

LAS FINANZAS PUBLICAS Y EL INGRESO NACIONAL

RAÚL ORTIZ MENA

México

I

EL concepto tradicional de presupuesto tiene el defecto de omitir o no mostrar la influencia de las distintas clases de ingresos y egresos sobre el sistema económico en su conjunto —sobre el ingreso nacional—, pues a cada peso recaudado y a cada peso gastado se asigna la misma importancia, respectivamente, sin tener en cuenta su procedencia y destino. Es decir, se considera que cualquier recaudación tiene un mismo efecto destructor de ingresos y cada gasto un efecto generador de ingresos igual; o sea, que el multiplicador opera con un valor uniforme en el caso de todas las recaudaciones gubernamentales y también con un mismo valor para todos los gastos del gobierno.

En este trabajo se examinará esta influencia de las recaudaciones y gastos gubernamentales sobre el ingreso nacional.

II

Los principios de la finanza ortodoxa y los de la política fiscal moderna se basan en la teoría económica clásica y moderna, respectivamente.

La teoría económica clásica sostiene que siempre hay compradores para los bienes y servicios producidos por una comunidad. Un individuo obtiene un ingreso. Si este ingreso lo destina en su totalidad a la compra de bienes y servicios, la producción tendrá salida en el mercado. Pero si destina sólo una fracción de este ingreso a la compra de bienes y servicios, aparentemente una parte de la producción, equivalente a las sumas ahorradas, no tendrá salida en el mercado. Los clásicos afirmaban, sin embargo, que los recursos reales no adquiridos en virtud del ahorro serían utilizados por los

EL TRIMESTRE ECONOMICO

empresarios para comprar bienes de capital, o sea que por cada suma ahorrada existiría siempre una suma invertida.

Según los clásicos, mientras más pequeño fuera el presupuesto, mejor. Esto porque los impuestos afectan al ahorro privado y se consideraba que una disminución de éste traía consigo una baja de la inversión. Suponían, además, que los impuestos más indeseables y destructivos son los que más afectan el ahorro privado, es decir, los impuestos extraordinarios sobre la renta, los impuestos sobre las herencias y en general todos aquellos que más repercuten sobre las clases ricas. Por el contrario, consideraban que los impuestos indirectos afectaban primordialmente el consumo y, por consiguiente, no eran perjudiciales.

En contra del pensamiento clásico se acepta ahora que ciertas personas pueden ahorrar sin que, en virtud del ahorro, se utilicen los recursos no comprados. Las sumas ahorradas no se invierten necesariamente, puesto que las decisiones de ahorrar son distintas a las decisiones de invertir y están regidas por motivos diferentes. Según la teoría económica moderna, la abstención del consumo ya no conduce a una acumulación de capital. Por el contrario, el ahorro puede originar desocupación, baja del ingreso nacional y disminución de la inversión. Ya no se afirma que lo que los individuos no consumen lo utilizarán los empresarios en inversiones; ahora se dice: a menos que los individuos consuman los empresarios se rehusarán a invertir.¹

III

En cualquier presupuesto gubernamental se registra el valor nominal de los ingresos y egresos del poder público. Esto, como vimos, tiene el defecto de no mostrar la influencia de las distintas clases

¹ Ver E. F. Schumacher, "Public Finance, Its Relation to Full Employment", *The Economics of Full Employment*, The Oxford University Institute of Statistics, Oxford, 1945, pp. 88-89.

FINANZAS PUBLICAS E INGRESO NACIONAL

de ingresos y egresos sobre el sistema económico en su conjunto. A esta influencia se le tiene en cuenta en el presupuesto que podemos llamar de ingreso nacional, en donde aparecerían los ingresos y egresos gubernamentales no a su valor nominal, sino a su valor-ingreso. Se entiende por valor-ingreso de las recaudaciones y gastos del gobierno el valor que resultaría de multiplicar el valor nominal de dichas recaudaciones y gastos por el coeficiente-ingreso, que sería aquél que determinaría su efecto sobre la generación del ingreso nacional. Para aclarar estas ideas daremos un ejemplo más adelante.

El presupuesto nominal puede estar en equilibrio mientras el presupuesto-ingreso muestra un desequilibrio, y viceversa. Ambos presupuestos estarán en equilibrio sólo en el caso de que el coeficiente ingreso sea igual a la unidad.

El efecto neto de todas las recaudaciones gubernamentales sobre la generación del ingreso nacional es negativo. Por el contrario, el efecto neto de todos los gastos gubernamentales es positivo. Lo primero es así porque en virtud de la recaudación de fondos el gobierno restringe la capacidad de consumo e inversión de la economía. Lo segundo porque como consecuencia de sus gastos el gobierno amplía esta capacidad. La magnitud en que se vean afectados el consumo y la inversión en virtud de las recaudaciones y gastos dependerá del valor del coeficiente-ingreso de unas y otros.

Supóngase que las recaudaciones gubernamentales ascienden a 400 millones de pesos por el rubro *A* y a 600 millones por el *B*; las primeras con un coeficiente-ingreso de 2 y las segundas con uno de 3; y que los gastos se distribuyen en *C* por valor de 500 millones y en *D* por valor de 500 millones también, con un coeficiente de 2 y 3, respectivamente. El presupuesto nominal se encontrará en equilibrio, pues habrá 1,000 millones de recaudaciones y 1,000 millones de gastos. El presupuesto-ingreso no estará en equilibrio. El valor-ingreso de las recaudaciones será de (400×2) más (600×3) , o sea de 2,600. El de los gastos de (500×2) más (500×3) , o sea

EL TRIMESTRE ECONOMICO

2,500. La diferencia indicará que en el proceso recaudación-gastos el valor-ingreso tuvo un valor negativo de 100 millones. Es decir, la suma del ingreso nacional de todos los períodos de generación del ingreso nacional que se vean afectados en virtud de las recaudaciones y gastos señalados sería inferior, *ceteris paribus*, en 100 millones de pesos a lo que sería si se hubiese logrado el equilibrio en el presupuesto-ingreso. Si el valor-ingreso de las recaudaciones fuera de 2,500 y el de los gastos de 2,600 el valor-ingreso neto sería positivo, *ceteris paribus*, en 100 e indicaría que la suma del ingreso nacional de los períodos de generación afectados sería mayor en 100 millones de pesos a lo que hubiese sido de haber existido un equilibrio en este presupuesto.

Del examen anterior no debe deducirse que el ingreso nacional de los períodos afectados variará en la magnitud del saldo cada vez que haya una diferencia entre el valor-ingreso de las recaudaciones y el de los gastos gubernamentales. Esto no es así porque hay otros muchos factores que están influyendo en la determinación del ingreso nacional, además de las recaudaciones y gastos gubernamentales. Lo único que puede afirmarse es que si la influencia neta de todos los demás factores fuese nula, cosa que no sucede en la realidad, el ingreso nacional subiría o bajaría en relación con el saldo del presupuesto-ingreso.

El equilibrio, déficit y superávit del presupuesto-ingreso están medidos en unidades de valor-ingreso, las cuales, como hemos visto, se calculan a través del coeficiente-ingreso. Este coeficiente registraría todas las influencias que una determinada recaudación o gasto tuvieran sobre el consumo e inversión, así como las influencias recíprocas de uno y otra. La determinación cuantitativa de todas estas influencias es imposible de hacerse y por ello el coeficiente-ingreso no pasa de ser, por ahora, un valor importante sólo para la teoría. Esto mismo podría decirse del presupuesto-ingreso, cuyos valores se basan en los del coeficiente-ingreso. Esto es correcto si en dicho presupuesto se busca la precisión que existe en el presupuesto no-

FINANZAS PUBLICAS E INGRESO NACIONAL

minal. El hecho de que no se logre esta precisión no quiere decir que no pueda perseguirse otro objetivo: el estudio de las consecuencias lógicas de las decisiones financieras que se hacen en el presupuesto nominal a fin de obtener conclusiones para la política fiscal.

Pensemos en el ingreso nacional como una corriente de bienes y servicios, medidos por sus valores monetarios. Ciertos factores mantienen ininterrumpidamente esta corriente y otros la desvían. No habrá desviación cuando una persona gaste su salario —en bienes de consumo, por ejemplo— tan rápidamente como lo recibe. Ni la habrá tampoco cuando una empresa distribuya el dinero recibido por la venta de sus productos entre salarios, materias primas, dividendos, etc., y este dinero se gaste. Habrá desviación sólo cuando parte de los salarios o del ingreso recibido por la empresa por la venta de sus productos no se gaste en su totalidad. Pero puede quedar compensada si una suma de dinero equivalente a la no gastada entra a la corriente del ingreso por gastos en nuevas plantas y equipo, renovaciones, ampliaciones, etc.

Toda suma de dinero que tienda a aumentar o a continuar 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. Nuestro problema a investigar son las entradas y gastos gubernamentales en sus efectos de generación y destrucción del ingreso.

La mayoría de las entradas gubernamentales son destructoras de ingreso, al menos en parte. Si un gobierno no hubiese obtenido fondos por concepto del impuesto sobre la renta, por ejemplo, los fondos se habrían destinado en parte al consumo y en parte al ahorro. La parte que fuese a aquél o a éste dependería de la progresividad del sistema impositivo, correspondiendo una proporción mayor al ahorro en un sistema progresivo de la que sería en uno no progresivo. Bergson, por ejemplo, encontró que en Estados Unidos un impuesto sobre la renta adicional reduciría los ahorros en 30.4 %

EL TRIMESTRE ECONOMICO

del impuesto si la carga fuese proporcional al ingreso y en 60.7% si la carga fuera progresiva.² Sin embargo, existe un momento en que, no obstante que siga aumentando la progresividad, los ahorros se verían afectados sólo en forma muy limitada en virtud de la progresividad misma.³

Un impuesto sobre el consumo va a afectar a individuos con ingresos elevados tanto como a individuos con ingresos reducidos. Los grupos más bajos de ingresos generalmente gastan en consumo una suma superior a la de sus ingresos. La siguiente clase sería la de aquellos que gastan en consumo una suma igual a la de su ingreso. En los grupos siguientes el ingreso es ya más elevado que el consumo.⁴ Esto nos indica que a medida que los ingresos son mayores la proporción que los individuos destinan al consumo va disminuyendo, o sea que, si no hubiese impuesto al consumo, una parte de los fondos se destinaría al consumo y otra al ahorro. Es muy importante saber la clase de producto sobre cuyo consumo se obtiene el impuesto, pues no sería el mismo caso tratándose de un producto como el maíz, que es de consumo general, que de un artículo de lujo, que es consumido por los grupos más elevados de ingresos.

En los impuestos indirectos la carga puede ser llevada por el consumidor. En este caso el consumo y el ahorro serían mayores que si no se hubiera obtenido el impuesto. En casi todos los demás impuestos sucede cosa semejante. En un cálculo para Gran Bretaña se encontró que en niveles de ocupación plena un cambio propor-

² A. Bergson, "The incidence of an income tax on saving", *Quarterly Journal of Economics*, febrero de 1942, p. 340.

³ R. A. Musgrave, *Measuring the impact of the personal income tax on savings*, noviembre de 1944, p. 8. Trabajo inédito.

⁴ Para ver esto con claridad proyéctese gráficamente la función consumo. En las abscisas anótese el ingreso y en las ordenadas el consumo. Trácese una recta a 45° de los ejes. Compárese esta línea con otra punteada que, partiendo de un punto encima de cero en las ordenadas, corte a la línea anterior en cierto lugar. Antes de cortarla el consumo será mayor que el ingreso, al cortarla será igual y después del corte menor.

FINANZAS PUBLICAS E INGRESO NACIONAL

cional de todas las tasas de los impuestos que tuviera por consecuencia aumentar (o disminuir) los ingresos gubernamentales en 100 millones de libras esterlinas habría originado en la década anterior a la guerra una disminución (o aumento) de 73 millones en el consumo y de 27 millones en el ahorro. Si se hubiera tratado de impuestos directos, los cambios habrían sido: consumo 60 y ahorro 40; y si hubiesen sido impuestos indirectos: 84.5 y 15.5 millones, respectivamente.⁵

El gasto nacional es la suma del consumo y la inversión bruta. Hemos visto como los impuestos afectan al consumo. Su influencia sobre la inversión es también importante. Hay muchos motivos por los cuales los impuestos pueden originar un cambio en la inversión. Un impuesto sobre las ganancias extraordinarias puede ser un ejemplo. Otro lo sería el impuesto sobre la renta, que afecta también el aliciente para invertir, tanto directa, a través de los ingresos actuales de los capitalistas, como indirectamente a través del consumo. Los ingresos netos actuales de los capitalistas son mayores, *ceteris paribus*, en el caso de un sistema no progresivo que en el de uno progresivo. En cambio el consumo es mayor, *ceteris paribus*, en un sistema progresivo que en uno regresivo.

Los impuestos pueden influir también sobre el tipo de interés y a través de éste puede afectarse la inversión. Si con los fondos con los que se pagaron impuestos iban a demandarse valores, el precio de éstos sería menos elevado de lo que habría sido si no se pagaran impuestos, y el tipo de interés mayor de lo que habría sido en aquel caso. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que en la práctica la tasa de interés tiene una influencia pequeña.

En algunas ocasiones, los ingresos gubernamentales no afectan ni al consumo ni a la inversión mientras los fondos no se gasten. Este sería el caso, por ejemplo, de la creación de dinero por el banco central. En el caso de los fondos que obtiene el gobierno a través

⁵ William H. Beveridge, *Full employment in a free society*, Nueva York, 1945, p. 141.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

de empréstitos muchos aceptarían que dichos fondos no afectarían el consumo en el caso de que no hubiese habido el empréstito. Pero esto no es del todo exacto, pues refiriéndonos a algunos bonos emitidos durante la guerra y, más claramente, tratándose de ahorros obligatorios, el dinero prestado al gobierno se habría gastado en consumo, al menos en parte.

Es interesante observar que el cambio de determinada clase de impuesto por otro distinto afecta el gasto nacional. Basta citar como ejemplo que con la existencia de un impuesto progresivo sobre la renta se logra, *ceteris paribus*, un mayor gasto de los consumidores que con la de un impuesto al consumo, porque una parte considerable del dinero que entra en la Tesorería en virtud del impuesto sobre la renta se habría ahorrado de no haber existido este impuesto. Es decir, el cambio de un impuesto al consumo por un impuesto sobre la renta progresivo provocaría un aumento del consumo de la comunidad. Por consiguiente, una política fiscal que persiga un aumento del ingreso nacional puede lograrlo cambiando sus impuestos de aquellos que tienen un elevado efecto destructor de ingresos hacia los que tienen un menor efecto de destrucción.

La mayoría de los gastos gubernamentales son creadores de ingreso. Los principales grupos de los gastos gubernamentales son tres: 1) pagos a los factores de la producción por sus servicios; 2) pagos de transferencia, o sea aquellos en donde no hay un servicio como contrapartida; 3) pagos por la compra de bienes y servicios a la economía privada. Podría agregarse el pago del principal de una deuda como un grupo separado.

Todo pago del grupo 1) representa una generación de ingreso nacional. Los fondos recibidos se van a destinar a la compra de bienes de consumo y al ahorro.⁶ La parte que vaya al consumo o al ahorro dependerá de la propensión a consumir de los que reci-

⁶ Para simplificar la exposición en todo el trabajo se ha omitido hablar de la filtración que representa el comercio exterior.

FINANZAS PUBLICAS E INGRESO NACIONAL

ban los fondos. En el grupo 2) no hay un pago a los factores de la producción, pero la influencia de este gasto sobre la generación del ingreso se produce a través del uso de los fondos. Generalmente, en los pagos de transferencia, los que reciben los fondos tienen una propensión a consumir elevada.

Las compras de bienes y servicios por los consumidores, *más* las compras de bienes y servicios del gobierno a las empresas, *más* las compras de las empresas entre sí, *más* los cambios en los inventarios, es igual a la producción privada. El volumen de producción de la economía privada está determinado por multitud de elementos entre los que destaca la demanda que de los bienes y servicios producidos ejercen los consumidores, el gobierno y las empresas. Las sumas que reciben las empresas por la venta de sus productos las gastan para pagar a los factores de la producción ocupados por sus servicios, a otras empresas por la compra de bienes y servicios y al gobierno en forma de impuestos. Separarán, además, una parte para los fondos de depreciación y otros similares. La diferencia entre todos sus ingresos por las ventas de bienes y servicios y los gastos por concepto de pagos por salarios, sueldos, etc., impuestos, fondos de depreciación y otros similares, es la ganancia de las empresas. La inversión de éstas dependerá de la situación actual del mercado —o sea del rendimiento del capital invertido— y de los desenvolvimientos que se prevean en el futuro.

Por lo anterior, puede verse que cuando el gobierno hace un gasto en los tres grupos mencionados está favoreciendo la generación del ingreso.

Se podría pensar que algunos gastos no son creadores de ingreso. Generalmente se habla en tales términos del pago del principal de una deuda gubernamental. Puede aceptarse que una parte de los fondos recibidos por los tenedores de valores gubernamentales va al mercado de capitales, pero en algunos casos el programa de inversión es muy definido. Por ejemplo, el pago de los bonos vendidos en la guerra a través de presión pública o en forma obli-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

gatoria tiene el efecto de estimular el consumo. En términos generales, puede afirmarse que el pago de la deuda tiende en conjunto a estimular el consumo en la medida en que se restringió dicho consumo en virtud de los fondos que obtuvo el gobierno en el empréstito.

El efecto de las finanzas gubernamentales sobre la inversión, a través de la discutida influencia del tipo de interés, puede ser de cierta significación en algunos mercados de capitales. Además, el gobierno controla ciertas instituciones de crédito —instituciones nacionales en nuestro medio—, cuyo financiamiento se hace generalmente a través de un gasto gubernamental, y que pueden influir en el mercado en los términos en que se hacen los préstamos.

Cuando se quiere examinar la influencia cuantitativa de los ingresos y gastos gubernamentales sobre la generación del ingreso nacional el problema se complica y es necesario recurrir a ciertas arbitrariedades. Currie y Villard han hecho los pocos intentos que hay para llegar a resultados cuantitativos, en el caso de Estados Unidos.⁷ Villard clasifica los gastos en: 1) gastos generadores de ingreso y 2) gastos no generadores de ingreso. Un gasto es generador de ingreso si con el dinero se va a comprar producción actual o si la naturaleza de la transacción entraña que el dinero se gaste rápidamente en producción actual. Un gasto no es generador de ingreso si el dinero no se destina a la compra de la producción actual o si la naturaleza de la transacción significa que el dinero no será rápidamente gastado en producción actual. A su vez las entradas gubernamentales por todos los conceptos las divide en: 1) aquellas que son destructoras de ingreso, o sea si el dinero se hubiese gastado en la producción actual, en el caso de que no hubiera entrado en la Tesorería y 2) aquellas que no son destructoras de ingreso, si el di-

⁷ Board of Governors of the Federal Reserve System, *Explanation of method of compiling net contribution*, febrero de 1939, y Henry H. Villard, *Deficit Spending and the National Income*, Nueva York, 1941, especialmente capítulos xv y xx y apéndices 1 y 2.

FINANZAS PUBLICAS E INGRESO NACIONAL

nero no se hubiera gastado en la producción actual, en el caso de que no hubiese entrado en la Tesorería. Con el término gasto neto generador de ingreso se entendería un exceso de tal gasto sobre las recaudaciones que destruyen ingreso y por recaudación neta destructora de ingreso un exceso de las recaudaciones sobre los gastos que generan ingreso. La investigación determinará si hubo un gasto neto generador de ingreso o una recaudación neta destructora de ingreso, y a cuanto ascendió uno y otra.

Para esta determinación es necesario clasificar todas las recaudaciones y gastos gubernamentales en los cuatro grupos mencionados, a fin de considerar en los cálculos sólo los grupos que generan o destruyen ingreso. En la mayoría de los casos las recaudaciones son sólo en parte destructoras de ingreso, y los gastos sólo en parte generadores, y en estos casos el juicio del investigador es muy importante, pues hay el peligro de que el cálculo sea arbitrario. La arbitrariedad no puede evitarse debido a la falta de cierta información. Este es uno de los defectos de este cálculo. Además, el hecho de que se consideren los gastos y las recaudaciones con un coeficiente uniforme de velocidad de generación de ingresos y un coeficiente uniforme de velocidad de destrucción de ingresos, respectivamente, limita la bondad del cálculo. Como punto final, antes de pasar a examinar éste, debe aclararse que hay que tener en cuenta que si existe un lapso de tiempo entre el período en que se obtuvieron las recaudaciones gubernamentales y el período en que comienzan a gastarse éstas —es decir, si la recaudación y el gasto no coinciden en el tiempo— la influencia destructora de ingreso de las recaudaciones estaría operando antes que la influencia generadora de ingreso de los gastos. Sin embargo, debe aclararse que los gastos y recaudaciones forman una cadena ininterrumpida.

Villard considera la mayor parte de las recaudaciones en el grupo de destructoras de ingreso. Exceptúa las provenientes de empréstitos, impuestos sobre la propiedad, las de obligaciones de extranjeros al gobierno, señoreaje, utilidades provenientes de reducciones

EL TRIMESTRE ECONOMICO

en el contenido oro del dólar y la mitad de los derechos pagados por los barcos en el Canal de Panamá, considerando que un 50 % aproximadamente del total proviene de barcos norteamericanos.

En el caso de empréstitos, se supone que en la fase de depresión y al principio de la recuperación los fondos que obtiene el gobierno a través de empréstitos no son destructores de ingreso, por provenir de nuevo dinero que en otra forma no se habría creado o utilizado, o de dinero que no iba a dedicarse a la compra de la producción actual. En la fase de prosperidad, en cambio, se estima que los fondos utilizados en la compra de valores gubernamentales sí tienen efectos destructores de ingreso.⁸

Se supone que la influencia de los fondos provenientes del impuesto sobre la propiedad varía también con el ciclo y que, en la depresión, si los fondos no hubiesen ido a parar al gobierno, no se habrían destinado a la compra de la producción actual. Se acepta, sin embargo, que tomados los fondos en su conjunto, una parte sí tiene efectos destructores de ingreso, y para los fines del cálculo se considera que los efectos destructores de ingreso del impuesto sobre la propiedad son equivalentes, aproximadamente, a los efectos no destructores de ingreso de una parte del impuesto sobre la renta.

Los cálculos se corrigieron teniendo en cuenta que ciertos impuestos se pagan trimestral o anualmente, mientras los gastos se distribuyen en el año.

Se consideró la mayor parte de los gastos con efectos generadores de ingreso. Sin embargo, se exceptuó el pago de la deuda, por estimarse que estos fondos no tuvieron un efecto generador durante el período para el que se hicieron los cálculos, los préstamos a las instituciones financieras, excepto aquellas de crédito agrícola, ferrocarriles, etc., etc. Los cálculos se corrigieron teniendo en cuenta que mientras los gastos se distribuyen en el año fiscal las sumas quedan a la disposición de ciertos fondos al principio de éste.

⁸ Villard, *op. cit.*, p. 276.

FINANZAS PUBLICAS E INGRESO NACIONAL

No creemos necesario entrar en mayores detalles, pues lo importante no es tanto el cálculo en sí mismo como el procedimiento seguido. Sus resultados son diferentes de los que se obtendrían si fuese posible calcular el presupuesto-ingreso, pero a falta de éste el cálculo del gasto neto generador de ingresos o de la recaudación neta destructora de ingresos pueden ser muy útiles para la política fiscal.

En otro artículo estudiamos cómo las finanzas públicas van pasando por una evolución muy pronunciada; cómo al objetivo clásico del equilibrio presupuestal se opone la política fiscal anticíclica, de ocupación plena y de redistribución.⁹ En este artículo vimos, complementando al estudio anterior, algunos nuevos instrumentos de la política fiscal, cada vez más variados y ricos.

⁹ Véase mi artículo "La Política Fiscal Moderna", *El Trimestre Económico*, vol. XII, n. 4, enero-marzo de 1946, pp. 626-643.