

REORIENTACIÓN MEDIANTE LA TEORÍA FISCAL *

FRITZ KARL MANN

LAS discusiones en curso sobre política económica descansan, en gran parte, sobre un campo de análisis que los escritores angloamericanos han rotulado “teoría fiscal”. Como Alicia en el País de las Maravillas, que sólo percibió su cambio de estatura cuando ya había ocurrido, muchos economistas no se encuentran en condiciones de advertir el significado del proceso que ahora se está operando. Mientras para algunos defensores ardientes de la teoría fiscal cualquier proposición derivada de ella es equivalente a una nueva percepción, otros se muestran más remisos a aceptar la trascendencia de esa nueva doctrina. En particular los estudiosos de la hacienda pública afrontan con frecuencia el problema que ahora se les plantea añadiendo a las opiniones tradicionales unos cuantos capítulos o simples notas marginales relativas a la teoría fiscal, robusteciendo así la creencia de que gradualmente el vino viejo y el nuevo se fundirán en una mezcla adecuada.

¿Es posible, en los tiempos que corren, formular juicios limpios de escepticismo o de entusiasmo excesivo? El cuerpo constituido por las nuevas ideas ¿se halla lo bastante definido para intentar su estimación provisional? El presente artículo se ha escrito en el supuesto de que así es. No se pretende que sea la última palabra, ni se espera hacer justicia a todos los principios e ideas desarrollados en el campo de la teoría fiscal durante la última generación. Como a un artículo corresponde, la descripción tiene que ser abocetada. Cabe, sin embargo, trazar una especie de balance resumido, mostrando en qué

* “Re-orientation through fiscal theory”, *Kyklos*, Zurich-Berna, vol. III, Fasc. 2, 1949, pp. 116-129. Traducción de Manuel Sánchez Sarto.

¹ La redacción de este estudio fué posible gracias a una beca de The Social Science Research Council. Agradezco a mi joven colega Mr. Monroe Burk, de la American University, sus atinadas críticas.

TEORÍA FISCAL

medida el pensamiento fiscal moderno ha venido a completar, corregir o sustituir al enfoque tradicional. Un tal inventario crítico puede ser útil a quienes anhelan saber qué argumentos tradicionales siguen siendo todavía válidos, y qué otros argumentos han perdido su razón de ser o han sido suplantados por otros opuestos. También incluiremos algunas observaciones breves relativas al efecto de la moderna teoría fiscal sobre el razonamiento teórico general y sobre la tradicional relación entre las ramas de la ciencia de la Economía.

I. *Los patrones tradicionales*

Aunque este artículo no tiene pretensiones históricas, conviene mencionar que ya una vez, en el curso de la historia moderna, la ciencia fiscal ha cambiado su carácter básico. Bajo el influjo de los reformadores y teóricos políticos de los siglos XVIII y XIX, el enfoque casuístico y práctico de las cuestiones de hacienda pública fué sustituido gradualmente por una teoría general que deriva sus recomendaciones políticas de amplios postulados y máximas de naturaleza filosófica y social. Aunque esta transformación se caracterizó por un mayor énfasis sobre el razonamiento económico que en épocas anteriores, sería a todas luces erróneo atribuirle el establecimiento de bases económicas duraderas para la ciencia fiscal.

Los análisis fiscales y los programas fiscales de los prefisiócratas, los fisiócratas y los clásicos se apoyaban sobre axiomas éticos, especialmente en el campo de la tributación. Casi ningún capítulo de la *Riqueza de las Naciones* fué tan sugestivo para sus contemporáneos como los cánones de la tributación, no muy originales por cierto, que, abundando en la apreciación de ellos por John Stuart Mill, han sido venerados como "clásicos". Esas máximas contribuyeron muy esencialmente a señalar a Smith, en materias fiscales, como una autoridad más sólida que cualquiera de sus seguidores del siglo XIX. Proclamando la equidad o la justicia como última meta de la tributación, se suscitó toda una serie de doctrinas ulteriores concernientes

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

a la distribución fiscal, igualmente arraigadas en la metafísica o en la ética. Ejemplos típicos de estas últimas doctrinas fueron las teorías del sacrificio igual, marginal igual y mínimo, y la norma que recomendaba “dejar las cosas como están”. Por añadidura, la utilización del razonamiento deductivo en los escritos de los siglos xvii y xviii permitió una sistematización, hasta entonces desconocida, de la ciencia fiscal, primeramente en la famosa obra del mariscal francés Vauban (1707) y luego en Quesnay y Smith, y sus numerosos continuadores. En gracia a la brevedad este cuerpo de nociones clásicas y postclásicas será denominado “ hacienda pública ” en la exposición siguiente, reservando en cambio el término de “ teoría fiscal ” para la escuela de pensamiento más reciente. En las siguientes páginas nos ocuparemos de definir los objetivos, métodos y contenido de la teoría fiscal.

II. *Los precursores de la teoría fiscal*

Numerosos escritores de fecha reciente nos dicen que la teoría fiscal moderna es descendiente directa de la Gran Depresión norteamericana o, considerando que un hijo debe tener padre y madre, del *New Deal* y de la *Teoría General* de Keynes. Es innegable que ningún escritor individual dió mayor impulso al desarrollo de la teoría fiscal que Lord Keynes en su famosa obra, y que la Gran Depresión norteamericana ofreció una oportunidad sin precedentes para aplicar el moderno razonamiento fiscal. No obstante, ambos certificados de nacimiento son, por lo menos, incompletos. Inducen además a error, por cuanto reducen la edad, el alcance internacional y la variedad de formas de la nueva escuela de pensamiento. La teoría fiscal quedaría subestimada si se la considerase solamente como una racionalización de instrumentos anticíclicos, o como una irregularidad que florece exclusivamente en suelo norteamericano, o como un desarrollo de los dos últimos decenios. Ya en la tercera década del siglo, la tendencia divergente con respecto a los patrones

TEORÍA FISCAL

tradicionales en materia de hacienda pública era tan ostensible que en un pequeño volumen, publicado en 1930,² traté de analizar las fuerzas materiales y espirituales que hicieron surgir el movimiento, los métodos de la política fiscal y su impacto sobre los programas y postulados fiscales y económicos.

En el reino de las fuerzas materiales, el factor cardinal fué el creciente volumen de las funciones públicas asumidas por el gobierno, reflejadas en un incremento igualmente creciente del gasto público. El crecimiento del "sector público" de la economía significó un cambio cuantitativo que, de acuerdo con el conocido teorema hegeliano, llevaba consigo un cambio de calidad. Cuando los gobiernos de los grandes países reclamaban de un cuarto a un tercio del ingreso nacional, dedicándolo a fines económicos y sociales por ellos mismos elegidos, parecía irreal concebir la relación entre el sector público y el privado, a la usanza de los tradicionalistas, como la de un hijo menor que gastara la asignación señalada por sus padres. En cuanto comparable a un hijo menor, la hacienda pública debía comprenderse como determinando, en gran parte, el gasto de sus padres. Tampoco era de esperar que el gobierno se limitase a gastar tan sólo aquellas cantidades que derivaban del juego de las actividades económicas, mientras pasivamente contemplaba el curso de ellas. En interés de la estabilización económica, la correlación indirecta parecía ser más propia que la directa.

Durante la tercera década del siglo actual el principio del gasto compensatorio fué objeto de amplia aceptación. En general se interpretó en forma mecánica o cuantitativa, con vistas a ampliar el sector público durante un período de contracción económica y a restringirlo durante el de expansión. Análogamente se recomendó que el empréstito público, o la creación de crédito público, fueran

² Fritz Karl Mann, *Die Staatswirtschaft unserer Zeit. Eine einföhrung*. [La Hacienda pública de nuestro tiempo: una traducción], Jena, 1930 (primer volumen de mi serie: *Finanzwissenschaftliche Forschungen* [Investigaciones financieras].)

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

empleados durante la depresión, recurriendo en cambio a la amortización de la deuda o a la contracción del crédito público durante el período de prosperidad. Aunque semejante razonamiento, en términos de agregados, significa, en el mejor de los casos, una simplificación excesiva, contenía en germen un enfoque provechoso. El énfasis sobre el anticiclo liberó a la hacienda pública del prejuicio de que el presupuesto debería estar equilibrado cada año. En las áreas de la construcción y la habitación, en el mercado del trabajo y en el del dinero, el gobierno surgió como uno de los más grandes poderes capaces de complementar, desviar, aumentar y disminuir las actividades económicas. Tomando en consideración esta adición sustancial a las responsabilidades gubernamentales, podría afirmarse que la dependencia de la Tesorería con respecto a la economía privada, en forma de un "sistema de participación", había hecho quiebra, viniendo a quedar sustituida por un nuevo "sistema de control".³ El cambio básico institucional podría reflejarse en ciertas proposiciones según las cuales las Tesorerías o Secretarías de Hacienda vendrían a controlar la vida económica, lo mismo dando que tomando,⁴ y los estados mayores fiscales se convertirían en estados mayores económicos de las naciones.⁵

Los cambios institucionales y las necesidades prácticas no han sido, sin embargo, las únicas fuerzas que prepararon la escena para una interpretación más amplia de las responsabilidades fiscales. Aunque siguiendo todavía los módulos del análisis clásico, algunos economistas de los dos últimos siglos habían anticipado una reorientación fundamental, por lo menos en ciertos campos especiales de la hacienda pública, tales como la tributación y el crédito público. Mientras, de acuerdo con la inspirada frase del maestro clásico, la tri-

³ Véase el capítulo 1 de mi libro *Die Staatsswirtschaft unserer Zeit. Eine Einführung*, Jena, 1930, pp. 1-16: "Del sistema de participación al sistema de control".

⁴ *Ibid.*, p. 14.

⁵ *Ibid.*, p. 41.

TEORÍA FISCAL

butación debería emplearse siempre “como un instrumento de recaudación y nunca de monopolio”,⁶ Lord Kames (1774) previó la necesidad de una función extrafiscal de la tributación. Algunos economistas alemanes del siglo XIX, tales como Albert Schäffle, Adolph Wagner y Constantin Frantz, desarrollaron la idea de un impuesto que sirviera como correctivo social. En vista de sus efectos económicos directos, los impuestos eran, en opinión de los citados economistas, particularmente adecuados para evitar ciertos abusos sociales, tales como la concentración del poder económico y la acumulación de ingresos y de riqueza. Ahora bien, aunque, en ciertas condiciones, la “función social” del impuesto podía estimarse como una meta de la hacienda pública superior a la función puramente recaudatoria de ingresos, resultaba difícil comprender por qué otras “finalidades no fiscales” del impuesto no merecían igual atención. Si, de una vez por todas, los objetivos de reforma social habían de adquirir preeminencia sobre las consideraciones puramente presupuestales, la economía social y la economía del bienestar tendrían que venir a impostarse sólidamente en el campo de la hacienda pública.

Mientras se discutía ampliamente, tanto por teóricos como por políticos, el plan de realización de la reforma social a través de los medios fiscales, los tratadistas de hacienda pública eran censurados a causa de su timidez extrema en la utilización del crédito público para fines de financiamiento gubernamental.

Como los clásicos y sus partidarios consideraban la deuda pública como algo de la misma naturaleza que la deuda privada, procedían lógicamente al rechazar cualquier política que entrañara un incremento de los empréstitos públicos y al propiciar una temprana amortización de la deuda si el principio de evitar cualquier obligación de este género había sido previamente violado. De este modo desarrollaron lo que puede denominarse la idea de la desconfianza

⁶ *Riqueza de las Naciones*, Libro V, capítulo 2, parte segunda, artículo 4.

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

con respecto al crédito público.⁷ La moderna teoría fiscal, que tiende hacia una evaluación neutral y relativista de la deuda pública, no siempre se percata de su notable antigüedad en este orden de ideas. En contraste con la arrolladora identificación de dinero y crédito por John Law, un primitivo pensador francés en términos de “macroeconomía”, Jean-François Melon, en su *Essai politique sur le commerce* (1734) formuló la teoría de la indiferencia respecto a la deuda pública, diciendo que es una deuda “debida por la mano derecha a la mano izquierda”. “Las deudas de un Estado son deudas de la mano derecha a la mano izquierda, y con ellas no se debilitará el cuerpo, si se le ofrece la cantidad de alimento necesaria y sabe distribuirla.”⁸ En la segunda mitad del siglo XVIII, un comerciante holandés de origen portugués, Isaac Pinto, alimentó un optimismo sin reservas, llegando a afirmar que la deuda nacional británica había enriquecido a la nación inglesa. “En cada nuevo empréstito el Gobierno de Inglaterra hipoteca un cierto volumen de impuestos para pagar los intereses, y crea un nuevo capital artificial, que antes no existía, el cual se hace permanente, fijo y sólido, y por los canales del crédito circula en forma ventajosa para el público, como si, en efecto, fuera parte del tesoro real que ha enriquecido a Inglaterra.”⁹

Siguiendo análogos rumbos de razonamiento, Alejandro Hamilton, en su primer “Informe sobre el Crédito Público” (1790) y en su “Defensa del Sistema de Consolidación” (escrita después de 1795) superó la idea según la cual la deuda pública incrementa y estimula la actividad económica y reduce el interés del dinero. Lo

⁷ Las formulaciones norteamericanas e inglesas de esta doctrina han sido examinadas en mi libro *Steuerpolitische Ideale*. Jena, 1937, pp. 205-208.

⁸ Jean-François Melon, *Essai politique sur le Commerce*, Cap. 23 en *Economistes-Financiers du XVIII^e Siècle*, editado por Eugène Daire, París, 1843, p. 802.

⁹ [Isaac] De Pinto, *An Essay on Circulation and Credit*, en cuatro partes y *A Letter on the Jealousy of Commerce* de Mr. De Pinto, traducido del francés por el Rev. S. Baggs, Londres, 1774, p. 17.

TEORÍA FISCAL

mismo que Pinto, elevó la deuda pública a la categoría de “un capital nuevo y adicional”. La suma de dinero tomada en préstamo por el gobierno no se aniquila: simplemente pasa del prestamista al individuo o individuos sobre los cuales lo derrama el gobierno. “Pero, además de esto, el prestamista posee bonos gubernamentales, por la suma prestada... con lo que el crédito del gobierno produce un capital nuevo y adicional”. A juicio de este autor, las transferencias de la deuda pública son equivalentes a pagos en especie.¹⁰ Podrían, además, aducirse otros juicios más cautelosos. A comienzos del siglo xix, un experto francés, el Comisionado Real del Catastro, caballero Hennet, dedujo, después de una amplia investigación histórica, que, en principio, los empréstitos públicos eran preferibles a los impuestos. “Todo es forzado en el impuesto, todo es voluntario en el empréstito, no recurre a violencias, no impone la obligación de tener conscriptos alojados”. Aunque Hennet se oponía a la identificación de una deuda pública con un capital artificial, subrayó los efectos económicos saludables de un empréstito sobre el ingreso y la ocupación. A su juicio el empréstito garantizaba nuevos ingresos a los capitalistas, creaba indirectamente nuevas posibilidades de trabajo para la gente pobre y atraía nuevo capital al país.¹¹

A mediados del siglo xix un joven científico alemán llegó a una conclusión similar en Heidelberg. Carl Dietzel caracterizó su enfoque económico del análisis del crédito público titulando su libro *El sistema de empréstitos gubernamentales considerado en su conexión con la economía*.¹² La pesada deuda inglesa, que desde las

¹⁰ *The Works of Alexander Hamilton*, editadas por Henry Cabot Lodge, Nueva York, 1885, vol. II, pp. 52-53, y vol VII, pp. 407-408.

¹¹ Le Chevalier (Albert-Joseph Ulpien) Hennet, *Théorie du Crédit Public*, París, 1816, pp. 21-23, 447-455.

¹² Carl Dietzel, *Das System der Staatsanleihen in Zusammenhang der Volkswirtschaft betrachtet*, Heidelberg, 1855. Según Walter F. Stettner (“Carl Dietzel, Public Expenditures and the Public Debt”, *Income, Employment and Public Policy: Essays in Honor of Alvin H. Hansen*, Nueva York, 1948, p. 278), el análisis de Dietzel resultó ser “la teoría más penetrante y original de la deuda pública en el siglo pasado”.

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

guerras napoleónicas apenas había disminuído levemente, sirvió como principal argumento para su afirmación según la cual, más bien que interferir con el desarrollo económico, los empréstitos públicos constituyen inestimables instrumentos para estimular y acelerar la mejora y el progreso económicos.

Nuestra lista de precursores de la moderna teoría de la deuda no necesita alargarse más. Bastarán estas notas fragmentarias para corregir ciertas erróneas apreciaciones derivadas del hecho de que un experto de tanto prestigio como Henry Carter Adams afirmase que “ningún escritor o estadista, desde los siglos xvii y xviii, había sostenido que la deuda pública era una bendición para el país que la creaba”.¹³

III. *El por qué de la “teoría fiscal”*¹⁴

¿Existe alguna necesidad de segregar la “teoría fiscal” del campo tradicional de la “hacienda pública”? ¿Es posible semejante segregación?

Generalmente la teoría fiscal se ha entendido como una racionalización de la “política fiscal”, que consiste en el uso del gasto público, de los ingresos públicos, del préstamo público y de la deuda pública para fines económicos. Un vocero de la Tesorería norteamericana sugería, por ejemplo, en una reciente conferencia, la siguiente caracterización: “La política fiscal se ocupa de la cuantía y fuentes del ingreso gubernamental, y de la cuantía y usos del gasto del Gobierno Federal, tomando como base no sólo consideraciones

¹³ Henry Carter Adams, *The Science of Public Finance*, Nueva York, 1908, p. 526.

¹⁴ La contestación a esta pregunta se sobrepone en parte a la respuesta a la cuestión correlativa “El por qué de la hacienda pública”. No ha sido mi intención discutir este segundo problema con detalle. Sin embargo, el lector puede percibir algunas diferencias de apreciación entre los resultados obtenidos en el siguiente capítulo y la concepción sustentada en un reciente artículo de Gerhard Colm (“Why Public Finance?”, en el *National Tax Journal*, septiembre de 1948, pp. 193-206).

TEORÍA FISCAL

financieras sino económicas". En la misma charla añadió que "las consideraciones ampliamente económicas deberían ocupar el primer lugar".¹⁵

De ello puede deducirse que la teoría fiscal y la hacienda pública, por consiguiente, difieren en sus fines, más bien que en sus medios. Aunque las actividades gubernamentales realizadas en ambos sectores son técnicamente idénticas, consistiendo en la recaudación y gasto de los fondos públicos, pueden servir a objetivos más amplios o más estrechos. Mientras que la "hacienda pública" se comprende como una actividad dedicada al financiamiento del gobierno, la política fiscal puede interpretarse en un sentido más amplio, como servidora de un programa de reorganización social o de economía del bienestar. Además de indicar el procedimiento más deseable para obtener ingresos con que pagar los gastos públicos, la política fiscal debería servir como un instrumento para regular la producción, el ingreso nacional, la distribución del ingreso, los precios, el consumo y la ocupación. Esta descripción de la teoría fiscal está de acuerdo con la caracterización más específica de J. M. Keynes de la política fiscal como "un instrumento deliberado para conseguir la mayor igualdad de los ingresos" y como un "factor de compensación" para asegurar un adecuado incremento del equipo de capital.¹⁶

¹⁵ Discurso de L. M. Wiggins, Subsecretario del Tesoro sobre "Fiscal Policy and Debt Management" ante la Academia de Ciencias Políticas de Nueva York, 1º de abril, 1948. (*Treasury Department Press Service*, abril 2, 1948.)

¹⁶ J. M. Keynes, *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 98 y 212. Gerhard Colm define el concepto keynesiano de la política fiscal como "una política que utiliza la hacienda pública como factor de compensación en el desarrollo de la economía" (en su capítulo "Fiscal Policy" en *The New Economics*, editado por Seymour E. Harris. Nueva York, 1947, p. 454). Análogamente Abba P. Lerner, al mostrarse partidario de la hacienda funcional, proclama el mantenimiento del equilibrio entre demanda y oferta, a precios corrientes, como la primera responsabilidad del gobierno. ("Functional Finance and the Federal Debt", *Social Research*, 1943, p. 39.)

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

En estas circunstancias, efectivamente, el economista general puede sentirse tan competente al tratar problemas fiscales como el especialista en técnica presupuestal e impositiva. Aplicando la sarcástica frase de Clemenceau, de que la guerra es un asunto demasiado serio para confiarlo a los generales, los exponentes del enfoque fiscal podrían aventurarse a decir que la política fiscal es demasiado seria para confiarla exclusivamente a los tratadistas ortodoxos de hacienda pública.

Sin embargo, esta dicotomía, como cualquier distinción que utilice la finalidad, la meta, como una diferencia específica, se revela insatisfactoria en aquellos casos en que se registra una multiplicidad de propósitos. Una progresividad más alta del impuesto sobre la renta de personas, por ejemplo, se considera en términos generales tan útil para los caudales públicos como para reducir la dispersión del ingreso. Otro tanto ocurre con los impuestos sobre las utilidades excedentes y, en forma indirecta por lo menos, con los impuestos sobre herencias y legados. La mayor parte de los aranceles de importación se establecen con fines fiscales, y también para lograr ciertos objetivos de carácter compensatorio. Estudiar las actas del Congreso o del Parlamento para puntualizar cuál es la intención predominante del legislador puede ser una tarea fútil en aquellos casos en que los participantes en el debate subrayaban propósitos distintos. Sin embargo, en otros casos en que la intención del legislador es evidente, una distinción de esa naturaleza puede contribuir a esclarecer los problemas involucrados. Si, por ejemplo, se elevan a niveles prohibitivos los aranceles de aduanas, el impuesto sobre alcoholes o los gravámenes sobre la soltería, su rendimiento debe inevitablemente descender hasta cero. Luego, por hipótesis, semejantes impuestos no contribuirán a incrementar el ingreso público. Su eficacia económica o social se desarrolla inversamente a su rendimiento fiscal. De aquí que deban ser excluidos del campo puramente hacendario.

Para algunos escritores, sin embargo, acaso sea preferible deli-

TEORÍA FISCAL

mitar las esferas de ambas disciplinas con referencia a su contenido. Podría decirse que la hacienda pública se ocupa de las funciones tradicionales de la Tesorería o de la Secretaría de Hacienda (incluyendo actividades tales como presupuesto, gasto, empréstitos y recaudación de ingresos), de sus efectos sobre la situación financiera del gobierno y de la situación económica de individuos y grupos sociales. La teoría fiscal podría definirse como un análisis que se concentra en los efectos económicos globales de dichas actividades.¹⁷ La traslación, la incidencia y la amortización del impuesto, por ejemplo, continuaría permaneciendo en el ámbito tradicional de la hacienda pública, mientras que la función del gasto público expansionario y contractivo sería asignada al sector de estudio de los teóricos fiscales. Precisa reconocer una vez más que ciertas superposiciones son inevitables. Parecería arbitrario, en efecto, confinar la teoría fiscal al estudio de los efectos económicos sobre los agregados, ya que éstos varían con la estructura de los precios y con la distribución del ingreso.

La integración de la teoría fiscal tropieza todavía con otro obstáculo. ¿Las medidas fiscales y monetarias de la Tesorería y del banco central se hallan acaso tan íntimamente entrelazadas que en su examen no sea posible prestar una atención separada a cada uno de ambos campos de actividad? ¿Los estudios fiscales deben llevarse al corazón mismo de la teoría monetaria?

Este proceder es censurado por numerosos economistas y funcionarios administrativos que comulgan en la creencia de que los bancos centrales y las Tesorerías realizan en esencia funciones diferentes y que, por razones de eficacia, debe ser reducida al mínimo la du-

¹⁷ Análogamente Richard A. Musgrave caracteriza la política fiscal como “un enfoque de carácter agregativo, que opera sobre el nivel general de gastos y precios más bien que sobre el sentido del gasto o sobre la estructura de los precios” (en *Public Finance and Full Employment*, Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, 1945, p. 18 (*Postwar Economic Studies*, N° 3).

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

plicación, cuando no eliminada. Su resistencia a aprobar cualquier incorporación del análisis monetario a la teoría fiscal apenas puede reconciliarse, sin embargo, con la experiencia reciente. En varios países la relación tradicional entre ambos organismos se ha cambiado, y aun podríamos decir invertido. En años de guerra e inflación, los bancos centrales han sido un instrumento de financiamiento de operaciones corrientes del Gobierno, y a su vez las tesorerías, manipulando el crédito y los fondos de estabilización, han logrado el control gubernamental de los mercados del capital y del dinero. Impresionado por la fusión de responsabilidades de ambos organismos, Donald B. Woodward sugería que la Tesorería norteamericana fuese denominada "el cuarto banco central de los Estados Unidos".

Sobre los materiales de la revolución social de la cuarta década del presente siglo, y teniendo en cuenta el legado de la financiación bélica practicada por los totalitarios, un nuevo banco central ha sido erigido en los Estados Unidos. Se encuentra ubicado en la avenida Pennsylvania, en Washington, y se aloja regularmente en lo que llamamos edificio de la Tesorería. Su dirección está en manos de personas consideradas —y que se consideran a sí mismas— como incluidas en la nómina del Departamento del Tesoro. Su número de teléfono es Executive 6400, y utiliza el membrete y el sello de la Tesorería. Pero estas apariencias no deben inducirnos a error.¹⁸

Una combinación del análisis monetario y fiscal tiene sentido desde el punto de vista práctico de que un programa compensativo o anticíclico reclama la acción coordinada, más bien que independiente, de la Tesorería y del banco central. La historia del *New Deal* ofrece elocuentes testimonios de una política de dinero barato, cuyos efectos saludables se hicieron nugatorios por la falta de

¹⁸ Donald B. Woodward, "Public Debt and Institutions", en *Papers and Proceeding of the 59th Annual Meeting of the American Economic Association*. Enero 23-26, 1947, p. 175.

TEORÍA FISCAL

coordinación con otras medidas, incluyendo las que corresponden al campo de los impuestos. Para Keynes, y para la mayoría de sus discípulos, la manipulación de la tasa de interés constituye una premisa de toda política fiscal eficiente. Conforme a una reciente interpretación, las principales recomendaciones de Keynes para la política fiscal pueden condensarse en los tres imperativos siguientes:

- 1) Perseguir una política de baja tasa de interés;
- 2) Suplementar las inversiones privadas con las públicas;
- 3) Arbitrar un sistema de impuestos progresivos que graviten más sobre la porción que se ahorra que sobre la que se gasta, con objeto de contrarrestar un descenso de la propensión a consumir.¹⁹

Como la alianza con el análisis monetario añade una nueva característica a la teoría fiscal, puede ocurrir que, en los años venideros, la teoría fiscal semeje a una persona desarraigada que ha realizado diversos desplazamientos sin arribar todavía al anhelado puerto. Cierta incertidumbre deriva del hecho de que si los controles monetarios son porciones genuinas de la política fiscal, puede parecer lógico excluir de ellas otras formas de regulación económica directa e indirecta. La teoría fiscal puede proyectar sus ramas por todo el campo de la economía aplicada. Este efecto indeseable se ha manifestado ya en un reciente libro de texto que, desde otros puntos de vista, es muy recomendable.²⁰

IV. Complementos y revisiones

Sería excesivo, en el reducido marco de un artículo, tratar de reseñar todo un mundo de literatura internacional, caracterizada por una diversidad de opiniones que casi raya en la confusión. No

¹⁹ Gerhard Colm, "Fiscal Policy" en *The New Economics*, editado por Seymour E. Harris, Nueva York, 1947, p. 455.

²⁰ Edward D. Allen y O. H. Brownlee, *Economics of Public Finance*, Nueva York, 1947.

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

obstante puede resultar útil indicar dónde estamos y en qué dirección nos movemos, al parecer.

1) El impacto del razonamiento fiscal sobre el análisis del gasto público es de sobra conocido para que sea necesaria una descripción más extensa. Mientras, con pocas excepciones, el razonamiento clásico y postclásico considera como establecida la magnitud del gasto público y su pretendido carácter semiproductivo e improductivo, el impacto económico tanto de la cuantía como de la calidad del gasto público necesita ser plenamente examinado de nuevo. El resultado provisional es un énfasis sobre la parte activa desempeñada por el gasto público en el proceso económico, especialmente en la determinación de la magnitud y de la estructura del ingreso nacional. Tal parece ser, al menos, la filosofía subyacente en numerosas tentativas de reclasificación —tales como la distinción entre gastos adicionales y de transformación, de transferencia y reales, que aumentan el ingreso o incrementan la inversión, contraccionarios y expansionarios.²¹

Prosiguiendo a lo largo de las líneas primeramente señaladas por los partidarios de los principios de aceleración y del multiplicador, la discusión se ha concentrado, en fecha más reciente, sobre la determinación del volumen óptimo de la inversión pública y la composición de ésta. Parece indicado distinguir las utilidades directas producidas por la inversión pública, los llamados “efectos de producto”, del estímulo a la ocupación y al ingreso resultantes del mero proceso de emprender inversiones públicas y pagarlas, los llamados “efectos de proceso” o “de operación”. Como estos últimos, a su vez, son demasiados heterogéneos para permitir un juicio uniforme, pueden fragmentarse en subepígrafes, tales como: *a*) efectos primarios sobre el ingreso y la ocupación; *b*) incrementos secundarios del consumo, resultantes del nuevo gasto en bienes de

²¹ La contribución más saliente en este sector es el análisis realizado por Alvin H. Hansen, en *Política Fiscal y Ciclo Económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1945.

TEORÍA FISCAL

consumo de los ingresos inicialmente creados por la inversión pública; *c*) consumo inducido privado; *d*) inversión inducida privada; *e*) “efectos de relación”, que principalmente consisten en incrementos de la inversión privada provocados por la demanda de materiales y equipo utilizados en los proyectos de inversión pública. Evidentemente el consumo inducido privado y la inversión inducida privada pueden ser tanto negativos como positivos.²²

2) En ningún campo particular se ha mostrado tan intrigada la opinión pública, por los resultados del nuevo enfoque fiscal, como respecto al crédito público. Ello es cierto, inclusive si soslayamos ciertos argumentos exagerados tales como la proposición de que la deuda pública no es deuda real porque el gobierno, mediante su capacidad impositiva, puede siempre obtener fondos adicionales, y que así el lanzamiento o flotación de una deuda pública por el gobierno no transfiere la disposición de fondos de una unidad económica a otra.²³ La reorientación principal debe hallarse en el espíritu de neutralidad y relativismo con que se enfoca el problema de la deuda. Concentrándose sobre los efectos económicos, los teóricos fiscales no muestran predilección alguna por el superávit presupuestal, ni repudian los déficit del presupuesto como un pecado fiscal. Ambos resultados vienen a ser instrumentos de la política fiscal cuyos méritos deben apreciarse a la luz de las circunstancias y necesidades económicas. Aunque desde el punto de vista de las finanzas gubernamentales es deseable una deuda pública moderada, los teóricos fiscales se muestran cautelosos al recomendar una política de

²² Benjamin Higgins, *Public Investment and Full Employment*. Oficina Internacional del Trabajo, Montreal, 1946. Pp. 23-24, 347.

²³ Jorgen Pedersen, “Einige Probleme der Finanzwirtschaft” (Algunos problemas de la Hacienda pública), *Weltwirtschaftliches Archiv*, mayo de 1937, p. 473. Anticipando una norma básica de la hacienda funcional, Pedersen señala que “nunca debe incurrirse en deudas por la sola razón de que el Estado necesite dinero para gastos extraordinarios o productivos, sino sólo si sus efectos sobre la producción o la distribución lo hacen aconsejable” (p. 491).

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

amortización de la deuda sin un cuidadoso análisis de sus repercusiones sobre la situación monetaria y económica. Hasta cierto punto, por lo menos, esta actitud relativa ha sido anticipada por los neoclásicos. El marginalismo llega a la conclusión lógica de que la transferencia de poder de compra exigida por el servicio de la deuda puede significar, en ciertas condiciones, un incremento del bienestar social. Tampoco parece satisfactorio estimar los efectos económicos de la deuda pensando en magnitudes absolutas o presuponiendo condiciones estáticas. Lo que importa es su relación con el ingreso gravable, los recursos del sistema bancario, el volumen de los valores privados en circulación y otras variables económicas.²⁴ Su tasa de crecimiento puede no ser perturbadora si guarda la proporción debida con la tasa de crecimiento del ingreso nacional. "En esencia el problema de la deuda es un problema de ingreso nacional en expansión".²⁵

3) La reorientación es particularmente espectacular en el campo del impuesto. Si la teoría fiscal propugna el uso de los impuestos para fines económicos y sociales, ya no cabe caracterizar el impuesto tan sólo con referencia a sus finalidades fiscales. La definición del impuesto dada por E. R. A. Seligman, como "una contribución obligatoria de la persona al gobierno, para sufragar los gastos en que se incurra en interés común de todos, sin referencia a los beneficios especiales conferidos"²⁶ es, por lo menos, incompleta. Sería preciso sustituirla por un concepto más amplio de la tributación que cubriese a la vez su función regulatoria y su propósito redistributivo. La importancia de una definición nueva,²⁷ sin embargo, se

²⁴ Evsey D. Domar, "Public Debt and National Income", *Public Finance and Full Employment*, Board of Governors of the Federal Reserve System. Washington, 1945. (*Postwar Economic Studies*, N° 3), pp. 55-56.

²⁵ *Ibid.*, p. 57.

²⁶ E. R. A. Seligman, *Essays in Taxation*, 10ª ed., Nueva York, 1925, p. 432.

²⁷ Una tentativa de redefinición en el sentido indicado se hace en mi ar-

TEORÍA FISCAL

halla empañada por sus posibles derivaciones directas hacia el campo de la política impositiva. Si la tributación se reconoce sólo como un genuino instrumento de reorganización o de bienestar económico, debe estructurarse de tal modo que eleve al máximo sus efectos económicos y sociales. La mayor parte de los teóricos fiscales, sin embargo, se inclinan a creer que el principio de la capacidad de pago, así como los principios refinados del sacrificio igual, marginal y mínimo, han caducado, y necesitan ser sustituidos por el postulado de la máxima ventaja social. Para algunos escritores recientes, la retirada de los principios clásicos relativos a la distribución del impuesto, ante la ofensiva de la teoría fiscal, es un hecho consumado, que no requiere explicación. Para E. D. Allen y O. H. Brownlee, por ejemplo, el impuesto progresivo “no necesita basarse en supuesto alguno respecto a su utilidad para los individuos en particular. La progresión puede defenderse por lo que es: *un ataque fiscal directo contra la desigualdad*”.²⁸

En ocasiones, sin embargo, se ha llegado a un término medio. En un artículo reciente, Arthur Smithies subraya que el principio del sacrificio mínimo está de acuerdo con la meta de la satisfacción máxima, y, por consiguiente, debería considerarse como mucho más válido que el principio del sacrificio igual, si bien admite, por otra parte, que el actual sistema impositivo norteamericano corresponde más exactamente al último principio. Pese al hecho de que las dos máximas justifican una diferente estructura impositiva, Smithies recomienda usarlas en forma combinada, como factores limitativos. Ambos principios restringirán el área dentro de la cual lleguen a prevalecer consideraciones económicas y sociales: “Los principios

título “The Threefold Economic Function of Taxation”, en *Openbare Financien*, 1947, pp. 1-13.

²⁸ E. D. Allen y O. H. Brownlee, *Economics of Public Finance*, Nueva York, 1947, p. 193. Resulta elocuente el hecho de que de 535 páginas sólo se han destinado dos a los problemas de la teoría impositiva de la capacidad de pago (pp. 191-192).

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

del sacrificio mínimo y del sacrificio igual señalan límites a un sistema impositivo aceptable”.²⁹ A mi juicio esta transacción más bien menosprecia que resuelve el conflicto básico entre las consideraciones económicas y éticas. No permitiría, por ejemplo, diferenciar la carga del impuesto entre grupos sociales cuando están en pugna con las reglas éticas.

Una solución más satisfactoria podría encontrarse distinguiendo dos esferas de distribución impositiva.³⁰ En diversos casos en que el impuesto realiza una función extrafiscal, por ejemplo, como incentivo para ciertas actividades económicas, el gravamen impositivo sobre grupos sociales y clases debe ser diferenciado conforme a un método incompatible con el principio de la capacidad de pago o sus diversas variantes. Una diferenciación impositiva de esta índole general no encierra necesariamente, sin embargo, un trato desigual de sujetos que, desde todos los puntos de vista económicos, se hallan igualmente situados. Aunque la industria, comparada con la agricultura, o ciertas ramas industriales comparadas entre sí, pueden contribuir desigualmente a soportar la carga federal del impuesto, difícilmente podría sugerirse que los industriales *A* y *B*, actuando en la misma línea de industria, obteniendo la misma cantidad de ingreso y siendo idénticos en cuanto a las demás circunstancias económicas, hayan de diferir en su contribución financiera al gobierno. Aunque la distribución entre grupos puede ser regulada conforme a razones de interés político, los principios éticos deberían prevalecer en la esfera de la distribución de los impuestos dentro del grupo. En sentido amplio, los principios de la teoría fiscal no impiden que sujetos de análoga capacidad de pago, pertenecientes al

²⁹ Arthur Smithies, “Federal Budgeting and Fiscal Policy”, en *A Survey of Contemporary Economics*, editado por Howard S. Ellis, Filadelfia, 1948, p. 196.

³⁰ Sería improcedente desarrollar el análisis relativo en el cuerpo del presente artículo. Sin embargo, como la solución arriba indicada no ha sido sugerida hasta aquí por otros autores, quiero reservarme el derecho de volver sobre ella en otra oportunidad.

TEORÍA FISCAL

mismo grupo social, sean tratados de igual modo. Aunque la teoría fiscal modifica la validez de las máximas éticas o metafísicas respecto a la estructura general del sistema impositivo, ello no destruye su función fundamental en el área de las relaciones dentro de los grupos.