

LA OCUPACION PLENA, LA POLITICA FISCAL Y LAS INVERSIONES PUBLICAS *

ARMANDO SERVÍN

Escuela Nacional de Economía

I. *La ocupación plena, la productividad nacional y la política económica*

EN una economía organizada, la ocupación plena significa, en última instancia, un nivel de vida¹ cada vez más alto de los individuos que forman la comunidad. Un nivel de vida cada vez más alto supone la realización de dos condiciones: una utilización en una escala cada vez mayor de los recursos productivos del país y una satisfacción cada vez mayor de las necesidades de los individuos. La primera condición se realiza cuando la actividad económica consigue, dentro de un período de tiempo determinado, un mayor empleo de su material humano, de sus recursos naturales y de sus capitales; la segunda cuando los aumentos obtenidos en la capacidad productiva del país se traducen en un aumento en el consumo de la generalidad de los individuos.

De los recursos productivos de una comunidad se obtiene una corriente constante de bienes y servicios cuyo cómputo se hace pe-

* Ponencia presentada al Segundo Congreso Mexicano de Ciencias Sociales, octubre de 1945.

¹ Para la Oficina Internacional del Trabajo, el nivel de vida está integrado por tres elementos fundamentales: 1) el nivel de consumo, o sea el conjunto de bienes y servicios, de una cantidad y de una calidad determinada, consumidos por un individuo, una familia o un grupo, durante un período dado; 2) los servicios sociales y los servicios gratuitos, especialmente aquellos que se relacionan con la higiene, la instrucción y las distracciones; y 3) las condiciones de trabajo que influyen no solamente en el estado de salud y la capacidad de ganancia, sino en el total y la regularidad de su ingreso. Véase *Revista de Economía*, México, julio de 1945, p. 11.

OCUPACION PLENA Y POLITICA FISCAL

riódicamente. Esa corriente de bienes y servicios origina una corriente de ingresos monetarios, los cuales, a su vez, originan una corriente de gastos² que se vincula con la producción potencial de bienes y servicios del período siguiente. Los sujetos que con sus actos originan esas corrientes son, por supuesto, los individuos que forman la comunidad; pero por razones de método y para mejor comprensión del problema planteado se les ha clasificado en tres entidades: *i*) la empresa privada, que contiene los agentes que combinan los elementos de la producción (capital, trabajo, recursos naturales) y que son las sociedades de capital, las sociedades de personas y la empresa individual; *ii*) los individuos en general, considerados como factores de la producción: obreros, empleados, profesionistas, rentistas y *iii*) el gobierno, como representante de la comunidad.

Con la estructuración anterior, al final de cada período se realiza un balance en el que se determina entre otras cosas lo siguiente:

- a) Respecto a los bienes y servicios producidos*, qué parte de los bienes y servicios ha sido consumida por los individuos en general, qué parte ha sido utilizada por el gobierno y, finalmente, qué parte ha sido retenida por la empresa privada para sus fines reproductivos;
- b) Respecto a los ingresos y gastos originados*, qué parte de los ingresos ha sido ahorrada³ por los individuos y qué parte ha sido gastada en bienes de consumo; qué parte de los ingresos

² Los gastos se definen como los desembolsos monetarios incurridos en la demanda de los productos de las industrias existentes. No incluyen el uso del dinero en la compra de propiedades ya existentes (terrenos, casas) o de títulos de propiedad (acciones) o instrumentos de crédito (bonos, pagarés). El término industrias existentes tiene un significado muy amplio: comprende manufactura, construcción, extracción, agricultura, distribución, finanzas y servicios personales; esto es, comprende todas las formas de la actividad humana originadas con la intención de satisfacer las necesidades humanas. Beveridge, *Full Employment in a Free Society*, p. 132.

³ El ahorro privado es la diferencia entre los ingresos y los gastos.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

de la empresa privada ha quedado como remanente de los gastos o sea cuál es el monto de las utilidades no distribuídas: qué parte de los ingresos del gobierno ha sido obtenida a través de los impuestos a la empresa privada y a los individuos y qué parte a través de empréstitos.

Con los resultados obtenidos en el balance anterior se está en la posibilidad de determinar el contenido y la técnica de toda una política económica. Lo primero en cuanto determina los objetivos. Lo segundo en cuanto determina los medios para alcanzarlos.

El progreso económico de un país se logra principalmente con los ahorros privados de los individuos y de las empresas en el grado en que se proyectan en la productividad nacional, esto es, en la medida en que los ahorros se convierten en inversiones reproductivas.⁴

El equilibrio entre los gastos de los individuos y el monto de los bienes y servicios disponibles para los mismos, determina, en principio, una estabilidad en los precios, lo cual es requisito indispensable para el desarrollo de la productividad nacional.

El primer principio se deriva de la consideración de que si el monto de los bienes y servicios producidos fuese consumido en su totalidad, esto es, si los gastos igualan a los ingresos, no habría lugar para la inversión reproductiva y, por lo mismo, la producción de bienes y servicios permanecería estacionaria.

El segundo principio se deriva de la consideración de que si el monto de los bienes y servicios disponibles excede, con mucho, la capacidad de los individuos para adquirirlos, sobrevendría una baja de precios que desalentaría la actividad productiva y con ello, a la vez, la inversión reproductiva.

Si, pasando al extremo contrario, la capacidad adquisitiva de los

⁴ Las inversiones reproductivas significan cualquier forma de gasto dirigido a la compra de bienes y servicios deseados como medios para producir otros bienes y servicios de cualquier especie. Véase Beveridge, *op. cit.*, p. 405.

OCUPACION PLENA Y POLITICA FISCAL

individuos fuese la que excediese con mucho el monto de los bienes y servicios disponibles, sobrevendría entonces un alza excesiva en los precios con lo cual se producirían los desarreglos consiguientes a un estado de inflación.

Toda política económica, pues, cualquiera que sea su naturaleza, debe sustentarse fundamentalmente en los conceptos de producción, ingreso, gasto, consumo e inversiones reproductivas.

Como la política económica la hace el Estado en cuanto persigue un interés general, en contraste con la empresa privada que persigue un interés particular, y esta política se desenvuelve en una serie de medidas de carácter muy diverso, entre las cuales se destaca la política financiera en sus aspectos del impuesto, el empréstito y la moneda, se hace necesario entonces someterla a una prueba que responda no sólo a las funciones propias que a cada actividad corresponde sino también a un propósito común coordinado. Este propósito se trata de evidenciar analizando los aspectos de la política fiscal y de las inversiones públicas.⁵ Para ello conviene replantear los términos del problema en función del ángulo propio que a cada uno de estos aspectos corresponde, teniendo en cuenta las ideas predominantes en otros países y la situación prevaleciente en México.

II. *La política fiscal y la regulación de los ingresos*

Si ha de coincidir con las finalidades de la política económica, la política fiscal debe aspirar a favorecer la productividad nacional y a contribuir a mantener un estado de equilibrio entre los gastos de los individuos y el monto de los bienes y servicios disponibles para los mismos.

⁵ El aspecto de la política en materia de comercio exterior es muy importante y merecería ser tratado en un capítulo aparte; pero las limitaciones de tiempo y espacio obligan sólo a afirmar que las conclusiones a que se llega con respecto a la política fiscal y las inversiones públicas no resultan desvirtuadas por las consideraciones que se formulen con respecto a la política relativa al comercio exterior.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

Abordando desde luego el primer aspecto, la primera pregunta que surge es la de saber qué es lo que mantiene y promueve la productividad nacional. En un principio se creía que el progreso económico dependía, en última instancia, del grado en que se lograra una acumulación de los ahorros privados de los individuos y de las empresas. Si la oferta crea su propia demanda, se razonaba que a mayor oferta mayor sería la demanda. Como la oferta estaba condicionada por las inversiones reproductivas y éstas a su vez dependían de la formación de los ahorros, se pensaba que toda política encaminada a favorecer el ahorro significaba la mejor de las metas. No se creía en la desocupación de los recursos del país porque la empresa privada, se decía, era suficiente para mantener la ocupación plena de los mismos desde el momento en que si un individuo reducía su consumo con objeto de aumentar su ahorro existía siempre otro individuo que utilizaba ese ahorro en inversiones reproductivas, creándose, con esto, un mecanismo automático que ligaba las decisiones de ahorrar con las de invertir. Ahora, en una economía moderna, se piensa diferente. Se ha encontrado, desde luego, que no necesariamente existe una equivalencia entre el volumen de inversiones reproductivas y el volumen de los ahorros; que dichas inversiones más bien dependen de otras causas y que los ahorros en parte permanecen ociosos como si olvidaran su papel de fuerza reproductiva. Se ha caído en la cuenta de que lo que realmente importa sobre todo no es el ahorro sino el gasto del individuo en tanto que consume bienes y servicios destinados a satisfacer sus necesidades. El factor que en realidad da empleo a las fuerzas productivas del país, es, en última instancia, el consumidor en tanto que a medida que sus compras son mayores permite a la empresa privada vender mayor cantidad de productos y, con ello, emplear en una proporción cada vez mayor las materias primas, la mano de obra y los capitales. La fuerza reproductiva descansa, entonces, en el gasto creciente del consumidor en tanto que se tra-

OCUPACION PLENA Y POLITICA FISCAL

duce en una mayor demanda efectiva⁶ de bienes y servicios y asegura a la empresa privada, con los aumentos en la producción, una mayor ganancia y un menor riesgo. El ahorro, como capital acumulado, no es una causa sino una consecuencia de la función reproductiva y por lo mismo sólo será importante en la medida en que sirva a dicha función.

Tiene importancia establecer esta divergencia de criterios porque la política fiscal tendría en uno y otro caso finalidades distintas. En el caso de que se presumiera que el ahorro es el factor primordial del progreso económico, la política fiscal sería la de no gravar demasiado al rico ya que con ello se disminuirían los ahorros del mismo y, con ello, la capacidad reproductiva del país. Si, de otro modo, la política fiscal descansa en la concepción de que lo que importa es favorecer el consumo, su papel sería entonces el de provocar una distribución adecuada de los ingresos individuales, como fuerzas que respaldan el consumo, y, a la vez, estimular la inversión reproductiva por parte de la empresa privada. Esta última tesis, que ha dado en llamarse la teoría de la "demanda efectiva", ha sido adoptada por los principales países y existe un acuerdo general que acepta la responsabilidad de los gobiernos para mantener las condiciones en las que las corrientes de ingreso y de gasto se mantengan elevadas y estables.⁷

Ahora bien, dados los fines de una política fiscal, cabe preguntarse cuáles son los métodos empleados para provocar una distribución adecuada de los ingresos individuales y un mayor estímulo a la inversión reproductiva de la empresa privada. En un sistema

⁶ La demanda efectiva significa el deseo de bienes y servicios respaldado por la capacidad de pagar el precio de los mismos. La pura necesidad sin estar acompañada de un poder de compra no es demanda efectiva. La necesidad respaldada por una voluntad de pagar y poder pagar menos de lo que el productor de bienes y servicios está dispuesto a aceptar no es demanda efectiva, aunque algunas veces se le describe como demanda sin el adjetivo de efectiva. Véase Beveridge, *op. cit.*, p. 404.

⁷ "Employment Doctrine", *The Economist*, 7 de julio de 1945, p. 10.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

tributario bien organizado los impuestos directos tienen un lugar preferente con respecto a los impuestos indirectos con objeto de lograr, por razones obvias, que los efectos de los gravámenes fiscales recaigan principalmente sobre el ingreso y no sobre el consumo de los individuos. Los impuestos que recaen sobre el ingreso establecen a su vez una distinción entre los individuos y la empresa privada y determinan un régimen por separado, para cada grupo, en función de fines concretos.

Antes de tratar de explicar lo que se entiende por una distribución adecuada de los ingresos individuales es necesario definir la naturaleza, importancia y estructura de los mismos. Los ingresos individuales están formados por la suma de los ingresos de todos los individuos residentes en una comunidad. Estos ingresos pueden haber sido derivados del trabajo personal o de la propiedad de bienes y derechos (rentas, intereses, dividendos y demás provechos) o pueden haber sido recibidos de las autoridades públicas por concepto de pensiones de retiro, seguro social (pagos transferidos). Los ingresos individuales forman el núcleo medular de los ingresos de la comunidad y cualquier acción importante sobre los mismos tiene una influencia decisiva en cualquier país. La estructuración de los ingresos individuales depende de las condiciones económicas y sociales de cada país. Por lo mismo, varía de país a país y aun, dentro de un mismo país, de un año a otro. Una distribución adecuada de los ingresos individuales significa, para una política fiscal, el logro de dos propósitos fundamentales: primero, ajustar el monto de los ingresos individuales al monto de bienes y servicios disponibles para los mismos con objeto de lograr un equilibrio entre la producción y el consumo y asegurar, con ello, una estabilidad en los precios; segundo, regular la distribución de los ingresos entre los individuos con objeto de asegurar un poder de compra generalizado que permita estabilidad en el consumo de bienes y servicios. Cada uno de estos aspectos merece capítulo aparte.

El primer problema para lograr el equilibrio entre la producción

OCUPACION PLENA Y POLITICA FISCAL

y el consumo consiste en determinar las diferencias que pueden existir como resultado de una serie de variaciones, bien sea del lado de los ingresos de los individuos, bien sea del lado de la producción de bienes y servicios. Una vez determinados la naturaleza y el monto probable de esta diferencia el paso siguiente sería, desde el punto de vista fiscal, saber cómo disminuirla o anularla en la inteligencia de que no se trata de aumentar o disminuir indiscriminadamente los impuestos sino de actuar en forma directa sobre los ingresos individuales con objeto de no alterar desfavorablemente las condiciones dentro de las cuales operan los fenómenos de la producción y de la demanda.

Una regulación de los ingresos individuales supone la existencia de un mecanismo impositivo que actúa sobre los mismos en función de dos fines: 1) proteger los ingresos bajos, o sea los ingresos destinados a satisfacer las necesidades mínimas de subsistencia, con objeto de asegurar un consumo general de bienes y servicios y 2) evitar que los ingresos altos ejerzan sobre la demanda una presión indebida que se traduzca en un aumento de los precios y, con ello, en una disminución del poder adquisitivo real de los ingresos bajos, en razón del alza de los costos de vida.

El alcance de estos propósitos es fácil de discernir si se tienen en cuenta las siguientes consideraciones. La demanda efectiva de bienes y servicios depende más bien del ingreso del individuo que de la suma de los ingresos individuales en razón de que la distribución prevaleciente de los ingresos es inequitativa y, por lo tanto, la propensión al consumo no tiene igual potencialidad, porque el número de los individuos con ingresos altos es relativamente insignificante ante el número de los individuos con ingresos bajos. Un aumento de la capacidad adquisitiva de los ingresos bajos determina un aumento de la demanda efectiva de bienes y servicios mucho más considerable que si los individuos con ingresos altos se resuelven a gastar una porción mayor de sus ingresos en dicho consumo. Esto es tan evidente que se ha visto que la elasticidad de la

EL TRIMESTRE ECONOMICO

demanda de la mayor parte de los artículos de consumo público depende más bien de las variaciones de los ingresos de los individuos que de las variaciones de los precios.

Por otra parte, es indispensable recortar los ingresos altos, porque siendo limitada la producción de bienes y servicios la existencia de un poder de compra adicional provocaría un aumento de los precios, ya que se necesitaría tiempo para que la inversión reproductiva supiera esta diferencia con bienes y servicios adicionales.⁸

Establecidos los propósitos que se persiguen con una regulación de los ingresos individuales, esto es, protección del poder adquisitivo real de los ingresos bajos y reducción de los ingresos altos, el paso siguiente es analizar los instrumentos fiscales más adecuados para el logro de dichos propósitos.

En un sistema impositivo bien organizado, los impuestos sobre la renta, como instrumentos fiscales, tienen una gran significación. Primero, porque actúan en principio sobre el ingreso neto, esto es, la diferencia entre el ingreso bruto y los costos, y, por lo mismo, no afectan ni la expansión del consumo, en tanto que liberan el ingreso destinado a la subsistencia, ni la expansión del capital reproductivo, en cuanto que permiten la deducción de los costos. Segundo, porque el hecho de gravarse únicamente el ingreso neto permite una gran flexibilidad en las tarifas progresivas, las cuales, de otro modo, correrían el peligro de ser lesivas si se les llevara a un grado superlativo. Estas características generales de los sistemas de los impuestos sobre la renta, sin embargo, no bastan para regular los ingresos individuales en tanto que no siempre cumplen con estas condiciones en toda su extensión. Para comprender el alcance de lo que se quiere decir hay necesidad de ofrecer algunas explicaciones previas.

Los sistemas de los impuestos sobre la renta se pueden referir a dos tipos principales: el impuesto *ad rem* y el impuesto personal. La característica esencial que diferencia un tipo de otro es que el

⁸ Para mayores explicaciones sobre el particular véanse las pp. 663-664.

OCUPACION PLENA Y POLITICA FISCAL

primero distingue sólo las fuentes del ingreso —sin tener en cuenta las condiciones personales del receptor del mismo— mientras que el segundo tipo es esencialmente un impuesto subjetivo que considera el ingreso en función de la persona. Esta diferencia, desde el punto de vista de la técnica del impuesto, tiene consecuencias muy importantes. En un ejemplo simplificado supóngase que Juan Pérez obtiene un ingreso anual de \$100,000, de los cuales \$50,000 provienen de su esfuerzo personal —salarios y honorarios— y \$50,000 los deriva de un capital invertido. De acuerdo con el primer sistema que grava objetivamente el ingreso, y suponiendo que las tasas progresivas existentes equivalen a un 8% sobre los ingresos del trabajo y a un 10% sobre los ingresos del capital, Juan Pérez tendría que pagar \$9,000, o sea \$4,000 por el ingreso del salario y \$5,000 por el ingreso del capital. En el segundo sistema se consideraría que Juan Pérez, como sujeto directo del impuesto, ha obtenido un ingreso bruto de \$100,000 al cual, como primera providencia, deben restárseles los gastos incurridos en la producción del mismo. Por ejemplo, se podría considerar que por concepto de sostenimiento personal puede deducir \$1,500, más otros \$1,500 por concepto de cargas de familia, más otros \$10,000 por concepto de ciertas deducciones admitidas como gastos necesarios en la producción del ingreso. Una vez hechas las deducciones anteriores, quedaría un ingreso neto de \$87,000 sobre los cuales la cuota progresiva tendría un margen muy amplio de acción, sea para considerar como ingreso gravable la totalidad del ingreso neto o para aplicar una tarifa progresiva que, sin lesionar la capacidad reproductiva del causante, ha llegado en algunos países hasta el 91%.

Esta gran flexibilidad para gravar el ingreso neto del individuo no se podría obtener en el primer ejemplo. En primer lugar, porque se trata de tarifas rígidas sobre cosas y no sobre personas, lo cual no permite un amplio juego en las deducciones y, por lo mismo, en la capacidad de pago del causante. Juan Pérez y otro sujeto cual-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

quiera con un ingreso de igual monto y naturaleza pagarían la misma cantidad aun en el caso de que este último sujeto hubiese tenido gastos mayores y mayores cargas de familia.

Una regulación de los ingresos individuales en la que el impuesto personal progresivo tenga una intervención preponderante permite, entonces, una gran flexibilidad en la técnica impositiva para regular el ingreso del individuo y, con ello, el consumo y el ahorro, según las circunstancias. En una perspectiva inflacionaria, pueden reducirse los márgenes de las exenciones para aumentar la proporción del ingreso gravado o puede aumentarse la progresividad de las tarifas. En una perspectiva deflacionaria, se puede provocar un aumento en el consumo a través de una ampliación en los márgenes de exención o de una reducción del impuesto sobre los ingresos de los grupos que contienen el mayor número de causantes.

El impuesto personal progresivo tiene la flexibilidad técnica necesaria, mediante el uso más adecuado de las tarifas progresivas, para eliminar los excesos de poder de compra de los individuos y, por lo mismo, para conservar el equilibrio entre la producción y el consumo.

Esta tarea, sin embargo, quedaría incompleta si a la vez no se procura que la empresa privada aumente sus inversiones reproductivas con objeto de que los bienes y servicios adicionales que se derivan permitan conceder una ampliación fiscal de los márgenes no gravados de los ingresos individuales que, a su vez, opere en el sentido de aumentar el consumo generalizado de bienes y servicios.

Examinado, aunque de un modo muy general, el aspecto de la política fiscal que se refiere a los individuos, en relación con los propósitos económicos de regular el consumo y el ahorro a través de los ingresos, queda por analizar, según la exposición que se viene desarrollando, el aspecto de la política fiscal que se refiere a la empresa privada en cuanto se relaciona con el propósito económico de favorecer la producción y la formación del capital reproductivo. Los impuestos sobre la renta son, nuevamente, los instrumentos fis-

OCUPACION PLENA Y POLITICA FISCAL

cales adecuados en tanto que con la determinación de las utilidades y el uso que de ellas se haga se puede influir en el proceso de la producción. Los problemas principales que al respecto se plantean podrían quedar sintetizados en la forma siguiente. Una determinación de las utilidades en función del aspecto reproductivo debe ser rígida en cuanto a que sólo admita como deducciones del ingreso bruto aquellas cantidades que razonablemente constituyan un costo para el ingreso producido, y flexible en cuanto a que establezca un sistema de concesiones que exclusivamente favorezca el desarrollo económico de la empresa. Como ejemplos del primer caso se tendría que los gastos personales y los gastos excesivos en sueldos y honorarios, en propaganda, en rentas y en otros conceptos más no serían admitidos en razón del carácter particular de los mismos. Tratándose del sistema de concesiones fiscales, el problema giraría en torno a la expansión del capital reproductivo y a las mejoras técnicas en el proceso de la producción. La depreciación acelerada, los gastos de laboratorio o de investigación técnica o científica, y la deducción de la pérdida pasada en función de la utilidad presente o futura son otros tantos capítulos que se podrían señalar para el logro de los propósitos anteriores.

Un capítulo que conviene examinar con cierto detenimiento es el relativo a las reservas de las empresas y al reparto de las utilidades. Esto nos conduce al problema de la gravación de las utilidades de las empresas. Existen dos corrientes de ideas al respecto. Una es que las empresas no debieran ser gravadas en sus utilidades desde el momento en que las mismas, cuando llegan a manos de los individuos que las perciben, son gravadas con las tarifas correspondientes al impuesto personal progresivo. La otra corriente admite también este principio, pero sólo por lo que se refiere a las sociedades de personas y a la empresa personal, en vista de que es posible hacer una atribución de utilidades en cada ejercicio. Tratándose de sociedades de capital el criterio pretende ser otro. Como las utilidades en este tipo de empresas no se atribuyen a los socios en

EL TRIMESTRE ECONOMICO

su totalidad sino que parte de las mismas se retienen bajo la forma de reservas y éstas, con el transcurso del tiempo, se van acumulando, interesa entonces evitar que se desplace en forma indefinida el pago de los impuestos mediante gravámenes específicos a las utilidades de las empresas —y a las utilidades no distribuídas de las mismas— que coexistan con el gravamen impuesto a las personas por concepto de ingresos por dividendos.

Si se tiene en cuenta que las sociedades de capital constituyen los principales agentes de la empresa privada, cualquier política fiscal seguida al respecto puede tener consecuencias económicas importantes. En el primer caso, es cierto que las sociedades de capital están en mejor posición para regular su expansión desde el momento en que pueden acumular y disponer libremente de sus reservas; pero este hecho más bien puede quedar determinado por el deseo de desplazar el pago de impuestos u otras causas que por el deseo de expansión reproductiva. En el segundo caso, las sociedades de capital se ven constreñidas a limitar sus reservas, y, por lo mismo, de no existir ciertas facilidades, sus posibilidades de expansión quedarían limitadas. Esto sin contar con la circunstancia de que la carga del impuesto recaería principalmente sobre las sociedades de capital como tales, lo cual es contrario a los principios de la regulación de los ingresos individuales, ya que se trataría en el fondo del predominio del impuesto objetivo *ad rem* sobre el impuesto subjetivo a la persona.

De todo lo anteriormente expuesto es posible derivar las siguientes conclusiones:

- 1) La política fiscal no tiene como función primordial equilibrar el presupuesto sino equilibrar los precios para promover la ocupación de las fuerzas productivas de un país.
- 2) El equilibrio de los precios se tiende a guardar mediante la regulación de los ingresos de los individuos y de las utilidades de la empresa privada con la mira de favorecer el consumo y aumentar la creación de capital productivo.

OCUPACION PLENA Y POLITICA FISCAL

- 3) Los instrumentos fiscales más adecuados para lograr estos fines son los impuestos sobre la renta considerados en función del impuesto personal progresivo y de impuestos especiales para las sociedades de capital.

III. *La política fiscal en México*

Enfocada la importancia de la política fiscal, cabe ahora preguntar cuál es nuestra situación presente al respecto. Desde luego nos encontramos con que en nuestra economía existe un estado de inflación que acentúa todavía más las diferencias entre los ingresos de los individuos haciendo al pobre más pobre y al rico más rico. Se han apuntado muchas soluciones para resolver esta situación: medidas monetarias, medidas para favorecer la producción, precios topes, tiendas populares, etc. Estas medidas y otras más no bastarán, sin embargo, para contener el alza de los precios mientras exista en manos de los individuos un poder de compra excesivo que sea indiferente a las variaciones de los precios y sostenga una demanda que esté en función más bien de los caprichos de los individuos que de las necesidades reales de los mismos. Hay, pues, una necesidad absoluta de iniciar una política fiscal suficiente para regular los ingresos individuales; pero el tema no ha sido abordado con franqueza ni aun siquiera como una inquietud intelectual.

La razón principal que se quiere encontrar en esta actitud es la de que nuestro sistema fiscal impositivo no tiene la capacidad técnica necesaria para regular los ingresos de los individuos por falta de instrumentos fiscales adecuados. Un examen de las recaudaciones obtenidas en el año de 1944 nos muestra que de 1,285 millones los impuestos indirectos dieron 726 millones (importaciones, 129; exportaciones, 195; industria, 267; comercio, 6; timbre, 84; contribución federal, 26; 10% adicional, 19) y los impuestos directos (renta) 323 millones. Estas cantidades indican que la mayor parte de los ingresos fiscales se obtiene afectando los procesos económicos de la

EL TRIMESTRE ECONOMICO

producción y el consumo en lugar de concentrarse más directamente en el ingreso nacional a través de los ingresos netos de los individuos. Pero hay más todavía. De los 323 millones obtenidos en el impuesto sobre la renta (Cédula I, 240; Cédula II, 54; Cédula III, 5; Cédula IV, 23; Cédula V, 1), la empresa privada paga un total de 294 millones en vivo contraste con los pagos realizados por los individuos cuyo monto apenas asciende a 24 millones.

Con una estructura impositiva en la cual los individuos sólo pagan directamente un 2% del total de los ingresos fiscales, no es fácil hablar de una regulación de los ingresos de los individuos. Pero podría operarse una transformación importante en un tiempo relativamente corto, a condición de que el impuesto sobre la renta, como instrumento fiscal, sufriera una rectificación en sus fines y en sus medios. Conviene recordar lo que se ha dicho acerca de las características de los impuestos sobre la renta. Unos sistemas gravan la fuente y otros las personas. En realidad ambos sistemas coexisten, pero la importancia estriba fundamentalmente en la proporción del ingreso fiscal que se obtiene de unas y otras. En México el sistema del impuesto sobre la renta es en su totalidad un impuesto *ad rem*. En primer lugar, porque sólo grava las fuentes del ingreso y olvida la situación económica de la persona que lo percibe. Así vemos que en las Cédulas II, III, IV y V no se admiten deducciones y que lo mismo paga Juan que Pedro en tanto que perciban un ingreso de igual monto y naturaleza y a pesar de que los ingresos totales netos de uno y otro sean, con mucho, diferentes. Por otra parte, la existencia de tarifas diferenciales para cada especie de ingreso hace que la progresividad del impuesto actúe separadamente, con lo cual no tiene la misma eficacia que si actuase sobre la totalidad del ingreso neto. En la Cédula I, los ingresos menores de \$100,000 tienen cuotas de patente de gran rigidez en cuanto no consideran los costos y, por lo que respecta a los ingresos mayores de esa cantidad en la que sí se admiten deducciones, se trata de un impuesto *ad rem* a los negocios y no a las personas. En estas con-

OCUPACION PLENA Y POLITICA FISCAL

diciones, las tarifas del impuesto sobre la renta no pueden tener flexibilidad alguna para recortar el ingreso excesivo del individuo, porque actúa en función de cosas y no de personas y porque la progresividad del impuesto no opera sobre la totalidad del ingreso neto. No se aprecian mucho estas fallas porque las tarifas del impuesto sobre la renta son relativamente bajas; pero si se les pretendiera aumentar de modo importante producirían más daño que beneficio.

Es indispensable, pues, transformar el sistema cedular en un sistema en el que el impuesto personal progresivo tenga la importancia que merece. La forma de hacer este cambio merece un estudio aparte; pero, en lo general, puede afirmarse que si lo que motiva la existencia del impuesto cedular es que permite simplificaciones adecuadas a las posibilidades administrativas del país, en el caso del impuesto personal progresivo existen adelantos técnicos que permiten una posibilidad igual o mayor. En todo caso, las nuevas corrientes de ideas en materia económica exigen del Estado cualquier esfuerzo para adoptar dicho impuesto, si quiere cumplir con sus propias funciones.

Si del aspecto de la regulación de los ingresos de los individuos se pasa al aspecto de la regulación de las utilidades de la empresa privada, para provocar un aumento en la producción y en la formación de capital reproductivo, se tiene que en México tampoco existe propiamente una política fiscal adecuada. No se cuenta con un sistema que sea a la vez rígido en cuanto a que sólo admite como deducciones aquellas cantidades que razonablemente constituyan un costo para el ingreso producido y flexible y en cuanto a que establezca un sistema de concesiones que favorezca el desarrollo económico de la empresa. Lo primero porque existen lagunas legales de tal magnitud que propiamente es el causante quien voluntariamente determina su utilidad gravable y no el fisco, lo cual, unido a la existencia de tarifas sobre la renta relativamente bajas, hace innecesario un sistema de concesiones. Por otra parte, el problema

EL TRIMESTRE ECONOMICO

relativo a las reservas de las empresas y al reparto de las utilidades se ha desarrollado en México en una forma muy particular. La empresa privada es un sujeto común del impuesto y como tal paga sobre sus utilidades la misma cuota del impuesto sobre la renta que se aplica a los individuos. Esas mismas utilidades, además, pagan otra cuota proporcional por concepto de dividendos, sean o no repartidos. En estas condiciones, la política fiscal no tiene muchas posibilidades. Primero, porque al no hacer distingos en las diferentes formas de la empresa privada no realiza la importancia de las sociedades de capital como factores económicos y, por lo tanto, resulta más difícil regular sus utilidades en razón de que la ficción jurídica de esta especie de sociedades permite una infinidad de maniobras para repartir o disfrazar las utilidades sin pagar el impuesto. Segundo, porque si se estableciese un impuesto personal progresivo de grandes alcances, las sociedades de capital servirían de refugio para los ingresos individuales excesivos. Tercero, porque el hecho de que las sociedades de capital no paguen un impuesto sobre las utilidades excesivas determina que las mismas puedan acumular, sin utilizarlas debidamente, grandes reservas de capital o contribuir al aumento de una distribución defectuosa de los ingresos individuales. Cuarto, porque el hecho de que las sociedades de capital estén obligadas a pagar el impuesto sobre dividendos según el total de las utilidades obtenidas en el ejercicio, sean o no distribuídas, no permite ninguna política para provocar por la vía fiscal la reinversión de las utilidades precisamente en medios reproductivos.

Se pensará que tal vez las cosas están correctamente en su lugar desde el momento en que, si los impuestos sobre la renta son relativamente bajos, la empresa de capital cuenta con mayores medios económicos para reproducirse por sí sola sin necesidad de que el fisco trate de impulsarla. Este razonamiento sería válido si la realidad fuese otra. La empresa de capital, como toda empresa de lucro, sólo se preocupa por realizar una utilidad y por lo mismo empleará sus reservas en actividades especulativas o indeseables si éstas

OCUPACION PLENA Y POLITICA FISCAL

le resultan más provechosas que su mera reinversión en bienes productivos. Es aconsejable, por lo tanto, un impuesto que impida las utilidades excesivas e induzca a la vez la expansión de bienes de capital mediante el sistema de concesiones fiscales. Es verdad que en la actualidad existe una exención general al impuesto sobre la renta para las industrias nuevas y que mucho se ha logrado al respecto. Pero no hay que olvidar que esta política no es bastante para eliminar un estado de inflación cuyos remedios principales estriban, desde un punto de vista fiscal, en la regulación de los ingresos de los individuos y en la regulación de las utilidades de la empresa privada.

IV. Las inversiones públicas y la ocupación plena

En el tema relativo a la política fiscal ya se vió como una regulación de los ingresos individuales y de las utilidades de la empresa privada es condición indispensable para mantener y provocar la productividad nacional. Toca ahora analizar el problema de las inversiones públicas, como política financiera en función de los mismos fines. Ya se ha intentado explicar cómo los ahorros privados de los individuos no siempre significan un aumento en la capacidad reproductiva del país, ya que las decisiones de ahorrar no están ligadas necesariamente a las decisiones de invertir. Este aspecto tiene una importancia fundamental para analizar el contenido de una política sobre las inversiones públicas. En efecto, si se concediera que el volumen de los ahorros es igual al volumen de las inversiones, se llegaría a la conclusión de que los gastos del gobierno para financiar las obras públicas, en exceso de los ingresos fiscales, reducirían la acumulación del capital privado, o sea los ahorros de la comunidad, a menos que los fondos obtenidos en préstamo se utilizasen en la creación de capital reproductivo en la misma forma en que lo hubiese hecho la empresa privada. Pero como se ha caído en la cuenta de que lo que importa no es el ahorro sino el

EL TRIMESTRE ECONOMICO

gasto del individuo, la trascendencia de este cambio de posición se refleja en la afirmación de que siendo el consumidor el que determina con su demanda efectiva el mayor o menor empleo de los recursos del país la empresa privada por sí misma sólo es capaz de utilizar dichos recursos en la medida en que la demanda del consumidor a ello lo induce. Y como esta demanda depende de las decisiones del consumidor para gastar su ingreso, las cuales giran principalmente en torno de la magnitud del mismo, la empresa privada es incapaz de utilizar la totalidad de los recursos productivos disponibles mientras no exista un poder adquisitivo adecuado.

Tan pronto como se admite la posibilidad de que una porción de los recursos productivos no sea utilizada por la empresa privada, debe admitirse, también, la posibilidad de que el Estado sea quien reclame dicha porción en favor del bienestar común. Para lograr esta finalidad el Estado provoca la realización de un programa de inversiones públicas financiadas preferentemente con los ahorros de la comunidad que se mantienen ociosos. Los efectos económicos de la realización de este programa podrían considerarse principalmente desde los puntos de vista de la producción y del consumo. Desde el primer punto de vista se tiene que las inversiones públicas son tan productivas como las inversiones de la empresa privada sencillamente porque en uno y otro caso se eleva el nivel de vida de los habitantes de una comunidad. El Estado, con las inversiones públicas, realiza una obra que la empresa privada no puede realizar porque la finalidad de aquél no es el lucro sino el bienestar social. De aquí que, en principio, la producción de bienes y servicios del Estado no concurra con la de bienes y servicios de la empresa privada y, por lo mismo, no constituya un obstáculo al desarrollo de ésta. Antes al contrario, considerando el aspecto del consumo se ve que la demanda de bienes y servicios del Estado, representada por las inversiones públicas, determina un aumento en los ingresos de los individuos, lo cual provoca una mayor propensión al consu-

OCUPACION PLENA Y POLITICA FISCAL

mo y, con ello, una mayor propensión a que la empresa privada, ante una demanda sostenida, aumente sus bienes reproductivos.

Una deuda nacional interior, formada por empréstitos públicos, no es una carga económica para un país en el mismo sentido en que lo es para un particular en virtud de que el acreedor y el deudor están colectivamente identificados. En realidad el Gobierno no es más que un intermediario que pide prestado a la comunidad un dinero que invierte en la misma.

Por lo tanto, la deuda nacional interior no es otra cosa sino una riqueza acumulada por la comunidad del país, la cual, por otra parte, se la debe a sí misma. De aquí que el empréstito, lejos de empobrecer al país, le da buenos rendimientos porque permite una mayor ocupación de los recursos del país, que se traduce en un aumento del ingreso nacional. En Estados Unidos, en el año de 1932, las empresas privadas, como un todo, perdían 3,500 millones de dólares a causa de la desocupación. Pero en 1943, con las inversiones del Estado dichas empresas obtuvieron una utilidad líquida de 9,000 millones no obstante que tuvieron que pagar como impuestos una cantidad equivalente a 15,000 millones.⁹ El ingreso nacional, por otra parte, aumentó de 43,000 millones en 1932 a 115,000 millones en 1943. En Inglaterra, se han hecho cálculos de lo que una determinada inversión del Estado representaría, como aumento del ingreso nacional, en las utilidades de las empresas, en el consumo privado y en las inversiones privadas.¹⁰

Existen muchas razones para suponer que la existencia de la deuda nacional interior, por sí misma, no es un factor importante en la inflación siempre que exista un control sobre otros factores más decisivos. El gasto público y el gasto privado determinan la inflación no en relación al gasto mismo sino en relación a la producción potencial de bienes y servicios en un período dado. Si los

⁹ M. Eccles, "Inflation or Deflation", *Federal Reserve Bulletin*, diciembre de 1944.

¹⁰ Beveridge, *op. cit.*, p. 155.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

gastos público y privado se ajustasen a la producción, la deuda nacional interior no alteraría el equilibrio existente. Pero como la propensión al aumento en el ingreso es más fuerte que la propensión al aumento en la producción, el peligro de la inflación está en las fluctuaciones excesivas del gasto privado ya que, en última instancia, el gasto público se traduce en un aumento del gasto privado. De aquí que se imponga, entonces, una regulación del gasto privado. La experiencia común es la de que primero se gasta el ingreso presente y, después, cuando por cualquier circunstancia no alcanza el ingreso presente, los ingresos no gastados en ejercicios anteriores. La regulación del ingreso presente, por lo mismo, es el factor más decisivo en una inflación y de ahí la importancia de la tarifa progresiva del impuesto personal sobre la renta. Pero como la regulación del ingreso presente no basta para regular el gasto privado, ya que existen los ingresos acumulados en ejercicios anteriores, entonces, se acude a la vez al racionamiento y a otras medidas que en forma directa o indirecta tiendan a mantener el equilibrio entre la producción y los ingresos de los individuos. La deuda nacional, por lo mismo, hasta ahora no ha tenido gran significación aun en el caso de que ello supusiese un aumento del caudal monetario, pues lo que ha importado no es la existencia de una cantidad mayor o menor de dinero sino el uso que de él se hace por el concepto de gasto.

Tampoco constituye un serio inconveniente la deuda nacional en relación con la carga de los intereses si se tiene en cuenta que dicha carga representa el costo de la ocupación plena. Se estima que en Estados Unidos y en Gran Bretaña el servicio de la deuda importa, respectivamente, unos 5,000 millones de dólares y unos 254 millones de libras esterlinas. Aunque estas cantidades tengan un carácter acumulativo, pierden en gran parte significación si se considera lo que ha aumentado el ingreso nacional. En Inglaterra, por ejemplo, se estima que la deuda nacional ha permitido elevar las utilidades, rentas, intereses y demás provechos del país, de 1,853

OCUPACION PLENA Y POLITICA FISCAL

millones de libras en 1938 a 3,054 millones en 1943. Como los aumentos del ingreso nacional están en relación directa con los aumentos en los ingresos fiscales, el servicio de la deuda no representa un problema en cuanto a su cumplimiento. Por otra parte, el control que el Estado tiene sobre el tipo de interés y la forma de financiar el empréstito público permite costos bajos que, de otro modo, serían mucho más altos si la empresa privada hubiese tenido la misma tarea y fuese capaz de hacerla.

Lo que en realidad preocupa en el empréstito público es que la deuda nacional viene a quedar acumulada en un sector reducido de la población. Si la deuda, como un todo, estuviese distribuída entre la totalidad de la población de un modo absoluto y proporcional no habría que decir mucho al respecto porque el pago de los intereses anuales quedaría desmenuzado en fracciones pequeñas que no tendrían significación. Pero siendo sólo un sector reducido el que acumula la tenencia de los títulos y el que percibe los intereses de los mismos, este hecho conduce a una concentración de riqueza en manos de gentes de por sí ricas, y, por lo mismo, constituye un obstáculo para una política que redistribuya los ingresos individuales. Pero este problema, seguramente, va a tener y debe tener una solución, la cual no sería difícil se encontrase por la vía fiscal, por ejemplo, un impuesto sobre los capitales.

V. Las inversiones públicas en México

Antes de abordar el problema de las inversiones públicas, es necesario tener una idea del grado en que existe la ocupación plena en México. Si la plena ocupación no es simplemente el que todos y cada uno de los individuos capaces de trabajar encuentren ocupación sino que significa el que a un mayor empleo de los recursos del país corresponda un mayor bienestar de la comunidad, no se requiere mucho esfuerzo para demostrar que en México el grado de ocupación es bajo en el sentido de que no está asegurado un

EL TRIMESTRE ECONOMICO

nivel de vida que cuando menos comprenda un consumo general satisfactorio de alimentos, vestidos, alojamiento, salubridad, educación. Un programa de inversiones públicas, entonces, debe tener un vuelo excepcional y debe dársele una importancia de primera magnitud. Pero la experiencia que se ha tenido con las inversiones públicas no ha sido convenientemente depurada. A principios del año de 1940 se inició un programa de obras públicas cuya ejecución ha dado margen a que si bien se conceda que beneficia la economía del país se le atribuya en cambio el haber constituido una de las causas principales de la inflación que actualmente se padece, en virtud de que ha sido financiado a costa de un aumento en el caudal monetario en circulación.¹¹

Esto ha hecho sugerir¹² y aun afirmar¹³ que las obras públicas

¹¹ En el período de los últimos años a partir de 1940, la causa determinante de que haya continuado este aumento en la capacidad total de consumo de la población de México ha sido principalmente los gastos nacionales en obras públicas. (Eduardo Villaseñor, "La economía de guerra en México", *El Trimestre Económico*, vol. x, n° 1, p. 70.)

"Como manifestación visible de esos fenómenos [aumento de la circulación y los precios] escuchamos con insistencia el rumor creciente de una opinión que condena la política oficial del Estado en materia financiera, por sus egresos excesivos que tiene que suplir —cuando los ingresos no cubren la totalidad de los gastos— con empréstitos que eventualmente se traducen en un aumento monetario constante y acaso amenazador para las condiciones del país." (Eduardo Villaseñor, "El problema del alza de los precios", conferencia pronunciada en la XI Convención Bancaria, *El Economista*, n° 145, mayo-junio de 1945, p. 28.)

¹² "A estas horas un serio problema debe ser resuelto. ¿Es todavía oportuno insistir en la ampliación de los gastos públicos —obras y servicios civiles— si el país tiene enfrente el problema de los gastos de emergencia que la guerra engendra? El abandono de las obras civiles, como forma de restringir los gastos públicos, tiene que resolverse con un criterio político que los gobernantes del país deben estar planteándose. A ellos corresponde pesar las ventajas de una o de otra manera de obrar y no se les oculta, de seguro, los efectos moderadores que tendría la limitación de los gastos públicos." Ricardo Zevada, en *El Control de Precios*, México, 1943, p. 223.

¹³ "Lo único que debe lamentarse es que el sacrificio impuesto a los bancos no haya ido acompañado de medidas antiinflacionistas en otros sectores,

OCUPACION PLENA Y POLITICA FISCAL

debieron suspenderse. En realidad se tiene la impresión de que los caminos a seguir son otros. Para ello conviene intentar un análisis de la situación existente a través de las siguientes observaciones: 1) en México, la irregularidad en la distribución de los ingresos individuales es más notable que en otros países y está siendo acentuada todavía más por las inmoderadas elevaciones de los precios; 2) esta irregularidad ha determinado que mientras, por un lado, la masa de la población apenas puede vivir con un ingreso fijo y limitado, por el otro y con un salto brusco, una pequeña minoría goza de un ingreso excesivo; 3) la existencia del ingreso excesivo en un grupo reducido de individuos determina una perversión de la demanda, en cuanto a que en perjuicio de la producción de bienes y servicios esenciales se atiende a la producción de bienes y servicios superfluos, y una acumulación de los ahorros que en su mayor parte permanecen ociosos o son empleados en actividades indeseables; y 4) las inversiones públicas son financiadas por el gobierno a costa de un aumento en el caudal monetario existente en virtud de que los inversionistas privados se abstienen de comprar los títulos emitidos al efecto a pesar de que los mismos gozan de una amplia garantía y un rédito elevado en comparación con los tipos de interés prevalecientes en otros países.¹⁴

como la introducción de muchas economías posibles en los gastos públicos, el aplazamiento de obras de desarrollo que no son urgentes y que resultaría más conveniente ejecutar en los períodos de depresión económica." Informe del Consejo del Banco Internacional, *Excelsior*, 17 de marzo de 1945, p. 10.

¹⁴ "A todo el mundo le parece bien el gran desarrollo de los servicios públicos en la ciudad de México y en otras poblaciones, pero nadie ha venido a comprar como inversión propia los bonos de buen rendimiento y excelente garantía que el Banco de México ha tenido que adquirir con la consiguiente emisión de moneda." (Eduardo Villaseñor, "El problema del alza de los precios", *loc. cit.*, p. 28.)

"A falta de público inversionista que compre los títulos consiguientes, todos con buen rendimiento y excelente garantía, ha sido nuevamente el Banco de México el que ha tenido que emitir moneda en contra de tales valores." (*Ibid.*)

EL TRIMESTRE ECONOMICO

Estos hechos y otros más no hay que atribuirlos a las inversiones públicas sino a la ausencia de ciertos controles por parte del Estado. En primer lugar, no se ha cuidado de mantener un ajuste serio entre los ingresos de los individuos y la capacidad productiva del país bien sea mediante el impuesto o el empréstito o bien con ambos sistemas. En segundo lugar, no se ha cuidado de mantener el nivel de los precios mediante medidas complementarias que hubiesen servido de freno a los excesos de poder adquisitivo. Si, cuando los precios iniciaban su carrera al alza, se hubiese decretado una congelación general de los precios y de los salarios al nivel en que se encontraban con anterioridad y se hubiese cuidado de mantener dicho nivel con el empleo de los sistemas de subsidios y de racionamiento junto con los sistemas de prioridades, las diferencias entre la producción y el consumo, seguramente, no hubiesen provocado un aumento de los precios de las proporciones que actualmente tiene. Pero como ya es tarde para tomar estas medidas, las cuales, por otra parte, requieren una administración pública desarrollada y eficiente, se considera que lo más urgente por ahora es actuar sobre los ingresos de los individuos y sobre la producción de bienes y servicios.

Si se crease un instrumento fiscal que recortara eficientemente el exceso de los ingresos individuales elevados, para controlar en cierto sentido los ingresos totales de la comunidad, se estaría en posibilidad de obrar con más libertad en la solución del problema de la producción. En este aspecto tal vez el problema más interesante es el relativo a las inversiones públicas. Porque si las inversiones públicas provocan y sostienen la demanda, la empresa privada tenderá de un modo inmediato a satisfacer dicha demanda con un aumento en la producción y en los medios reproductivos sobre todo si cuenta con una estabilidad en los precios que le permita el cálculo de los costos y de las utilidades con mayor precisión. Por lo mismo, las inversiones públicas son tan indispensables como el impuesto personal progresivo.

OCUPACION PLENA Y POLITICA FISCAL

Ahora bien, en esta posición, surge el problema de saber cómo financiar un programa determinado de inversiones públicas. Se tienen dos caminos: utilizar parte de los fondos obtenidos con los impuestos o utilizar el ahorro privado mediante el crédito público. El primer camino, por lo que respecta a México, no sería posible utilizarlo con amplitud en virtud de que por lo pronto los instrumentos fiscales no están en condiciones de actuar con eficacia. El segundo camino se ha utilizado, pero la abstención de los inversionistas privados ha desviado la puntería y es el caudal monetario el que ha tenido que afrontar la situación. Este método lo han empleado subsidiariamente otros países en virtud de que están en posibilidad de invalidar la cantidad de dinero existente por otros medios y de que en cierto modo representa un ahorro público al evitarse el pago de intereses. Pero en México, como ha sido evidenciado, esta medida tiene resultados contradictorios porque si bien ha dado beneficios a la actividad económica del país ha acarreado al mismo tiempo inconvenientes cuya eliminación es tan útil como el beneficio obtenido. Por lo tanto, la única solución es acudir nuevamente al ahorro privado a fin de evitar un aumento en el caudal monetario. Ya se ha visto, sin embargo, que el ahorro privado no responde. En otros países la empresa privada y los individuos adquieren voluntariamente títulos del Estado porque la especulación y el acaparamiento son difíciles de realizar, porque los tipos de interés para la generalidad de las inversiones se mantienen bajos y porque existe una propaganda inteligente de convencimiento. En México estas condiciones o supuestos no se dan satisfactoriamente. La solución estriba, entonces, en hacer obligatoria la adquisición de los títulos del Estado. Seguramente esta medida se ha visto con reserva en vista de que con su aplicación tal vez el crédito público estaría expuesto a iguales menoscabos que los sufridos con motivo de la deuda pública exterior. Se cree que la situación es distinta. Tanto el deudor, que sería el Estado, como el acreedor, que serían los inversionistas privados, están con la madurez necesaria para res-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

ponder adecuadamente. Lo primero porque las inversiones públicas se traducen de modo inmediato en un aumento del ingreso nacional y dan posibilidad al Estado, con el aumento de los ingresos fiscales, para cubrir el servicio de la deuda. Lo segundo porque parte del ahorro público permanece ocioso o es utilizado en actividades indeseables. No hay razón para que el Estado sacrifique un mayor ritmo de progreso económico, ventaja real, por consideración a ciertos inconvenientes que bien pueden ser imaginarios. Por otra parte, los inversionistas privados resultan doblemente beneficiados. Por un lado, aseguran una expansión con una demanda potencial mayor y, por el otro, cobran intereses sobre los fondos afectados por el empréstito.

La forma en que el Estado puede hacer obligatoria la participación del ahorro privado en la financiación de las obras públicas merecería un estudio especial, pero en términos generales puede decirse que gravitaría en torno del ahorro ocioso tanto de la empresa privada como del individuo y que se requeriría del Estado, por otra parte, un control más estrecho de los tipos de interés con el objeto de establecer una diferenciación en las diferentes especies de inversión, en razón de su redituabilidad, y de mantener relativamente bajos dichos tipos de interés a fin de que se reduzcan los costos de la ocupación plena.

VI. *Recomendaciones generales*

Las recomendaciones generales que se pueden derivar del presente estudio son las siguientes:

- 1) Es recomendable desplazar la mayor parte de la carga fiscal hacia lo que constituye propiamente el ingreso nacional con el objeto de facilitar los procesos económicos de la producción y el consumo.
- 2) Es recomendable el establecimiento de un impuesto personal progresivo sobre la renta que adquiera una importancia sufi-

OCUPACION PLENA Y POLITICA FISCAL

ciente como para constituir el principal factor regulador de los ingresos de los individuos en función de la productividad nacional.

- 3) Es recomendable el establecimiento de un impuesto especial sobre la renta que grave las utilidades normales y excesivas de las sociedades de capital con objeto de provocar, mediante un sistema de concesiones fiscales, un aumento de la producción y de los medios reproductivos.
- 4) Es recomendable un aumento de las inversiones públicas con objeto de lograr un mayor empleo de los recursos productivos del país.
- 5) Es recomendable que el ahorro privado participe obligatoriamente en la financiación de los empréstitos públicos.
- 6) Es recomendable un mayor control de los tipos de interés con objeto de mantener uniformemente baja la redituabilidad de las inversiones.