

LAS NUEVAS FUNCIONES DE LAS FINANZAS PUBLICAS¹

RAÚL ORTIZ MENA

México

AL analizar la política económica de los últimos quince años debe hacerse una distinción entre dos objetivos: uno propiamente monetario que persigue la estabilización del valor de la moneda y otro financiero, que tiende hacia la ocupación máxima de los recursos humanos y naturales.

Poco después de la crisis de 1929 se aceptó que debería haber cierta separación entre ambos objetivos y se dijo que las medidas monetarias se intentarían principalmente para lograr la estabilización, mientras que las medidas fiscales combatirían la desocupación. Los acontecimientos que se sucedieron a esta crisis —la Gran Depresión y la desocupación— aseguraron a las medidas fiscales una primacía sobre las de estabilización propiamente dichas. El problema de lograr la ocupación, o lo que es lo mismo, el de terminar con la desocupación, asumió prioridad sobre el de preservar el valor de la moneda, y así, la obtención de un alto y estable volumen de ocupación vino a colocarse como el objetivo de la política económica.

La actual política económica está muy lejos de consideraciones básicas acerca del valor de la moneda. La posibilidad de modificar los tipos de cambio se ha limitado con el advenimiento de los organismos y acuerdos a que se llegó en Bretton Woods. Asimismo ha terminado también la época en que se veía a la tasa de descuento como la panacea económica. Generalmente se está de acuerdo hoy día en reconocer —al menos tal es la recomendación de los expertos económicos que estudiaron este asunto en 1939— que la tasa de interés debe equilibrar la demanda de fondos para inversiones con el volumen de ahorros ofrecidos. Su función más moderna deriva, sin embargo, de que es un vehículo para redistribuir el ingreso nacional. En este sentido ya se le utiliza en la política económica de los principales países del mundo. Por ejemplo, la baja de la tasa de interés

¹ Conferencia sustentada en la Escuela Nacional de Economía el 31 de enero de 1947.

FUNCIONES DE LAS FINANZAS PUBLICAS

en Suecia, en el año 1945, fué debida a la acción deliberada del Estado para emplear dicha tasa de interés con fines de redistribución del ingreso. Los nuevos objetivos que se persiguen mediante la tasa de interés significan hoy día un claro rompimiento con los objetivos que se perseguían hace quince años y mientras más se estabilice la tasa menor función tendrá el principal instrumento de la antigua política monetaria.

El objetivo de la política fiscal, al menos el único que hemos visto hasta ahora, es la obtención de un alto nivel de ocupación de los recursos humanos y naturales. ¿Cómo va a lograrse este alto nivel de la ocupación? La contestación a esta pregunta nos lleva a la teoría de la ocupación.

Los clásicos suponían que la oferta crea su propia demanda y que las empresas privadas tendían siempre a ocupar todos los factores de la producción disponibles. Los clásicos no pasaron por alto que el ingreso de un individuo dependía del gasto de otros y que si algunos se rehusaran a gastar se reduciría automáticamente el ingreso de los demás. Se creyó, sin embargo, que esto no ocurriría puesto que los recursos reales no adquiridos por aquellos que se rehusaran a gastar, serían utilizados por algún empresario para crear equipo de capital. Como diría Alfredo Marshall: "...es un axioma económico muy conocido que el hombre compra trabajo y bienes con aquella parte de su ingreso que ahorra, del mismo modo que lo hace con la que gasta...".

Actualmente ya no se acepta esto, pues ciertos individuos pueden ahorrar sin que necesariamente existan deseos de parte de otros para emplear los recursos que con este motivo dejan de utilizarse. Las decisiones para ahorrar no están ligadas por medio de un mecanismo automático con las decisiones para invertir y están regidas por un conjunto de motivos diferentes.

El nivel de la ocupación de una comunidad depende de su demanda efectiva. La demanda efectiva está dada, a su vez, por la suma de gasto en consumo y el gasto en inversiones, o sea por el gasto total. La ocupación depende entonces del gasto total y no podrá obtenerse la ocupación plena o un alto nivel de ocupación a menos que el gasto sea satisfactorio. El gasto puede ser privado o público. Durante la guerra una gran parte del gasto total correspondió

EL TRIMESTRE ECONOMICO

directamente al Estado. En la paz, en cambio, el volumen mayor del gasto de un país capitalista continúa siendo privado. Pero la responsabilidad de que el gasto total sea suficiente para que haya ocupación para todos aquellos que buscan empleo, corresponde al Estado, porque ninguna otra persona o entidad tiene sus poderes. Ninguna empresa privada está en condiciones de examinar el campo entero de la economía y asegurar una demanda suficiente, en cualquier tiempo, para todos los productos. El Estado es, por lo tanto, el que debe emprender una política nacional de ocupación plena, entendiendo por tal una política mediante la cual se asegure en todo tiempo un gasto total de tal magnitud que permita dar ocupación a todos los que pueden y deseen trabajar.

El Estado realiza su política de gastos a través del presupuesto anual. La adopción de una política nacional de ocupación plena significa una revolución en las finanzas públicas y un nuevo tipo de presupuesto. Este tipo de presupuesto que se requiere para la obtención de la ocupación plena es nuevo en comparación con los presupuestos de tiempo de paz. En este presupuesto no solamente se consideran los ingresos y gastos del gobierno sino que se hace un cálculo del ingreso y del gasto total o nacional. Su esencia consiste en que el cálculo del presupuesto se refiere a la mano de obra disponible y es por este motivo un "presupuesto humano". El Ministro de Hacienda del país respectivo tendrá que proponer un gasto que dé ocupación a la totalidad de la mano de obra del país, o sea un gasto suficiente para permitir la obtención de la ocupación plena, entendiéndose por ocupación plena una situación tal en la que haya más trabajos vacantes que gente desocupada. Lo anterior debe tomarse sobre la base de que las vacantes son a salarios satisfactorios y de tal naturaleza que induzcan a los desocupados.

Si el Ministro de Hacienda sigue una política de ocupación plena habrá abandonado entonces los dos principios básicos de la finanza pública ortodoxa. A continuación abriremos un paréntesis para examinar estos principios.

Los clásicos persiguieron en materia hacendaria lo siguiente: 1) Gastar lo menos posible y 2) Reducir a un mínimo los impuestos. Los clásicos consideraban el gasto público como completamente improductivo pero necesario en tanto que permitía el mantenimiento

FUNCIONES DE LAS FINANZAS PUBLICAS

del orden interno y aseguraba la defensa del país contra agresiones del extranjero.

El argumento para mantener a su mínimo los impuestos era más elaborado. Los clásicos suponían que las empresas privadas daban ocupación a todos los factores de la producción. De esto se deducía que si el Estado empleaba a los factores, estaría quitándoselos a las empresas privadas. Si el Estado competía por los factores con las empresas privadas, mediante creación de dinero, se originaría un alza de precios bajo la presión de esta demanda adicional, o en otras palabras, se crearía inflación. La situación no sería la misma si el Estado en vez de crear nuevo dinero emplease los ingresos provenientes de los impuestos, caso en el cual la demanda gubernamental de factores de la producción únicamente sustituiría a un gasto privado.

De esto deducían los clásicos que si el Estado gastara por encima de las sumas obtenidas por concepto de impuestos, o sea que si el Estado incurriera en déficit presupuestal, estaría provocando una inflación. Esto quiere decir, en otras palabras, según los clásicos, que el Estado debería mantener en equilibrio su presupuesto y debería asimismo gastar únicamente en tanto que obtuviera impuestos.

El monto de los gastos gubernamentales estaría así determinado por el monto de los impuestos. Los clásicos, sin embargo, tenían su opinión particular con respecto al monto que deberían alcanzar los impuestos. Partían de la base de que los impuestos reducen el monto de los ahorros privados y consideraban que una baja de éstos —es decir, de los ahorros— equivalía a una baja de la inversión privada y a una disminución, por lo tanto, de la acumulación de capital. En tanto que la acumulación de capital determina el progreso económico los clásicos consideraban que los altos impuestos eran desfavorables al progreso económico y que mientras más pequeños fuesen mayor sería la inversión y mayor, por consiguiente, el progreso económico.

En resumen, la opinión de los clásicos en materia de finanzas públicas puede quedar expresada en la siguiente fórmula de Juan Bautista Say: “El mejor de todos los planes financieros consiste en gastar poco y el mejor de todos los impuestos es aquél cuya carga es más reducida.”

EL TRIMESTRE ECONOMICO

Los principios de la finanzas ortodoxa fueron un subproducto de la teoría de la ocupación de los economistas clásicos. Pero una vez que se aceptó la posibilidad de que haya una demanda privada insuficiente, el Estado que persiga una política de ocupación debe estar preparado para gastar más de lo que obtiene de los individuos a través de los impuestos, a fin de darle ocupación a los trabajadores que en otras condiciones estarían desocupados.

En el nuevo presupuesto de ocupación plena deben considerarse los siguientes elementos:

- 1) El gasto privado en consumo,
- 2) El gasto privado en inversión y
- 3) El gasto gubernamental.

Si la suma de estos tres renglones fuese inferior al gasto que es necesario para obtener la ocupación plena, existiría entonces lógicamente un estado de desocupación. En el presupuesto de ocupación plena es necesario agregar un nuevo grupo a los tres ya citados, que correspondería precisamente al gasto adicional necesario para obtener la ocupación plena.

En tanto que el gasto de la comunidad sea insuficiente para absorber todos los recursos productivos y consecuentemente insuficiente para eliminar la desocupación, debe aceptarse que un aumento del gasto gubernamental por encima de las recaudaciones puede originar un alza del ingreso nacional y un grado de ocupación mayor. O sea que el pensamiento clásico de que un presupuesto equilibrado es deseable en todas las circunstancias resulta ya inaceptable cuando la política económica persigue la obtención de la ocupación plena.

Esto nos lleva a analizar las consecuencias de un presupuesto en desequilibrio y, por lo tanto, al estudio de la deuda pública.

En primer lugar distinguiremos entre una deuda interna, o sea cuando los fondos proceden de fuentes del país, y una deuda externa, es decir, cuando las fuentes no son nacionales.

El costo de una deuda interna —o sea el pago de los intereses— tiene que ser cubierto por los individuos. La distribución de este costo depende, por un lado, de quien compre los bonos y, por el otro, de las fuentes de donde proceden las sumas con las que se paga el interés de estos bonos. En el caso de una deuda interna solamente hay una redistribución de ingresos entre quien paga los impuestos y

FUNCIONES DE LAS FINANZAS PUBLICAS

quien recibe el interés, pero el país en su conjunto no pierde nada de sus ingresos en virtud de esta operación. No sucede lo mismo en el caso de una deuda externa. Un país que incurre en una deuda exterior tendrá que ceder una parte de su ingreso corriente mientras paga el capital y los intereses de la deuda. En el caso de una deuda interna, en cambio, no siempre se paga el capital. Un banco está obligado a reembolsar en efectivo a sus depositantes cuando estos así lo soliciten. Pero no necesariamente pagará a todos a un mismo tiempo —a menos por supuesto que el público pierda la confianza en el banco— sino más bien mientras unos retiran sus fondos otros los depositan. Este es el caso de una deuda interna en un país en donde existe un mercado desarrollado para los valores gubernamentales, como es el caso de Estados Unidos e Inglaterra. El tenedor de un valor gubernamental obtiene el reembolso en efectivo de su bono a su vencimiento, en el caso de que no desee renovar su préstamo, pero en condiciones normales siempre hay alguien, ya sean bancos, particulares, etc., dispuestos a tomar su lugar. Existen casos de deudas en las que sólo se paga el interés. Inglaterra, por ejemplo, aún paga intereses sobre la deuda originada en las guerras napoleónicas. Francia, que antes de la guerra de 1914 era generalmente considerada por los ortodoxos como un modelo de nación de finanzas sanas, frecuentemente emitía bonos de renta perpetua.

Si aumenta la deuda de un país a otro habrá un empobrecimiento del país que pide prestado si con los fondos de la deuda no aumenta el capital del país en una suma igual cuando menos. Frecuentemente se dice que cuando aumenta la deuda interna un país ha hecho algo que lo ha empobrecido por el monto de la deuda. Sin embargo, si la deuda interna fuese un signo de pobreza entonces los bonos que la representan serían un signo de riqueza y siendo el monto de la deuda igual al valor de los bonos emitidos el saldo de empobrecimiento o enriquecimiento sería de cero.

Una deuda externa podría ser en cierto sentido una carga para la posteridad si una generación pagase la deuda de la generación anterior o la de cualquier otra. Pero en el caso de la deuda interna no es discutible que la deuda sea una carga para la posteridad porque cuando la posteridad pague la deuda se la estará pagando a sí misma. Una deuda interna puede representar una carga pero solamente en un sentido especial, derivado no de su magnitud sino más

EL TRIMESTRE ECONOMICO

bien de su distribución con respecto a los propietarios de los títulos. Una demanda interna en manos de una minoría, o sea una deuda en virtud de la cual hay una transferencia de fondos a individuos ricos, sería una carga para todos los que pagan impuestos y su existencia sería contraria a una política fiscal de redistribución que tendiera a eliminar las desigualdades de los ingresos. Este parece ser el problema más importante de una deuda interna, o sea el de que su existencia es un vehículo para redistribuir adecuadamente el ingreso. En virtud de una deuda interna puede originarse una transferencia de ingresos del rico al pobre, cuando el que paga los impuestos es el rico y el que recibe el interés de la deuda es la colectividad en su conjunto.

Hemos tocado aquí otra de las funciones de la política fiscal: la de lograr una distribución más justa o menos desigual del ingreso. Examinémosla brevemente.

En el pasado y todavía en algunas sociedades actuales la existencia de una deuda puede considerarse como una carga para la comunidad, porque en virtud de la clase social que tiene los bonos gubernamentales y del carácter de los sistemas impositivos, se origina una transferencia de ingresos de la colectividad en su conjunto hacia los ricos. En Inglaterra se daba el caso, al terminar las guerras napoleónicas, de que una gran parte de los bonos de la deuda estaba en poder de los ricos mientras los impuestos pesaban sobre la población en su conjunto. Esto iba de acuerdo con el pensamiento de los economistas clásicos. Para éstos los impuestos que redistribuían ingresos del rico al pobre equivalían a sacrificar progreso a cambio de satisfacer necesidades presentes. El progreso dependía para los clásicos, según hemos visto, del monto del ahorro, o sea que provenía de la capas más altas de la población, y que si se elevasen los impuestos que pagan los ricos se reduciría el monto de los ahorros y el progreso mismo. Por consiguiente, la existencia de una deuda cuyos bonos fueran propiedad de los ricos y cuyo servicio fuese pagado con las sumas recaudadas de la colectividad en su conjunto era —según los clásicos— una situación favorable para el ahorro, para la acumulación de capital y para el progreso económico.

Como hemos visto, la teoría económica moderna sostiene puntos de vista diferentes a los de los clásicos y la política fiscal persigue

FUNCIONES DE LAS FINANZAS PUBLICAS

una política de redistribución que tienda a nivelar o a hacer menos desigual la distribución del ingreso.

Volvamos ahora a nuestro estudio de la deuda pública, después de haber examinado brevemente la política fiscal de redistribución.

Históricamente hay tres causas principales del crecimiento de la deuda pública: 1) guerras, 2) obras de desenvolvimiento económico y 3) gastos para combatir la desocupación. El por qué el gobierno incurre en déficit en época de guerra está fuera de discusión ya que las consideraciones de carácter bélico se anteponen a cualquier razonamiento propio de una economía de paz. Respecto a las obras de desenvolvimiento económico puede afirmarse en términos generales que los gobiernos incurren en deuda para emprender proyectos de desenvolvimiento económico, cuando no es posible realizar estas obras con sus ingresos corrientes, y, finalmente, los gobiernos han incurrido en deuda para financiar los gastos en obras públicas, o en obras de otra naturaleza que den ayuda directa a los desocupados. Este último puede ser el caso de Estados Unidos después de la crisis de 1929.

El financiamiento de la guerra, el de los proyectos de desenvolvimiento económico y el de los gastos efectuados durante la depresión para combatir la desocupación, se hace principalmente con los fondos procedentes de dos fuentes: 1) Impuestos y compra de bonos con el ingreso nacional corriente y 2) Compra de bonos con nuevo dinero. Tratando de evitar una inflación la fuente primera resulta más conveniente. Sin embargo, si no fuere suficiente para el financiamiento entonces únicamente quedaría la compra de bonos con nuevo dinero. Esto aconteció durante la última guerra. El financiamiento bélico se hizo en Estados Unidos y en otros países en gran parte a través de una inflación controlada.

El crecimiento de la deuda pública en tiempo de guerra es inevitable y se justifica cuando los fondos provenientes de los impuestos y del ingreso nacional corriente, no son suficientes para el financiamiento bélico, pues los motivos de carácter militar se anteponen a cualquier razonamiento económico de tiempo de paz. En tiempo de paz la cosa cambia. Aquí es necesario evitar el aumento de la deuda cuando en virtud de este crecimiento amenace la inflación o se creen problemas desfavorables de redistribución de ingresos. Inevitablemente nos salen al paso dos preguntas: ¿Cuál es el lími-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

te de la deuda? y ¿Cuál es el criterio que ha de determinar ese límite?

Como hemos visto, la política económica de una sociedad moderna tiene por meta inmediata la obtención de un estado de ocupación plena y un régimen más justo de distribución del ingreso. Mientras no se logren ambos objetivos podría decirse que no hay límite al aumento de la deuda gubernamental y que su crecimiento se justificaría en tanto existiesen recursos humanos desocupados, y a que esta desocupación se traduciría en última instancia en un nivel de vida más bajo. Por este motivo Beveridge ha dicho que soportar la desocupación, 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.

Teóricamente podría pensarse en obtener un estado de ocupación plena no sólo mediante el aumento de la deuda sino también a través de una política de redistribución apropiada para este fin. Veamos cómo puede ser esto posible.

La desocupación implica la existencia de recursos humanos que no son demandados por las empresas privadas o por el Estado. Estos recursos serán desperdiciados a menos que se impartan ciertas medidas que capaciten a los individuos para hacer una demanda efectiva. Según los clásicos toda suma ahorrada se canalizaba hacia la inversión. Hoy día la teoría económica no acepta que las sumas ahorradas necesariamente se canalicen hacia la inversión, puesto que son diferentes los motivos que originan el ahorro y los que promueven la inversión. Más bien se acepta que toda suma ahorrada tiende a desviar la corriente del ingreso. Veamos en qué consiste esta desviación. En un momento dado existe un ingreso nacional que si se gasta en su totalidad originará nuevo ingreso por el monto de lo gastado. Pero esta generación de ingreso nacional puede interrumpirse o desviarse si lo que se ahorra —o sea lo que no se gasta en consumo— supera a lo que se invierte. Esto quiere decir, en otras palabras, que la demanda efectiva puede regularse a través del monto del ahorro. Este depende, además de la altura que alcanza el ingreso nacional, de la distribución de éste.

Los economistas clásicos aceptaban la existencia de impuestos que afectan al ahorro y al consumo. Como suponían que los ahorros conducen automáticamente a una creación de capital, conside-

FUNCIONES DE LAS FINANZAS PUBLICAS

raban los impuestos que más repercutían sobre el ahorro como contrarios al progreso económico. Los economistas piensan hoy en forma distinta. Si lo que un país industrial necesita es que baje el volumen del ahorro, para que la inversión corriente sea de una magnitud suficiente para absorber los recursos no aprovechados, entonces la política impositiva debería perseguir la obtención de impuestos que más repercutan sobre el ahorro. Los impuestos de esta naturaleza serían aquellos procedentes de fondos o fuentes de ingresos que en el caso de no haber servido para pagar impuestos hubiesen ido a formar parte de los ahorros. Por este motivo un gobierno que trata de alcanzar la ocupación plena sin necesidad de recurrir a déficit presupuestales, podría redistribuir el ingreso nacional en forma tal que la comunidad nunca ahorrara en exceso de las oportunidades que hubiese para la inversión corriente. Los economistas que han estudiado el problema de cómo obtener la ocupación plena en Gran Bretaña, sin necesidad de recurrir al déficit presupuestal, tienen pocas dudas de que dicha ocupación podría lograrse a la larga por medio de una política redistributiva. Ven, sin embargo, el peligro de que una política de esta naturaleza fuese asociada a una baja en la eficiencia de los empresarios.

Es posible que una vez alcanzado el nivel de ocupación plena el gasto total no fuese ya suficiente para mantener una corriente ininterrumpida de ingresos. Si el problema fuera el de un gasto nacional deficiente, podría pensarse en aumentar la propensión a consumir de la comunidad, fomentar los ingresos gubernamentales que tuviesen un efecto menos adverso sobre la generación del ingreso nacional y los gastos que fueran más favorables para la generación de dicho ingreso, o finalmente recurrir al empréstito. Si este último fuese el caso habría un aumento continuo de la deuda cuyo servicio requeriría cada vez mayores pagos. Muchos economistas ven en este aumento constante del interés de la deuda, un peligro que —según ellos— podría traducirse en la destrucción del sistema, o en la repudiación de la deuda, pues teóricamente podría llegarse a un momento tal en que lo que se pagase por intereses representara una fracción muy importante de los ingresos gubernamentales, lo que podría incapacitar al gobierno para desempeñar adecuadamente sus funciones de carácter colectivo. Claramente se ve que esto sucedería si la deuda aumentase mientras los ingresos gubernamentales per-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

manecieran los mismos. Cabría preguntarse si esto sería así. Todo dependería de la proporción que del ingreso nacional pasara a poder del gobierno a través de los impuestos y demás ingresos corrientes y de la altura del ingreso nacional. Si se dieran constantes las tasas de los impuestos entonces todo dependería de la altura del ingreso nacional: a mayor ingreso nacional mayores recaudaciones y a menor ingreso nacional menores recaudaciones. Considerando constante la tasa de impuestos, los ingresos gubernamentales corrientes, a los que llamaremos para simplificar simplemente impuestos, dependerán del valor de la elasticidad ingreso de los impuestos, o sea de los cambios en lo recaudado por impuestos como consecuencia de las variaciones del ingreso nacional.

La altura que pueda alcanzar la deuda sin que se produzca su repudiación, o se afecte el buen funcionamiento de la economía, es un terreno de las finanzas públicas poco explorado todavía. No faltan los que predicen a cada momento que el desastre es ya inmediato, ni los que sostienen una tesis contraria y ven muy distante el peligro.

Al terminar las guerras napoleónicas, y posteriormente después de la guerra de 1914, la deuda interna de Gran Bretaña ascendía al doble de su ingreso nacional, mientras la mayoría de los economistas predecía un desastre. Esto quiere decir que el límite fué, para muchos, cuando menos de dos —dos de deuda por uno de ingreso nacional. Siendo las economías de los diversos países tan diferentes no podría aceptarse una relación fija entre deuda e ingreso como patrón de medida del límite de crecimiento de la deuda. El límite está dado por la relación de deuda con respecto a ingreso, pero esta relación depende de cada país y de cada momento histórico. Además, el monto de la deuda no da mucha luz por sí mismo y es necesario conocer también las fuentes del financiamiento de la deuda, el destino que se les da a los fondos, el grado de ocupación, las fuentes de donde proceden los impuestos que van a servir para pagar el interés de la deuda y, finalmente, la clase social de los tenedores de los bonos representativos de la deuda.

El grado de ocupación y el destino de los fondos es importante para saber la facilidad o dificultad de que aumente la producción en virtud de la deuda misma. El conocimiento de las fuentes del financiamiento es también muy importante. Si se financia la deuda con dinero nuevo se estará siguiendo una política de carácter infla-

FUNCIONES DE LAS FINANZAS PUBLICAS

cionario, aunque todo depende en última instancia del grado de ocupación a que haya llegado la economía. Tampoco puede afirmarse categóricamente que el financiamiento de la deuda con fondos procedentes del ingreso corriente, tenga tendencias deflacionarias, al reducir el poder de compra de los individuos. Para esto es necesario saber cuál es el grupo social que ha hecho la suscripción. Si ha sido el pobre entonces podría suponerse que bajará la demanda de bienes de consumo. Si es el rico podría esperarse no una baja en la demanda de bienes de consumo sino una baja del ahorro. También es importante el destino de los fondos, porque si al gastarse éstos se va a originar un aumento de los ingresos de aquellos individuos que tienen ingresos reducidos, aumentaría la demanda de bienes de consumo, pero si los fondos van a poder de individuos con elevados ingresos podría esperarse más bien un alza de los ahorros.

Generalmente se reconoce que la existencia de una deuda elevada es de carácter deflacionario, en tanto que los intereses se pagan con impuestos. Se dice que al obtener los fondos para el pago de los impuestos, se transfieren ingresos de los individuos que gastarían una gran proporción de este ingreso en consumo, hacia los tenedores de los bonos, quienes gastarán una proporción menor. Para que este argumento fuese correcto sería necesario que los impuestos los pagaran los individuos con pequeños ingresos, mientras los que reciben el interés tuvieran altos ingresos. Si los que pagan los impuestos son los ricos y los que reciben el interés son los pobres, existirían más motivos para pensar que una deuda elevada es inflacionaria en sus efectos. El argumento deflacionario se lleva adelante sobre la base de que hasta ahora los que pagan impuestos tienen en promedio un ingreso menor que el de aquellos que reciben el interés. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que la sola existencia de títulos representativos de una deuda no produce inflación, pues es el gasto el único que puede originarla. Por este motivo la sola existencia de una deuda nacional elevada no puede considerarse en sí misma un factor inflacionario; más bien lo que puede ser inflacionario o deflacionario, según el caso, es el efecto de la deuda sobre la generación o la destrucción de ingresos, entendiendo por generación de ingresos toda suma de dinero que tienda a aumentar o a continuar la corriente del ingreso y por destrucción toda suma que tienda a desviar esta corriente.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

Para muchos la alternativa de lanzar empréstitos son los impuestos mismos. El argumento se ha elaborado principalmente alrededor de los gastos en bienes de capital. Examinémoslo más de cerca.

Se afirma que la justificación de lanzar empréstitos, para emprender gastos de capital, descansa en que con tales gastos se obtiene un bien duradero cuyos servicios benefician a la comunidad durante un largo período de tiempo. Se supone que estos servicios representan una adición a la producción nacional, que equilibra el pago de intereses de la deuda incurrida. Pero la validez de este argumento, se dice, depende del tipo de inversión, porque la contrapartida del pago de intereses es la capacidad de pagar impuestos de la economía, y no los beneficios que se obtengan con una carretera o con un jardín público, por ejemplo. Inclusive se agrega que la mayor capacidad de pagar impuestos, necesaria para cubrir el servicio de la deuda, está muy lejos de ser idéntica con un mejor servicio de carreteras o mayores facilidades de recreo de la comunidad. Este es un terreno muy peligroso en el que la discusión se circunscribiría alrededor del punto en que una carretera, un jardín público, etc., elevan la producción y la capacidad de pagar impuestos de la comunidad. Considerándose que con estos bienes de capital no se crean nuevos objetos gravados por impuestos, ni se aumentan las bases existentes de los mismos, los únicos proyectos de capital que se justificarían, con los fondos procedentes de empréstitos, serían los autoliquidables, entendiendo por tales los bienes cuyos servicios pueden venderse a un precio tal que permita cubrir los pagos del interés del capital y su amortización.

La inversión gubernamental puede realizarse también, no con los fondos obtenidos mediante empréstitos, sino con los que se obtuvieran de impuestos. Si la decisión se va a hacer en el sentido de que sólo se justificarían los empréstitos cuando con los fondos obtenidos se fuese a producir un bien de capital autoliquidable cuyos servicios fueran a aumentar la capacidad de pagar impuestos de la comunidad, entonces el problema sería simple.

En la decisión entre empréstitos por un lado, e impuestos por el otro, como forma de financiar un bien capital, quizás conviniere tener presente las perspectivas de desarrollo y las necesidades actuales y probables de la comunidad. En una comunidad con un ingreso actual relativamente bajo, pero con grandes posibilidades de

FUNCIONES DE LAS FINANZAS PUBLICAS

crecimiento, se justificaría más el empréstito que en una comunidad con un elevado ingreso actual y con pocas perspectivas de crecimiento. El financiamiento a través de los impuestos tiene el defecto de que limita los proyectos públicos. En un país con un reducido ingreso nacional, pero con grandes posibilidades de desarrollo, los impuestos no son suficientes para fomentar el desenvolvimiento económico como podrían serlo junto con los empréstitos.

Hemos examinado ya la política fiscal de ocupación, la de redistribución de ingresos y nos hemos detenido en el estudio de la deuda pública. En las líneas que siguen examinaremos muy brevemente la política fiscal anticíclica, para señalar, por último, los más importantes desenvolvimientos en materia de política fiscal en algunos de los principales países del mundo y el carácter de la política fiscal de México.

Vimos que para los economistas clásicos es deseable un presupuesto en equilibrio en todas las circunstancias. Vimos también que la existencia de un presupuesto en equilibrio es ya inaceptable cuando se persigue una política económica de ocupación plena. Ahora veremos por qué resulta igualmente inaceptable cuando se sigue una política fiscal anticíclica.

Como las recaudaciones gubernamentales son una función del ingreso nacional, y como éste es relativamente alto durante la prosperidad y bajo en la depresión, las recaudaciones gubernamentales serían, por consiguiente, altas en la prosperidad y bajas en la depresión. Si lo que se desea es mantener un presupuesto en equilibrio, los gastos gubernamentales, determinados por la capacidad impositiva de la nación, alcanzarían —como sucede con el ingreso nacional y con las recaudaciones mismas— un alto nivel en la prosperidad y un bajo nivel en la depresión. Pero si el gobierno gasta poco en la depresión y mucho en la prosperidad, estará entonces intensificando la depresión, la prosperidad y en general la inestabilidad económica. De aquí se deduce que si restringe sus gastos durante la prosperidad y los intensifica durante la depresión podrá conseguir que las fluctuaciones cíclicas sean menos intensas. Cuando el gobierno realiza una política económica de esta naturaleza, estará siguiendo una política anticíclica de gastos, o sea aquella política en virtud de la cual los gastos gubernamentales varían en sentido opuesto al del ingreso generado por la economía privada. Respecto a las recauda-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

ciones también puede hablarse de una política anticíclica, entendiéndose por tal una política fiscal que tienda a reducir la carga tributaria durante la depresión y a aumentarla durante la prosperidad. Se ha llegado a pensar inclusive en la creación de superávit durante la prosperidad y de déficit presupuestales durante la depresión. Tal es, a grandes rasgos, la política fiscal anticíclica.

Los problemas relacionados con la política fiscal no se han circunscrito al campo teórico de la economía únicamente, pues numerosos son los países que los han llevado al campo práctico. A continuación reseñaremos brevemente lo que al respecto se ha hecho en Estados Unidos, Inglaterra, Canadá, Australia y Suecia.

ESTADOS UNIDOS: La responsabilidad del Gobierno de Estados Unidos para promover el máximo de ocupación y de producción, se asienta en la Ley Murray de ocupación plena y en la Ley de Ocupación de 1946.

En esta última se establece el deber que tiene el Presidente de la República para informar al Congreso —al comenzar cada sesión regular— sobre lo siguiente: 1º Los niveles de ocupación, producción y poder de compra que están obteniéndose y los niveles necesarios para crear y mantener condiciones bajo las cuales se dé oportunidad a todos los que busquen trabajo y puedan trabajar; 2º Las tendencias de los niveles de ocupación, producción y poder de compra; 3º La situación económica del año precedente y su influencia sobre la ocupación y 4º El programa para llevar adelante la política consignada en la Ley de Ocupación.

En esta Ley no se precisa la política que se seguirá en materia impositiva, de gastos o de empréstitos. Simplemente se asienta la responsabilidad gubernamental para mantener el nivel de la ocupación, y se establece que el Presidente y el Congreso examinarán, al comenzar cada período de sesiones, el programa gubernamental y el procedimiento para promover un alto nivel de ocupación y producción.

INGLATERRA: Para este país nos basaremos principalmente en el Libro Blanco sobre Política de Ocupación, del año de 1944. En este documento el gobierno acepta como uno de sus principales objetivos y responsabilidades, el mantenimiento de un alto y estable nivel

FUNCIONES DE LAS FINANZAS PUBLICAS

de la ocupación después de la guerra. Tanto en este libro como en el de Sir William Beveridge, sobre la Ocupación Plena en una Sociedad Libre, publicado en el año de 1945, se reconoce que no existirá el problema de la desocupación durante algunos años, debido a que la destrucción causada por la guerra, la escasez de casas y otras construcciones, las necesidades de la reconstrucción, la demanda diferida, etc., mantendrán la actividad económica automáticamente en un alto nivel durante algún tiempo. Se hace notar, sin embargo, que cuando la producción satisfaga todas las necesidades presentes, no se logrará ya la obtención de un nivel de actividad adecuado, en forma automática, sino que será necesaria la aplicación de una política deliberada hacia ese fin.

Se reconoce asimismo que es fácil que el gobierno gaste por el monto necesario para alcanzar un gasto nacional que sea suficiente para la ocupación plena. Pero se ve, por otra parte, que no es fácil en cambio asegurar: 1º Que el gasto sea útil y productivo; 2º Que los recursos se utilicen del mejor modo posible; 3º El mantenimiento de una relación apropiada, por lo que respecta a las prioridades sociales, entre el gasto público y el privado; 4º Que se absorban aquellos desocupados que quedan sin trabajo cuando haya fluctuaciones en el gasto privado y 5º La estabilidad de la moneda. En el Libro Blanco se hace notar, además, que la inversión privada y la balanza de pagos son los dos renglones más difíciles de controlar.

Los principios que guían la política británica se encuentran enunciados en el Libro Blanco en la siguiente forma. La política gubernamental debe tender a: 1º Evitar una balanza de pagos desfavorable, mediante la cooperación internacional; 2º Limitar las fluctuaciones de la inversión privada; 3º Planear por adelantado la inversión pública, para que compense tan efectivamente como sea posible las fluctuaciones que no puedan evitarse en la inversión privada y 4º Prepararse para hacer frente a una baja del gasto de los consumidores, si se redujera la inversión.

La política que se propone en materia financiera es más o menos la siguiente: no se intenta mantener el equilibrio del presupuesto cada año. Más bien se espera que el Ministro de Hacienda examine las condiciones que prevalecen en el comercio y en la ocupación, antes de elaborar su presupuesto. La política que se propone en el Libro Blanco incluye la posibilidad de déficit presupuestales en

EL TRIMESTRE ECONOMICO

un año particular. Respecto al límite del empréstito público, se afirma que todo depende de la magnitud del interés de la deuda en relación con el aumento del ingreso nacional. Se agrega que en un país en el que el ingreso nacional está subiendo, se puede permitir un aumento de la deuda total sin que esto signifique necesariamente una mayor carga de la deuda.

CANADÁ: El gobierno canadiense elaboró dos documentos sobre el problema de la ocupación. El 1º fué presentado por el Ministro de Reconstrucción al Parlamento, en abril de 1945, y se refiere a los problemas de ocupación e ingreso, y el 2º fué elaborado en agosto de 1945, por la Conferencia de las Provincias del Dominio, y trata de los problemas de la reconstrucción. En el primero de los documentos citados el gobierno anunció como principal objetivo de la política gubernamental, la adopción de un alto y estable nivel de la ocupación y del ingreso. El gobierno, sin embargo, se encuentra consciente de las dificultades inherentes a una política de esta naturaleza, en vista de las fluctuaciones del comercio de exportación y de las fluctuaciones estacionales. El gobierno, se afirma en estos documentos, está inaugurando una nueva política que requiere que se le conozca y apoye públicamente. En los años por venir, y a medida que aumente la experiencia en políticas de esta naturaleza, será ya posible obtener resultados más favorables que los que se esperan ahora.

El gobierno trata de obtener niveles de ocupación e ingreso muy por encima de los que prevalecían antes de la guerra, y consecuentemente será necesario un gasto gubernamental mucho mayor que el de entonces. Las medidas más importantes consignadas en los planes gubernamentales, tienden a estabilizar los mercados y el poder de compra mediante créditos a la exportación; realizar una política de inversiones públicas y hacer un mayor gasto de carácter social, programa que requerirá, en su conjunto, de fuertes desembolsos. El gobierno está preparado no solamente para aceptar déficit en el presupuesto, sino aún más, deliberadamente tratará de producirlos cuando amenace una depresión, a fin de darle a la economía el estímulo que necesita. En materia de política fiscal anticíclica se hace notar lo siguiente: el presupuesto gubernamental moderno debe ser el arma clave de la economía. Su influencia es de tal naturaleza

FUNCIONES DE LAS FINANZAS PUBLICAS

que si se permitiese que fluctuara en relación directa con el gasto de la economía privada, se exagerarían las fases de prosperidad y depresión hasta un nivel desastroso.

AUSTRALIA: En Australia se han elaborado dos documentos relativos a la política de ocupación plena. El primero fué presentado al Parlamento en abril de 1945, por el Profesor Copland, Consejero del Primer Ministro, y es un informe intitulado "Algunos Problemas de Política Económica". El segundo se presentó en mayo de ese mismo año y es un documento gubernamental sobre la ocupación plena en Australia. En este último se hace mención de que al aceptar esta política, el gobierno adquiere la responsabilidad de estimular el gasto en bienes y servicios, en la magnitud necesaria para mantener la ocupación plena.

En ambos documentos se clasifican las fuentes del financiamiento de la ocupación plena en tres grupos: 1º Impuestos; 2º Empréstitos lanzados al mercado de capitales y 3º Empréstitos con el banco central. Respecto a los impuestos, se afirma que constituyen la fuente principal de fondos, y que su monto debería ser de tal naturaleza que se asegurase una distribución más justa de los ingresos. Se dice, además, que los impuestos deberían ser de tal magnitud que cubriesen los gastos corrientes y permitieran también la creación de bienes de capital. Acerca de los fondos provenientes de empréstitos se comenta lo siguiente: bajo ciertas circunstancias los fondos provenientes del mercado de capitales pueden no ser adecuados para financiar el volumen de la inversión pública que sea necesario. Si la inversión privada y el ingreso nacional estuvieran declinando, y si las recaudaciones bajasen también y se contrajera el mercado de capitales, existiría solamente una fuente para el financiamiento: los préstamos provenientes del banco central. La influencia de estos préstamos es en dos direcciones: 1º Manteniendo el volumen de la ocupación y del gasto nacional a través de la inversión pública; y 2º Eliminando la astringencia del mercado de capitales. En cuanto al argumento de que tal política causaría inflación, los economistas australianos distinguen entre: 1º Una expansión del crédito a fin de mantener a la gente ocupada, y 2º La continuación de esta política una vez que se hubiese logrado mantener el volumen de la ocupación en un alto nivel.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

SUECIA: A principios de 1944 se integró la Comisión de Planeación Económica para la Postguerra, para estudiar las medidas que deberían impartirse en materia de ocupación. En los estudios realizados por esta Comisión, se le dedica una importancia muy grande a las obras públicas, pero se hace notar, sin embargo, que éstas frecuentemente se han improvisado y, por lo tanto, están mal planeadas, derivando la colectividad sólo un limitado beneficio económico y social. El resultado de todo esto es un desperdicio de los recursos económicos. Por otra parte, hacen notar que un país como Suecia, cuyo gobierno es propietario de numerosas industrias y empresas, está en una situación especialmente favorable para realizar una inversión pública benéfica, dentro de su programa general de ocupación; y que las inversiones públicas deberían realizarse siguiendo una dirección opuesta a la de las inversiones privadas. Bajo las recomendaciones de la Comisión, la tarea de coordinar las inversiones públicas se encomendó a un nuevo organismo, el Consejo para la Planeación de las Obras Públicas, al cual le rendirán oportunamente las autoridades gubernamentales, sus proyectos y necesidades en materia de inversión pública. La inversión pública se mira como una medida para compensar principalmente las fluctuaciones de la inversión privada y de las exportaciones. Existen proyectos, por otro lado, para promover los gastos en consumo, como política para combatir la depresión. Actualmente se están haciendo planes para subsidiar las compras de los consumidores de bienes duraderos, tales como muebles, refrigeradores, aparatos eléctricos, etc.

Lo que logren estos países en materia de ocupación plena, eliminación del ciclo económico y redistribución del ingreso está, sin embargo, todavía por verse.

Ahora unas cuantas palabras sobre México.

México no se ve afectado como los países industriales por desocupaciones en masa, pero en cambio se ve afectado por el nivel de vida tan bajo de sus habitantes. El bajo nivel de vida se pone de manifiesto cuando sabemos que el ingreso *per capita* es en México muy inferior al de los países industriales, y cuando además observamos que no obstante que nuestra población agrícola representa las $\frac{2}{3}$ partes de la población total, solamente produce $\frac{1}{5}$ parte del ingreso nacional. Esto quiere decir, por otra parte, que nuestra

FUNCIONES DE LAS FINANZAS PUBLICAS

población campesina prácticamente no ahorra. Además, tampoco están en condiciones de ahorrar los grupos de ingresos más bajos, dedicados a otras actividades. El resultado de todo esto es que el volumen del ahorro nacional resulta muy reducido en México. Por otro lado, la existencia de inversiones extranjeras reduce más aún el volumen del ahorro propiedad de la nación, pues los inversionistas extranjeros generalmente exportan sus ganancias en vez de reinvertirlas en el país, en cuyo caso se hubiese intensificado el desenvolvimiento económico de México. Finalmente, estos ahorros —hechas ya las deducciones correspondientes— no siempre se canalizan hacia la inversión o hacia la inversión más satisfactoria. Todo esto ha originado una débil capitalización en México, con su consecuencia: bajo nivel de vida.

En los últimos años el gobierno mexicano atacó este problema mediante una política de inversiones públicas —obras públicas tendientes no como en el caso de los países industriales a aliviar la desocupación, sino más bien a capitalizar. Se partió de la base de que era necesario intensificar el desarrollo económico del país, más aceleradamente de lo que podría hacerlo el reducido volumen del ahorro que se canaliza con fines productivos.

El financiamiento de esta política de inversiones públicas requirió la emisión de empréstitos, forma en la cual se obtuvo más de la tercera parte de la totalidad de los fondos invertidos (último sexenio). La adquisición de los valores públicos emitidos en virtud de estos empréstitos, la hicieron principalmente los bancos oficiales, dada la debilidad del mercado de capitales, originando directa o indirectamente una creación de dinero. Fué a través de esta creación de dinero —mediante la cual se obtenían ahorros forzados—, como pudo lograrse la creación de capital, meta de las obras públicas.

Pero al hablar de los tenedores de los valores representativos de la deuda pública hemos ya entrado a la política fiscal de redistribución.

Mientras hace quince años los impuestos indirectos representaban en México como las $\frac{2}{3}$ partes de la totalidad de los ingresos de la Federación, y los impuestos directos menos del 10 %, hoy día —es un cálculo del año de 1944— representan 40 % los indirectos y 30 % los directos, en números redondos. Lo anterior revela que no obstante lo logrado en los últimos años, la mayor parte de las

EL TRIMESTRE ECONOMICO

recaudaciones siguen siendo todavía regresivas y de un carácter tal que agravan las desigualdades de los ingresos. Además —y a esto le está dando una gran atención el nuevo régimen—, aun en el caso de los impuestos directos hay muchas evasiones en los grupos más altos de ingresos.

Todo esto revela que nuestro régimen fiscal no logra todavía una satisfactoria redistribución de ingresos, desde el punto de vista de las recaudaciones. Desde el punto de vista del interés de la deuda, quienes tienen en su poder los títulos representativos de los empréstitos son principalmente las instituciones de crédito oficiales, las cuales llevan a cabo tareas de carácter social que benefician a la colectividad en su conjunto.

Respecto a la política fiscal anticíclica, lo siguiente: Los gastos gubernamentales en inversiones públicas han sido de carácter más bien cíclico —entendiendo por política cíclica de gastos aquella en virtud de la cual los gastos gubernamentales varían en relación directa, o en igual sentido cuando menos, que los gastos de la economía privada—, pues se iniciaron durante la recuperación, con la administración del General Rodríguez y principalmente durante el régimen del General Cárdenas, y se han continuado hasta la actualidad sin interrupción. Debe citarse una vez más que los gastos en inversiones públicas no son en México un instrumento que elimine o compense las fluctuaciones del ciclo económico, sino más bien un medio para lograr la capitalización interna.

Quiero cerrar esta exposición con una crítica a la política de inversiones públicas seguida por el gobierno mexicano en los últimos años.

Una vez emprendidas las obras públicas, es difícil que se suspendan, pues esto significaría desperdicio en un país en que hay escasez de fondos. No puede criticársele tanto al gobierno por no haber suspendido sus inversiones públicas una vez que se estaba entrando en la inflación, como por no haber planeado inversiones flexibles, es decir, a corto, mediano y largo plazo, que permitieran interrumpir, o cuando menos disminuir, el programa de las obras públicas en el momento necesario, sin la mayor transcendencia. Una política de esta naturaleza parece ser, por lo tanto, la indicada en un país como el nuestro en donde las obras públicas se hacen con fines de capitalización.