

LA POLÍTICA FISCAL MODERNA

RAÚL ORTIZ MENA

México

I

LOS objetivos de la política fiscal moderna son muy diversos a los de la vieja política de finanza ortodoxa. Esta última perseguía: 1) la reducción de los gastos gubernamentales a un mínimo y 2) el equilibrio del presupuesto, principalmente.¹ El objetivo 1) se apoyaba en:

a) la errónea creencia de que los gastos gubernamentales son improductivos; y

b) la suposición de que el mejor presupuesto es el más reducido, debido a que los impuestos afectan al ahorro privado, en la medida en que se hubiese ahorrado de no haberse pagado impuestos. Como para los clásicos hablar de una baja en los ahorros privados equivalía a decir que había declinado la inversión privada, consideraban los impuestos como un factor contrario a la creación de capital y al progreso económico.²

Al objetivo 2) se le sostenía con cuatro argumentos íntimamente relacionados entre sí:

a) Argumento económico: si se supone, como erróneamente suponían los clásicos, que las empresas privadas tienden siempre a ocupar todos los factores de la producción, bajo la consideración, desde luego, de que los salarios y precios fuesen flexibles, se deduciría que el gobierno puede obtener el uso de tales factores sólo si impide que las empresas privadas los utilicen. Si el gobierno hiciera sus gastos con dinero recién creado, competiría con las empresas privadas por el uso de los factores de la producción. El resultado sería,

¹ En un próximo artículo examinaremos otros objetivos de la finanza ortodoxa.

² E. F. Schumacher, "Public Finance —Its Relation to Full Employment", *The Economics of Full Employment*, The Oxford University Institute of Statistics, Oxford, 1945, pp. 86 ss.

POLITICA FISCAL MODERNA

bajo la presión de esta demanda adicional, que subirían los precios de los factores, provocándose, consiguientemente, un cierto grado de inflación. El gobierno puede también efectuar sus gastos con el ingreso proveniente de impuestos. En este caso el gasto gubernamental ya no se *agregaría* a la demanda de los factores de la producción sino simplemente *sustituiría* a un gasto privado. De esto se deduce, como lo hacían los clásicos, que el presupuesto debería estar en equilibrio.

b) Argumento político: un presupuesto siempre en equilibrio protege a la economía de posibles presiones en favor de una política fiscal basada en razones políticas más que económicas.

c) Argumento financiero: cuando se logra un balance en el presupuesto, el gobierno no tiene que acudir al mercado en busca de fondos (si se trata de un déficit). Por lo tanto, sus operaciones se simplifican; libera al mercado de la influencia de las emisiones gubernamentales y previene aumentos en los gastos que hay que hacer para pagar el interés de la deuda pública.

d) Argumento psicológico: este se basa principalmente en que la confianza pública en el crédito del gobierno descansa en el equilibrio del presupuesto. Según este criterio ningún individuo, empresa o gobierno pueden gastar indefinidamente más allá de sus ingresos corrientes; las deudas contraídas deben ser pagadas y una deuda no debe ser contraída a menos que haya la intención y la posibilidad de pagarla. Existe siempre el temor de un déficit y con éste el temor a la repudiación de la deuda o a una inflación.

En las economías del siglo xix y principios del xx se prestó poca atención a las fases del ciclo económico y se aplicó la regla del equilibrio presupuestal tanto en la depresión como en la prosperidad. Pero cuando el objetivo cambió hacia la estabilidad económica y hacia la total utilización de los recursos productivos —que según los clásicos se encontraban ocupados pero que en la realidad no lo estaban en su totalidad— se hizo evidente que las políticas tradicionales no podrían ser aplicadas indistintamente, año con año, pasando por alto las condiciones existentes, sin causar daños a la economía.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

Los objetivos de la política fiscal moderna son muy amplios: 1) estabilidad económica; 2) ocupación plena y 3) aumento constante del nivel de vida y más justa distribución de la riqueza entre toda la población. En los principios teóricos de la política fiscal se acepta que las medidas financieras son sólo una parte del mecanismo necesario para alcanzar estos objetivos.

La teoría moderna sostiene que la política fiscal debe controlar los gastos públicos, los impuestos y los empréstitos de modo que se logre la estabilidad económica en niveles cada vez más elevados de actividad. Independientemente de que ahora aparezcan otros nuevos elementos que contrarresten eficazmente a las fuerzas que en la anteguerra provocaron el ciclo económico, la política fiscal debe ser proyectada en forma tal que ayude a la estabilidad económica, atenuando la severidad de las fluctuaciones.³

Decir que una comunidad no alcanza el estado de ocupación plena es lo mismo que afirmar que existen recursos desocupados. Estos recursos, aprovechados productivamente, habrían traído un aumento de la producción de la comunidad.⁴ En las sociedades modernas no será posible permitir ya la existencia de recursos ociosos, como tampoco lo será soportar su uso ineficiente cuando se sabe que se puede conseguir un nivel de vida tan alto como sea dable elevar la producción.

Una política fiscal racional debe determinar el límite de los gastos públicos, pues si el gasto nacional fuese mayor del necesario para obtener la ocupación plena se estaría yendo hacia la inflación. En cambio, si el gasto nacional fuese menor habría desocupación de recursos. La política fiscal, para alcanzar sus objetivos, debería ir acompañada de una política de precios y salarios. Tendría que ser

³ Esto no excluye, desde luego, el uso de la política fiscal con fines de desenvolvimiento económico.

⁴ A. H. Hansen y H. S. Perloff calculan que Estados Unidos dejó de producir 400,000 millones de dólares por no haber alcanzado la ocupación plena, solamente en la década pasada de este siglo. *State and Local Finance in the National Economy*. Nueva York, 1944, p. 188.

POLITICA FISCAL MODERNA

aplicada cuidadosamente, después de observar las condiciones económicas del momento, pues sería tan irresponsable reducir los gastos gubernamentales, aumentar los impuestos y bajar la deuda pública cuando hay tendencias deflacionarias como lo sería aumentar los gastos, bajar los impuestos y elevar la deuda cuando las tendencias son inflacionarias. Ello, en vez de ayudar a contrarrestar la deflación y la inflación, aumentaría ambos males.

Si el financiamiento de los gastos públicos necesarios para alcanzar la ocupación plena se hace con impuestos, hay que prestar mucha atención al efecto de cada uno de estos impuestos, especialmente sobre el consumo e inversión de la comunidad. Si los fondos proceden de empréstitos es también indispensable conocer la fuente. Además, es necesario determinar las circunstancias económicas por las que atraviesa el país en el momento y la fase del ciclo. Algunos combaten el aumento de la deuda pública como forma de alcanzar la ocupación plena, aun cuando tal aumento no provoque ni una inflación, ni una transferencia de ingresos del pobre al rico. Como lo ha hecho notar Beveridge, soportar el desempleo y la insatisfacción de necesidades, la desnutrición y las enfermedades por temor de que aumente la deuda interna es perder la noción de los valores relativos.⁵

Los preparativos para la guerra y la guerra en sí misma han venido a demostrar que es posible obtener la ocupación plena. Los años venideros de paz tendrán que enseñarnos cómo mantener la ocupación plena sin provocar inflación, cómo alcanzar la prosperidad sin caer en la depresión y, finalmente, cómo lograr la más justa distribución de la riqueza y el constante aumento del bienestar económico.

II

Desde el siglo XIX el mundo capitalista ha registrado fluctuacio-

⁵ William H. Beveridge, *Full Employment in a Free Society*. Nueva York, 1945, p. 148.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

nes cíclicas en el nivel de ocupación y producción conocidas con el nombre de ciclos económicos y con una duración de ocho a nueve años. Una fase de depresión, caracterizada por niveles de ocupación y producción relativamente bajos, es seguida por una fase de prosperidad, con niveles de ocupación y producción relativamente altos.

El ingreso nacional es relativamente alto durante la prosperidad y relativamente bajo en la depresión. Como las recaudaciones gubernamentales —a tasas fijas— son una función del ingreso nacional, éstas serían relativamente altas en la prosperidad y relativamente bajas en la depresión. Si lo que se desea es mantener en equilibrio el presupuesto, entonces los gastos gubernamentales serían también relativamente altos en la prosperidad y relativamente bajos en la depresión.

Si el gobierno restringe sus gastos durante la depresión y los aumenta durante la prosperidad, ajustando sus gastos a sus ingresos, estará intensificando la depresión, la prosperidad y la inestabilidad económica. Si, por el contrario, restringe sus gastos durante la prosperidad y los intensifica durante la depresión, puede lograr que la depresión, la prosperidad y la inestabilidad económica sean menos intensas. Si el gobierno pudiera lograr mediante su política fiscal que se reocuparan los factores de la producción que la economía privada desocupa durante la fase de depresión se obtendría la estabilidad económica. La meta sería la estabilidad económica en el nivel de ocupación plena compatible con el progreso económico y la distribución más justa de la riqueza.

Para nuestro análisis no nos interesa saber el grado de estabilidad económica que pudiera lograrse si el gobierno persiguiera una política fiscal anticíclica. Lo único que nos interesa saber es que la política anticíclica es más efectiva que la política cíclica para lograr una mayor estabilidad económica. Entenderíamos por política cíclica de gastos aquella en la que los gastos gubernamentales variaran en igual sentido que el ingreso generado por la economía privada y por política anticíclica de gastos aquella en la que variaran en

POLITICA FISCAL MODERNA

sentido opuesto al del ingreso generado por la economía privada. Un ejemplo de política cíclica de gastos es el caso de Estados Unidos entre el fin de la Guerra Mundial I y la Gran Depresión. La ocupación en la construcción pública, por ejemplo, subió de un valor de 20.5% del total de ocupación en construcciones hasta 23.3%, de 1925 a 1929, durante el auge económico. En cambio, en 1932, en plena depresión, los gastos públicos en obras públicas bajaron 50%, con respecto a 1929.⁶

En la política anticíclica de gastos comenzó a pensarse principalmente después de la depresión que siguió a la crisis de 1929. Suecia es uno de los pocos países que la ha llevado al campo de su política económica. El ejemplo de Suecia es muy interesante y a él dedicaremos varias líneas.⁷

Tradicionalmente los suecos son partidarios de lanzar empréstitos gubernamentales sólo cuando los fondos procedentes de los mismos se van a gastar en proyectos autoliquidables.⁸ Los fondos necesarios para los demás gastos son cubiertos con los ingresos corrientes del gobierno. Como en algunos años fiscales aquellos pueden ser superiores a éstos y viceversa, se creó un fondo de compensación que absorbería las sumas en que los ingresos superaran a los gastos o que proporcionaría las cantidades en que los gastos fueran mayores que los ingresos corrientes. En 1933, en plena depresión mundial, este fondo se hallaba agotado. Entonces el Parlamento permitió que el Ejecutivo obtuviese empréstitos para gastos diferentes de proyectos autoliquidables. No obstante que esta polí-

⁶ R. A. Musgrave y Benjamín Higgins, "Deficit finance: the Case Examined", *Public Policy*, Cambridge, 1941, p. 188.

⁷ Ver Erik Lindahl, *Studies in the Theory of Money and Capital*, Londres, 1939; y Gunnar Myrdal, "Swedish budget", *Fortune*, sept. 1938 y "Fiscal Policy in the Business Cycle", *American Economic Review*, suplemento, marzo de 1939.

⁸ Se gastan en un bien autoliquidable cuando se produce un bien duradero cuyos servicios pueden ser vendidos a un precio tal que permita cubrir los pagos del interés del capital y su amortización.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

tica tuvo cierta oposición, ésta se apaciguó cuando se hizo ver que los préstamos serían a corto plazo y pagaderos en 7 años. Poco tiempo después comenzó la recuperación, que se inició con una mejoría del comercio exterior del país y que se intensificó con los gastos gubernamentales que se hicieron con los fondos del empréstito, sumas que se destinaron en parte a financiar gastos de desocupación. En 1936 la situación había mejorado notablemente y el gobierno suspendió sus empréstitos y se dispuso a pagar lo que había pedido prestado. A mediados de 1937 el gobierno había pagado su deuda en 4 años en vez de 7.

No es menos interesante la experiencia que tuvo el gobierno sueco con la política cíclica de gastos de inversión, pues de ambas experiencias salió un presupuesto anticíclico.

El gobierno sueco es propietario de la tercera parte de los bosques del país. Sus plantas producen un tercio de la energía generada. Cuenta con recursos minerales; tiene, por ejemplo, intereses en las minas de Lappland, principales fuentes de las exportaciones de hierro. Controla parte de la tierra dedicada a la agricultura y los principales ferrocarriles y posee una parte importante de las acciones de los demás ferrocarriles. Tiene el monopolio del teléfono, telégrafo y radio, etc. Las ganancias de todas las empresas gubernamentales representan como el 10% de los ingresos del gobierno —un 5% más o menos de la inversión total.

El gobierno sueco había pensado seguir una política anticíclica de gastos de inversión, pero por una serie de motivos no la llevó a cabo. Los administradores de las empresas gubernamentales, entre ellos los de los ferrocarriles, vacilaron en adquirir nuevo equipo cuando los ingresos de las empresas estaban bajando, pero una vez iniciado el proceso de modernización no quisieron detenerse a mitad del camino, cuando la actividad económica había mejorado. Además, el gobierno, comprometido en programas sociales, particularmente en construcciones de casas, no siguió en la práctica la política anticíclica de gastos de inversión, que hubiese supuesto la

POLITICA FISCAL MODERNA

suspensión del programa social en el período de recuperación y su reanudación en la depresión.

De todas estas experiencias salió el presupuesto de 1938-1939. Este se dividió en un presupuesto ordinario o corriente, financiado con ingresos corrientes, y en un presupuesto de capital, financiado por empréstitos. Como las inversiones estatales cuentan con la confianza general, el gobierno puede conseguir fácilmente fondos para expandir sus actividades. Pero existe el propósito de que esta expansión se haga durante la depresión. Se cree que si hay una depresión el gobierno podrá realizar eficazmente una política anticíclica de gastos de inversión. Al efecto el gobierno ha hecho investigaciones de los posibles desenvolvimientos de las empresas públicas, durante varios años, y los tiene en los archivos para el caso de que hubiese el peligro de una depresión. No se cree, sin embargo, que la política anticíclica de gastos de inversión sea suficiente por sí misma para contrabalancear el ciclo económico. Para ello debería de ir acompañada de una política anticíclica de gastos diferentes de los gastos de inversión. Con este motivo el gobierno quedó autorizado para obtener un empréstito por cualquier cantidad y para cualquier propósito, aun tratándose de un gasto improductivo. Esto mientras dure la depresión. Cualquier déficit que se produzca en el presupuesto ordinario en virtud de este empréstito tendrá que ser pagado con los ingresos ordinarios del futuro. El momento para iniciar los gastos anticíclicos se determinará del examen de una serie de datos: índices del comercio exterior, de ocupación, precios, etc., en tal forma que los gastos comiencen con las primeras contracciones de los negocios.

En vez de acudir al empréstito en los años de depresión se puede depender también de un fondo de reserva creado en los años de prosperidad, como se ha hecho en Finlandia.⁹ En Estados Uni-

⁹ Ver Lionel Robbins, *The Economic Basis of Class Conflict and Other Essays in Political Economy*, Londres, 1939, p. 249.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

dos, algunos estados, entre ellos Maine, han promulgado una legislación que permite crear estos fondos de reserva.¹⁰

Esto por lo que respecta a la política anticíclica de gastos. La política fiscal anticíclica debe ir acompañada también por una política anticíclica de ingresos. Generalmente se señala la conveniencia de reducir la carga tributaria durante la depresión y aumentarla durante la prosperidad. Lo primero supone aumentar el poder de compra de la economía privada, lo segundo restringirla; aumentarla cuando lo que conviene es elevar el gasto de la comunidad y restringirla cuando lo que se busca es contraer el gasto nacional. Este es un terreno de las finanzas públicas muy poco explorado aún. Hasta muy recientemente la atención se concentraba en los gastos públicos como un instrumento de control económico y la política fiscal se refería casi exclusivamente a la técnica y a los efectos multiplicadores del déficit presupuestal. Ahora comienza a verse que los impuestos pueden constituir un arma en contra de la deflación y contracción o en contra de la inflación y expansión, a través de su influencia en la propensión a consumir y la propensión a invertir, principalmente. Si se reconoce esto debe aceptarse que un sistema impositivo debe ser lo suficientemente flexible para que permita llevar a cabo una política fiscal con la mayor efectividad y rapidez posibles.

III

La experiencia de los países capitalistas enseña que la desocupación de los recursos y de la mano de obra se debe a tres causas: 1) deficiencia de la demanda efectiva total; 2) inadecuada dirección de la demanda, y 3) desorganización del mercado de trabajo. Lograr la ocupación plena entraña, por consiguiente, el mantenimiento de una constante y satisfactoria demanda, su canalización más adecuada en relación con la mano de obra existente, principalmente, y la organización del mercado de trabajo.

¹⁰ Hansen y Perloff, *op. cit.*, p. 214.

POLITICA FISCAL MODERNA

La causa más importante de la desocupación es la deficiencia de la demanda efectiva. Mientras se creyó que existen fuerzas económicas que aseguran automáticamente una demanda efectiva adecuada para todos los productos y servicios se sostuvo que sería imprudente que el estado diera ocupación a los recursos existentes, pues en tal forma privaría a los individuos de su uso. Pero una vez que se reconoció la posibilidad de que exista una demanda privada deficiente, el gobierno que busque la ocupación plena debe estar preparado para gastar más de lo que obtiene de los individuos por impuestos y demás ingresos corrientes, a fin de usar los recursos que sin este gasto permanecerían desocupados. La política fiscal moderna persigue el mantenimiento de una constante y elevada demanda efectiva como el principal requisito para alcanzar la ocupación plena.

El gasto nacional es la suma de *a*) gastos de las economías privadas en consumo; *b*) gastos de las economías privadas en inversión; *c*) gastos gubernamentales en bienes y servicios, financiados por impuestos y demás gastos corrientes que representan una transferencia de dinero de la economía privada a la pública sin resultar en deuda y *d*) gastos gubernamentales en bienes y servicios financiados por ingresos que representan una transferencia de dinero de la economía privada a la pública en virtud de los cuales ésta incurre en una deuda, o financiados a través de la creación de nuevo dinero. La suma de estos grupos es igual a G_n o sea el gasto nacional. Cuando G_n sea igual a P_{op} , que es el valor de la producción nacional cuando se encuentran ocupados todos los factores, entonces G_n es el gasto nacional de ocupación plena. La meta de la política fiscal de ocupación plena debe ser lograr la igualdad entre G_n y P_{op} . Si G_n es mayor que P_{op} habrá inflación. Si G_n es menor que P_{op} habrá desocupación.

Para calcular la participación gubernamental en el gasto nacional es necesario principiar por el cálculo del gasto de la economía privada. Para ello hay que estimar el valor del consumo y el de la

EL TRIMESTRE ECONOMICO

inversión privada interna. Después, mediante un examen de las condiciones económicas en el país y en el extranjero, y de las influencias recíprocas del intercambio comercial, sería necesario examinar la balanza de pagos a fin de determinar el saldo de la balanza en cuenta corriente.

Actualmente se hacen en Estados Unidos e Inglaterra cálculos de esta naturaleza con suficiente precisión aunque no con exactitud matemática. Puede obtenerse el valor de P_{op} basándose en la información existente sobre el factor trabajo, principalmente. En forma muy simplificada el siguiente sería un buen ejemplo.¹¹ En 1941, Estados Unidos tuvo un producto nacional de 119,600 millones de dólares. Ese año había 50.7 millones de individuos ocupados, de un ejército de trabajadores de 55.7 millones. La producción media anual entre los ocupados fué de 2,350 dólares. Si los 55.7 millones hubiesen trabajado, el producto nacional habría sido de 131,000 millones (55.7 millones \times 2,350). Esta cifra puede utilizarse para calcular el producto nacional de un año posterior. Los demás elementos del cálculo serían el aumento anual de la población trabajadora (1% de aumento aproximadamente cada año, en Estados Unidos) y el aumento en la producción por hombre-año (que se estima sería de 1.5-2.5% anualmente en Estados Unidos). Habría que tomar como dados ciertos elementos como, por ejemplo, la jornada de trabajo. Al calcular la población trabajadora debería considerarse una desocupación transitoria, que sería aquella necesaria para obtener cierta flexibilidad en el sistema económico, flexibilidad que permita la libertad de elección de trabajo, la posibilidad de cubrir los cambios estacionales, etc.

No obstante que la ocupación plena puede lograrse de muchos modos, en teoría al menos, los métodos prácticos están limitados por dos consideraciones: 1) el estado puede influir en ciertos renglones de los gastos más fácilmente que en otros y 2) todos los renglones

¹¹ National Planning Association, *National Budgets for Full Employment*, marzo de 1945, p. 15.

POLITICA FISCAL MODERNA

están íntimamente relacionados entre sí, de manera que un cambio en uno produce cambios en los otros.

La política fiscal de ocupación plena puede seguir varios caminos:¹² 1) aumento de los gastos públicos financiados por empréstitos; 2) aumento de los gastos públicos financiados por impuestos y demás ingresos corrientes; 3) aumento de los gastos privados mediante una baja de los impuestos y 4) aumento de los gastos privados mediante un sistema combinado de impuestos y de gastos que afecte favorablemente a la generación del ingreso.

1) Un aumento en los gastos públicos financiados por empréstitos elevará el gasto de la comunidad en una suma mayor a la del empréstito, porque al gastarse los fondos del empréstito se originará también un alza del gasto privado. Esta alza dependerá de: a) la propensión a consumir de los que reciban las sumas gastadas por el gobierno; b) la influencia de los mayores gastos públicos y la de los mayores gastos de consumo a que den lugar aquellos sobre la inversión privada y c) la proporción en que la mayor demanda de bienes y servicios a que dió lugar el gasto gubernamental se dirige hacia los bienes y servicios producidos en el país y la proporción en que se encauza hacia los bienes y servicios importados.

2) Los impuestos y demás ingresos corrientes del gobierno afectan al consumo y al ahorro de la comunidad. Por consiguiente, un aumento de los gastos públicos financiados por impuestos causaría un aumento adicional en el gasto total de la comunidad, en la medida en que los fondos se ahorraran si no hubiesen ido a pagar impuestos. Este aumento adicional será mayor en un sistema impositivo progresivo que en uno regresivo. La expansión que se provoca en la economía por este método de financiamiento es menor que en el caso anterior.

¹² Ver Nicholas Kaldor, "The quantitative aspects of the full employment problem in Britain", en *Full Employment in a Free Society*, de Beveridge, pp. 344-401.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

3) Por el tercer método permanecerían sin variar los gastos gubernamentales, pero en cambio bajarían los impuestos. Una parte de los fondos que ahora permanecen en el sector privado de la economía se gastaría en consumo y otra parte se ahorraría. En la medida en que hay fondos que no regresan a la corriente del ingreso, debido al ahorro, la expansión es menor de lo que hubiese sido si estas sumas hubiesen sido gastadas por el gobierno en su totalidad.

4) Podemos pensar en el ingreso nacional como una corriente de bienes y servicios medidos por sus valores monetarios. Hay ciertos factores que tienden a mantener ininterrumpidamente esta corriente y otros que tienden a desviarla. Toda suma de dinero que continúe o aumente la corriente del ingreso tendrá un efecto generador. Por el contrario, toda suma que tienda a desviar la corriente del ingreso tendrá un efecto destructor. La mayoría de las entradas gubernamentales son destructoras de ingreso, al menos en parte. En cambio la mayoría de los gastos gubernamentales son creadores de ingreso. Cada recaudación gubernamental tiene distinto efecto destructor de ingreso. También cada gasto del gobierno tiene un efecto de generación diferente. Por consiguiente, puede concebirse un sistema fiscal que eleve el gasto de la comunidad, a través de un cambio de las recaudaciones gubernamentales que tienen un elevado efecto destructor de ingresos, hacia aquellas que tienen un efecto destructor menor, y de un cambio en los gastos hacia aquellos que tienen un efecto generador de ingresos mayor. Esto podría ir acompañado, cuando fuese necesario, de un sistema de subsidios.

Muchos economistas ponen sus esperanzas en el gasto privado como forma de crear la demanda efectiva necesaria para la ocupación plena. Piensan que en el período inmediato de la postguerra las inversiones privadas en construcciones, las que se originen en virtud de los desenvolvimientos tecnológicos y las necesidades insatisfechas de los años de guerra harán que el gasto nacional alcance

POLITICA FISCAL MODERNA

el nivel de ocupación plena a través del gasto de la economía privada, principalmente. Muchos de los que sostienen este punto de vista desearían ver una baja de los impuestos que afectan a los fondos que van a la inversión, por un lado; y por otro una política de consumo a largo plazo que tendiera a elevar la propensión a consumir de la comunidad.

Una segunda escuela no confía tanto en el gasto privado. Según este otro punto de vista, sería necesario depender principalmente del gasto gubernamental para asegurar un gasto nacional de ocupación plena.

Por otro lado, hay quienes piensan que en una democracia capitalista no es posible obtener —por causas de carácter político— el volumen de gastos necesarios para lograr la ocupación plena, excepto en un período de guerra.¹³

IV

Hemos visto cómo la política fiscal puede ser anticíclica y de ocupación plena. La política fiscal puede perseguir también la distribución más justa —o menos desigual— de la riqueza. Desde este punto de vista se hablará de una política fiscal de redistribución.

El gobierno obtiene fondos por concepto de: 1) impuestos indirectos y todos aquellos ingresos corrientes con los mismos efectos de repercusión; 2) impuestos directos y todos aquellos ingresos corrientes con los mismos efectos de repercusión; y 3) empréstitos.

Un sistema impositivo basado en la obtención de fondos de la fuente 1) generalmente es de características regresivas. En tanto que los impuestos afectan a los precios de las mercancías de consumo general la carga del impuesto disminuye proporcionalmente a medida que se llega a grupos con mayores ingresos.

Un sistema impositivo basado en impuestos directos —como el

¹³ John H. Williams, *Postwar Monetary Plans and Other Essays*, Nueva York, 1945, pp. 79 ss. También en *Readings in Business Cycle Theory*, Filadelfia, 1944, pp. 284 ss.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

impuesto sobre la renta— puede ser regresivo o progresivo. Sería regresivo si el impuesto gravara proporcionalmente más a los pobres que a los ricos. Sería progresivo cuando la carga del impuesto fuera proporcionalmente mayor para los ricos que para los pobres.

En las sociedades modernas tendrán que adoptarse sistemas impositivos progresivos, si se desea lograr una distribución más justa —o menos injusta— del ingreso.

La fuente 3) la constituyen los empréstitos. Al hablar de éstos es necesario distinguir entre empréstito interior (y deuda interna), o sea cuando los fondos que el gobierno obtiene proceden de fuentes del país, y empréstito exterior (y deuda externa), cuando las fuentes no sean del país.

Una deuda interna significa que la nación ha decidido hacer algo que los nacionales no podrían efectuar individualmente y cuyo costo no era deseable o posible distribuir entre ellos, por el momento. El costo, sin embargo, tendrá que ser cubierto por los individuos. La distribución de este costo dependerá de quien compre los bonos representativos de la deuda y de las fuentes de las que el gobierno obtenga las sumas necesarias para pagar el interés de los bonos. Pero, en este caso, lo que un individuo paga —en forma de impuestos, por ejemplo— lo obtiene otro —el tenedor del bono— en forma de interés. Aquí hay sólo una redistribución de ingresos, de quien paga impuestos a quien recibe el interés, pero el país no pierde nada de sus ingresos en virtud de esta operación.

El caso de una deuda externa es diferente. Aquí la nación tiene que ceder una parte de su ingreso mientras paga el principal y los intereses. Al recibir los fondos, o los bienes representativos, el país estará en condiciones de consumir más de lo que produce (para simplificar, supóngase que consume todo lo que produce) por el monto de los fondos que recibe. Al pagar tendrá que consumir menos de los que produce, por los fondos que recibió más los intereses.

La influencia de la deuda interna sobre la distribución del in-

POLITICA FISCAL MODERNA

greso ha variado a través del tiempo. En Inglaterra, por ejemplo, en el período inmediato a las guerras napoleónicas una gran parte de la deuda pública era financiada por el rico. Los impuestos, en cambio, pesaban sobre la gran masa de la población. Es decir, había una transferencia de ingresos del pobre, representado por los elementos productivos de la sociedad, hacia el rico. Esto ya no sucede del todo en ciertas sociedades más modernas. En estas una parte muy importante de los ingresos gubernamentales proviene de un impuesto sobre la renta progresivo, mientras que, por otro lado, la mayor parte de los bonos representativos de la deuda está en poder de pequeños inversionistas o de instituciones que realizan un servicio social cuyos beneficios van a toda la comunidad, como instituciones educativas, etc. Una gran proporción de los valores gubernamentales, en Estados Unidos, está en poder de tales individuos e instituciones.¹⁴

La existencia de una deuda puede ser un medio para distribuir adecuadamente el ingreso, pues si el que paga los impuestos es el rico y el que recibe el interés de la deuda es el pobre, o la colectividad en su conjunto, habrá una transferencia de ingresos del rico al pobre. Pero si la distribución de ingresos que se produce cuando hay una deuda fuese desfavorable al individuo con ingresos reducidos, la existencia de una deuda elevada sería un mal.

Cuando un país cuenta con un sistema impositivo progresivo y tiene una deuda interna en virtud de la cual se produce una transferencia de ingresos del rico al pobre, el consumo del país será mayor que si el sistema impositivo fuese regresivo y la transferencia de ingresos, en virtud de la deuda, fuese del pobre al rico. Por consiguiente, al examinarse la distribución de ingresos deben tenerse en cuenta todos los problemas que esta distribución lleva consigo, especialmente sobre el consumo y el volumen de ahorros de la co-

¹⁴ A. H. Hansen y Guy Greer, "The Federal debt and the future", *Harper's Magazine*, abril de 1942, pp. 489-500.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

munidad. Además, deben considerarse estos problemas para el caso de un país determinado y en cierto momento histórico.

La política fiscal debe vigilar también la distribución de los gastos públicos, pues en virtud de éstos la colectividad en conjunto puede quedar beneficiada, mejorando en forma inmediata o futura el nivel de vida de su población.

Existe en la actualidad un campo muy amplio para los gastos públicos en inversiones que contribuyen al bienestar colectivo y a la mayor capacidad de producción de la sociedad, inversiones que no interfieren con la esfera de la economía privada. Las inversiones serían en: mejoría en los transportes y vías de comunicación, desenvolvimiento económico en las cuencas de los ríos, obras de irrigación, obras de defensa contra inundaciones, conservación del suelo, reforestación, electrificación, casas de costo reducido, etc., además de educación, salubridad, nutrición, seguro social, etc. El primer tipo de inversiones aumenta la productividad y el nivel de vida de las zonas correspondientes, además de abrir nuevas fuentes para la inversión privada. El segundo tipo contribuye a elevar la productividad de la comunidad y su bienestar económico que es la meta de toda política económica.

Al planearse las inversiones públicas deberían tenerse en cuenta diversos puntos de vista, además del beneficio colectivo derivado de la inversión misma.¹⁵

Uno de los más importantes es el de la flexibilidad de la inversión, o sea la posibilidad de dar comienzo a la inversión rápidamente y la de poder terminarla de inmediato. La flexibilidad es un elemento muy importante si se pretende contrabalancear el ciclo, ya que, considerando inclusive la mejor planeación y previsión posibles, habrá tiempos en que sea deseable o necesario aumentar rápidamente la inversión y otros en que sea indispensable contraer

¹⁵ Ver J. K. Galbraith, *The Economic Effects of the Federal Public Works Expenditures, 1933-1938*. Washington, 1940.

POLITICA FISCAL MODERNA

rápídamente el gasto público, especialmente cuando haya una recuperación de la inversión y ocupación privadas.

Lo anterior no quiere decir que la flexibilidad de la inversión pública sea un objetivo en sí. Más bien el objetivo es conocer el grado de flexibilidad de las distintas obras públicas para tener todas las clases posibles y seleccionar de entre ellas las más convenientes.

Al planearse obras públicas debe considerarse además que a través de éstas pueden favorecerse ciertas industrias y regiones más que otras y ciertos grupos sociales más que otros, según quien sea y donde se halle el que reciba como ingreso las sumas que gasta el gobierno.