de la ocupación plena.-

La imposición en todas sus formas, en cierto grado es deflacionista. Configura la absorción por el gobierno de fondos con destino al consumo o al crédito. Si la absorción lo es de fondos destinados al ahorro, -lo que se traducirá en la libera--
ción de fondos destinados al consumo- podrá, relativamente, aumentarse la ocupación.-

Los impuestos progresivos, por afectar al consumo, son desalentadores de la ocupación. Los impuestos progresivos, no afectarán un nivel dado de ocupación, salvo que lo sean en esca--
la tal, que desalienten las decisiones de inversión.-

Cuando el auge, la imposición es muy recomendable pa-

ra evitar los peligros inflacionarios, a la vez que para formar reservas de previsión a utilizarse en la depresión.-

La imposición, ya progresiva, ya regresiva, en todas las fases del ciclo, deberá ser siempre analizada en función de su principal fenómeno: la traslación.-

Una reducción de impuestos, hará aumentar la propensión al consumo y por ende la ocupación.-

Menos impuestos e iguales gastos estatales pero más gastos privados, generarán renta. Con estas premisas se evitarán las críticas al creciente aumento de los gastos estatales y se refuerza la tesis de los que abogan por dejar obrar a la actividad privada en vez de la estatal.-

Más gastos estatales mediante más imposición se traducirá en un equilibrio presupuestal; una elevada imposición disminuirá la propensión a ahorrar.-

Para el paro es mejor recurrir a más gastos y menos impuestos o iguales gastos y menos impuestos (déficit presupuestal) y no a más gastos con más imposición.-

Respecto al crédito público digamos que la desocupación, ya en cuanto a fuerza de trabajo, ya en cuanto a capacidad productiva, puede ser muy bien atenuada voluntariamente a través del crédito público; en tal misión justificamos plenamente el aumento de la deuda pública; lo erróneo, lo malo es el acrecentamiento de la deuda pública en la plena ocupación.-

Un déficit público no debe ser confundido en el sentido de que necesariamente llevará a la inflación. Puede conducir sí a la inflación, pero ulteriormente.-

Para que la deuda pública actúe en función anticíclic-

B.-) Efectos de la Política Fiscal sobre el Ahorro.-

El ahorro es una función directa del ingreso.

El atesoramiento impide el empleo total, a la vez que una mayor producción de bienes duraderos y de consumo. De ahí, que una política deliberada de gasto estatal, política del dinero barato, sea adecuada para influir sobre las decisiones del ahorro.-

En la depresión se impone la expansión monetaria, los bajos tipos de interés, el estímulo del gasto; medidas todas que, al decir de Keynes y para una economía de empresa privada, tenderán a socializar la inversión.-

Más, la deliberada política estatal del gasto público acrecentado, puede traducirse en una acción privada, psicológicamente influida, despilfarradora.-

Si a más gastos estatales se le oponen más impuestos, el ahorro permanecerá casi inalterable. Si a mayores gastos se le oponen más impuestos regresivos, el ahorro podrá aumentar, (por parte de los ricos).-

Si el gasto se traduce en déficit presupuestal, el ahorro se acrecentará, por cuanto con la creación de nuevos ingresos, se ahorrarán más fondos.-

La imposición muy progresiva, al deprimir la confianza de los negocios, al crear una psicología adversa en las empresas, reducirá el volumen de los ahorros.-

La imposición regresiva, no; al contrario, lo umentará al igual que una imposición proporcional. Un impuesto al capital, un impuesto a las herencias, por ejemplo, contraen el ahorro.-

C.-) Efectos de la Política Fiscal sobre la Inversión.-

Un programa expansionista de gastos elevará el tipo de interés; El Estado competirá en cierta medida con la actividad privada; la política monetaria deberá acudir por tanto en ayuda de la tasa del interés, para evitar su ascenso.-

Se presentan en este terreno dos cuestiones capitales a saber:

- a) Como compensar la disminución de la eficacia marginal del capital privado, en especial la derivada del aumento de los precios de materias primas y mano de obra.-
- b) Como compensar o combatir la deflación psicológica de los individuos y empresarios privados.-

Por de pronto, el gasto debe ser en obras que anoten menores riesgos de competencia con la inversión privada.-

En el paro, por menos útil que resulten los gastos, debe privar siempre el bien colectivo.-

El superar la psicología y resistencia privada es fundamental; lo decimos pensando en que el beneficio que se derivará de una acción fiscal deliberada, superará las desventajas que pudieran anotarse.-

Los impuestos elevados desalientan la inversión y reducen la eficacia marginal del capital, aumentando los costos que afectan a las industrias, en especial las de exportación.-

Resultan inadecuados los impuestos que gravan a las empresas que acumulen fondos para el mantenimiento y la expansión de las mismas.-

La imposición regresiva desalienta al consumo; luego, habrá menos inversiones y más bajos niveles de vida.-

Respecto a la deuda pública, cuando el Estado compite con la actividad privada en la colocación de sus títulos, retrae la inversión. Esto dependerá de la rentabilidad de los títulos en el mercado financiero, (cuando la tasa del título público está por encima de la tasa general del mercado).-

Si la deuda pública es de proporciones muy altas en relación con los ahorros de una comunidad, se retraerá la inversión.- Si se contrata en el exterior, la adición de fondos generados, pueden expandir los negocios y el aliciente para invertir.-

Transcribimos a continuación la opinión de Dillard en cuanto al multiplicador de la inversión y el ciclo económico; el que anota esta regla general:

"el multiplicador de la inversión disminuye en la fase de expansión del ciclo y aumenta en la fase de contracción. Este cambio cíclico, que tal vez pudiera denominarse con mayor propiedad cambio anticíclico, puesto que se mueve en sentido contrario al ciclo, significa que la potencia multiplicativa de cuantías iguales de inversión se hace cada vez menor a cada nuevo aumento del empleo y de la renta. Cada adición a la renta y al empleo se hace más costosa en términos de inversión. Cada nivel superior de la actividad económica se hace más difícil de alcanzar que el nivel precedente, en términos de inversión. Como multiplicador de la renta, la inversión se debilita gradualmente hasta llegar a la cúspide del periodo de auge, que es su punto mínimo de eficacia. El periodo de contracción, la disminución de la renta y del empleo va acompañada por una elevación del multiplicador.-"

D.-) Efectos de la Política Fiscal sobre el Ciclo Económico.-

Si la política fiscal es una de las principales armas para el logro del desarrollo económico y si éste se traduce en la plena ocupación de los recursos humanos y materiales, para obrar con eficacia debe tratar de atenuar las fluctuaciones cíclicas.-

La política fiscal, a través de sus componentes máximos podrá obrar prudentemente en su función estabilizadora; el desarrollo económico se verá facilitado; para ello hay que disponer de gastos y recursos en función anticíclica, - liberación de fondos de consumo en la depresión, absorción de fondos destinados al crédito en el auge.-

Si la reducción del consumo amenaza con una fase de estancamiento, los impuestos, muy especialmente los regresivos, deben reducirse.-

Si hay escasez de bienes y demanda creciente, hay que reducir ésta, por medio de aumento de todo el sistema impositivo, en especial los que gravan consumo.-

En el auge habrá que lograrse superávits presupuestarios; para restar aliento a las inversiones el Estado, mediante el crédito público, debe absorber fondos colocándo sus empréstitos a altas tasas de interés.-

Los fondos así allegados, deberán a su vez esterilizarse para emplearlos recién cuando se vislumbre o inicie un receso.-

Se amortizará deuda pública contraída en la depresión. Si hay amenaza de depresión, hay que rescatar empréstitos para

insuflar medios de pago a la población.-

Adelantémonos a informar que todos estos esquemas precedentes, no son nada sencillos. Al contrario, están informados por múltiples factores contraproducentes y reiteramos conceptos.-

Grandes dificultades prácticas hay de aplicar una política fiscal anticíclica. Hay peligros y más que peligros, experiencias concretas de serios despilfarros fiscales, despilfarros que llevan a muchos a seguir prefiriendo los principios ortodoxos del presupuesto, no obstante sus reconocidas imperfecciones e inconvenientes económicos por entenderlo un freno positivismo a la dilapidación pública y a la extravagancia fiscal.-

Hay una verdadera cuestión práctica aún sin resolver: puede la actividad política frenar una tendencia expansiva de gastos públicos en el auge y gestada en la depresión?. Debiera si poder, pero la experiencia de muchos países revela lo contrario.-

Salvados estos escollos, la planeación de las finanzas públicas con criterio anticíclico no se traducirá en una deuda nacional mayor que la que se llega en regímenes de equilibrio presupuestal (salvo en los supuestos, referidos, cuando comentamos a Samuelson, de las nueve ideas en el sentido de la políticas fiscales deficitarias de largo alcance, seculares).-

Abolir las depresiones para mantenernos en un permanente cuasi auge, el desideratum de Keynes, es una aspiración difícil.-

Si la política fiscal no se halla suficientemente coordinada, se corre el elevado riesgo de que pueda contraerse peligrosamente la eficiencia y la reducción de la bonanza generada

CAPITULO IV

LA POLITICA FISCAL COMO UNA DE LAS MEDIDAS DE CARACTER NACIONAL PARA LOGRAR Y MANTENER EL EMPLEO TOTAL.-

Por considerarlo de sumo interés para la materia desarrollada, haremos a continuación algunas consideraciones sobre las conclusiones a que arriba el informe de un grupo de expertos de las Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos, Lake Success, Nueva York, Diciembre de 1949, (1).-

Un aporte muy responsable al estudio de un problema económico y social de los más apremiantes de nuestra época es el llevado a cabo por economistas de renombre, (J.M.Clark, Arthur Smithies, Nicholas Kaldor, Pierre Uri, Ronal Walker, etc.).-

En apretada síntesis resumiremos la serie de medidas de orden interno y externo para el logro de la ocupación plena, en especial las de carácter fiscal; medidas distintas según se trate de países industrializados, (donde el objetivo se traduce en términos de menor porcentaje de desocupación que pueda ser razonablemente soportado por un país; porcentaje cuya admisibilidad es del orden del 2 % al 4 %) y de países menos o insuficientemente desarrollados (donde el objetivo de la ocupación plena, se traduce en términos del volumen de ocupación industrial).-

Medidas de carácter nacional:

a).- Fijación de un objetivo en materia de empleo total.-

Se recomienda definir en términos concretos el concepto de un empleo total según el país de que se trate.-

b).- Un programa continuo de empleo total y estabilidad económica:

(1).- Naciones Unidas - Medidas de carácter nacional e internacional para lograr o mantener el empleo total - 1949 - Ed. en castellano.-

Debe fijarse y anunciarse un programa adecuado, completo en material de política monetaria y fiscal, los planes de inversión y de producción, la política social de los salarios, la política de precios, etc..-

1) política fiscal:

En cuanto a política presupuestaria y empleo total, el informe, respecto a las economías basadas en el régimen de empresa privada, expresa que el primer problema que se presenta es de los principios fundamentales que observan los gobiernos en materia presupuestaria.-

Antiguamente, la preparación de los presupuestos obedecía al principio de que en las épocas normales, los gastos públicos debían cubrirse con los ingresos procedentes de los impuestos ordinarios; tan solo en momentos de apremio y con fines concretos debería recurrirse a la negociación de préstamos.-

Claro está, que este principio no siempre se ha respetado. Los reembolsos de la deuda pública en períodos de paz, a menudo resultaban de escasa cuantía en relación con los empréstitos motivados por las grandes y frecuentes guerras, anotándose el sistemático crecimiento de las deudas públicas (salvo en los países, donde, inflaciones de mucha magnitud las hacía evaporar).-

Estos grandes aumentos de la deuda pública, acrecentados considerablemente por las dos guerras mundiales del siglo XX, demuestran, según los expertos, que los temores acerca de los efectos perjudiciales de las grandes deudas públicas eran muy exagerados; por cuanto dichos efectos

tos perjudiciales, dependen, no del importe de la deuda sino de los intereses anuales que hayan de pagarse.-

Agregan que el pago de los intereses de la deuda pública, configuran una transferencia, en gran parte, de los sectores productivos a los sectores improductivos de la economía; en función de la naturaleza de dicha transferencia deben medirse, por tanto, su efecto sobre la renta, el peso de dicha transferencia dependerá del importe o incremento de la deuda en relación con el volumen y aumento de la renta nacional.-

El reemplazo del principio del presupuesto equilibrado en el año por una política presupuestaria cíclica, debe llevar implícito para su correcta formulación dos principios a saber:

- a) el no sacrificar los principios ordinarios de economía en los gastos públicos.-
- b) la ponderación adecuada de los gastos públicos en comparación con los ingresos.-

En cuanto a los alcances de la política fiscal en el proceso cíclico, dicha política fiscal es uno de los medios más importantes para estabilizar la demanda real al nivel del empleo total; para ello hay que recurrir al expediente de introducir cambios en la cuantía y en la índole de los gastos y de los impuestos, así como en las relaciones entre estos dos; a la vez que hacer más elásticos ambos sistemas.-

Luego de precisar la necesidad de una revisión anual del presupuesto -que refleja el programa total del gobierno en cuanto a gastos e impuestos- se anotan los siguientes principios:

En caso de una demanda deficiente: corresponde su estímulo.-

Cómo. Mediante un aumento de los gastos gubernamentales o bien mediante una reducción de los impuestos. La adopción de uno u otro método depende de las necesidades sociales del país. Si es necesario realizar programas de gobierno de gran urgencia social, se impone el primer criterio. Si el programa de gastos se lo estima adecuado y resultan altas las tasas de imposición, es de suponer que una reducción de los impuestos habrán de lograr atenuar los efectos de una demanda deficiente.-

En caso de una demanda excesiva: se impone reducir los gastos o aumentar los impuestos. El grado de elección dependerá de la medida en que los programas ordinarios de gastos del gobierno pueden ser acelerados y retardados y de la medida de gestiones administrativas- de la posibilidad de variar las tasas de tributación.-

En general: en épocas normales (sin inflación) pero con perspectivas deflacionarias hay que dar al presupuesto anual un carácter antideflacionista; si el peligro fuera una inflación, hay que adoptar una política contraria.-

2) Control del volumen de las inversiones privadas:

Uno de los medios más eficaces es el control a través de

facilidades o restricciones de créditos.-

3) Plenificación de las inversiones públicas:

Luego de analizar las distintas variantes según el mayor o menor grado de socialización de las industrias, se pronuncian los expertos en favor de una acción gubernamental que asegure que volumen total de obras públicas se variará en forma tal que permita contrarrestar las fluctuaciones en la inversión privada. Asimismo por una gestión coordinada de los programas de obras públicas de los gobiernos central y locales; programas que deben prepararse con anticipación para ser mantenidos en reserva, para ser puestos en ejecución en el plazo más breve posible, llegada la ocasión.-

4) Estímulo al consumo:

Se recomienda a los países industriales avanzados para mantener la demanda real a un nivel conveniente, apoyarse con preferencia en la expansión de la demanda de los consumidores. La expansión del consumo puede lograrse mediante una política fiscal adecuada: modificando las tasas de meditación y bajando su nivel; ampliando los programas de seguridad social y los pagos por transferencias; elevando en general los gastos de seguridad social. Asimismo, mediante el control de los precios.-

5) Aspectos nacionales de las medidas internacionales:

Los expertos se pronuncian por una política que tienda a lograr un nivel estable en las inversiones extranjeras a largo plazo.-

6) Estabilización de la renta de los productores de los productos primarios:

Mantener la renta de la agricultura es de la mayor importancia en los países insuficientemente desarrollados; para ello nada mejor que estabilizar los precios de los productos esenciales en el mercado mundial, sin perjuicio de planes locales (precios garantizados).-

7) Organización gubernamental:

Se recomienda a cada gobierno revisar su organización y sus procedimientos administrativos, legislativos y sus servicios estadísticos al cumplimiento de su programa de empleo total.-

c).- Medidas de compensación automática en caso de desempleo:

La adopción de medidas compensatorias para expandir la demanda real es fundamental; medidas reservadas con anticipación para, en el supuesto de una insuficiencia de los programas generales, actuar automáticamente en sentido activador.-
Para los países industrialmente avanzados, se pronuncia el informe por la adopción, de antemano, de medidas legislativas estableciendo tarifas alternativas de impuestos. Para este efecto el impuesto más adecuado es el impuesto sobre la renta personal.-

De manera semejante pueden manejarse las aportaciones al seguro social.-

En los países menos desarrollados, en que no estén muy difundidos ni el impuesto a los réditos ni el seguro social, hay que tender asimismo a introducir sistemas en forma de

CAPITULO V

LA POLITICA FISCAL DENTRO DE LOS PROCESOS Y PROBLEMAS DE LA INDUSTRIALIZACION EN LOS PAISES INSUFICIENTEMENTE DESARROLLADOS.-

En un interesantísimo estudio del Departamento Económico de las Naciones Unidas, (1), éste después de anotar como principales obstáculos con que tropieza la industrialización de los países insuficientemente desarrollados:

- a) la estructura económica;
- b) la estructura social e institucional;
- c) limitaciones impuestas por circunstancias internacionales;

Señala que entre las limitaciones impuestas por circunstancias internacionales, figura en primer plano la política fiscal de los países industrializados. En efecto, la escasez de capitales propia de los países insuficientemente desarrollados hace que la industrialización perseguida dependa en cierta medida del financiamiento exterior; financiamiento exterior que se ve afectado por las políticas fiscales de los países exportadores de capital, políticas que pueden ejercer efectos desalentadores.-

Si, cuando los países industriales siguen políticas fiscales tendientes al estímulo creciente del consumo interno o a absorber una gran proporción de la renta nacional en gastos gubernamentales, configuran una reducción de los capitales disponibles para prestar o invertir en el exterior.-

(1).- Procesos y problemas de la industrialización en los países insuficientemente desarrollados - Naciones Unidas - Departamento de Asuntos Económicos y Sociales - Nueva York - 1955.-

Y ello es cierto, tanto más cuanto que las guerras y las necesidades consiguientes de reconstruir economías devastadas, unido a los crecientes programas de rearme y seguridad, con la apelación a elevadísimas tasas de tributación, reducen muy ~~a~~ mucho la cantidad de capitales disponibles para inversiones ~~en~~ ultramar.-

Aún más: a esta escasez relativa de capitales en los países industriales se agregan los controles de cambio; de ahí que se tripiece con serios obstáculos al financiamiento mediante ayuda exterior.-

Otra limitación, está dada por el obstáculo fiscal a la inversión exterior, consistente en la doble tributación internacional. Doble tributación que grava las utilidades de los capitales invertidos en el exterior con los impuestos del país de origen y con los impuestos del país de inversión.-

Esta limitación se atenúa en los últimos tiempos, en virtud de que se recurre muchas veces a acuerdos internacionales para evitar esta doble tributación; a veces, através de medidas unilaterales de los propios países exportadores de capital, con la reducción de sus impuestos.-

Trae a colación el estudio que analizamos los ejemplos del Canadá, Gran Bretaña y Estados Unidos, países que preveen en su legislación la reducción considerable ^{la} ~~o~~ total exención de la doble tributación sobre las utilidades obtenidas en el exterior, (así: los impuestos sobre los ingresos procedentes del extranjero que se pagan en el país en que se obtiene dichos ingresos, pueden deducirse de los impuestos sobre la misma renta debidos al gobierno del país del cual es nacional el contri-

buyente).-

En Francia, Suiza, Bélgica, Países Bajos, la utilidad obtenida en el extranjero en mayor parte está libre de gravámenes o casi exenta de pago.-

Concluye el estudio que -hoy- la doble tributación ha dejado de tener gran importancia como obstáculo para la inversión extranjera en las industrias secundarias de los países insuficientemente desarrollados.-

Respecto a las medidas internas para promover la industrialización, después de un minucioso análisis de los factores de la producción (capacidad de organización de las empresas, capitales, mano de obra, especialización profesional, materias primas, combustibles, recursos naturales), y de las técnicas de la producción, se refiere a las medidas derivadas de la actividad del gobierno en los campos, fiscal, monetario, divisas, derechos de aduana.-

En cuanto a nuestro tema, la política fiscal, se pronuncia por la adopción de sanos principios fiscales, atribuyéndoles el importantísimo rol de orientar una parte de los ingresos más crecidos hacia la formación de capital, para evitar así tener que rebajar los niveles de consumo a fin de incrementar el ritmo de la inversión.-

La incentivación fiscal ha evolucionado hasta constituirse en uno de los instrumentos más deseables de la política fiscal en los países insuficientemente desarrollados; tanto es así que en casi todos los países latinoamericanos, y del lejano y cercano oriente, después de la segunda guerra mundial, la incentivación fiscal es factor distintivo de sus regímenes tributarios.-

Más en la práctica, las medidas tributarias teorizadas no siempre se concretan en normas adecuadas por cuanto muchos factores debilitan enormemente tales aplicaciones, a saber: falta de instituciones fiscales adecuadas; bajos niveles de ingstrucción; existencia de un enorme sector no monetario que vive en una economía de subsistencia; influencias políticas de los grandes intereses agrícolas y, en especial, la enorme evasión fiscal resultado de transacciones especulativas.-

Señala a continuación el estudio que la política fiscal industrializadora deberá anotar como principal objetivo el producir un aumento de las inversiones, tanto en las industrias viejas como en las nuevas y, a la inversa, desalentar siempre las inversiones de tipo especulativo e improductivo. Asimismo, al acrecentar la productividad de los diversos factores de la producción utilizados en la industria manufacturera.-

Para evitar que las concesiones tributarias que se hacen al sector cuya industrialización se busca promover, vaya en contra de la necesidad del fisco de obtener ingresos, recomienda que dichas concesiones sean lo suficientemente eficaces, como para estimular nuevas inversiones que, a la vez que justifiquen las pérdidas de ingresos, sean éstos compensados con una mayor producción industrial. De ser así, se logrará evitar una reducción indebidamente grande de la contribución del gobierno al desarrollo económico, o bien un déficit fiscal de proporciones y potencialmente inflacionario.-

De ahí que las técnicas de concesiones tributarias requieren programas coordinados de inversiones industriales.-

Tales concesiones pueden hacerse en las diversas eta-

pas del proceso de producción o de la formación de ingresos y utilidades.-

Así, por ejemplo, pueden aplicarse a elementos de costo: reducción de impuestos sobre bienes o derechos por licencias de explotación; reintegros o exenciones de derechos de aduana a grupos industriales importados, etc.-

Puede eximirse de impuestos a las utilidades o admitirse deducciones sobre los ingresos imponible.-

Pueden otorgarse concesiones respecto de los impuestos sobre las utilidades durante un periodo x a fin de favorecer a las compañías en sus primeros años de operaciones dándoles posibilidades de reinvertir mayores sumas en sus empresas.-

Si las concesiones tributarias son concedidas a empresas extranjeras, suelen no ser siempre eficaces. Un ejemplo: si los inversores de países exportadores de capital solo pueden descontar de los impuestos nacionales los impuestos sobre la renta efectivamente pagados en el exterior, no obtendrán ventajas de las concesiones sobre las rentas de los países importadores de capital.-

De ahí la tesis -muy justa- de los países importadores de capital para que los países exportadores liberen del impuesto las rentas producidas por esas inversiones, para que así tengan éxito las propias concesiones para las inversiones extranjeras.-

Según el informe, se asiste en la práctica fiscal de casi todos los países al hecho de que las empresas por acciones estén sujetas a una tasa de imposición mayor que las sociedades de personas o demás formas empresarias.-

Si bien el principio es justo, por cuanto contempla con equidad la mayor capacidad contributiva de la misma, no es menos deseable para los países insuficientemente desarrollados el que se desgrave de impuestos a las reinversiones industriales. Asimismo, es útil gravar con distinta base de imposición, según las prioridades asignadas a las diferentes actividades que se deseen fomentar.-

La política fiscal de concesiones y desgravaciones impositivas debe ser **complementada** con una política fiscal **progresiva** para las actividades que afecten de manera contraria a la industrialización (por ejemplo: artículos suntuarios; operaciones en bienes raíces, etc.).-

Después el estudio anota que las desgravaciones impositivas no siempre tienen por norte a las empresas.-

Es útil la tendencia de influir sobre los inversores, trabajadores, terratenientes, etc.; incentivos todos que pueden atraer a inversores extranjeros mediante la concesión de ventajas tributarias en cuanto a los dividendos distribuidos.-

Un ejemplo: lo de la recomendación formulada por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, en el sentido de que se eximiera de impuestos los dividendos distribuidos por las instituciones de fomento nicaragüenses.-

Para los expertos, los impuestos indirectos, en general, tienden a afectar adversamente el desarrollo industrial. Ello al menos en la medida que gravan artículos y servicios de producción nacional, por cuanto a la vez que elevan los precios de los productos manufacturados en el país suelen ser regresivos al imponer una carga relativamente mayor a los grupos de ba

jos ingresos, lo que se traducirá en una restricción de la deman-
da.-

Por otra parte, es recomendable la adopción de impues-
tos sobre las exportaciones. Más ello a condición de que estén a
justados a los precios mundiales para no desalentar las exporta-
ciones.-

Tales impuestos obrarán favorablemente en dos sentidos:
por una parte orientarán fondos hacia los sectores industriales;
por la otra evitarán el crecimiento repentino de ingresos proce-
dentes de las exportaciones, factores muchas veces que provocan
inflación más que industrialización.-

Todos los métodos de concesiones tributarias deberán
estar determinados por consideraciones presupuestarias de mayor
alcance, reflejadas éstas por la situación económica del país en
su conjunto.-

Si una concesión tributaria se traduce en déficit de
presupuesto, cabe admitirle solo y en tanto quepa esperar que re-
sulten mayores capitales productivos. Júzgase asimismo esencial
el dotar al régimen tributario de una suficiente elasticidad para
evitar el recurrir a frecuentes modificaciones, modificaciones
que podrán provocar reacciones y perturbaciones en la marcha del
desarrollo industrial.-

En resumen, los incentivos fiscales en un programa de
industrialización forman parte integrante del complejo más am-
plio de las medidas económicas y financieras, mediante las cua-
les los gobiernos de los países insuficientemente desarrollados
pueden poner en práctica las políticas trazadas.-

A su vez, los expertos en problemas de financiamien-

to del desarrollo económico, (1) respecto a los métodos para aumentar el ahorro nacional y para asegurar su utilización provechosa con fines de desarrollo económico, formulan una serie de interesantes consideraciones en cuanto a la imposición.-

Después de exponer que los países insuficientemente desarrollados configuran insuficiencias de ahorros voluntarios, insuficiencias que deben ser suplidas mediante ahorros obligatorios, a través de la utilización de la imposición por parte de los gobiernos, informan de que si bien hoy los métodos más utilizados de imposición se asientan sobre la estructura del impuesto directo esta tendencia es complementada con el uso, cada vez en mayor escala, de impuestos indirectos, (por cuanto la proporción de la recaudación directa tiene sus límites: el que se afecta al nivel de inversiones).-

Recomiendan mucho cuidado en los efectos netos de la imposición: como en los países insuficientemente desarrollados las elevadas tasas de imposición pueden y reducen las propensiones al ahorro voluntario, se habrá perdido el tiempo si no hay estímulo neto a través del ahorro obligatorio. De ahí la profusión de exenciones de impuestos y derechos, concesiones.-

La insuficiencia de la imposición nacional hace imprescindible la elevada imposición a las inversiones extranjeras, con una lógica limitación: que no se desalienten las mismas.-

Recomiendan los expertos utilizar al máximo los sistemas de tributación, tanto más cuanto en muchos países industrializados las cargas impositivas son mucho mayores: (ejemplo: Estados Unidos: 25 % de la renta nacional; Puerto Rico: 15 %), sin contar con que los países insuficientemente desarrollados tienen

(1).- Financiamiento del desarrollo económico con recursos nacionales - Naciones Unidas - Departamento de asuntos económicos - Nueva York - 1950.-

CONCLUSIONES

La política fiscal constituye una de las armas más poderosas para luchar contra el paro y debe tener como fin, a la vez de asegurar adecuados recursos para el Estado dentro de una sana acción monetaria, el estímulo del desarrollo económico, el logro de la plena ocupación y la consecución de una distribución menos injusta de la renta nacional.-

La política fiscal, no obstante la amplitud de sus funciones, debe estructurarse con criterio realista para que no se caiga en errores graves y conducentes, en especial, a espirales inflacionistas.-

Las inversiones guardarán la debida proporción con las posibilidades ciertas de determinada estructura económica nacional, por lo que cabe correlacionar íntimamente como un todo homogéneo gastos, impuestos, empréstitos, deuda pública e ingreso nacional.-

La financiación a déficit, centro de las modernas escuelas económicas nacidas con la depresión, elimina el neutralismo gubernamental en la economía y pone de manifiesto como el gobierno, con una política fiscal consciente, deliberada, obrará -con el auxilio especial de los resortes monetarios- en función reactivadora, estimuladora de la economía, compensatoria de las deficiencias de la inversión privada.-

Al adherir a ella, y consiguientemente a sus presupuestos cíclicos, reemplazmos el principio del presupuesto anual equilibrado, por presupuestos en acción anticíclica, capaces de influir para volver a su equilibrio precios y costos, para atenuar insuficiencias o excesos de demandas, para superar

crisis psicológicas, para evitar o atenuar la desocupación.-

Juzgamos una política de financiación deficitaria a largo plazo de limitados alcances; la financiación destinada a superar el estancamiento secular o crónico de la inversión privada para conducir -por los efectos del gasto público sobre las decisiones de ahorrar o de invertir- a afectar seriamente un sistema democrático de gobierno.-

En el ciclo económico la política fiscal obrará eficientemente para lograr cambios y correcciones en los niveles de ocupación y de renta.-

Para ello, la política fiscal debe estar informada por sanos principios, a saber: en épocas normales, superávits presupuestarios; cuanto menos equilibrio entre gastos y recursos; en las depresiones se justificará más deuda pública, a condición de que se reduzca en el auge.-

No se nos escapa, por cierto, las dificultades de una política fiscal deliberada, en especial por el hecho de que siempre, en función política, es más fácil votar gastos que reducirlos e inversamente disminuir impuestos que aumentarlos.-

Para una acción eficaz, corresponderá el más riguroso manejo de los fondos públicos, habida cuenta de que los desperdicios fiscales son extremadamente dañosos para una economía.-

Requiere la política fiscal la más rigurosa compulsión estadística sobre la economía de una nación. Con este auxilio y adecuados instrumentos de estabilización, podrán superarse las críticas infernadoras de que es casi imposible frenar un movimiento expansivo de gastos públicos en el auge y en retardar

consiguientemente, el movimiento inflacionista y el alza de costos y de precios.-

Una política fiscal errónea en la faz expansiva del ciclo puede ser un acierto en la depresión. Luego, siempre el Estado debe estar en condiciones de modificar su política según las circunstancias de la economía.-

Los presupuestos de los Estados, resumen hoy la dinámica económica de la ocupación plena y del desarrollo económico. El enfoque financiero del presupuesto debe ceder pues al enfoque económico. El presupuesto doble, de capital y de operación, con aplicaciones prácticas en boga por ejemplo en Estados Unidos, Dinamarca y Suecia, se ha convertido en una guía de primer orden para orientar la acción económica de los gobiernos. Ello no obstante las limitaciones que se derivan del hecho de que los gobiernos, contraproducentemente, utilicen en la práctica sus presupuestos de capital para esconder déficits de operaciones.-

Si bien la función de los gobiernos, primordialmente, consiste en equilibrar gastos y recursos, no deben supeditarse los segundos a los primeros, sino determinar el total de las erogaciones con criterio realista, adecuando ax la coyuntura económica por la que se atraviesa.-

Más, ello si se tienen siempre en cuenta los objetivos superiores conducentes a mejorar la calidad de la ocupación, mejorar la productividad, propender realmente al desarrollo, evitar efectos nocivos en la moral privada, cuidar de sus rendimientos y por sobre todo de cuidar de la adecuada relación entre deuda pública nacional y renta nacional.-

Por afectar los gastos públicos el nivel de ocupación, su variación cíclica ejercerá acciones anticíclicas positivas.-

El gasto público, tiene, por tanto, a la vez que finalidades fiscales, finalidades económicas y sociales. Puesto que el bienestar económico depende no tanto del rédito recibido como del rédito consumido, puede obrar el gasto público en sentido de transferibilidad de poder adquisitivo.-

Un aumento de gastos públicos, permaneciendo invariables la imposición y la inversión, produce efectos expansivos sobre el producto nacional si bien cabe reiterar que su justificación debe hallársela en función de su buena economía y de su eficacia resultante. Más, en la depresión, aún prescindiendo de su efecto multiplicador, el gasto público es útil de por sí.-

Por otra parte, el gasto público, lejos de ser improductivo, (esto ocurre, lamentablemente, a menudo) puede muy bien obrar en sentido favorable para aumentar la producción.-

El aumento de gastos públicos cuando una economía se halla en estado de pleno empleo causará inflación.-

En situación de pleno empleo, un gasto público que se lo juzgue indispensable, debe ser financiado mediante la imposición pues solo así podrá reducirse el consumo privado y liberarse fondos destinados a la inversión.-

Adherimos a una política fiscal que, mediante el juego armónico de sus gastos y de sus impuestos, transfiera poder de compra en beneficio de las clases menos pudientes a través de una imposición progresiva sobre la renta ganada y de la inversión al máximo posible en servicios públicos utilizados por las clases de ingresos reducidos.-

El impuesto no está solo para producir recursos; debe ser un instrumento positivo de regulación socio-económica.-

Un aumento de la imposición, sin variación en los niveles de gastos y de inversiones, hará descender el nivel de equilibrio del producto nacional, por cuanto se traducirá en favor de un descenso de la propensión al consumo.-

Es muy importante gravar siempre teniendo en cuenta las decisiones de la población de ahorrar, invertir o consumir.-

Cabe adecuar la imposición de tal manera que se traduzca en un juego armónico y equilibrado entre una política fiscal productiva (a través de impuestos que no afecten desfavorablemente las decisiones de inversión y de creación de capitales) y una política fiscal redistributiva (a través de gravámenes progresivos a los que más renta obtienen y su traslado por el gasto público a los que menos recursos disponen).-

Gastos de sanidad e instrucción, de seguridad, subsidios, pensiones, etc. se aunan a la imposición para los fines redistributivos de las rentas.-

Las tendencias modernas de la imposición se orientan hacia los impuestos directos de carácter personal o real, como los que gravan los beneficios o los patrimonios, al par que se favorecen la atenuación o eliminación de la imposición indirecta que pesan sobre los consumos más generalizados de la población.-

Orientación, atenuada por los efectos de la imposición directa muy elevada sobre las decisiones de invertir,-

La deuda pública habrá de utilizarse en función reguladora del ingreso nacional. Si es de proporciones muy elevadas

en relación con los ahorros de una comunidad retraerá la inversión.-

En estado de infra-ocupación, el crédito público se justifica para financiar, no ya gastos de capital, sino hasta déficits presupuestarios.-

Respecto a los límites de la deuda pública, sostenemos que mientras la producción real nacional de un país crece, bien puede crecer su deuda pública, más cuidando la misma de no afectar al consumo, de no perjudicar las inversiones privadas, de no reducir el crédito disponible para la empresa privada.-

Los análisis de Hansen prueban suficientemente la ineficacia del mecanismo bancario y monetario en la depresión, los que son incapaces de dar lugar a la inversión de fondos necesarios para cerrar la brecha deflacionista; las obras públicas, conducen a ello.-

Si la deuda pública creara activos, activos generadores de sus propios fondos de amortización de capitales e intereses, no es una carga para una comunidad y obrará en función de su desarrollo económico.-

Las obras públicas deben adecuarse en función anticíclica; corresponde su reducción en épocas de bonanza, su acción positiva en la depresión.-

Contestes en que el manejo cíclico no es nada sencillo: que existen factores neutralizantes, filtraciones y limitaciones en cuanto a la efectividad de las obras públicas, en especial por la inflexibilidad de éstas para adecuarlas al ciclo, (La formación de planes, la sanción de los mismos, su ejecución, la influencia desestabilizadora de la acción política, etc. etc.)

Más, en la medida en que pueden superarse siquiera en parte estos efectos contrarios, las obras públicas compensarán su acción en ventajas netas.-

Partidarios de la política fiscal anticíclica, no debemos por ello olvidar de que existen otros instrumentos de regulación de la estabilidad económica tan importante como aquélla, la política monetaria, la política crediticia, la política socio-económica, los controles de cambio, la política exterior, la propia estabilidad política, etc..-

Todo según los tipos de economía de los distintos países.-

Hoy día, la financiación del desarrollo económico es tarea tanto más difícil para los países insuficientemente desarrollados, por el hecho de que anotan serias limitaciones a su acción por los procesos inflacionistas de que se ven aquejadas. Las tasas de ahorro de estos países son de escasa magnitud; los recursos externos deberán complementar, suplir tal escasez de ahorros propios, (y las políticas económicas impregnadas de creciente nacionalismo son un freno al efecto).-

La política impositiva de los países insuficientemente desarrollados y decididos a promover su industrialización habrá de tender a facilitar la acumulación de reservas para renovación y modernización de plantales; propender al estímulo de las reinversiones de los beneficios; tratar de simplificar procedimientos y tributos; evitar privilegios, exenciones impropiedades y evasiones; que la atracción de capitales extranjeros lo deben ser a través de políticas de estímulo y concesiones impositivas adecuadas; que la doble tributación internacional debe

CAPITULO VI

POLITICA FISCAL ARGENTINA

La Constitución de 1853, regla el sistema financiero de la Nación y de las Provincias, atribuyéndoles facultades con currentes de imposición en materia de gravámenes indirectos, sal vo los de Aduana, provativos del Tesoro Nacional. Los impuestos directos se atribuyen originariamente a las provincias, aún cuando la Nación puede imponerlos por tiempo determinado, si la defensa, seguridad común y bienestar general lo exigen.-

En los primeros tiempos de nuestra organización, el Tesoro era formado a través de los derechos de aduana, entregados a la Nación.-

Recién con la crisis del 90 se avanza un poco en nue tra incipiente estructura fiscal. Esta crisis, económica, financi era y política, tuvo por principales causas, entre otras, las siguientes: en lo externo, el colapso de las industrias europe as de la época, en especial el de la inglesa de la lana, elemento éste de primer orden por aquel entonces en nuestras exp or taciones; y la deuda externa argentina, cuyos servicios anuales creaban serios problemas de financiación a la vez que con la quiebra de la firma inglesa Baring Brothers las finanzas públicas se vieron en graves dificultades por la falta de pos ibi lida des de colocación de títulos; en lo interno, la situación política, el movimiento social naciente, influido por el movimiento social europeo, el crecimiento relativamente fácil de progreso y riqueza con graves repercusiones ps ic ol ógicas, la especulación financiera y en especial un presupuesto con acelerado ritmo de

crecimiento en la última década, según las cifras que siguen:

Miles de \$

1882:	29.088
1883:	31.224
1884:	34.053
1885:	43.080
1886:	47.017
1888:	51.891
1889:	61.781
1890:	71.469

Uno de los arbitrios adoptados para conjurarla fué la sanción de los impuestos internos al consumo, impuestos indirectos, de aplicación concurrente por parte de la Nación y las Provincias.-

Asentada ulteriormente nuestra recuperación, en especial por el constante auge de nuestra producción agrícola-ganadera, desenvolvióse el país a través de una estructura monetaria de gran rigidez, supeditada totalmente a la situación de la balanza de pagos, balanza siempre en estrecha relación con los rendimientos de las cosechas, sus volúmenes posibles de colocación, los precios de los productos agrarios y los movimientos externos de capital.-

Configurábamos un sistema económico muy expuesto a las alteraciones exteriores. Y Schule, por ejemplo, en su tratado sobre los ciclos económicos en la República Argentina, 1941, ha creído encontrar una correlación bastante aproximada entre el factor exportación y el movimiento cíclico en la Argentina.-

Como todo el mundo, Argentina sintió el fuerte impac-

to de la gran depresión iniciada en 1929, época que señala por parte del país el abandono del patrón oro, y el nacimiento de un creciente intervencionismo económico.-

Los años 1930 y 1931, anotan fuertes balanzas de pago deficitarias, en grado especial la primera. Así, en la balanza comercial las exportaciones de m\$.n. 2.196.000.000.- para el año 1929 se reducen a m\$.n. 1.400.000.000.- en 1930. Causas principales? Pues, el excesivo proteccionismo agrario iniciado en Europa y reforzado a medida que avanzaba la depresión, y el aumento constante del deterioro de los términos del intercambio de nuestros productos, deterioro que puede medirse por la siguiente relación:

para 1929,	la exportación de 16.700.000 toneladas	dieron \$ 2.197.000.
" 1930, "	" " 11.000.000 "	" " 1.400.000.
" 1931, "	" " 18.400.000 "	" " 1.455.000.

Los años 1930 y 1931, se traducen asimismo en déficits presupuestarios motivados por la contracción extraordinaria de los ingresos, dada la unilateralidad de su fuente de recursos, los aranceles aduaneros y cierta imposición al consumo, a la vez que por los gastos en auge.-

Por aquella época se adoptó una política fiscal de marcado carácter deflacionista, concretada en normas tendientes a la reducción de los gastos públicos (gastos que de 1.091 millones para 1930, pasan a 908 millones para 1931 y a 849 millones para 1932) a la vez que a la creación de nuevas fuentes de imposición.-

La estructura financiera, asentada en impuestos indirectos que allegaban alrededor del 85 % de las rentas generales,

desglosados en derechos arancelarios 67 % y en los impuestos internos 18 %, fué ampliada al fin, con nuevos arbitrios, tales como la alteración de los valores de tarifa en 1931, la crea-ción de un adicional aduanero del 10 % sobre las importaciones, la creación del impuesto a las transacciones y la sanción por decreto de fecha 19/1/32 del impuesto a los réditos, con carácter transitorio para salvaguardar el principio constitucional, transitoriedad desvirtuada por sucesivas prórrogas. Por otra parte establece el Control de Cambios.-

Vemos nacer así, una política fiscal definida, si bien repetimos, de carácter deflacionista en aquellas circunstancias especiales, informada por la drástica reducción de gastos públicos, política restrictiva en materia de crédito, creación de nuevos recursos e intervencionismo estatal.-

Entiendo que la imposición directa, que debió haber llegado mucho antes, lo hizo para obrar, no en función compensadora o reactivadora de la situación coyuntural sino para agra--var los efectos de la depresión.-

Por suerte, el año 1933, señala, con los primeros sintomas de una recuperación mundial, una nueva orientación en ma-teria de política económica y fiscal. Se invierte, por ejemplo, la tendencia de los gastos públicos que anotan cifras de 924.7 millones para 1934, 980.9 para 1935 y 1.051.8 para 1936; se concreta una política de obras públicas en expansión. Ello unido a una política reguladora, en especial en cuanto a compra de cosechas y restricciones al comercio de importación. Por sobre todo, muy importante, se reanuda el ingreso de capitales.-

Un factor decisivo en la liquidación de la crisis fué

la concreción de los empréstitos de desbloqueo por un total de m\$n. 325.000.000.- dentro de los cuales el más importante era el inglés, de 13.000.000 de libras esterlinas. Asimismo la consolidación de la deuda pública.-

La doble imposición y la guerra de tarifas y de im--puestos diferenciales que habían entablado las provincias en--tre sí excediendo de sus facultades constitucionales al reim--plantar verdaderas aduanas interiores, lleva en 1934, a la sanción de la Ley N° 12.139, de unificación de impuestos inter--nos, por la cual la Nación percibiría los impuestos internos al consumo en todo el país y las provincias participarían de su producido, a condición de que no aplicasen gravámenes análo--gos a los que son objeto de distribución.-

Asimismo, en 1935, por Ley N° 12.147 se adopta igual procedimiento en cuanto a impuestos a los réditos y ventas, pa--ra evitar su sanción por parte de las provincias, impidiendo la múltiple imposición; régimen de coparticipación cuya críti--ca resultaría muy interesante en materia de federalismo.-

A título informativo agreguemos que ulteriormente, por Ley N° 12.956 de 1.947, se engloba en materia de copartici--pación a los impuestos referidos, eventuales y beneficios ex--traordinarios y que por Ley N° 14.060 se instaura igual proce--dimiento, en cuanto a la distribución del impuesto sustitutivo del gravámen a la transmisión gratuita de bienes.-

Durante los años 1935, -de importancia suma por la creación del Banco Central-, 1936 y 1937, se continúa con una política fiscal expansiva en materia de obras públicas, políti--ca expansiva defendida por el gobierno por la necesidad de com

batir la desocupación. Política expansiva que ya se insinuaba en contradicción con la correcta formulación de la política anticíclica, en cuanto a la atenuación de las obras públicas en el auge. La Memoria de Hacienda de 1937, hace notar este hecho.-

En 1937, el ciclo reinvierte su marcha; nuestra economía, simultánea con la marcha de las economías del resto del mundo, se enfrenta con una aguda depresión, por el marcado descenso de los precios agropecuarios internacionales y en especial por una alarmante fuga de capitales flotantes, que habían sido invertidos en el cenit de la prosperidad.-

Los años 1937, 1938 y 1939 anotan fuertes déficits presupuestarios, motivados, en parte, y justificados, pues, por la acción anticíclica de las obras públicas.-

La guerra mundial desatada en 1939, cierra los mercados europeos, alimentadores de nuestro comercio internacional y el país debe reorientar el mismo hacia los Estados Unidos, con la consiguiente repercusión en una balanza de pagos que se había asentado sobre bases muy distintas.-

El severísimo control establecido sobre las importaciones provenientes en especial de los países de divisas libres, como Estados Unidos, es abandonado cuando Estados Unidos entra en guerra y se convierte en nuestro principal comprador, señalando nuestro país una mejora extraordinaria en los años 1940 y 1941, mejora tal que hizo que el Congreso no aprobara el Plan de Reactivación Económica elaborado por el Banco Central y el Ministerio de Hacienda.-

Dicho plan, en el aspecto financiero involucraba un amplio plan de obras públicas, de desarrollo del crédito industrial

y de aumentos de gastos públicos.-

Lo cierto es que las predicciones del gobierno en cuanto a un receso económico no fueron tales sino que se convirtieron en un auge de proporciones, debido en especial al superávit extraordinario de nuestra balanza de pagos, superávit que se traduce en los siguientes guarismos para el período 1939/43, conforme a las Memorias del Banco Central de los años 1942/43.-

	<u>1939</u>	<u>1940</u>	<u>1941</u>	<u>1942</u>	<u>1943</u>
	en millones de pesos al tipo comprador oficial				
Activo	1714	1610	2003	2105	2343
Pasivo	<u>1704</u>	<u>1669</u>	<u>1506</u>	<u>1567</u>	<u>1216</u>
Saldo	10	59	497	538	1127
<hr/>					
Exportaciones	1573	1439	1533	1690	2056
Importaciones	<u>1223</u>	<u>1272</u>	<u>1086</u>	<u>1063</u>	<u>797</u>
Saldo	350	167	427	627	1259
<hr/>					

Auge de proporciones debido asimismo a la gran afluencia de capitales, al aumento interno del poder de compra, la expansión de nuestra industria, la ausencia de importaciones, si bien esto último fuera, definitiva un mal.-

El gobierno del Dr. Castillo vislumbrando tendencias inflacionarias somete al Congreso un plan de restricciones de gastos, y de aumentos de impuestos; formulaba pues, una correcta política fiscal anticíclica.-

Los gastos públicos, contraídos en efectivo y con la emisión de títulos, anotan los siguientes guarismos para el período 1939/1943:

1939	1.460,6 millones
1940	1.316,6 "
1941	1.313,1 "
1942	1.526,1 "
1943	1.736,7 "

Los recursos habían allegado fondos por los siguientes valores:

1939	1.015,2
1940	963,8
1941	910,4
1942	1.001,7
1943	900,0

Ingresos constantes y gastos públicos en auge, en una época en que, la expansión lógica de la guerra y el saldo positivo de la balanza de pagos eran más que suficientes para mantener el empleo total de todos los recursos de la economía, debían causar preocupación en el ámbito de las finanzas públicas.-

Repito, pues, la justificación lógica de las medidas propugnadas, disminución de gastos públicos y aumentos en la tasa del impuesto a los réditos, creación del impuesto a los beneficios extraordinarios, creación del impuesto móvil a las exportaciones, creación del impuesto interno a la malta cervecera, modificación de gravámenes a los naipes, ampliación del impuesto a las carreras de caballos y a la lotería, la equiparación del impuesto a las ventas de mercaderías que se exportan, con el que se aplica a las operaciones de mercado interno.-

No obstante, no consiguieron su aprobación por emcon-

tradas opiniones de los órganos representativos. Claro que, producida la Revolución de 1943, el panorama de déficits presupuestarios, gastos en auge, escasez de bienes motivados en especial por la ausencia de importaciones, estabilidad de las recaudaciones, etc., hizo que los proyectos de nuevos gravámenes fueran sancionados a fines de dicho año, con efectos retroactivo al 1° de enero de 1943, significando aumentos substanciales para compensar siquiera en parte un déficit presupuestario que para 1943 es de magnitud creciente.-

Más, la política de reducción de gastos no se concretó, tanto que para Argentina, país que avanzaba aceleradamente en el plano del pleno empleo, tal reducción resultaba axiomática; ni siquiera se estabilizaron los gastos. Pruebas al canto: según el Banco Central de la República Argentina, Buenos Aires, 1946 traemos en aserto de ello el siguiente cuadro estadístico:

Comparación entre los gastos del Estado y el valor de la renta que queda en el país:

<u>Años</u>	<u>Renta Nacional deducido el saldo del comercio exterior, en millones de \$</u>	<u>Gastos totales del Estado (1)</u>
1935	6.600	1.390
1936	7.310	1.550
1937	8.400	1.750
1938	8.990	1.890
1939	8.860	2.030
1940	9.290	1.900
1941	10.100	1.880
1942	11.210	2.070

1943	11.280	2.300
1944	12.270	3.140
1945	13.380	4.110

(1).- En algún año ha sido necesario estimar las cifras de ciertas provincias y municipios. Se han excluido los servicios de la deuda y los gastos de Bancos, Cajas de Ahorro, ferrocarriles, direcciones provinciales de energía, Y.P.F., Flota Mercante, Administración del Puerto de Santa Fe.-

Y en cifras porcentuales, vemos como el Estado absorbe, ya sea directamente por compras o trabajos de todo orden que realiza, ya sea indirectamente por medio de los sueldos y salarios que paga a sus servidores, los siguientes porcentos de la renta nacional producida que queda en el país:

1944	casi el 25 %
1945	30 %

Ya en 1945 el problema de la inflación llamaba la atención de ciertas esferas oficiales. La Memoria del Banco Central de dicho año, por ejemplo decía:

"el problema fundamental que se plantea en el orden económico es el de la inflación, problema que en mayor o menor medida aqueja a todos los países. Contener el proceso y corregir el desajuste que él produce en la posición relativa de los distintos sectores de producción de bienes y servicios dentro del cuadro de la economía nacional deben ser, necesariamente los objetivos inmediatos de la política monetaria, financiera y económica".-

En el año 1946, se concreta un nuevo pensamiento, una

nueva filosofía económica, informada por la idea rectora de la necesidad de tomar el Estado a su cargo la dirección de la economía de la Nación, para impulsar, se decía, las actividades productivas a fin de obtener el progreso económico y el mejoramiento del nivel de vida de la población.-

Por un lado, cambia totalmente la faz fiscal del país; una política fiscal que, con aciertos y errores, en el período 1930-45 había tratado de influir con cierta acción anticíclica mediante un relativo control de las fases cíclicas de expansión y contracción, es reemplazada por una política fiscal concreta, netamente expansiva.-

Los gastos públicos aumentan a la par que los ingresos del Estado y se inicia una nueva era en la economía nacional que supera los alcances estabilizadores que se asignaba a la política fiscal para darle un objetivo de desarrollo económico no conocido antes.-

Por otro lado y concomitantemente se influye la política monetaria y crediticia a través de la reforma del sistema bancario, reforma hecha sobre las bases de la nacionalización del Banco Central, el nuevo régimen de los depósitos bancarios, la nueva ley de Bancos y el ordenamiento de los Bancos ordinarios; reforma que otorga al sistema bancario la función de contribuir a la formación del capital nacional, al mantenimiento del empleo total, a remediar las depresiones y a evitar las graves pérdidas de las fuerzas productivas, propendiendo al desarrollo económico.-

Así se encomienda al Banco Central, "promover, orientar y realizar, en la medida de sus facultades legales, la poli

tica económica adecuada para mantener un alto grado de actividad que procure el máximo empleo de los recursos humanos y materiales disponibles y la expansión ordenada de la economía, con vistas a que el crecimiento de la riqueza nacional permita elevar el nivel de vida de los habitantes de la nación".-

Y estas concepciones, fiscales, monetarias y crediticias, nacidas en corrientes modernas y responsables del pensamiento económico, obraron en el caso de Argentina, contráproducentemente, según trataremos de demostrar.-

Concretáronse en Argentina una política fiscal sumamente expansiva y una política monetaria de dinero barato y de expansión del crédito, llevadas a cabo inoportunamente, en contra de un principio lógico, el de ajustar su necesidad de implantación a determinada coyuntura; se hizo abstracción de tiempo y de lugar.-

El espejismo de las cuantiosas reservas de oro y divisas -y recordemos que a mediados de 1946 nuestra moneda era una de las mejores respaldadas del mundo- hizo olvidar que Argentina, país que no había sufrido las grandes destrucciones materiales y humanas de la guerra, había asistido sí a un ritmo acelerado de capitalización, proceso influido por una moderada inflación de guerra, más, sin una adecuada reposición de equipos, sometidos a un desgaste de proporciones, y de stocks de materias primas agotados, por ausencia de importaciones.-

En vez de tratar de reajustar nuestra economía, a esos altos niveles, se asistió a una peligrosa espiral inflacionista; sin reajustar la economía de post-guerra, se llevó a cabo una distorsión evidente entre los factores internos y externos creadores

de medios de pago y que luego nos llevarían a la devaluación mo
netaria.-

Habida cuenta se tiene de como obraron los ingentes
gastos públicos financiados mediante la emisión de títulos en
la creación de medios de pago.-

Y la necesidad creciente de renovación de bienes de ca
pitales, la enorme deficiencia de importación acumulada, anota
ya en 1947 un índice sumamente elocuente y configurador de una
adversa balanza de pagos: las importaciones de \$ 1.154 millones
para 1945, suman \$ 2.332 millones en 1946 y en 1947 absorben ya
\$ 5.349 millones.-

Se hizo jugar mal la función de la tasa del interés;
se quiso influir sobre la estructura de la economía nacional,
dándose por sentada la etapa básica de la formación del capital
nacional y tendiendo, pués, a independizar al país de los capi-
tales exteriores, (luego los hechos, dijeron de la falsedad de a
estas premisas, con la sanción de la ley de radicación de capi-
tales) y a poner los ahorros disponibles a disposición de los
empresarios o de las empresas estatales o mixtas, de tan funes-
tos resultados para Argentina.-

Si bien el abaratamiento del precio del uso del dine-
ro es útil a largo plazo o en el transcurso del ciclo económico,
por ejemplo en el supuesto de un decaimiento del ritmo de una e
conomía, para Argentina entendemos no lo era en 1946/1947, pués
anotábamos una real escasez de bienes y factores de producción,
de máquinas, materias primas, equipos, mano de obra; todos comp-
pletamente empleados y sometidos a intenso desgaste.-

La política fiscal, en la medida en que puede ser re-

versible, debió cambiar de signo; no lo hizo; aunóse a una política monetaria y bancaria de expansión. Alzas de precios, concentración de actividades industriales, ahorro forzoso, especulaciones desenfrenadas y una renta nacional que se estaciona muy luego, configuraron años después el reajuste, quedando la enseñanza de la ciencia económica de que la supercapitalización llevada más allá del límite señalado por el pleno empleo, es la fuente y la causa del vuelco de la situación, o sea de la crisis.-

La política fiscal, tan útil en épocas de graves depresiones como medio de reactivación de una economía, tan eficaz para el desarrollo económico, fue utilizada no yé en función de una política anticíclica o de correcta expansión sino con la finalidad de acrecentar sus gastos sin control, con miras a intereses unilaterales y para determinados fines políticos.-

A Argentina, país joven, no le faltaban oportunidades de inversiones ni el estímulo para las mismas, sin necesidad de un excesivo intervencionismo estatal; para ello era suficiente con mantener un adecuado ritmo de expansión económica. La concepción de la madurez económica que inspira la tendencia de la sustitución de la empresa privada por la estatal a través de la acción fiscal y de los Bancos, entre otros medios, no tenía aplicación en Argentina, la que estaba lejos de tal madurez económica.-

En 1946 se establece un nuevo gravámen, el de las ganancias eventuales y en 1948 el impuesto a las actividades lucrativas en todos los órdenes, nacional, provincial y municipal. La imposición se eleva extraordinariamente por aquella época, al

igual que los gastos y se acometen improductivas obras públicas, que convierten a la política fiscal en un arma inflacionista.-

Las recaudaciones de impuestos dan, por ejemplo las siguientes cifras:(1)

1946	\$ 1.895,4 millones
1947	" 3.106,2 "
1948	\$ 3.839,8 "
1949	" 5.149,5 "

(1): Fuente: Realidad Económica Argentina: Ministerio de Hacienda de la Nación - Buenos Aires, 1956.-

El régimen de la ley 12.147, se sistematiza en 1947, con la sanción de la ley 12.956, por la cual las recaudaciones en materia de réditos, ventas, ganancias eventuales, beneficios extraordinarios, se distribuyen en la proporción del 79 % para la Nación y 21 % para las Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, simple distrito federal éste, y por tanto invitado curioso en el reparto. Fijóse la vigencia de esta ley hasta 1956. Y las grandes deudas contraídas por las provincias con la Nación, prueban la ineficacia del sistema de ajuste federal creado.-

Durante 1948, la Cámara de Diputados de la Nación, aprueba un presupuesto de gastos para el año 1949 de m\$n. 4.791,6 millones, además de m\$n. 4.029,9 millones que corresponden a las llamadas entidades descentralizadas. De dichos gastos, \$ 4.109,7 millones a cubrirse con el producido de los diversos recursos que forman el ordenamiento rentístico nacional; ordenamiento rentístico mal estructurado, como por ejemplo cuando en aquella épo

ca es aumentada la incidencia de los impuestos regresivos al consumo, elevándose la tasa del impuesto a las ventas al 8 %.-

Este presupuesto es informado por teorías en materia financiera, tales como la de que los gastos públicos pueden crecer ilimitadamente cuando la recaudación proporciona los recursos requeridos para cubrirlos. Más lo cierto es que el Estado, si bien así no provocaría, en teoría, déficit, acrecienta muchas veces actividades improductivas y quita a la iniciativa privada materiales, mano de obra, stocks necesarios para dar al mercado los bienes indispensables para su abastecimiento.-

En época de escasez de bienes, y cuando se hacía sentir el impuesto, decididamente, por ejemplo, en la construcción de viviendas, se inmiscuye el Estado en costosas e improductivas obras públicas. A ello se agrega un absurdo crecimiento de medios de pago con un volumen restringido de bienes puestos a disposición de los consumidores, derivando hacia una acelerada inflación.-

En septiembre de 1949, se completa la reforma monetaria, la que ulteriormente lleva, con la Ley 13.571 del año 1950, a la suspensión de la garantía metálica para la moneda.-

Tal deliberada política de expansión aún se defiende por aquél entonces.-

En 1950, se concreta una reforma impositiva errónea, a mi entender. La Ley 13.925, sanciona el anonimato absoluto para los tenedores de acciones de sociedades de capital, permitiéndoles no incluir esos valores en la declaración del conjunto de sus réditos.-

Argentina cuenta con un sistema global en materia de im

posición, que tiene en cuenta el total de las rentas de un contribuyente a los efectos de la progresividad de las tasas. De ahí la ineficaz medida del anonimato. Al anonimato se añadió la exclusión, por ley, de las inversiones de títulos públicos y acciones de la imposición determinada para los aumentos de capital cuyo origen no pudiere justificarse. Blanqueo de capitales éste y anonimato aquél que, so pretexto de ventajas técnicas, recaudaron en perjudiciales repercusiones socio-económicas, generaron enorme evasión fiscal, como veremos, a la vez que el ocultamiento de dineros y bienes mal habidos y la acción indiscriminada de muchos capitales especulativos, nacionales y extranjeros.-

El proyecto de presupuesto nacional para el bienio 1951-1952, -bienalidad constitucional en aquel entonces, apoyada en la acción planificadora del gobierno y establecida para que la actividad privada adecuara sus programas de actividad en los aspectos alcanzados por la acción oficial- repite el argumento de que los gastos no solo deben condicionarse a las posibilidades de su financiación sino también a la evolución de la economía general del Estado. Más, digamos nosotros, esto es justamente no se tenía en cuenta.-

En cuanto a la Administración Central, dicho presupuesto se lo estructuraba según sigue:

Gastos a financiar con recursos de rentas generales	\$ 4.844	millon.
" " " " negociación de títulos	" 1.059	"
" " " " recursos de cuentas especiales	" 1.182	"
Organismos descentralizados	" 6.468	"
Cálculo de recursos de rentas generales	" 4.844	"

El mensaje de presupuesto expresaba el propósito del Poder Ejecutivo de concurrir con los recursos del Estado, a completar las inversiones del sector privado, con la finalidad de alcanzar niveles estables de ocupación, mayor producción, mayor renta nacional, para el mantenimiento de una demanda elevada a la vez que una oferta creciente para así estar en el centro y no en las corrientes fluctuaciones económicas y asegurar el desarrollo económico.-

Y nuevamente los hechos dan un desmentido a estas a--firmaciones. En efecto, en 1951 la inflación había adquirido proporciones tales que el colapso económico resultaba inevita--ble. Es que se había ido mucho más allá de las prudentes conclu--siones a que llegan los expertos de las Naciones Unidas cuando se refieren al desarrollo económico a través de su financiamiento inflacionario (1), ".....en general, en la reunión preva-

leció la opinión de que el desarrollo económico debe lograrse con un mínimo de inflación. Si el ahorro voluntario no es suficiente, los fondos deben obtenerse mediante ahorro obligatorio logrado con impuestos. Si este método es insuficiente, debe cerrarse la brecha con diversos tipos de control y financiamiento exte--rior. Si tal medida no bastara y el programa de desarrollo es esencial, puede emplearse como último recurso la contratación de préstamos inflacionarios y la emisión de billetes, aunque este método tiene sus peligros. La inflación es un medio peligroso que hace fracasar sus propios fines y al cual no debe recurrirse mientras no se hayan agotado todas las demás posibilidades".-

(1).- Naciones Unidas: Financiamiento del desarrollo económico con recursos naturales.-

La desfavorable coyuntura económica nacional en que desemboca el primer plan de gobierno (1947/51) llevan al Gobierno a formular, a principios del año 1952 su "Plan Económico", basado en dos objetivos fundamentales: el reducir la brecha existente entre consumo y disponibilidad de bienes y el corregir los desajustes producidos entre las actividades agrarias y las industriales, trasladando, el mayor esfuerzo del país a lograr la rehabilitación de la primera. Sus propósitos: solucionar el problema de divisas, contener la inflación y consolidar la capitalización del país. Sus medios: aumento de exportaciones, disminución de importaciones, austeridad en los consumos, capitalización a través del ahorro interno.-

El proyecto de presupuesto para 1953/54 es informado, en sus antecedentes, de esta manera:

"En el orden económico-financiero el proyecto responde a las concepciones modernas de la política fiscal, atendiendo más que al monto de los gastos, a su eficiente destino y a la gravitación económica y social de las inversiones públicas... Como los presupuestos anteriores éste es un verdadero programa económico-financiero cuyas expensas, sobrepasando el objetivo puramente fiscal, responde a la política económica y social del Poder Ejecutivo".-

Se repite el concepto de heterodoxia fiscal que reemplaza la teoría de no gastar por la de gastar bien, apropiada a la noción de Estado moderno; no se obra bajo la presión del complejo del déficit.-

Conformes con este criterio, sí, pero juzgamos que en Argentina, el inusitado aumento de los gastos públicos no obede

cía a una nueva, moderna y cabal teoría financiera sino a una me
ra inflación incontrolable, a principios políticos más que hacen
dísticos.-

Por otra parte, cabe destacar con carácter crítico la
estructura de los presupuestos votados, constituidos en verdade-
ras autorizaciones en blanco al Poder Ejecutivo, tanto más cuan-
to, con la reforma de la antigua ley de contabilidad -del año
1870- la Ley N°. 12.961 de 1947, (ésta con progresos técnicos e-
videntes), fué desvirtuada por las desviaciones en el ejercicio
de un ejecutivo guiado tan solo por concepciones políticas.-

Mucha delegación de facultades por parte del poder le-
gislativo; su voluntaria inhibición por una parte, tecnicismo le-
gal por la otra, llevan a una técnica presupuestaria complejísi-
ma: créditos autorizados que podían transferirse y compensarse
entre sí; créditos suplementarios o adicionales; créditos ex-
traordinarios; presupuestos proliferantes; presupuestos anexos
independientes; cuentas desglosadas; regimenes de cuentas espe-
ciales; organismos descentralizados; inversiones extraordinarias
como las de los planes de gobierno. Técnica presupuestaria que
permite anotar por parte del gobierno superávits presupuestarios,
por ejemplo, en los años 1953 y 1954, de \$ 46.1 y \$ 26.3 millo-
nes, cuando el ex-Ministro de Hacienda, Dr. Eugenio Blanco juzga
que deben ajustarse en 849 y 899 millones de pesos.-

A fines del año 1954, se establece una anodina reforma
del régimen tributario, modificando la ley de procedimientos, las
de impuestos a los réditos, beneficios extraordinarios, ganancias
eventuales, sellos, ventas, internos, contribución inmobiliaria,
derechos de inspección de sociedades anónimas. Reforma que anota

contradicción en desacuerdo con principios básicos de acción fiscal, pues dichas reformas presuponen rebajas de impuestos directos por unos 300 millones de pesos y aumentos de la imposición indirecta por 110 millones de pesos, aproximadamente.-

No se va al fondo del asunto ya que la recaudación de dicho año volverá a mostrar la supremacía de la imposición indirecta, bastante pronunciada sobre la directa. Y ya sabemos como la imposición indirecta, cuyos gravámenes son pagados en definitiva por los consumidores debe ceder primacia a la directa, a la que grava capitales y rentas.-

Veamos como se opera el retroceso, estadísticamente:(1)

Año 1950:	recaudación de imposición indirecta:	\$ 3.664.1	millon:	52.7
	" " " directa:	" 3.284.2	"	:47.3
Año 1954:	" " " indirecta:	" 8.747.4	"	:58.3
	" " " directa:	" 6.251.9	"	:41.7
Año 1955:	" " " indirecta:	" 9.560.3	"	:58.3
	" " " directa:	" 6.878.2	"	:41.7

Aún más, mientras el impuesto a los réditos para 1948 importó una recaudación de 1.066,2 millones y para 1955 una recaudación de 4.593,9 millones, o sea un aumento de 330 %, el impuesto a las ventas para dichos años, de \$ 203,8 millones y \$ 3.026,5 millones, significó un aumento del 1.400 %. Cifras bien elocuentes en cuanto al encarecimiento del costo de vida.-

Y cuando la tendencia moderna de la política fiscal es orientada hacia la primacia de la imposición directa, ya sea ésta de carácter real, o sobre el capital, ya de carácter personal o sobre las utilidades, al par que se favorece la gradual disminución o eliminación de la imposición indirecta, que suele

(1).- Fuente de Recaudación: Realidad Económica Argentina; Ministerio de Hacienda - Buenos Aires, 1956.-

pesar muy mucho sobre los consumos más generalizados, en Argentina anotábamos en 1954, un evidente retroceso con respecto a 1950.-

Sirva de ejemplo el caso de Estados Unidos, país donde, en el año 1953, la imposición directa era del 63 % mientras que la indirecta era del 35 %.-

Un régimen impositivo adecuado deberá estimular la formación de ahorros y facilitar su inversión en actividades productivas, favorecer la creación y acumulación de reservas, el aumento, las mejoras y las renovaciones de los bienes productivos; deberá cumplir una adecuada función redistributiva.-

En Argentina, se lo emplea en el sostenimiento de una pesada burocracia.-

En Argentina, los más elevados ingresos personales tienen una tasa de absorción, recién hoy, de casi un 50 % como máximo; en otros países oscila del 70 % al 90 %.-

No pretendemos ni remotamente, ir al alto nivel de absorción americano, por ejemplo, país, donde el problema, reside en mantener un estado de plena ocupación, pues su capacidad generativa de ahorros es muy grande, mientras que en nuestro país el problema es incrementar el ahorro, insuficientemente en alto grado. Más el Estado debe gravar más los altos ingresos, pues cuanto menos se toma de la renta alta por vía de impuestos, más crece el consumo no imprescindible y es cuanto menos se ahorra.-

En diciembre de 1954, se prorroga la ley de unificación de impuestos internos N°. 12.139.-

La nueva ley varía el sistema de reparto, el que se basará en función del consumo, tomando como factor de apreciación de éste el volumen de la población; los porcentajes se ajustan en función de las variaciones de los índices demográficos y de

la eventual organización o creación de nuevas provincias.-

Respecto de la parte **para** las provincias, se prevé la distribución de su casi totalidad -98 %- en función de los dos factores que determinan la existencia e importancia de la recaudación de impuestos internos nacionales, esto es, el consumo (representado por la población) y la producción de artículos gravados y de las materias primas principales utilizadas en su elaboración. El resto tiendo a dotar de mayores recursos a las provincias de menor potencial económico.-

Si bien la ley N°. 12.139, fijaba en general 67,5 % para la Nación y 32,5 % para las provincias y su reforma importará 56.223 % para la Nación y 43.777 % para las provincias, lo cierto es que la Nación tiene en sus manos la llave del total destino tributario y del desenvolvimiento financiero de las provincias; y la palabra federalismo sigue siendo bandera de todas las concepciones políticas, no obstante.-

La intervención del Estado, en la dirección de la economía y del crédito y en el campo de las inversiones para orientar el ordenamiento económico-social, precisa, para su realización racional, poseer el más pleno conocimiento de la estructura de la economía nacional y de su capacidad de desarrollo. Ello fué olvidado en Argentina, quizá por influjo de un exagerado optimismo en cuanto a las reales posibilidades de nuestro crecimiento económico.-

Si una política fiscal positiva debe, a través de la complementación de gastos públicos y recursos, tratar de influir para moderar las fluctuaciones del ciclo económico y de lograr un constante desarrollo económico, con pleno empleo, libre de in

flaciones o deflaciones excesivas, tal resultado, a mi entender, no se ha logrado en Argentina.-

Es que la acción del Estado en el período 1943/55 no se ha inspirado en nada parecido a una política fiscal anticíclica. Déficits presupuestarios, gastos públicos, empréstitos, obras públicas, impuestos, todos, anotan una endeble utilización del arsenal keynesiano, cuyas teorías, repetimos una vez más, son de aplicación con respeto cabal de la libertad privada, reservando al Estado, para obrar solo en función complementaria para el progreso económico.-

Es que, quizás, se pretendió ir más allá de una meta, dada por el mantenimiento de la demanda efectiva total a un nivel lo suficientemente alto para evitar las pérdidas del paro en gran escala. Demasiada osadía crediticia y financiera que concluyó en gastos totales inflacionarios superiores al total de los bienes producidos.-

En aserto de ello, vemos como en un período en que la política monetaria, crediticia y fiscal fueron centro de toda la acción informadora de los presupuestos sancionados, Argentina ha permanecido sin avanzar en su desarrollo económico.-

Nuestro volumen de renta no se incrementa entre 1946/1954, sino en un 3,5 %. De ahí, la crisis de desarrollo económico de hoy.-

Así:

<u>Año</u>	<u>Producto bruto interno (1)</u> <u>a precios del año 1950</u> <u>en millones de \$</u>	<u>Población (2)</u>	<u>Ingresos per cápita en m\$n.</u> <u>constantes</u>
1935	37.499	12.940.000	2.898
1936	37,811	13.148.000	2.875

1937	40.551	13.372.000	3.032
1938	40.676	13.608.000	2.989
1939	42.233	13.841.000	3.051
1940	42.918	14.055.000	3.053
1941	45.161	14.284.000	3.162
1942	45.659	14.519.000	3.145
1943	45.348	14.756.000	3.073
1944	50.456	14.999.000	3.364
1945	48.836	15.260.000	3.226
1946	53.197	15.520.000	3.427
1947	59.114	15.894.000	3.719
1948	62.353	16.100.000	3.872
1949	61.544	16.519.000	3.725
1950	62.291	16.969.000	3.670
1951	64.222	17.422.000	3.685
1952	59.986	17.955.000	3.333
1953	63.225	18.228.000	3.468
1954	66.091	18.562.000	3.560

Las relaciones en cuanto a porciento de crecimiento ~~anual~~ anual revelan que en el período 1935/1946, en Argentina la producción física per cápita ha crecido un 18,3 %, esto es 1,5 % por año y que en el período 1946/54, tal crecimiento fué de un 3,7 % o sea solo 0,5 % anual. Total para 1935/1954: 22 %.-

Concluimos en que Argentina hace años no crece en su dura lucha de desarrollo económico.-

Más, cómo crecer, cómo aumentar el bienestar económico, con una disminución de la inversión?. Ello ha ocurrido en Argentina. La inversión no se ha incrementado. Por otra parte,

(1).- Producto e Ingreso de la R. Argentina en el período 1935/54.
Bs.As. 1955 - P.Ejecutivo Nacional. Sec. de A.Económicos -
Página 133.-

(2).- Idem, idem, página 164.-

vastos sectores de la comunidad, empleados, agricultores, obreros, pierden poder de compra y el gobierno incrementa los suyos en detrimento del sector privado.-

Tal la revaluación del:

Consumo e inversión nacionales (1)

En % sobre el ingreso bruto nacional, según valores a precios de 1950.-

	<u>Consumos</u>		<u>Total</u>	<u>Inversión</u>	<u>Inversión</u>	<u>Ingreso</u>
	<u>Personal</u>	<u>Del Gobierno</u>		<u>Bruta</u>	<u>Neta en el</u>	<u>Bruto</u>
				<u>Interna</u>	<u>Exterior</u>	<u>Nacional</u>
1935	67,9	9,1	77,-	22,4	0,6	100
1936	67,6	9,3	76,9	20,9	2,2	100
1937	62,8	9,5	72,3	22,6	5,1	100
1938	65,7	10,3	76,0	39,3	- 6,3	100
1939	68,2	9,9	78,1	23,4	- 1,5	100
1940	71,9	9,8	81,7	20,3	- 2,0	100
1941	68,6	9,5	78,1	21,5	0,4	100
1942	70,3	9,8	80,1	18,2	1,7	100
1943	65,9	10,6	76,5	16,9	6,6	100
1944	66,3	11,9	78,2	16,2	5,6	100
1945	65,1	13,9	79,0	15,1	5,9	100
1946	59,9	12,1	72,0	21,4	6,6	100
1947	56,5	11,1	67,6	29,9	2,5	100
1948	57,8	12,5	70,3	29,1	0,6	100
1949	67,1	12,1	79,2	22,1	- 1,3	100
1950	65,2	12,4	77,6	21,8	0,6	100
1951	65,4	12,3	77,7	24,9	- 2,6	100
1952	65,1	13,5	78,6	24,2	- 2,8	100
1953	66,8	13,1	79,9	18,4	1,7	100
1954	65,4	12,6	78,0	21,2	0,8	100

(1).- Poder Ej. Nacional - Sec. de A. Económicos- Producto e Ingreso de la R. Argentina en el periodo 1935/54 - Bs. As. 1955 - Pág. 138.-

Es que durante la gestión financiera de los años 1945/1955, se gesta un fuerte crecimiento de gastos públicos, cuyas cifras totales reproducimos (1).

Gastos presupuestarios propiamente dichos
financiados con recursos en efectivo.- (2)

<u>Años</u>	<u>Rentas Generales</u>	<u>servicios de Cuentas especiales.-</u>	<u>Organismos Descentralizados.-</u>	<u>Totales</u>
1945	1.610,3	186,0	1.094,0	2.890,3
1946	2.123,7	105,4	1.125,2	3.354,3
1947	2.735,5	185,3	1.585,7	4.506,5
1948	3.740,1	288,6	2.332,9	6.361,6
1949	4.477,0	577,5	3.273,8	8.328,3
1950	5.102,3	893,7	3.999,1	9.995,1
1951	7.703,9	1.651,9	3.659,7	13.015,5
1952	9.364,5	2.055,7	3.296,4	14.716,6
1953	9.222,4	2.512,0	3.544,9	15.279,3
1954	10.077,6	2.678,4	4.076,4	16.832,4
1955	11.666,5	3.122,4	5.034,3	19.823,2

Por otra parte, dichos gastos, anotan una deficiente estructuración por cuanto las mayores proporciones son tomadas por el rubro gastos en personal en detrimento del rubro otros gastos, de donde concluimos en una burocratización creciente y menos eficiente por la relación de más personal y menos instrumentos de trabajo y elementos indispensables para un buen servicio administrativo.-

En efecto, el siguiente cotejo de cifras lo atestigua:

(1).- La Política Presupuestal, la deuda pública y la economía nacional - Conferencia del Dr. E.A. Blanco - Escuela Sup. de Guerra - 27/4/56.- Ministerio de Hacienda de la Nación.- Bs. As. 1956.-

(2).- No se incluyen gastos correspondientes a los planes de obras y trab. públicos, como así tampoco, a partir de su creación,

Año 1945:	Gastos en personal:	\$ 1.188,5 millones:	41,4 %
" "	Otros gastos:	\$ <u>1.701,8</u>	" <u>58,9 %</u>
		\$ <u>2.890,3</u>	" <u>100,0 %</u>
Año 1955:	Gastos en personal:	\$ 12.252,0	" 61,8 %
" "	Otros gastos:	\$ <u>7.531,2</u>	" <u>38,2 %</u>
		\$ <u>19.783,2</u>	" <u>100,0 %</u>

Acotemos que al 31/12/55, Argentina contaba con una de las mayores proporciones de agentes en relación a los servicios prestados; con exclusión del personal de las empresas del Estado, había 541,200; según sigue:

Administración Central.....	369.600	o sea el 68,3 %
Servicios de cuentas especiales.	23.300	" " " 4,3 %
Organismos descentralizados.....	148.300	" " " 27,4 %

Comparando el total de gastos presupuestarios de rentas generales, servicios de cuentas especiales y organismos descentralizados, entre los años 1945 y 1955 con el producto bruto nacional, se tiene:

<u>Año</u>	<u>Producto Bruto</u>	<u>Total de Gastos</u>	<u>Porcentaje</u>
1945	18.893	2.890,3	15,2 %
1955	147.000	19.823,2	13,4 %

<u>Año</u>	<u>Producto Bruto</u>	<u>Gastos de rentas generales</u>	<u>Porcentaje</u>
1945	18.893	1.610,3	8,5 %
1951	87.512	7.703,9	8,8 %
1955	147.000	11.666,5	7,9 %

Vale decir, que con la finalización del primer plan de

gobierno se revierte un poco la estructura de la política de gastos públicos.-

La insuficiencia de recursos en efectivo para cubrir los gastos públicos, determinaron un crecimiento de deuda pública interna, cuya magnitud es dada por estos guarismos:

Año 1945:	deuda interna:	\$ 8.662,5 millones	
	deuda externa:	" <u>497,5</u>	"
		9.160.-	"
<hr/>			
Año 1955:	deuda interna:	\$ 57.576,3	"
	deuda externa:	" <u>57.576,3</u>	"
<hr/>			

Para 1955 la deuda interna se descompone según sigue:

Deuda consolidada	\$ 47.028,- millones	
" plazo corto	867,9	"
" " intermedio	1.472,2	"
" bancaria	1.368,9	"
" exigible	<u>6.839,3</u>	" 57.576,3 mil

Y más que las cifras de la deuda pública cabe hacer la crítica de la utilización de tales incrementos por cuanto no fueron destinados a una realización racional de obras y adquisiciones públicas, sino en buena medida al sostenimiento de gastos de funcionamiento, gastos propios de rentas generales cubiertos indebidamente con el producido de títulos, cancelaciones de gastos de ejercicios vencidos, aportes y contribuciones especiales (en buena medida para cubrir déficits de algunas empresas de Estado), en obras de defensa nacional, en adquisiciones de defensa nacional, etc., etc.. Proporciones estas últimas que casi alcanzan al 50 % del incremento total de la deuda pública (Defensa Nacional

toma más del 20 %).-

Si a la deuda pública al 31/12/55 de m\$n....57.576,3 millones agregamos, y ello corresponde, las deudas de las provincias y municipalidades, tanto más cuanto, serán absorbidas ahora por el Gobierno Central, y estimadas en..... 8.300 millones la deuda del I.A.P.I. a las instituciones bancarias de más de.....20.000 " arribamos a un total de.....85.876 " para un producto bruto estimado para 1955 en \$ 147.000.000.000.- determinamos, pues, un porcentaje de absorción del 58,5 %.-

Dentro de la deuda consolidada, por otra parte, los bonos de previsión social configuran el 77,4 % de la misma.-

La injusticia de esta absorción resulta evidente. Las cajas de previsión social debieran tener ^{un} destino más productivo para sus fondos, cómo mejorar las pensiones, las jubilaciones, si la reutilización es tan sólo de un 4, un 4,5 % de interés?. El haber convertido a los aportes jubilatorios en un verdadero sistema de imposición a la ocupación, en tan gran proporción no resiste el menor análisis de correcta concepción económico-social, dado el estado actual de infraconsumo de nuestros pensionados y jubilados.-

No fué eficaz la política fiscal, pues los instrumentos de la imposición no lograron compensar el aumento de los gastos, no obstante el sustancial aumento de las distintas fuentes de imposición, cuyas recaudaciones fueron absorbiendo cada vez mayores proporciones:

Recaudación bruta de impuestos (1)

en el orden nacional

en millones de \$ a precios corrientes

<u>Años</u>	<u>Directos</u>	<u>Indirectos</u>	<u>Total</u>
1935	176,0	664,8	840,8
1936	180,3	698,9	879,2
1937	191,3	826,1	1.017,4
1938	203,5	809,4	1.012,9
1939	211,1	770,7	981,8
1940	225,6	737,4	963,0
1941	233,6	703,2	936,8
1942	325,7	702,8	1.025,5
1943	352,3	646,4	998,7
1944	561,7	744,9	1.306,6
1945	579,7	850,1	1.429,8
1946	729,5	1.165,9	1.895,4
1947	1.437,9	1.668,3	3.106,2
1948	1.911,7	1.928,1	3.839,8
1949	2.416,4	2.733,1	5.149,5
1950	3.284,2	3.664,1	6.948,3
1951	4.516,7	5.981,4	10.498,1
1952	5.840,8	6.499,5	12.340,3
1953	6.010,2	7.336,8	13.347,0
1954	6.251,9	8.747,4	14.999,3
1955	6.878,2	9.560,3	16.438,5

Menos eficaz aún si se compara la relación porcentual entre impuestos indirectos y directos recaudados en el orden nacional:

(1).- Fuente: Realidad Económica Argentina - Eugenio A. Blanco - Ministerio de Hacienda de la Nación - Buenos Aires, 1956 - Páginas 48 y 49.-

<u>Año</u>	<u>Impuestos directos</u>	<u>Impuestos indirectos</u>
	%	%
1943	35,3	64,7
1944	43,-	57,-
1945	40,5	59,5
1946	38,5	61,5
1947	46,3	53,7
1948	49,8	50,2
1949	46,9	53,1
1950	47,3	52,7
1951	43,-	57,-
1952	47,3	52,7
1953	45,-	55,-
1954	41,7	58,3
1955	41,7	58,3

El periodo 1948/1955 configura un retroceso; durante el mismo se asistió a múltiples y variadas reformas impositivas; ninguna tuvo en cuenta este aspecto fundamental de la política fiscal; antes bien, reagran el problema. Y ya expusimos como la imposición indirecta afecta el fenómeno alcista de los precios en el mercado interno a la vez que, conforme al Dr. Ahumada, son "inversamente proporcionales a las capacidades individuales".-

Y si se quiere una prueba más evidente de esta distorsión entre la imposición directa y la indirecta, adviértase el crecimiento operado en dos impuestos muy representativos: el impuesto a los réditos y el impuesto a las ventas:

<u>Años</u>	<u>Impuesto a los réditos</u>	<u>Impuesto a las ventas</u>
1945	380,6	91,-
1946	474,5	111,4
1947	933,1	165,1
1948	1.066,2	203,8
1949	1.215,1	940,1
1950	1.896,3	1.565,7
1951	2.911,5	2.253,4
1952	3.803,8	2.483,7
1953	3.791,6	2.544,4
1954	3.900,8	2.880,6
1955	4.593,9	3.026,6

Y no fué eficaz la política fiscal cuando uno de sus instrumentos principales, la imposición, nada hizo por evitar una exuberante evasión fiscal, problema que debe encararse decisivamente.-

Ello se advierte a través de la incidencia del impuesto a los réditos sobre la renta nacional:

<u>Años</u>	<u>Producto bruto nacional a precios de mercado</u>	<u>Impuesto a los réditos</u>	<u>Porcentaje sobre la renta %</u>
1943	14.903	259,-	1,7
1944	16.950	388,-	2,3
1946	25.638	474,7	1,8
1949	52.532	1.215,1	2,3
1950	62.249	1.896,3	3,-
1952	100.000	3.803,8	3,8
1953	111.923	3.791,8	3,3

1954	125.836	3.900,8	3,1
1955	147.000	4.593,9	3,1

Practicamente, nada se ha avanzado en 11 años, si se tiene en cuenta los sustanciales aumentos en las tasas de imposición a contar desde 1943.-

Se ha concretado un federalismo tan solo en palabras, por cuanto ha habido una excesiva concentración de fuerzas económicas en un solo sector de la República.-

En efecto:

DISTRIBUCION DE LOS IMPUESTOS NACIONALES DE COPARTICIPACION

en millones de pesos

<u>Años</u>	<u>Nación</u>	<u>Provincias</u>	<u>Municipalidad</u>	<u>Totales</u>
1943	455,0	133,4	14,1	602,5
1944	677,7	148,0	14,8	840,5
1945	734,1	157,3	15,7	907,1
1946	894,2	180,0	17,4	1.091,6
1947	1.474,8	401,1	62,2	1.938,1
1948	1.839,6	496,2	78,4	2.414,2
1949	2.673,4	689,2	121,5	3.484,1
1950	3.891,2	976,3	180,8	5.048,3
1951	5.966,7	1.564,8	261,7	7.793,2
1952	7.257,0	1.919,8	319,5	9.496,3
1953	7.246,0	2.067,6	315,8	9.629,4
1954	7.957,1	2.323,1	337,3	10.617,5
1955 (1)	<u>8.906,6</u>	<u>3.011,7</u>	<u>370,8</u>	<u>12.289,1</u>
	<u>49.973,4</u>	<u>14.068,5</u>	<u>2.110,-</u>	<u>66.151,9</u>
Porcientos:	76 %	21 %	3 %	100 %

(1).- Cifras sujetas a reajustes - Fuente: La política presupuestaria, la deuda pública y la economía nacional - Eugenio Blanco Ministerio de Hacienda de la Nación - Bs. As. 1956.-

Por otra parte, la política monetaria, crediticia, fiscal, social y económica, aunadas, derivan para Argentina en un permanente desequilibrio del comercio exterior, desequilibrio de primera magnitud en cuanto a las posibilidades de nuestro desarrollo económico.-

Exportaciones (X)

Años	Toneladas	m\$n.	u\$s.
1951	5.788.446	6.712.516	1.169.441
1952	3.038.332	4.391.971	677.570
1953	7.285.454	7.189.469	1.099.356
1954	9.689.604	6.757.267	1.029.528
1955	6.907.536	7.297.645	928.119

Importaciones (X)

1951	12.052.134	10.491.691	1.477.020
1952	11.094.518	8.361.243	1.181.042
1953	9.076.384	5.667.386	795.145
1954	10.855.937	7.115.785	979.003
1955	12.380.082	8.904.620	1.175.571

Saldo comercial (X)

	m\$n.	u\$s.
1951	- 3.779.175	- 307.579
1952	- 3.969.272	6 503.472
1953	1.522.083	304.211
1954	- 358.518	50.525
1955	- 1.606.795	- 247.452

Un último esquema, en materia de industrialización.-

En porcentajes sobre el producto bruto nacional a precios de 1950, las industrias manufactureras anotan:

Para 1935/39:	un promedio de	20.34 %
" 1940/44:	" " "	20.96 %
" 1945/49:	" " "	23.48 %
" 1950/54:	" " "	22.64 %

Muy poco se ha avanzado evidentemente.-

No se puede elevar el nivel de vida de una comunidad sin un incremento real, efectivo de la producción.-

No se puede industrializar un país contrayendo el sector agrario y sin estructurar previamente un buen sistema de industrias básicas, un adecuado régimen energético y de transportes.-

La política fiscal, en cuanto informada por el propó-
sito -justísimo- de elevar el nivel de vida de las masas a tra-
vés de un acrecentamiento de los bienes de consumo, merece mi
más decidida aprobación. Más no por ello, y para ello, dáberé
llegarse al extremo de desestabilizar todo el sector económico
nacional.-

Y cómo fomentar adecuadamente nuestros planes de in--
dustrialización si descuidamos el aspecto básico del abasteci--
miento de las materias primas, maquinarias y equipos, abasteci-
miento proveniente en especial del exterior, y permanentemente
se fué contrayendo nuestro poder de compra externo?.-

Más es que puede elevarse el consumo interno, constan-
te y adecuadamente, con un ritmo declinante de producción agri-
cola-ganadero?. Cómo olvidarnos de la ^{*}tecnificación de nuestros
campos?.-

La evidente, violenta, redistribución de ingresos ope-
rada en los primeros años de postguerra, terminó por perjudicar

a todos. El exceso de una política fiscal conscientemente inflacionista muestra, en los cuadros precedentes, reveladoras conclusiones.-

Hecha la devaluación monetaria y estructurado un nuevo régimen cambiario, el Gobierno Revolucionario, previa aprobación por el Gabinete Económico Social y la Comisión Honoraria de Economía y Finanzas, hace suyos los informes del ex-asesor económico, Dr. Raúl Prebisch, denominados "Moneda Sana o Inflación Incontenible" y "Plan de Restablecimiento Económico".-

Prebisch juzga esencial, para la recuperación económica argentina, el lograr la estabilidad monetaria; para ello el objetivo fundamental de la política monetaria y financiera del gobierno, deberá ser el de contener el proceso distorsionador del constante incremento de medios de pago. Si bien el recurso deberá consistir en severas medidas de continencia, advierte que no debe irse hacia una inflación, por cuanto la misma es sin toma de contracción de producción.-

Su plan, partiendo del saneamiento monetario mediante la contención del proceso inflacionista, tiene como norte el incremento de la producción, en especial la agropecuaria, a fin de disponer de saldos exportables elevados. Ello sin subestimar la trascendencia de la industria en la economía nacional.-

Es informado en el sentido de que Argentina, atraviesa por la crisis más aguda de su desarrollo económico, desarrollo cuyos principales obstáculos son tres: la precaria posición de divisas, la crisis en el sector energético y la descapitalización de los medios de transporte. Obstáculos creados en especial por una considerable disminución de exportaciones y el deterioro de los términos de intercambio; el aumento intenso de

las importaciones de petróleo; la orientación de la política de industrialización; el olvido de la tecnificación agraria; la falta de reposición de maquinarias y equipos; una excesiva y desordenada intervención en la economía y una persistente inflación en la que incidieron en especial la política monetaria y la política de sueldos y jornales llevados a cabo.-

Entre las medidas apremiantes para la solución de la crisis se pronuncia en favor de un fuerte incentivo a la producción agropecuaria, de una estricta política de selección de importaciones, del crédito exterior, de la desarticulación del aparato de medidas intervencionistas, de la liberación del mercado de cambios, de la gradual liberalización de los precios, de la drástica eliminación de la inflación monetaria.-

Respecto a la política de estabilidad monetaria aconseja las siguientes medidas fundamentales:

- a) el aumento de sueldos y salarios en la actividad privada, más sin permitir su traslado a los precios.-
- b) el aumento de sueldos y salarios en la administración pública: impacto este del orden del 10 % a ser atenuado a través de la no reposición de vacantes y la eliminación del personal incompetente.-
- c) el aumento de la recaudación impositiva; entre cuyos medios se pronuncia por:
 - 1) combatir la evasión fiscal;
 - 2) el aumento de la tasa progresiva del impuesto sobre los réditos y su elevación en las categorías superiores;

- 3) por un impuesto especial que grave el incremento de valor en los contratos de arrendamiento en especie;
 - 4) por un impuesto especial a las ganancias extraordinarias;
 - 5) por medidas que absorban para el Estado las ganancias circunstanciales derivadas del ajuste de los tipos de cambio.-
- d) el restablecimiento del crédito público interno a medida que avance el saneamiento monetario: ello por el restablecimiento de la cédula hipotecaria argentina y por la colocación en el público de empréstitos para financiar las inversiones del Estado.-

En materia de política impositiva, después de señalar la regresión dada por la supremacía de la imposición indirecta, el plan se inclina por la paulatina disminución de los impuestos al consumo, a medida que el aumento de los impuestos directos lo permita y por las desgravaciones estimuladoras de actividades plausibles de desarrollo y de reinversiones para aumentos de capacidad productiva.-

Las obras públicas son informadas por centrar las mismas en los aspectos de la vialidad, obras sanitarias y puertos, dentro de un proceso de contención.-

Respecto a la administración Pública, critica su deficiencia y se pronuncia por una gradual reestructuración de los cuadros de la administración, en especial a través del reordenamiento ministerial presente.-

La política bancaria, a su vez, debe ser modificada, devolviendo su responsabilidad al sistema bancario, retornando a los Bancos los depósitos transferidos al Banco Central, transformando asimismo al Banco Industrial, en un Banco autónomo de desarrollo económico, consolidando deudas bancarias a corto plazo, etc..-

En cuanto a este plan de restablecimiento, digamos que si bien trasuntando bastante pesimismo, refleja un adecuado pensamiento de acción tendiente a una política antiinflacionista en procura de una moneda estable, mediante el esfuerzo mancomunado del capital, el trabajo y el Estado.-

Centrándonos en nuestro tema de la política fiscal, adherimos a las proposiciones que propugnan una elevación progresiva en las tasas del impuesto a los réditos. No comparto el criterio de los que afirman que las elevadas tasas ya han llegado a un límite, más allá del cual el fomento o la atracción de capitales se harán problemáticos; no es que quiera desvincular las necesidades de la política fiscal con las de una política económica realista, más creo que, sin llegar a las comparaciones con los países supercapitalizados donde las tasas son elevadísimas, hay aún terreno para el incremento de la imposición directa, sin que a mi entender, se resienta por ello la capitalización del país a través del aporte externo e interno. No veo la contradicción, entre el aumento de la imposición progresiva y los propósitos de atracción de capitales y de capitalización del país.-

Juzgo, pues, correcta la formulación de aumentos de imposición directa, disminución de imposición al consumo, creación del impuesto especial a las ganancias extraordinarias,

siempre que ellos se aunan a medidas concretas de desgravaciones a fin de permitir adecuadas reinversiones en actividades básicas.-

Más cabe la crítica en cuanto a que nada se dice en el plan sobre la normalización de las bases de la imposición, ello a través de la revaluación de los activos; revaluación convertida en una necesidad si se quiere terminar con la constante descapitalización de las empresas.-

Tampoco es encarada otra cuestión de fondo, la vinculada con las relaciones financieras entre las provincias y la Nación en cuanto a la distribución de los recursos.-

En consonancia con el plan de restablecimiento económico, en febrero de 1956, asistimos a una revisión del sistema tributario nacional, revisión que apunta hacia cierta redistribución de la carga fiscal.-

Apoiada nuestra estructura impositiva en la prevalencia de los impuestos indirectos -y cada vez con mayor intensidad, según viéramos- se quiere atenuar, en parte, dicho efecto.-

En cuanto al impuesto a los réditos, se aumenta la escala para los ingresos elevados y se aumentan a la vez las deducciones por cargas de familia. Considero ambas medidas adecuadas para, a la vez que aumentar el volúmen de poder de compra de las clases de menos ingresos, atenuar, reducir, la capacidad de consumo de las clases de ingresos más elevados.-

Es esbozada cierta desgravación de los beneficios reinvertidos en las empresas con el fin de alentar, plausiblemente, las inversiones reproductivas.-

Como medida muy práctica cabe destacar el saneamiento de las empresas a través de la amortización de las deudas acumuladas a favor del fisco, en cuotas de amortización a varios años

de plazo.-

Con fines netamente fiscales es establecido el impuesto de emergencia sobre los ingresos del año 1955. Además hay otros ajustes de fondo traducidos en una mayor tributación. Otros de forma. En especial, se vuelve al principio de la individualización de acciones. Todo en procura del mantenimiento del consumo masivo, el aumento de la capitalización y tratando de no recurrir al recurso de la emisión monetaria.-

Más, los presuntos resultados para el año 1956, revelarían que muy poco se ha avanzado en la reestructuración, por cuanto la relación entre la imposición directa y la indirecta, mantiene casi los niveles de 1954/55.-

En efecto, las cifras de recaudación estimada para 1956, dan estas relaciones:

impuestos directos	\$	7.851,0 millones;	42,3 %
impuestos indirectos	"	10.713,0 "	57,7 %

La posición presupuestaria para el año 1956 muestra un balance presuntivo dado por:

	millones
a) gastos con cargo a rentas generales.....	15.739
b) plan de obras y trabajos públicos.....	7.459
c) déficit de los transportes del Estado....	<u>3.000</u>
	26.198
d) organismos descentralizados.....	5.077
e) servicios de cuentas especiales.....	<u>3.754</u>
Total de gastos.....	<u>35.029</u>

Los gastos con cargo a rentas generales, que en el año 1955 habían sido de 11.666,5 millones, incluyen mejoras al personal de la administración pública, 10 % y las promociones

del 40 % de los agentes, el incremento vegetativo de los servicios de la deuda pública, la incidencia de la modificación de los tipos de cambio sobre los coeficientes estimados al personal y servicios en el exterior, refuerzos para la universidades nacionales, gastos de la campaña contra la poliomielitis, etc..-

Los planes de obras y trabajos públicos, que se les dice sujetos a su imprescindible necesidad de realización cuentan con dos fuentes de ingresos a saber:

Recursos propios de ciertos organismos, como por ejemplo Vialidad Nacional, organismos bancarios oficiales, Teléfonos del Estado, etc..... 2.970 millones y con recursos provenientes de la negociación de títulos.....4.489 "

El déficit de los transportes del Estado, se lo incluye razonablemente, por cuanto, es el Estado quien financia dicho déficit; no caben malabarismos contables de ocultamiento en contrario.-

Los organismos descentralizados y las cuentas especiales se financian, sabemos, con el producido de las propias explotaciones.-

La cifra parcial de 26.198 millones se prevé cubrirla adecuadamente con las siguientes fuentes de ingresos:

a) recursos en efectivo:

- 1) rentas generales..... 14.866.-
- 2) producido de la negociación de títulos..... 6.300.-
- 3) recursos propios de ciertos organismos para financiar sus planes de obras y trabajos públicos..... 2.970 24.136

anterior.....	24.136
b) títulos:	
obligaciones de previsión social, a entregarse en pago de servicios financieros de las obligaciones en poder de las cajas de previsión social.....	<u>2.060</u>
	<u>26.196</u>

Los recursos de rentas generales son allegados a través de impuestos, contribuciones, tasas, etc., habiéndose adoptado medidas tendientes a una mayor recaudación, en especial por el control efectivo de la evasión fiscal.-

Respecto al producido de la negociación de títulos, se prevé serán absorbidos por las cajas de previsión social unos 5.000.- millones de pesos y por el sistema bancario el resto de 1.300.- millones. Ambas fuentes de absorción se las señala como que no significan impactos inflacionarios, por tratarse de meras transferencias de fondos recogidos de las disponibilidades en poder de las cajas de previsión social, Bancos, compañías de seguros, empresas financieras, etc.. Esto es relativo, pues, en cierta medida, se quita, se resta parte de fondos con posibilidades de destino para las actividades privadas. Y no se soluciona el problema de las descapitalizaciones de nuestras cajas de previsión social y la afligente situación de jubilados y pensionados.-

El presupuesto de 1956 es muy elevado. Tanto más cuanto nuestros gastos públicos son improductivos. El 80 % del total de gastos del presupuesto está destinado a solventar gastos en personal, esto, es, a solventar una frondosa burocracia, que nos hace contar entre países de más alto índice de empleados públicos en relación a los servicios prestados. Burocracia y des-

orden administrativos difíciles de contener, de corregir, es cierto. Pero no puede seguirse con un excedente tal de personal. El remedio de siempre, el inocente remedio de suprimir vacantes, debió haber cedido paso a una política más realista, pues entiendo que nuestra actividad privada se hallaba, y se halla, en condiciones de absorber a posibles cesantes.-

El presupuesto por el año 1957, anota guarismos muy parecidos, si bien con una ligera disminución en los gastos de rentas generales y en los planes de obras públicas:

	millones
a) gastos con cargo a rentas generales.....	15.066.-
b) plan de obras y trabajos públicos.....	5.767.-
c) déficit de los transportes del estado.....	?
nada se dice respecto a este rubro, anulándose la provechosa práctica de su inclusión en el presupuesto correspondiente al año precedente.-	
d) organismos descentralizados.....	6.189.-
e) servicios de cuentas especiales.....	<u>4.243.-</u>
	<u>31.265.-</u>

En cuanto a los recursos, son previstos impuestos por unos 15.066 millones de pesos, contra 14.866 millones del año 1956.-

Dentro de estos ingresos por 15,000 millones a rentas generales, acotemos que en ésta se prevé un servicio de deuda pública de 2.450 millones, vale decir, que el 16 % del total de ingresos lo es para servicios de una deuda pública consolidada de unos 60.000 millones aproximadamente para 1957. Hay claro es tá, una atenuación de este impacto por la indole de la fuente re

ceptora de estos servicios de deuda pública, si recordamos que el 77,7 % de los títulos emitidos están en poder de Cajas Nacionales de Previsión Social.-

Del Economic Survey, N°. 570 (19/2/57), resumimos los gastos proyectados y reagrupados en diferentes Ministerios bajo un aspecto económico:

GASTOS DEL PRESUPUESTO 1957

(en millones de pesos)

	Rentas Gener.	Cuentas Especia.	Organis. Descent.	Prod. Títul.	Tot.
Educación, Justicia, Interior	3469	70	984	152	4675
Fuerzas Armadas	4726	452	1136	2000	8314
Obras Púb. Transp. y Comun.	1565	548	1550	2325	5988
Comercio e Industria	190	696	120	43	1049
Hacienda y Finanzas	526	1997	1495	201	4219
Aportes y Contribuciones del Estado	173	--	--	691	864
Servicios de Deuda Pública	2456	--	--	--	2456
Poder Jud. y Legislativo	277	--	--	--	277
Salud Pública y Trabajo	983	146	359	150	1638
Agricultura y Ganadería	231	315	545	50	1141
Presidencia, Relac. Ext. y otros	<u>470</u>	<u>19</u>	<u>—</u>	<u>155</u>	<u>644</u>
	15066	4243	6189	5767	31265

Para el logro de la estabilidad monetaria, estabilidad sobre la que se asienta la gestión económica del Gobierno, el equilibrio del presupuesto es uno de sus factores determinantes,-

No creo, que con presupuestos programados como los de

CONCLUSIONES

Argentina enfrenta hoy una real descapitalización económica.-

Escaséz de divisas, inflación, retrocesos en la producción agropecuaria, estancamiento industrial, déficit energético y de transportes, estatismo exagerado, burocratización frondosa, ~~exces~~ enervamiento de las fuerzas del capital y del trabajo, pronuncia do deterioro de los términos del intercambio, dificultades en las negociaciones con el exterior, inestabilidad política, todos se aunan para hacer más difícil el camino al saneamiento de su economía.-

Más, no por ello, debemos subestimar su capacidad de desarrollo, de crecimiento económico.-

La solución habrá que buscarla en la más íntima correlación de todos los factores que hacen a esa capacidad de desarrollo: fuerzas del capital y del trabajo, producción, consumos, ahorros, inversiones.-

Cuenta Argentina con una población, un movimiento demográfico en franco y normal aumento a partir de la segunda guerra mundial. Lo que cabe hacer es eliminar su deficiente estructuración, su exagerado empleo en servicios.-

Respecto a la producción, teniendo en cuenta la casi total integración de nuestras exportaciones, basadas en productos agrícola-ganaderos, cuya colocación en los mercados internacionales de consumo exige a la vez que calidad precios de competencia, -competencia aguda y casi perfecta-, hoy más que nunca justificase la imperiosa necesidad de aumentar la productividad; incremento de productividad solo posible mediante el más racio-

nal empleo de equipos calificados y la conciencia de las masas productoras, conciencia bastante afectada en función política.-

En el orden internacional, nada más imprescindible que una sistemática acción, junto con los demás países productores en especial de materias primas, para la defensa y estabilización de los precios de sus productos. Pues los deterioros, son alarmantes, por ejemplo:

Relaciones de precios del Intercambio Argentino (1)

Años	Indices (base 1948: 100)
1947	97.6
1948	100.-
1949	82.6
1950	72.8
1951	81.5
1952	57.8
1953	73.5
1954	65.-

En cuanto al consumo, toda la acción económica del gobierno, deberá informarse siempre por el propósito de elevar el nivel de vida de la población, defendiendo un estable mercado interno consumidor.-

Luego, el incremento de los ahorros debe apuntalarse, por cierto, en la reducción de los consumos postergables; esta reducción, para tener éxito, necesita el basamento de la confianza en el poder adquisitivo de la moneda.-

Por otra parte, resulta claro que cualquier tentativa de restricción del consumo con miras a la inversión, debe co

(1).- Confederación General Económica de la República Argentina - Informe Económico - Bs. As. 1955 - Fuente: datos básicos de la Comisión Económica para América Latina.-

menzar por la reducción de los gastos públicos, a la vez que por la severa fiscalización de las obras públicas que se realicen.-.

Habrà que persistir en inculcar el hábito del ahorro, sobre todo en las capas menos pudientes, canalizándolo en inversiones reproductivas; para ello nada más preciso que la estabi-lización monetaria orientada por un sano criterio de selección crediticia.-

Los gastos públicos, no deben ir más allá de una ade-cuada relación con el crecimiento de la renta nacional. Habrá que adaptar la presión fiscal a la capacidad contributiva de la Nación.-

Respecto a las inversiones: en nuestro país el nivel de las inversiones está determinado por las alternativas de nues-tro mercado internacional, vale decir por el poder adquisitivo de nuestras exportaciones. Y, repetimos, las necesidades de incre-mentar el volumen de divisas disponibles, choca con los obs-táculos de los precios de relación.-

Nuestra inversión bruta interna configura más o menos una tasa del 20 % del producto nacional. Pero, de este 20 % las construcciones públicas y privadas insumen su 60 %, construccio-nes con tenues efectos de aumentos de producción, al menos hasta ahora; asimismo el desgaste del equipo a los precios de reposi-ción, configura una absorción adicional de alrededor de un 10 %. Luego, la inversión o el ahorro neto actual de Argentina es in-ferior al 10 % del producto nacional.-

Difícil resultará plasmar un desarrollo económico con este tasa de ahorros. y la necesidad de nuestro crecimiento eco-nómico, más no sea que para mantener el ritmo de crecimiento de nuestra población está señalada por un incremento anual de ren-ta de un 4 %.-

Inversión bruta interna

En % sobre el ingreso bruto nacional, según valores a precios 1

Años	Construcciones		Equipo duradero de producción	Variaciones de Existenc.	% total
	Privadas	Públicas			
1935	5,7	4,6	9,7	2,4	22,4
1940	5,9	5,0	9,2	0,2	20,3
1945	7,9	4,5	5,2	- 2,5	15,1
1950	9,1	6,1	7,7	- 1,1	21,8
1954	8,0	4,8	7,3	1,1	21,2

De ahí la necesidad de financiación exterior, bien sea en forma de empréstitos, como propone Prebisch, bien sea a través de importaciones de bienes de capital a pagarse con exportaciones de nuestros productos en un determinado período de años, según Beveraggi Allende.-

Un cerrado nacionalismo es contraproducente. Es que, porqué no recurrir a los capitales y ahorros extranjeros cuando los coeficientes de ahorro de una economía, productos de su capacidad productiva, no configuran una tasa de inversión suficiente para lograr, mediante la explotación de sus vastos recursos naturales, un constante crecimiento económico y demográfico?.-

Entre una orientación de la vida económica de acuerdo con fragmentos de planes ocasionalmente impuestos por los intereses industriales y financieros, esto es, por una experiencia liberal incapáz de conciliar la producción en gran escala y a bajo costo con el bienestar y la libertad de la comunidad, y un control social de la vida económica, me inclino por esto último.-

El control económico sobre la renta nacional, sobre los gastos totales de la comunidad, a mi entender, es el que ha

brá de permitir una producción eficiente y una distribución proporcionada de los bienes económicos.-

El hecho de que la acción gubernamental de la última década haya conducido a una verdadera crisis económica, no significa que deba el Estado volver a una gestión política de mera rutina administrativa.-

Partidario pues de una gestión regularizadora, más sin burocratización ni rigideces de procedimientos, en la actual coyuntura argentina, me pronuncio por:

- a) la planificación de las finanzas públicas y de las actividades económicas para el logro de una adecuada distribución del producto nacional.-
- b) para ello, por la implantación de los informes o presupuestos económicos de la Nación, con miras a un adecuado desarrollo económico.-
- c) por la más estricta sujeción de las políticas gubernamentales de gastos públicos, impuestos, consumos e inversiones, públicas y privadas, en función de la renta nacional.-
- d) por una política fiscal positiva que provea un gasto total adecuado para el mantenimiento de la ocupación plena, como norma del gobierno; gasto total planeado sí, pero en relación a las correctas estimaciones de las prioridades sociales. Claro que no por ello habrá de repetirse el error de querer basar la dependencia de la estabilidad para el crecimiento económico en el solo recurso de la política fise

cal y monetaria del gobierno.-

e) Argentina, asiste a un proceso deflacionario cuya contención se hace muy lentamente.-

Para tender a su logro habrá que ir a un equilibrio presupuestario. Dicho equilibrio presupuestario se hace muy difícil, en especial por que, nos enfrentamos a una política hacendística que ha distorsionado los fundamentos del gastos total adecuado. Ello porque la intervención del gobierno no se ha concretado a las ramas de la producción o de los sectores económicos que necesitaban del estímulo o de la falta de inversiones privadas, sino que ha ido mucho más allá de los sanos límites de una gestión coadyuvante. Hay que devolver a la actividad privada todas las posibilidades de acción que pueda desarrollar de por sí, hay que eliminar la pesada burocracia que nos rodea y hay que eliminar la improductividad creciente de nuestros gastos públicos. Mucho se puede hacer en ambos sentidos; reducción de personal que no se encara por un lado y reajuste en la composición de los gastos públicos, transfiriendo la acción de servicios improductivos tales como, por ejemplo, la creciente absorción presupuestaria de los rubros de la defensa nacional. En época de empleo total, como la que vivimos, cabe desplazar empleados públicos a la actividad privada. No es posible continuar supeditando, en aras de la financiación del gasto público, la imposición forzosa de aportes jubilatorios elevadísimos,

en tan gran escala, y cuya reducción a buen recaudo, importaría una gradual disminución de los costos de producción.-

- f) Para el logro de dicho equilibrio presupuestario deberá concretarse la reducción de los gastos públicos.-

Reducción de gastos públicos y mantenimiento de las tasas de imposición; mantenimiento que, si bien puede ser criticado por el hecho de que podría traducirse en un factor que desaliente la inversión, lo juzgo adecuado para poder permitir la revaluación de los activos y vencer la resistencia que se anota en muchos sectores responsables de la opinión pública por la alarma que provoca, la importante reducción de ingresos que motivaría dicha revaluación.-

- g) La revaluación de activos es de imperiosa necesidad. Hay que corregir el creciente grado de desvalorización de la moneda. No se pueden seguir con tan progresiva descapitalización de nuestras empresas, a las que hace tiempo se las obliga a pagar impuestos sobre ganancias aparentes y no reales.-

Si bien todos están contentos en la necesidad de la revaluación, hay conscientes pronunciamientos en el sentido de que habría que llegar a ella en épocas de mayor estabilidad monetaria; posponerla para otros en virtud de la imposibilidad práctica de tal concreción hoy, por la merma extraordinaria de recursos que significaría, No comparto estos criterios.

No cabe seguir cobrando impuestos en contra de elementales principios económicos y de justicia tributaria. Eludir la solución del problema con el fin de no afectar el equilibrio fiscal es una política injusta, a la vez errónea. No se puede seguir afectando los procesos de capitalización y de ahorro.-

- h) La distorsión entre la imposición directa e indirecta debe ser corregida.-

En especial en lo concerniente al impuesto a las ventas; impuesto que habrá de reajustarse a través de la imposición de tasas diferenciales conforme a actividades y capacidad de pago que revele el consumo de los distintos productos; imposición que habrá de permitir exenciones en razón del fomento de ciertas actividades económicas y de desgravaciones en cuanto a las exportaciones, para atenuar nuestro problema agudo de escasez de divisas, permitiendo el aliento de las exportaciones; asimismo en regímenes de exenciones a productos de la necesidad.-

- i) Para una adecuada redistribución fiscal cabe a la vez acentuar la carga fiscal sobre los altos ingresos y sobre consumos superfluos, reduciendo la imposición que afecte a consumos indispensables.-

- j) Hay que dotar de estabilidad al régimen impositivo, muy a menudo asistimos a reformas, todas de alcances limitados y que complican el problema. Un estudio severo de nuestro sistema rentístico, oneroso y pesado habrá de tender a su corrección mediante pro-

cedimientos y medidas de fondo que agilicen y abaraten el costo de la administración pública, estimulando el esfuerzo de la producción y disminuyendo los costos de materias primas y mercaderías, para hacerlos accesibles al consumo interno y a su colocación en los mercados extranjeros.-

He creído mostrar por otra parte, la alarmante evasión fiscal en auge.-

k) Argentina, es un país de reducido poder de capitalización, según veremos. Cómo influir en este proceso? A través de los ahorros nacionales y extranjeros. Cómo fomentar estos? Usando la imposición en función de las decisiones de consumir y de invertir. Hay que desgravar, pues, las utilidades no distribuidas y que quedan incorporadas al giro de los negocios, con sus implicancias en las mejoras de productividad. La política impositiva que aliena la retención de fondos por vía de las utilidades no distribuidas es un buen instrumento de desarrollo económico, pues promueve a la par, ahorros y productividad.-

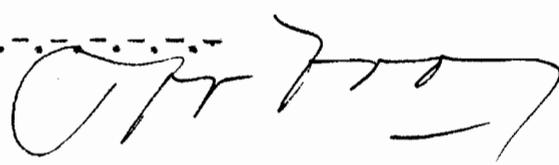
l) Para la atracción de ahorros externos es lógica la incorporación a organismos internacionales.-

m) Un sistema impositivo será caro o barato, según la productividad del gasto público. El nuestro es oneroso, caro, no tanto por las tasas o montos en sí, sino por la improductividad del gasto público. Ca-

si toda nuestra recaudación se gasta en sueldos y jornales. A su corrección debe irse.-

n) La política fiscal esbozada, de drástica reducción de gastos públicos, y mantenimiento de las actuales tasas de imposición, claro está que redistribuidas, para permitir en parte la revaluación de los activos, no por ello deberá precipitar una baja violenta del movimiento comercial bajo la doble influencia de la contracción de gastos y una estructura tributaria sin modificar. Cabe anuarla a una política monetaria, no de restricción, sino de estricta selección, de real selección crediticia.-

o) Por sobre todo, habrá que tender a un substancial, cabal refuerzo de la potencialidad económico-financiera de las provincias; en los momentos actuales a través de una mejora en los índices de distribución. Y como medida de largo aliento, por vía constitucional, la implantación de un régimen tributario que reserve a las provincias su total autonomía financiera, con facultades exclusivas, en sus respectivas jurisdicciones, de las imposiciones directas e indirectas, y concurriendo al sostenimiento del gobierno federal por medio de participaciones a la Nación, según lo imponga la equitativa y proporcionalmente a las poblaciones, el Congreso.-

.....


B I B L I O G R A F I A

OBRAS:

- AHUMADA, Guillermo: Tratado de Finanzas Públicas.-
- BEVERIDGE, William H.: La ocupación plena.-
- BOSIO, Juan H.: Nuevas ideas en materia de política fiscal.-
- COLE, G.D.H.: Presente y futuro del dinero.-
- DALTON HUGH: Principios de finanzas públicas.-
- DILLARD, Dudley: La teoría económica de Jhon Maynard Keynes.-
- ESTEY, J.A.: Tratado sobre los ciclos económicos.-
- HANSEN, Halvin H.: Política Fiscal y Ciclo Económico.-
- HANSEN, Halvin H.: Teoría monetaria y política fiscal.-
- KEYNES, Jhon Maynard: Teoría general de la ocupación, el interés, el dinero.-
- PIETRE, Andre: La economía alemana contemporánea.-
- PREBISCH, Raúl: Introducción a Keynes.-

SAMUELSON, Paúl A.: Curso de economía moderna.-
SOMERS, Harold M.: Finanzas públicas e ingreso nacional.-
SOULE, G.: Introducción a la economía contemporánea.-

FOLLETOS:

Ministerio de Hacienda; Eugenio A. Blanco:
Política monetaria y política crediticia.-
Política económica argentina.
Realidad económica argentina.
La política presupuestaria,
la deuda pública y la economía nacional.-

MEMORIA:

Banco Central - Ministerio de Hacienda - Dirección General Impositiva.-

REVISTAS:

NACIONES UNIDAS: Medidas de carácter nacional e internacional para lograr y mantener el empleo total.-
NACIONES UNIDAS: Financiamiento del desarrollo económico con recursos nacionales.-
NACIONES UNIDAS: Procesos y problemas de la industria

trialización en los países insu-
ficientemente desarrollados.-

NACIONES UNIDAS: Políticas gubernamentales en ma-
teria de desempleo, inflación y
balanza de pagos.-

Dirección General

Impositiva: Boletines - Colección.-

Colección de Revistas de la Facultad de Ciencias E-
conómicas y Revista de Ciencias Económicas.-

THE FIRST NATIONAL

CITY BANK OF NEW Y

ORK: Boletines mensuales sobre situa-
ción económica y hacienda pública.

PODER EJECUTIVO: Producto ~~en~~ e ingreso de la Repu-
blica Argentina en el período
1935/54.-

CONGRESO NACIONAL: Diarios de sesiones de la Cámara
de Diputados y de la Cámara de
Senadores.-

Debates sobre planes gubernamen-
tales, presupuestos y reformas
monetarias 1946/49.-

I N D I C E

Pág.

CAPITULO I

Concepto y Contenido de la Política Fiscal.....	1.-
A) Historia Sintética - Evolución.....	1.-
B) La Política Fiscal y los Objetivos Económicos.....	8.-
C) La Política Fiscal Destinada a asegurar la Ocupación Plena.....	12.-
D) Evolución de la Financiación a Déficits.....	20.-
A) Política de compensación anticíclica.....	30.-
1) Obras Públicas.....	31.-
2) Gastos de bienestar y otros.....	31.-
3) Cambios automáticos en la percepción de los im puestos.....	32.-
4) Variaciones anticíclicas de los tipos impositi vos.....	32.-
B) Política Fiscal a largo plazo.....	34.-

CAPITULO II

Medios de que se vale la política Fiscal.....	41.-
A) Presupuesto -Definición.....	41.-
Su criterio frente al ciclo económico; neutralismo fiscal y presupuestos anticíclicos.....	42.-
Sentido y alcance del Presupuesto Económico Nacional.	49.-
B) Impuestos.....	56.-
1) Propósitos o finalidades.....	57.-
2) Principios de la política impositiva.....	57.-
3) Principio del crédito por ingreso ganado.....	58.-
4) Principio de la ocupación plena.....	58.-

5) Principio de la conveniencia.....	58.-
C) Gastos Públicos.....	67.-
D) Crédito Público.....	82.-
Clasificaciones.....	83.-
Cargas, limitaciones y magnitud de las deudas púb...	85.-
Deuda Nacional y cargas por interés en relación con la renta nacional en Estados Unidos.....	93.-
E) Obras Públicas.....	96.-
Planeación.....	98.-
Oportunidad de realización.....	99.-
Localización de las obras públicas.....	101.-
Problema fiscal de las obras públicas.....	101.-
Problemas económicos de las obras públicas como me- dio de estabilización.....	103.-
F) Otros medios.....	115.-
El régimen de subvenciones.....	117.-
Realización de bienes inmuebles, muebles y activos congelados.....	118.-

CAPITULO III

Efectos de la Política Fiscal.....	120.-
A) Efectos de la Política Fiscal sobre la Ocupación....	120.-
B) Efectos de la Política Fiscal sobre el Ahorro.....	124.-
C) Efectos de la Política Fiscal sobre la Inversión....	126.-
D) Efectos de la Política Fiscal sobre el Ciclo Econó- mico.....	128.-

CAPITULO IV

La Política Fiscal como una de las medidas de carácter

nacional para lograr y mantener el empleo total.....	131.-
Medidas de carácter nacional.....	131.-
a) Fijación de un objetivo en materia total de empleo	131.-
b) Un programa continuo de empleo total y estabili-	
dad económica.....	131.-
1) Política Fiscal.....	132.-
2) Control del volumen de las inversiones privadas	134.-
3) Planificación de las inversiones públicas.....	135.-
4) Estimulo al consumo.....	135.-
5) Aspectos nacionales de las medidas internacio	
nales.....	135.-
6) Estabilización de la renta de los productores	
de los productos primarios.....	136.-
7) Organización Gubernamental.....	136.-
c) Medidas de compensación automática en caso de	
desempleo.....	136.-
d) Medidas para asegurar la estabilidad de los pre-	
cios y evitar las tendencias inflacionistas.....	137.-
Medidas de carácter internacional.....	137.-

CAPITULO V

La política fiscal dentro de los procesos y problemas	
de la industrialización en los países insuficientemen	
te desarrollados.....	138.-
Conclusiones.....	147.-

CAPITULO VI

Política Fiscal Argentina.....	155.-
Comparación entre los gastos del Estado y el valor	
de la renta que queda en el país.....	163.-

Consumo e inversión nacionales.....	180.-
Gastos presupuestarios propiamente dichos financia- dos con recursos en efectivo.....	181.-
Recaudación bruta de impuestos en el orden nacional..	185.-
Distribución de los impuestos nacionales de coparti- cipación.....	188.-
Gastos del Presupuesto 1957.....	200.-
Conclusiones.....	202.-
Relaciones de precios del Intercambio Argentino.....	203.-
Inversión bruta interna.....	205.-
