

BENJAMIN RETCHKIMAN K.

Teoría de las finanzas públicas

TOMO I



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

TEORÍA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

TOMO I

BENJAMIN RETCHKIMAN K.

TEORIA DE LAS FINANZAS PUBLICAS

TOMO I



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
México 1987

Primera edición: 1987

DR © 1987. Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria. 04510 México, D. F.

DIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES

Impreso y hecho en México

ISBN 968-837-718-X (Obra completa)

ISBN 968-837-729-5 (Tomo I)

A la compañera de mi vida Julia Corona de Retchkiman y a mis hijos Guillermo, Berta y Manuel Retchkiman Corona, que sufrieron conmigo los dolores y las alegrías de este trabajo.

INTRODUCCION

Este libro debió salir a la luz pública hace 15 años, después de la primera edición en mimeógrafo hecha por la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional, de los Apuntes sobre finanzas públicas, que por cierto ha merecido más de una docena de reimpresiones; sin embargo, diversas circunstancias, principalmente de oportunidad y limitación de tiempo, impidieron su revisión inmediata. De entonces a la fecha han aparecido, especialmente en los países más industrializados, múltiples y valiosos materiales teóricos. Asimismo, en el contexto global de la administración pública han sido notables los avances, aumentando la complejidad del análisis. Ambos hechos han permitido enriquecer sustancialmente el primer escrito, y también los cursos impartidos en ese lapso en la escuela ya citada, en la División del Doctorado en Ciencias Administrativas del I.P.N., y en el Alma Mater, la Escuela Nacional de Economía.

En realidad, este libro podría ser considerado el primer tomo de un estudio general que se intitularía Teoría y política de la economía Pública; ello no obstante, se considera que esta parte inicial teórica constituye una unidad por sí misma, y que la siguiente la formaría la Política económica del sector público. Esto es así porque al dar un enfoque teórico al todo que es la economía pública, y hacerlo con los egresos, los ingresos, la deuda pública y el presupuesto, se estudian los aspectos básicos que permiten posteriormente delinear su proyección en la realidad económica, usando los instrumentos que se consideran en esta obra.

Se trata, pues, de un libro de consulta que puede servir de texto para algunos cursos en escuelas profesionales. El autor lo realizó como un subproducto de la cátedra, en la que encontró satisfacciones que para un profesional de la economía tienen el sentido irónico de no poder evaluarlas en la forma común y corriente. El contacto con los jóvenes amplía la juventud propia y da un panorama de cambio, de proyección al futuro, de generosidad, que no puede encontrarse en ninguna otra actividad. Esta obra es pues una deuda más con quienes dieron margen a que fuera escrita.

En su aspecto conceptual, de proyecciones teóricas y de consideraciones políticas, este trabajo fue ejecutado en el clima de libertad que prevalece en el Instituto de Investigaciones Económicas, lo cual debe mencionarse específicamente, pues las ideas y opiniones constituyen puntos de vista del autor sobre la economía pública, y por lo tanto de su responsabilidad exclusiva.

Por lo que se refiere a los aspectos bibliográficos, se consideró prudente atenderlos al pie de la página en aquellos casos en que se citaba al autor una o

dos veces, dejándolos para el final del capítulo correspondiente cuando los autores eran considerados en varias ocasiones, ya sea en situaciones específicas o como fuente de proyección general.

TEORIA GENERAL DE LA ECONOMIA PUBLICA

CAPITULO I

Generalidades. Uno de los primeros problemas con que se enfrenta quien aborda el estudio de una rama del conocimiento es el referente al objeto de la misma. Resulta evidente que desde el punto de vista pedagógico, ya no sólo del científico, conviene dar una respuesta, aun cuando sea provisional, a preguntas como cuál será la problemática a tratar, y en qué medida asume características diferenciales con otras disciplinas.

Esta cuestión debe ser considerada con toda atención, ya que es una exigencia tanto para quien se inicia en una ciencia como para el estudioso que pretende ampliar sus conocimientos. La economía pública tiene también que sujetarse a esta inquisición, con mayor razón cuanto que se tropieza con serias dificultades ya no para determinar su objeto de conocimiento, sino para arrebatarla —valga la expresión— de los avances e intromisiones de otras disciplinas en su carácter de ciencia limítrofe, o para desligarla de las magnitudes económicas en las cuales puede ser englobada, perdiéndose así en la marejada de la ciencia económica general. Por supuesto que un gran número de personas saben que esta rama del conocimiento se ocupa de la *asignación de recursos* (económicos), por medio de los gastos e ingresos del Estado, de la *distribución del ingreso y de la riqueza* mediante los impuestos y las transferencias (impuestos negativos), de mantener la *estabilidad económica* usando las políticas presupuestal y de deuda, de los programas de obras públicas y de empresas del Estado, y, por otra parte, nadie duda de la necesidad de estudiar los problemas impositivos o de la deuda pública, o los aspectos financieros del desarrollo económico, las obras públicas o cualquier otra de las funciones gubernamentales; pero la dificultad aparece cuando se trata de considerar los aspectos señalados —ya no empíricamente— como parte de un solo campo científico. Porque, por otra parte, es evidente que:

Los problemas de ingreso y gastos (asignación de recursos económicos) se encuentran directamente relacionados con el nivel de los precios; los egresos gubernamentales destinados a la educación se relacionan con el estudio de los recursos humanos, y la seguridad social puede ser un apéndice o corolario de los problemas de salarios y empleos.

La distribución del ingreso y de la riqueza a través de las entradas y gastos públicos está vinculada estrechamente al flujo del ingreso nacional y el empleo.

Por el mismo camino, y con respecto a la estabilidad económica, puede agregarse que la administración y el manejo de la deuda pública corresponden a consideraciones generales sobre banca y crédito.

Abundando aún más en este intento de delimitar el campo de la *economía pública*, se podría señalar que el objeto de estudio de una ciencia no puede

determinarse por una simple enumeración de los distintos problemas a los que se enfrenta, aunque ésta sea hecha por expertos, puesto que sería soslayar su resolución, ya que lo anterior desembocaría en la interrogante de por qué se agrupan las diversas partes de la disciplina, y así sucesivamente, hasta llegar a admitir la falta de un criterio científico para decidir cuál problemática le es propia y, peor aún, cuáles de las nuevas aportaciones a la ciencia le corresponden, y en qué medida.

En este último sentido, el método en la economía pública ha cambiado totalmente en los últimos 30 años, y esta transformación, vinculada estrechamente con J. M. Keynes y su *Teoría general*, tiene un aspecto técnico independiente de consideraciones teóricas, pero decisivo para su formulación, y que es el crecimiento desmesurado del sector público, y cuatro aspectos tomados de la ciencia económica, como son: 1º El uso generalizado del análisis macroeconómico; 2º La difusión de la contabilidad social y sus técnicas; 3º Alcanzar el empleo pleno en los países avanzados, y, 4º La movilización del excedente económico en las naciones subdesarrolladas.

Es evidente, por otra parte, que durante el lapso señalado —treinta años— estos aspectos, que naturalmente son tomados de la economía general, no han sido aceptados sin discusión como formando parte de esta disciplina, y que en algunos casos las consideraciones de los autores le han sido adversas.

Otro defecto de que adolece el sistema de enumeración es que si se tienen en cuenta los grandes apartados de la economía pública (se aceptarán aquí los cuatro usados tradicionalmente: gastos públicos, ingresos gubernamentales, deuda pública y administración financiera) se encontrarán cuestiones y problemas que quedan dentro de la línea fronteriza de varias ciencias, hecho que va se mencionó al designar a la economía pública como disciplina limítrofe.

Para considerar más a fondo este aspecto de ciencia limítrofe o “fronteriza” se hará un intento de delimitar a la economía pública de la que podría decirse que trata la forma en que los objetivos gubernamentales son obtenidos a través de la asignación de recursos económicos, de la distribución de la riqueza y del ingreso y de la estabilidad y el desarrollo económico, usando entradas, gastos, deuda pública y otras transacciones. Específicamente —dice Gerhard Colm— trata del modo en que se llega a *decisiones* del sector público de la economía, y de cómo estas decisiones son ejecutadas y controladas.

A estas decisiones se llega por medio de procesos políticos, los que a su vez se gestan en las relaciones de poder que existen entre los diferentes grupos políticos y de intereses generales que forman una comunidad. Por otra parte, en los trabajos de los grandes economistas (Smith, Ricardo, Mill) se encuentra el estudio de los variados aspectos y significaciones de la economía pública, a la que consideraban —y aún se puede considerar— formando parte de la ciencia económica, aunque, como ya fuera señalado, en un sentido importante es una disciplina independiente.

De esta manera el análisis cae dentro de los campos de la ciencia política y de la sociología. Por cuanto a la economía, cabe aquí una digresión sobre el nombre mismo de economía pública, con el preciso señalamiento de Musgrave, quien dice que aun cuando las operaciones del erario público suponen flujos monetarios de ingresos y gastos, los problemas básicos no son cuestiones financieras, pues no se ocupan de dinero, liquidez o mercados de capital, sino primordialmente son cuestiones de asignación de recursos, de distribución del ingreso, de empleo pleno, de estabilidad del nivel de precios y de desarrollo; es decir, es una investigación sobre los principios de la economía del Estado; consecuentemente, las operaciones de la disciplina son transacciones económicas y tienen repercusiones económicas: lo son por naturaleza. En forma específica podría afirmarse que la ciencia pretende encontrar un equilibrio entre la economía y la política, con una "propensión" hacia la primera.

La economía trata primordialmente con el individuo o grupo de individuos; la economía pública, específicamente del Estado. La primera considera las relaciones materiales entre las personas; la segunda trata las mismas relaciones entre Gobierno y ciudadanos; por otra parte, las actividades de la una afectan a la otra, pues todo acto económico del Estado afecta al sector privado, y toda transacción fiscal del individuo modifica sus relaciones económicas con los demás miembros de la comunidad. Así, aunque la economía pública es independiente, sus relaciones, como ya se dijo, son de lo más íntimas con la economía y con la política. Con la economía porque estudia y analiza los actos económicos del sector público, del Estado, lo que inclusive ha dado al sistema económico vigente el nombre de *mixto*,¹ que es como se refieren a él todos los tratadistas, y cuya importancia sólo necesita del señalamiento de que el sector público administre el 40 % del producto nacional bruto; con la política, porque ambas conocen de actividades gubernamentales y de los efectos de éstas sobre el ciudadano, así como de las relaciones individuo-Estado.

Al considerar arriba que la economía pública trata de encontrar un equilibrio, o que su posición es intermedia entre economía y política, se hacía notar que no estaba exactamente en medio de ambas, ya que como trata en forma primordial de condiciones materiales es fundamentalmente de carácter económico; esta ciencia sólo se introduce en la política en la medida en que dichas relaciones materiales afectan las ligas del individuo con el Estado.

Pero las relaciones citadas entre economía pública, ciencia económica, política y sociología no son los únicos campos en que se introduce la primera de las mencionadas, sino que le es necesario cubrir también aspectos de administración pública, planeación y contabilidad, "dentro de las cubiertas de un solo libro o de un curso académico".

Esto, que aparentemente es una intromisión peligrosa en el diletantismo,

¹Se refiere al capitalismo moderno.

puesto que trata la economía pública de abarcar o proyectar conocimientos enciclopédicos, le viene a la disciplina de su carácter de limítrofe, pues si la problemática cae dentro de las fronteras de varias disciplinas su proyección convencional resulta más difícil, pero no por ello menos necesaria. Se ha dicho que los problemas sicosomáticos, cuya solución necesita tanto de la psicología como de la fisiología, no pueden dejar de ser analizados y resueltos por cubrir los dos campos científicos. Es más, precisamente el hecho de que los conocimientos científicos de una rama se encuentren situados en los límites de otras determina que se sea cuidadoso para no cubrir más territorio que el que estrictamente les corresponde, aun considerando las divisiones convencionales de dichos conocimientos específicos.

El carácter de un problema es lo que señala y guía la proyección científica del mismo. Al considerar que las operaciones de la economía pública son transacciones económicas se afirma que la ciencia es por naturaleza económica; tal vez debería adjetivarse agregándole lo político, es decir, economía política. Requiere la consideración de las fuerzas y procesos políticos determinantes, así como de los procedimientos administrativos y contables peculiares a esta área, y también de problemas económicos, todo ello en el marco de una comunidad.

El aspecto económico de la economía pública se manifiesta en que debe otorgar un tratamiento adecuado a la asignación de recursos económicos, a la distribución del ingreso, a la estabilidad y al desarrollo, ya que la ciencia de la administración considera en toda su magnitud el amplio campo gubernamental; y así sucesivamente con las demás ciencias con las cuales colinda. Sin embargo, ninguno de estos tratamientos específicos de la sociología, contabilidad y otros puede enmarcar y proyectar en su totalidad y en sus interrelaciones a la economía pública.

Puede sugerirse que la economía pública —señala Gerhard Colm— no es simplemente una parte del campo de la ciencia económica, como ha sido definida tradicionalmente. En forma total esta ciencia trasciende la economía en su delimitación estricta. Es una parte de la economía solamente si ésta es nuevamente definida como la ciencia de la *economía política*. Esto envuelve más que un cambio de etiquetas, y determina una proyección diferente. Se necesita considerar los problemas de la economía pública a la luz de la ciencia económica general, de la ciencia política y de la administración pública, y además unir estos varios resultados en un tratamiento sistemático de los gastos gubernamentales, ingresos públicos, transacciones de deuda y otros, de sus procesos y manejo y de su integración con el todo constituido por la vida política, social y económica de una nación.

Volviendo al ya citado proceso enumerativo, se encuentra una razón para unir las actividades económicas del sector público en un solo campo, y es la existencia del presupuesto, pues en éste se encuentran reunidas todas las par-

tes que constituyen la economía pública, y sirve además para formular un programa de la actividad del Estado, unificando consecuentemente los variadísimos conceptos hasta formar una sola ciencia.

Esta proyección tradicional es en principio aceptable, pero no por las razones —también tradicionales— que al admitir al presupuesto como aglutinante tanto de ingresos como de gastos del Estado aceptaban la consideración de los impuestos en un sentido lato, es decir, como un medio de proveer el dinero necesario para cubrir los egresos, y que la razón primordial para determinar el monto de un programa de gastos era la posibilidad de obtener ingresos impositivos.

Para un Estado soberano, con un sistema institucional moderno en el que la existencia de un banco central determina las relaciones crediticias, las posibilidades de fácil acceso estatal a dicho instituto hacen que los ingresos por impuestos no limiten el monto monetario que el Estado puede gastar, si se decide hacerlo.

Quienes llevaron más adelante su actitud contraria a la aceptación tradicional del papel del presupuesto como eje central del pensamiento de la economía pública fueron tratadistas que propugnaron la llamada *hacienda funcional*, cuyo más idóneo representante —y también autor de la obra más acabada— fue Abba P. Lerner,² quien afirma que la imposición tiene únicamente como objetivo *dejar en manos del público el dinero suficiente para comprar exactamente el monto de bienes que se producen para su venta dentro de la economía*. Otro de los autores importantes dentro de este modo de pensar, Beardsley Rumml, señaló con firmeza todavía mayor que la de Lerner que *los impuestos deberán ser todo lo bajos que sea posible, sin poner el valor de la moneda en peligro de inflación*.³

Esto determina que no debe aceptarse una equiparación estricta entre gastos e ingresos gubernamentales, puesto que el monto de recursos monetarios en manos del público depende del nivel impositivo, es decir, de la cantidad de dinero que el Estado decida dejar en manos de los particulares. Pero si por cualquier causa —una guerra— su nivel de gastos tiende a aumentar, tendrá también que incrementar los impuestos. Por otro lado, no solamente el Estado puede elevar su nivel de gastos. Las inversiones autónomas del sector privado, o una balanza de pagos favorable, podrían producir los mismos resultados, es decir, la necesidad de una acción gubernamental para combatir la inflación.

La condición inversa es también posible: el sector público baja los gastos porque considera que el sector privado encuentra condiciones favorables para incrementar su inversión, pero el comercio exterior puede haber declinado y,

² A. P. Lerner: *The Economics of Control*. The Macmillan Co., Nueva York, 1944.

³ *Proceedings of the National Tax Association*, 1944.

como consecuencia, vendrá un viraje en la actitud del Gobierno, por el peligro del desempleo.

De acuerdo con esta proyección de la hacienda pública se determina que *no existe mayor relación entre los gastos públicos y los ingresos gubernamentales que la que se encuentra entre todos los demás elementos de la economía nacional e internacional*. Estos razonamientos llevan lógicamente a la conclusión de que un presupuesto que compara gastos con ingresos no tiene significación alguna como guía para una política fiscal y, por ende, tampoco sirve como razón fundamental para unir los varios conceptos de la economía pública, para determinar un campo propio de investigación científica.

Si bien la anterior afirmación es importante, pues invalidó al presupuesto gubernamental como concepto unificador de la economía pública, éste no deja de servir de base al pensamiento económico del sector público, lo cual se ve más claro si se considera que el presupuesto gubernamental puede ser ampliado para transformarse en el presupuesto económico de la nación —la ciencia de la economía pública—, en el cual son considerados los fenómenos económicos del Estado a la luz de —repetición necesaria— la asignación de recursos económicos, de la distribución del ingreso y la riqueza, del empleo pleno, del comercio internacional y de la estabilidad y el desarrollo, entre otros.

Principios motrices. Al delimitar el campo y justificar la existencia de la economía pública como ciencia, se tiene que considerar que en la realidad económica existen dos principios organizativos:

- 1) El mecanismo de autorregulación de las relaciones de la demanda y la oferta, llamado también el principio de mercado.
- 2) El principio de la economía pública o mecanismo del presupuesto.

Si se considera el problema económico fundamental, que consiste en buscar la óptima asignación de recursos escasos, respecto de necesidades diversas, y se enfoca este problema fundamental a la luz de los dos principios organizativos mencionados, es decir, el mecanismo del mercado y el del presupuesto, debe señalarse que son maneras distintas de asignar recursos, en sistemas correspondientes a diferentes niveles de vida económica, o, en otras palabras, son formas de organización que determinan el uso y desarrollo de recursos: tierra, trabajo y capital, agregándoles, en una consideración más moderna, materiales, técnicas, conocimientos, aspectos administrativos y, naturalmente, la distribución del producto así obtenido.

El mecanismo del sector privado opera en el mercado, en donde quienes ofrecen y demandan se ponen en contacto y realizan millones de transacciones, apareciendo al mismo tiempo como consumidores y productores. La formación de la producción, que en el fondo es la que fundamenta este principio, está determinada por la demanda, que depende, en un proceso lógico, de los recursos que tienen a su disposición quienes sienten las necesidades que esta producción satisface, recursos que a su vez se derivan del proceso de pro-

ducción, estando ésta determinada por las expectativas de ganancia de quienes se deciden a invertir capital para realizar dicha producción.

Ahora bien, este principio, también conocido como el de autorregulación de la economía, muestra resquicios en su funcionamiento, sobre todo si se le considera a la luz del proceso económico general de un país y se le mide en relación con los resultados que otorga a la comunidad como un todo. Estos resquicios, defectos o limitaciones hacen que la aplicación del principio o mecanismo del mercado: a) no sea posible, b) deseable, o c) exija acción correctiva. Estos tres aspectos pueden delinearse como sigue:

I. *Inversiones de infraestructura*, en las que el monto, la tasa de utilidades (si es que existe alguna) y la amortización las eliminan del sector privado. Como ejemplo tenemos la construcción de presas y aprovechamientos de gran envergadura de los recursos naturales: carreteras, puertos, plantas hidroeléctricas y otros muchos.

II. *Educación y seguridad social*, dos aspectos fundamentales en la lucha por una mejor distribución del ingreso y de la riqueza.

III. *Los ciclos económicos*, con sus corolarios de desempleo o inflación, provocando fluctuaciones en los negocios, tendencias monopolísticas, inseguridad económica y concentración del ingreso y de la propiedad de los recursos productivos.

Otra razón para el bautismo como economía mixta que se otorga al capitalismo moderno reside en que la asignación de recursos, la distribución del ingreso y la riqueza y la estabilidad económica —en las cuales y en su orden caben los tres aspectos limitativos señalados del mecanismo de mercado— forman específicamente el campo de la economía pública y su responsabilidad, y por lo tanto y a través del mecanismo del presupuesto —mecanismo de la economía pública— se ejercen las acciones complementarias y correctivas que los resquicios o defectos del libre juego de la oferta y la demanda presentan.

Como ya se señaló, las expectativas de utilidades y las directrices de la demanda son las que proyectan todos los procesos del principio del mercado, mientras que las del mecanismo del presupuesto están precisamente dirigidas, por definición, a conseguir el desarrollo económico, a la eliminación de las recurrentes tendencias a la concentración del ingreso y la riqueza y a la distribución que más acomode a la comunidad de los recursos económicos disponibles, metas a las cuales se llega por decisiones tomadas por medio de sistemas políticos y administrativos, procesos éstos basados en objetivos sociales comunes.

Este aspecto, como se verá en el capítulo correspondiente, también se relaciona con los impuestos y con quienes se benefician de los gastos gubernamentales, contraparte de los ingresos así obtenidos: es decir, son decisiones de carácter político la distribución de la carga impositiva, qué tipos de servicios se prestarán y quiénes serán los beneficiarios de los mismos. Baste con señalar

que los impuestos progresivos, específicamente el impuesto al ingreso —al que se conoce como el gravamen democrático por excelencia— constituyen la respuesta más clara a este problema.

La proyección política y administrativa para llegar a decisiones en la economía pública solamente es posible cuando existen ideas generales sobre los objetivos económicos y sociales de la comunidad.

En el pasado se han hecho muchos intentos de analizar las operaciones gubernamentales por medio del principio del mercado, como si ellas fueran determinadas en la misma forma que las privadas. Es evidente que esta actitud estuvo basada en la teoría de los clásicos, que aceptaron como dogma fundamental que la única meta posible de la ciencia económica era la del proceso autorregulatorio. Al hacer esto se omite la esencia del mecanismo del presupuesto y se imposibilita el análisis de la acción conjunta de los dos mecanismos. Como ya se señaló, la distinción entre ambos principios es que son métodos de organización económica. El mercado compara la importancia de los recursos con la de las necesidades en términos monetarios: costos y precios de mercado; el presupuesto parangona la importancia de los recursos con la de las necesidades, en términos sociales: costos y precios sociales. Un ejemplo de la diferencia es que los objetivos más importantes de las empresas de propiedad estatal o administradas por el Gobierno —organizadas, en términos generales, como empresas privadas—, caben en el principio del presupuesto, además de que en la mayoría de los casos estas empresas existen por efecto de la acción suplementaria o correctiva del Estado.

La naturaleza política de las decisiones económicas gubernamentales no se ubica fuera del círculo de la economía: los egresos del Estado compiten con los gastos privados por los recursos que tiene la comunidad; los impuestos desvían medios de compra del sector privado al público, y ambos, es decir, los beneficios derivados de los gastos del Gobierno y los recursos de que no disponen en el sector privado por la imposición, afectan la distribución del ingreso real. Las operaciones de la economía pública, a través de gravámenes, egresos y préstamos, afectan el nivel total de la actividad económica; en consecuencia, las acciones gubernamentales no están fuera del campo económico, sino que forman parte de él; afectan el nivel general de uso de los recursos y su distribución entre varias posibilidades competitivas, así como el reparto del producto. Como resultado no se tiene una economía pública sobrepuesta a una economía privada, sino varios principios organizativos, los cuales en su compenetración forman el actual sistema económico.

Definiciones. Con el fin de precisar más el campo de la economía pública o, lo que es lo mismo, para determinar mejor su objeto, se analizarán algunas definiciones que inclusive están en función de las limitaciones que la época y las ideas económicas imperantes han impuesto.

a) La hacienda pública, dice Harold M. Groves,⁴ es la ciencia que trata de las entradas y salidas gubernamentales (federales, estatales y municipales). Como se observa, se trata todavía de que la hacienda pública se encuentre regida por el principio *puro* del presupuesto, y de que su estudio se avoque a los ingresos y gastos, manejados en tal forma que inexorablemente desemboquen en el equilibrio presupuestal.

b) Hugh Dalton, en su ya clásico libro sobre finanzas, define a la hacienda pública como una ciencia cuyo objetivo se encuentra en la línea divisoria entre la ciencia económica y la política, y que se ocupa de los ingresos y gastos de las autoridades públicas y del ajuste de los unos a los otros. Es tan clara esta sujeción al equilibrio presupuestal, que el propio autor, en la cuarta edición de su famoso tratado, agrega lo siguiente: ajuste no necesariamente llevado a la equiparación, sino a una relación aritmética que tiende a ser la mejor, dadas las condiciones reales.

c) En cualquier país, dice Ursula K. Hicks,⁵ la población se puede dividir, a *grosso modo*, en dos partes: en primer lugar se encuentra la porción que deriva sus ingresos de la producción de bienes y servicios destinados a satisfacer las necesidades existentes, y el segundo grupo se encuentra comprometido para proveer servicios, y ocasionalmente bienes, cuyo objeto y variedad no son determinados por los deseos directos de los consumidores, pero sí por la decisión de los organismos gubernamentales. La hacienda pública se ocupa casi exclusivamente de la actividad del segundo grupo; aquí se encuentra ya la mención específica de los mecanismos del presupuesto y del mercado, pero considerando, en una forma amplia, que toda la actividad estatal desarrollada a través del campo de las finanzas públicas es de producción de servicios y bienes, es decir, que todos los objetivos fiscales pueden englobarse en esta producción.

d) Continuando con los tratadistas europeos, puede citarse a Luigi Einaudi, expresidente de la República italiana, que en su libro *Principios de la hacienda pública* dice que ésta es la ciencia de las leyes según las cuales los hombres proveen a la satisfacción de ciertas necesidades que, para diferenciarlas de las económicas ordinarias, se denominan públicas. Positivamente esta definición se encuentra dirigida por el mismo camino que la inmediata anterior, y aunque primariamente la distinción entre *economía privada* y *pública* es una diferencia legal, en esta definición priva, como casi en la de todos los autores italianos que se ocupan de esta materia, un fondo institucional y jurídico a cuyo peso se subordinan los fundamentos realmente económicos de la ciencia.

e) En el párrafo anterior se señalaba que la diferencia entre *economía pública* y *privada* era primero legal, pero se ha considerado reiteradamente que

⁴Harold Groves: *Financing Government*. H. Holt and Co., Nueva York, 1945.

⁵Ursula Hicks: *Public Finance*. Pitman Pub. Corp., Nueva York, 1948.

la distinción entre los principios del presupuesto y del mercado es originalmente entre métodos de organización económica. Estos mecanismos o principios organizativos, en su compenetración, forman un sistema económico; en consecuencia, *la economía pública trata de la manera en que se obtienen los objetivos gubernamentales, y también del modo en que se llega a decisiones del sector público de la economía, y de cómo estas decisiones son ejecutadas y controladas*. Como se observa, esta definición o delimitación no sólo otorga a la ciencia su campo específico, sino que ya deja fuera de duda los medios y, por supuesto, los fines a que necesariamente tiene que llegarse a través del proceso lógico de la propia ciencia.

Objetivos. Discutamos los objetivos que pueden lograrse con la aplicación de los conocimientos que proporciona la propia ciencia. Por supuesto que estos objetivos corresponderán a una fase dada de la organización social y de las técnicas conocidas para alcanzarlos dentro de dicho sistema. Por otra parte, los objetivos de la economía pública están cambiando constantemente con el correr del tiempo y son, en última instancia y en el sistema capitalista, juicios personales; sin embargo, tomando en consideración todas las divergencias de opinión, pueden señalarse entre los que se consideran como los más generales y aceptados, los siguientes objetivos:

1. *Eficiencia económica en el uso de los recursos productivos.* Bastaría decir que el problema económico fundamental, ya citado, señala la búsqueda de la óptima asignación de recursos escasos respecto de necesidades diversas, para afirmar el casi unánime acuerdo de los tratadistas de que la economía pública debe, inexorablemente, lograr el incremento en la eficiencia del uso de los recursos productivos: los hombres (su capacidad), la planta nacional⁶ y los materiales existentes en una economía. También, y desde otro ángulo de la ciencia económica, podría afirmarse que todo el mundo prefiere que un número determinado de recursos produzca en máximo de bienes. Habría que añadir que el concepto de máximo producto tiene una connotación que lo liga al mecanismo de mercado, ya que implica que los recursos sean usados en aquellos bienes que llenen la preferencia de los consumidores.

2. *Empleo completo.* Desde la depresión de 1929 y el gravísimo desperdicio que ella implicó, y la aparición del libro de Keynes en 1936, el más importante de los objetivos de la economía pública es el que implica mantener condiciones tales que los recursos humanos, principalmente, se encuentren totalmente ocupados. Este capítulo es importante destacarlo, puesto que en él está basado la aceptación más o menos general de la acción complementaria del mecanismo del presupuesto sobre el de mercado.

3. *Libertad en el uso de los recursos.* En la economía mixta, que fundamenta al capitalismo moderno, este objetivo es aceptado generalmente y se

⁶ Es la suma de todos los activos fijos de que dispone la nación.

refiere a la libertad que tienen los individuos de disponer de los recursos de que son propietarios —dado el nivel de precios de los mismos—, del modo que convenga mejor a sus intereses. Son evidencias de la importancia de estas metas las objeciones económicas a la conscripción militar, el enrolamiento obligatorio de la mano de obra en tiempo de guerra, y otros medios de trabajo forzado.

4. *Estabilidad económica.* En una economía avanzada, consideran los tradistas que las fluctuaciones —el desempleo masivo o la inflación incontrolable— deben ser, si no eliminadas, sí controladas hasta formar una línea ascendente, con pequeñas ondulaciones, lo que constituye también una meta de las más significativas de la economía pública, ya que elimina la inseguridad económica y otros aspectos recurrentes del ciclo.

5. *Desarrollo económico.* El sistema económico sólo es eficiente si además de usar los recursos productivos en la forma más apropiada los incrementa constantemente. La tasa de este incremento significa para los países subdesarrollados no simplemente un grado de eficiencia, sino una razón vital de existencia. Por ello ha sido considerado por los expertos en economía pública que la intervención del mecanismo del presupuesto en una economía de escaso desarrollo no sólo debe ser más acusada, sino más inteligente también.

6. *Equidad en la distribución del ingreso.* La semántica define con cierta precisión la palabra equidad, pero la confusión o brumosa aparece cuando se trata de la ciencia económica; sin embargo, y para usar un subterfugio, se puede asegurar lo que no es equidad: que el rico lo sea más y que el pobre sea más miserable. En términos económicos, equidad significa que la dispersión de la distribución del ingreso deberá ser reducida, de lo que sería si los ingresos fueran determinados solamente por los cuadros de la propiedad de los recursos y del precio relativo de los mismos.

Teoría múltiple. Para considerar el siguiente aspecto de la economía pública se puede señalar que la actividad gubernamental es necesaria porque la interacción de la oferta y la demanda, es decir, el mecanismo del mercado, no puede resolver todas las tareas que deben cumplirse con el objeto de operar una economía sana en una sociedad que se desarrolla pacíficamente. Esto, que ha sido citado en repetidas ocasiones a lo largo de estas páginas, es presentado por muchos autores como la demostración o la justificación de la tremenda importancia que el sector público y su actividad económica tienen en la economía mixta que forma el capitalismo moderno.

El estudio de la economía pública en el pasado, cuyo nombre mismo —finanzas públicas— no describe ningún campo particular de conocimiento, ha tenido un efecto confusionista para la realidad que representa, fue proyectado a subrayar un ángulo muy importante, pero que no abarcaba todo el campo que la propia ciencia podía estudiar, y que se refería principalmente a los impuestos y a su justificación teórica. Esto podría explicarse considerando

que algún autor denominaba a los gravámenes como "atizadores de injusticias", y que la defensa de su existencia era parte primordial de cualquier tratado o estudio sobre la materia. Se otorgaba, por supuesto, algún cuidado a los demás aspectos de las llamadas finanzas públicas: gastos públicos, deuda y administración financiera, pero estos capítulos eran tratados como partes relativamente irrelevantes, y como resultados más bien del acto de obtener recursos y no como formas que por sí mismas merecían atención. Con la aparición de Keynes y de su *Teoría general* se produjeron algunos cambios significativos; tal vez el más importante fue el de la consideración macroeconómica de los problemas públicos. Fue entonces cuando el énfasis cambió de tono y se proyectó no sólo al análisis exhaustivo de los impuestos sino que además se consideró a éstos en un contexto en que no se les separaba de los gastos públicos, tomando en cuenta que los efectos de ambos estaban estrechamente interrelacionados, aunque su aplicación final no permitiera una solución simple y uniforme.

También a esta consideración macroeconómica se debió el tomar como parte de la economía pública el estudio de la estabilidad económica y del crecimiento. Por otra parte, como ya se ha dicho antes, el principio económico que fundamentalmente se refiere al uso de recursos escasos para satisfacer necesidades siempre abundantes se aplica en dos formas a la economía pública: en un contexto se refiere a la división entre la economía pública y la privada, y la asignación de recursos para cada una. La otra aplicación se dirige a dicha asignación entre diversas necesidades públicas por satisfacer. Considerando, pues, la proyección moderna de la economía pública, se encuentra que su estudio se refiere a la asignación de recursos, a la distribución del ingreso y la riqueza, a la estabilidad económica y al crecimiento.

El principio o mecanismo del presupuesto aparentemente no tiene un conjunto uniforme de reglas, leyes o principios que puedan ser aplicados a la conducción de la economía pública. La gestión de dicha ciencia es tan compleja que no permite una solución simple; más bien el principio del presupuesto supone cierto número de funciones separadas, aunque naturalmente unidas en lo fundamental —por ser actos de la economía pública— y que requieren soluciones distintas.

Para el efecto de la función de la economía pública podría ser útil dividirla en cuatro capítulos, que comprenderían toda la política presupuestaria:

I. La satisfacción de necesidades sociales, que requiere la acción gubernamental para el ajuste de la asignación de recursos, obteniendo gravámenes y reanizando gastos por bienes y servicios que serán proporcionadas gratuitamente al consumidor.

II. La distribución del ingreso y la riqueza, a la que se aplicarán ciertas correcciones para evitar que dichos ingresos sólo sean determinados por el cuadro de la propiedad de los recursos y del precio relativo de los mismos,

haciendo el ajuste agregando a los ingresos de algunos por medio de transferencias, mientras se reducen los de otros a través de los impuestos.

III. La estabilidad económica, en la cual la política del presupuesto usará en forma fundamental una combinación de déficit y superávit, con el objetivo de elevar o disminuir la demanda.

IV. El desarrollo económico, en el cual el Estado tendrá que usar una serie de mecanismos y de políticas para impulsar a la sociedad hacia metas más altas de producción, productividad y niveles de vida, con estabilidad en el nivel de precios y equilibrio.

Ahora bien, en esta formulación de la teoría múltiple de la economía pública debe tenerse en cuenta que cada uno de los objetivos persigue sus propias metas por medio de técnicas y condiciones que podrían ser diferentes, aunque sus resultados finales combinados sean los mismos. Así, para la proporción de bienes para la satisfacción de necesidades públicas es indispensable considerar qué ajustes son deseables, a quién debe cargarse el costo de los mismos y cuáles de las diversas fórmulas de ingreso-gasto son precisas para alcanzar los objetivos propuestos. En la rama de la distribución, tiene que establecerse cuál es la mejor, considerando el sistema económico imperante y, por supuesto, usar discrecionalmente los gravámenes y las transferencias para lograr su meta. Y en la estabilidad económica el uso de la política compensatoria para eliminar la inseguridad económica y garantizar la ocupación plena, así como en el desarrollo y la movilización de toda la economía, para un mejor aprovechamiento del excedente de la sociedad.

En su interacción cada uno de estos cuatro objetivos considera el trabajo de los otros como dado; es decir, para la asignación de recursos del sector público se proyectan partiendo del supuesto de que existe una adecuada distribución y que la economía opera a empleo total; lo mismo puede decirse del marco operativo de la meta de distribución que toma en cuenta la ocupación plena de los recursos productivos y el ingreso que ello determina, y que se han satisfecho las necesidades públicas. La estabilidad al usar la política compensatoria considera que los ajustes a la asignación de recursos han sido hechos, que se han usado los gravámenes adecuados y las transferencias necesarias para la distribución deseada, y que para los efectos del crecimiento los objetivos ya mencionados se encuentran funcionando en condiciones también adecuadas.

Como consecuencia de lo descrito resulta que el principio del presupuesto, al transformarse en política presupuestal, proyecta las cuatro líneas, cada una con diferentes metas y medios de operación, que posteriormente tienen que consolidarse en un presupuesto único. Estas cuatro ramas tienen que complementarse y llegar al mejor resultado dentro del cuadro circunstancial, pero tomando siempre en consideración que los cuatro susodichos planes parciales

tienen que llegar, cada uno, a grados óptimos de eficiencia en el uso de los recursos productivos de la comunidad.

a) *Asignación de recursos.* La satisfacción de necesidades públicas —considerada la función clásica de la economía pública—, plantea, para algunos tratadistas, la obligación de definir aquéllas, lo que parece difícil porque situaciones distintas determinan diferentes necesidades sociales. Por lo tanto, se circunscriben más al problema si se plantea como una corrección al principio del mercado por medio del mecanismo del presupuesto, al ajustar la asignación de los recursos productivos que ocurren en el mercado. Se puede entonces examinar las diversas situaciones en que tales ajustes son necesarios, y conseguir así una visión más específica de la naturaleza de las necesidades públicas por satisfacer en cada caso.

Es evidente que en una economía mixta la mayor parte de las transacciones se determinan por el precio relativo de los recursos productivos, a través del libre juego de la oferta y la demanda; o, en otras palabras, la organización industrial es de tal tipo que no impide el libre acceso, de manera que la asignación de recursos se obtiene en condiciones de competencia pura; a la delimitación usual de ésta se agregaría una particularidad indispensable para el objeto que se persigue, y es que los bienes y servicios son divisibles.

Ahora bien, lo contrario de la competencia es el monopolio, lo que crea un problema adicional a la economía pública a la que corresponde, a través de su aparato jurídico e institucional y por medio de otras técnicas enmarcadas en el mecanismo del presupuesto y el control de la organización industrial, regulando las políticas de producción y de precios. Sin embargo, cabría considerar aquí una cuestión que ha sido ampliamente discutida en la ciencia económica y se refiere a que cuando una empresa predomina y es capaz de señalar el precio a su producto su situación es precaria desde el punto de vista jurídico, institucional y de la economía como un todo, ya que no cumple los requisitos mínimos que la hacen operar en el mercado, en el que la producción óptima requiere una igualación del ingreso medio con el costo marginal.⁷ Cuando surgen insuficiencias en la satisfacción de necesidades privadas por medio del mecanismo del mercado, puede afirmarse que están implicados un elemento de necesidades sociales y el uso correctivo del principio del presupuesto.

Las tendencias monopolísticas se manifiestan también en el caso de los factores y procesos productivos que al combinarse operan con costos decrecientes; este último hecho, de acuerdo con la clasificación “marshalliana”, lleva de la mano a otro problema de ajuste de la asignación de los recursos productivos, y es el de economías o deseconomías externas. Como ejemplos pueden

⁷Es prudente recordar, a este respecto, que la producción óptima del sector privado se obtiene solamente a través de la existencia de mercados de competencia perfecta en la sociedad de que se trata.

citarse el establecimiento de una supercarretera que cobra peaje y que solamente puede cargar en el precio el servicio prestado y no los beneficios que acarrea a toda la zona por donde pasa, lo que determina ventajas desde el punto de vista social pero ninguna para la empresa privada. Por el contrario, el establecimiento de una fábrica en una zona residencial crea un costo para la comunidad, sin contrapartida para la empresa.

En la economía moderna y en los países avanzados, donde la empresa gigante es más la regla que la excepción, se encuentra un fenómeno consistente en el gran progreso de la técnica, logrado porque las grandes empresas y aun los propios gobiernos destinan enormes sumas a la investigación. Esta, sobre todo, tiende a obtener productos cada vez mejores y a más bajos precios, lo que determina economías de la producción a gran escala en muchas industrias, y por consiguiente costos decrecientes en las mismas. Paradójicamente, este fenómeno, motivado por la competencia, lleva al resultado opuesto: el despliegue de la técnica y la investigación para desarrollar a las industrias lleva a las economías a escala, las que a su vez determinan costos decrecientes, con su corolario de mercados imperfectos.

Ahora cabría considerar la acción de mecanismo del presupuesto y la satisfacción de necesidades sociales. Aquí la diferencia entre productos públicos y privados es importante y da la pauta para determinar la diversidad entre necesidades privadas y sociales, que en una primera distinción básica determina que las individuales se satisfacen en el mercado y las otras por medio del presupuesto.

Es pertinente aclarar que cuando se habla de que el Estado, por medio del presupuesto, satisface necesidades sociales, no obligatoriamente debe concluirse que será el Gobierno el que realice la producción de los satisfactores; lo puede hacer en algunos casos, pero la esencia del asunto reside en que por medio de gastos presupuestarios son satisfechas las necesidades sociales sin que ello implique su elaboración gubernamental.

Otro aspecto de diferencia entre necesidades colectivas y privadas es que las primeras tratan el carácter fundamental de los propósitos por los cuales el Estado fue originalmente formado: la protección de la vida, la libertad y la propiedad; comparadas con estas necesidades, el resto de los deseos comunes satisfechos por grupos privados es de menor significación. La segunda diferencia de importancia se refiere a la naturaleza general del Estado: en lugar de incluir pocos o muchos individuos en su proyección sobre las necesidades sociales, el grupo público abarca virtualmente a todos los miembros de la comunidad. La tercera diferencia es la naturaleza coercitiva del Estado: la satisfacción de las necesidades sociales lleva en sí un grado de obligatoriedad que le otorga su misma esencia, y es la de que su consumo es conjunto, igual para todos, pues se trata, además, de un satisfactor indivisible.

Otra diferencia se refiere a las relaciones recíprocas entre el individuo y la

comunidad. En efecto, en los grupos se hace una distinción entre actividades esenciales dirigidas a la satisfacción de los deseos comunes o mutuos, en los cuales los beneficios no pueden ser medidos separadamente —necesidades colectivas—, y las actividades subordinadas, conducidas con el propósito de satisfacer los deseos de individuos particulares y pagadas de acuerdo con los beneficios obtenidos —necesidades privadas.

En el Estado moderno son de importancia primaria las actividades dirigidas a la satisfacción de necesidades comunes, y aunque puede ciertamente tener empresas o hacer servicios especiales a los individuos, cobrándoles una cuota, el disfrute de los satisfactores destinados a las necesidades colectivas no puede sujetarse al pago de un precio, sino que se obtiene del individuo por medio de la compulsión: a través del pago de impuestos. Es decir, una gran parte de las actividades públicas trata de fenómenos tan complicados por su naturaleza que una separación o división de ventajas particulares es muy difícil; aun cuando beneficios incidentales de las actividades gubernamentales lleguen al individuo, son en su mayor parte de imposible medición exacta.

Se ha señalado que existen en el mecanismo del mercado formas por medio de las cuales los consumidores señalan sus preferencias a través de su demanda de bienes y servicios. Este deseo revela su escala de valores y significa un conocimiento que el productor de bienes aprovecha para saber qué manufacturas debe elaborar, en determinadas condiciones de costo. Es, por otra parte, el reconocimiento de que el bien anhelado tiene un propietario y para llegar a obtenerlo deben cumplirse las condiciones de cambio establecidas por los poseedores. En otras palabras, está excluido del disfrute del producto hasta no satisfacer el precio requerido; es lo que un tratadista denomina el *principio de exclusión*. En este sentido, se ha afirmado que la diferencia entre economía privada y pública es primariamente una distinción legal.

El consumo conjunto y en cantidades iguales por todos forma la base de las necesidades colectivas, pero debe recalcar que el consumo debe ser igual y *sin consideraciones de precio*, diferenciándolo del consumo conjunto privado, v.gr., cuando asisten miles de espectadores a una función, de cualquier índole, pagando el derecho de admisión.

Las necesidades colectivas son, pues, las que se satisfacen en conjunto y en cantidades iguales; las acepten o no, no puede cobrarse un precio por su satisfacción y no les es aplicable el principio de exclusión.

Dentro de una economía mixta, la dificultad más importante reside en el hecho de que las preferencias de los consumidores para necesidades sociales son desconocidas y probablemente difíciles de establecer, por lo que se considera, dentro de las condiciones de operación del capitalismo moderno, que el Estado tiene que determinar esas preferencias, por lo menos aproximadamente, antes de decidir cómo satisfacerlas en forma eficiente. Un acercamiento puede obtenerse por medio del cobro de impuestos para ser aplicados a la

satisfacción de las necesidades colectivas, pero esto de ningún modo resuelve el problema, puesto que se trata de determinar: 1º Con cuánto debe contribuir cada individuo, tomando en consideración razones lógicas, y 2º Contra lo que pasa en el mercado donde los consumidores revelan sus preferencias, en la satisfacción de necesidades sociales, dichos consumidores saben que no pueden ser excluidos y que su contribución es apenas una pequeñísima parte del total requerido, por lo que no revelarán sus preferencias voluntariamente ni pagarán de acuerdo con esta decisión.

De lo señalado se deduce que si el mecanismo del mercado no da las condiciones para conocer las preferencias de los consumidores en materia de necesidades colectivas se deberá recurrir al principio del presupuesto, en el cual se llega a decisiones por medio de procesos políticos: los ciudadanos podrán escoger entre varios programas presupuestales, así como entre planes impositivos diferentes, y votar por el que más les convenga, ya que saben que una vez que se transforme en ley les será aplicado sin distinciones de ninguna especie.

Otro aspecto que ha sido considerado en la literatura relativa, y que aparentemente difiere de las necesidades colectivas en un matiz relativamente sutil y proporciona otro tipo de estas necesidades, porque se dice que en este caso y sólo en éste la política correctiva impuesta por el Gobierno va en contra de la soberanía del consumidor, se refiere a las llamadas *necesidades preferentes o cuasicolectivas*. Estas últimas no constituyen dificultades técnicas, puesto que es posible que cantidades diferentes de consumo individual puedan —así sea en cierta medida— ser satisfechas en el mercado. Sin embargo, no lo son totalmente, porque los demandantes deciden gastar sus recursos en otros fines. Consecuentemente, la acción correctiva del mecanismo del presupuesto estriba en corregir esta elección del consumidor. Los servicios públicos destinados a satisfacer necesidades preferentes tienen un ejemplo muy citado, que es la educación, pudiendo agregarse los desayunos escolares, el transporte público subsidiado y los multifamiliares contruidos por el Estado, entre otros muchos.

Para determinar con esta proyección del primer aspecto de la teoría múltiple de la economía pública, que se refiere fundamentalmente a las necesidades públicas y a la asignación de recursos productivos para satisfacerlas, se considerarán los medios indispensables que requiere el Estado, así como los problemas presupuestarios resultantes.

En el primer caso, un tratadista se refirió al principio del beneficio de la imposición de Adam Smith. En otras palabras, esto significa que la política presupuestal debe proveer bienes y servicios para satisfacer necesidades colectivas de los individuos, y que para hacer esto factible las personas deben contribuir tan cercanamente como sea posible, en respuesta a su evaluación de dichas necesidades, o, también, que la *estructura impositiva de la asignación de recursos*, para cubrir necesidades sociales, será proporcional si la elasticidad

dad-ingreso de las mismas es la unidad, progresiva si es mayor, y regresiva si es menor. En última instancia, y considerando que en las sociedades modernas —y en las antiguas— existen mucho más pobres que ricos, y admitiendo que los primeros tienen mayores necesidades y menores recursos para satisfacerlas en el mercado, podría aceptarse un moderado grado de progresividad en este apartado, aclarando que no es esta la única consideración por tomarse en cuenta en la distribución total del ingreso impositivo.

Por lo que respecta al presupuesto, se debe considerar que la tarea básica de la asignación de recursos es la de escoger entre usos alternativos de los mismos; es decir, se trata esencialmente de un problema de costos de oportunidad, de tal manera que en este sentido el presupuesto tiene que estar equilibrado, o lo que es lo mismo, los recursos destinados al uso público deben ser iguales a los retirados del sector privado. Aquí cabe alguna digresión con respecto a gastos para el consumo corriente y gastos de inversión, y en este sentido es posible considerar un presupuesto para la rama de asignación de recursos, deficitario, balanceándose a través de la creación de deuda pública.

El problema más importante que esta parte presupone es, dentro de una economía mixta, encontrar el punto de equilibrio que permita el mejor uso de los factores de la producción. Lo anterior ha dado lugar a una literatura relativamente abundante sobre el tema, de autores de la categoría de Hansen, Galbraith, Hayek, Wallich, Myrdal, Friedman y otros, que además de arrojar luz en el asunto permite su proyección, sobre todo, en el contexto de la economía pública.

J.K. Galbraith sostiene que el problema más importante de una sociedad fabril es lo que produce, y que esta producción muestra una “implacable” tendencia a proveer en forma opulenta un tipo de bienes, mientras que otros son muy escasamente ofrecidos. Esta disparidad, que produce malestar y por ende una sociedad poco saludable, determina una división entre el área de riqueza y la de pobreza, que a grandes rasgos se proyecta en los bienes y servicios producidos por el sector privado y los que ofrece el Gobierno. La abundancia en el primero contrasta con la pobreza del segundo, y es además la causa de la crisis en la oferta de servicios públicos. ¿Por qué se ha fallado, dice el autor, en notar la importancia y la urgente necesidad de mantener un balance entre los dos?

“...se referían diariamente a la escasez y a las omisiones en los servicios elementales, tanto municipales como metropolitanos. Las escuelas eran viejas y sobrepobladas. La fuerza policiaca era menor en número de la necesaria, y mal pagada. Los parques y los campos deportivos eran insuficientes. Las calles y los lotes baldíos estaban sucios, y las brigadas sanitarias mal equipadas y poco numerosas. El acceso a la ciudad por los que trabajan en ella era incierto y penoso, agravándose el problema cada vez más. El transporte público estaba sobrecargado, insalubre y sucio; así estaba también el aire. El estacionarse en

las calles hubo de ser prohibido, y no había espacio en otra parte. Estas deficiencias no se manifestaban sólo en los servicios nuevos o novedosos, sino también en los viejos y ya establecidos. Que los ciudadanos deben tener suficiente aire no tóxico no sugiere ningún regodeo revolucionario con el socialismo”.

Este panorama de pobreza pública contrasta con los relatos de la opulencia en la oferta de los bienes privados. El producto nacional bruto va en aumento, pudiendo afirmarse lo mismo de las ventas al menudeo, del ingreso personal, de la productividad de la mano de obra, de los automóviles que no tienen lugar para estacionarse, así como de los televisores, con su influencia sobre los niños y los adolescentes que carecen de escuelas y están cada vez más dispuestos a imaginativas e incrementadas formas de delincuencia.

“El ciudadano y la renovación de la mente, en contraste con el estómago, era principalmente de dominio público. Los colegios y las universidades estaban severamente sobrepoblados y poco provistos, y lo mismo ocurría con los hospitales para enfermos mentales.”

A través de los cuadros de insumo-producto se demuestra una relación muy estrecha entre los varios tipos de producción y de las materias primas, los materiales y lo demás que se hace necesario tener para que dichos bienes lleguen al mercado. Y, por supuesto, también demuestran estos cuadros que la producción de un tipo de bienes puede dar lugar a la eliminación de otras mercancías. Es decir, en la economía existe una relación —coeficiente para los economistas— que determina que los cambios en la producción de una industria incrementarán o disminuirán los requerimientos de otras industrias. Este balance en la producción se proyecta con más fuerza en el consumo, donde un aumento en el uso de un bien inexorablemente lleva a demandar otros; pero no solamente en el sector privado se encuentra esta situación, sino que se refleja a lo largo y a lo ancho del sistema económico. Es decir, cuando se fabrican más automóviles se necesita más gasolina, pero también más carreteras —y mejores—, más policías de tránsito y toda una gama de servicios públicos, lo que determina que lo que se produce en un sector de la economía —el privado— debe tener su contrapartida en el sector público, pues de lo contrario se llega a situaciones como las reseñadas, que determinan lamentables enfermedades del cuerpo social. A la relación adecuada de producción de bienes en una economía mixta se la ha denominado balance social, que describe una proporción satisfactoria entre la oferta de bienes privados y la de los públicos, o lo que es lo mismo, una asignación óptima de recursos productivos.

Para subrayar la necesidad del balance social existe un cúmulo impresionante de hechos. La ciudad de Los Angeles, California, en los Estados Unidos de Norteamérica, en donde el contraste entre la opulencia de bienes privados y la pobreza de servicios públicos ha llevado a una metrópoli moderna casi a su muerte, es un ejemplo de primera. Los problemas de la juventud en la era actual constituyen un complejo tan dramático que resulta difícil hallar otro

igual. La existencia del cine, la televisión, los automóviles, así como otras “mercancías”, como los narcóticos, las revistas de historietas y la pornografía, todos ellos incluidos en un ingreso nacional que crece, tiende a ejercer una atracción sobre la juventud que aparentemente es irresistible.

“En una comunidad bien dirigida y regulada, con un sistema escolar adecuado, buenas oportunidades de recreo y una regular fuerza policiaca —en suma, una comunidad donde los servicios públicos han mantenido su paridad con la producción privada—, las fuerzas desviacionistas que operan sobre el joven pueden no causar gran daño. La televisión y la violencia de Hollywood y Madison Avenue deben contender con la disciplina intelectual de la escuela. Las atracciones sociales, deportivas, del arte dramático y otras, también llaman la atención de la juventud. En la comunidad en que los servicios públicos no han mantenido el ritmo del enorme consumo privado las cosas son diferentes: las historietas, el alcohol, los narcóticos y las navajas son parte del incrementado flujo de bienes, y no hay nada que impida su disfrute.”

Otro aspecto importante en el balance social lo constituye la habitación. Este problema mundial indica que el desbalance entre los bienes producidos privadamente y los servicios públicos se ha venido acrecentando con el tiempo, situación ésta que no puede continuar indefinidamente. Es decir, que la satisfacción que proporciona el tener un automóvil más potente o más grande puede ser menor que la que proporcionan mejores escuelas y parques recreativos; y, como consecuencia, al optar por el primero en detrimento de los últimos el ente económico no eleva al máximo su satisfacción.

Es del conocimiento común que los individuos y las comunidades, por medio del mecanismo del mercado, manifiestan sus preferencias por los bienes que desean adquirir privadamente, y que en lo que toca a los servicios públicos que necesitan o desean las determinan por medio del voto, en un proceso democrático. Por cuanto a la relación bienes privados-servicios públicos, también entra en el juego democrático el decidir cuántos productos privados se dejarán de comprar para liquidar impuestos y obtener servicios gubernamentales. Lo anterior constituye una defensa aparentemente efectiva del estado de cosas prevaleciente, y ha sido hecha tan reiteradamente que casi nadie, como no sean los autores de pensamiento heterodoxo, se ha tomado la molestia de revisar los resultados; y son éstos los que no permiten aceptar que la soberanía del consumidor y el balance social actual —o mejor dicho, el desbalance— son los adecuados.

Galbraith señala la existencia de un efecto de *dependencia* que no permite al consumidor realizar en forma efectiva una determinación independiente, en el juego de la democracia, por lo que se refiere a elegir entre varios bienes privados, primero, y después entre éstos y los servicios públicos. El efecto *dependencia* consiste en que las necesidades del consumidor son creadas por el proceso a través del cual son satisfechas; en efecto, el consumidor está suje-

to a las fuerzas de la publicidad y de la emulación, por las cuales la producción crea su propia demanda. "La publicidad opera exclusivamente para la producción privada. Las máquinas de la comunicación masiva, en su más alto nivel de desarrollo, asaltan los ojos y los oídos de la comunidad en favor de más cerveza, pero no de más escuelas." La situación aparece más clara cuando se trata de bienes y servicios nuevos o desconocidos, de los cuales no existía ninguna necesidad antes de que la publicidad los presentara. Sin embargo, sería muy interesante observar el efecto que tendría sobre los ciudadanos una costosa campaña publicitaria en favor de uno o varios servicios públicos —hecho que no se ha dado hasta la fecha— y en contra de los bienes privados que tendrían que dejar de consumirse, para pagar los tributos que requerían los nuevos servicios, además del costo de la publicidad. Evidentemente, esto determina que dadas las reglas actuales del juego los servicios públicos estarán en desventaja en su lucha por más recursos, en detrimento de la producción privada.

Otros aspectos que afectan la posibilidad de un mejor balance social están dadas por la indivisibilidad de los bienes y servicios públicos y la inflación. En el primer caso, que ya se ha discutido, se determina que el uso de servicios o bienes proporcionados por el Estado no puede estar sujeto a un precio, porque el consumo es igual para todos y, lo que es más importante, el pago —a través de impuestos— tiene que ser compulsorio, ya que nadie manifiesta sus preferencias porque ello implicaría un egreso que siempre se trata de evitar. El problema de los tributos tiende —siguiendo a Galbraith— a la inequidad, y ésta lleva de la mano a una discusión sobre quién debe pagarlos, que en última instancia se proyecta sobre los efectos que los gravámenes tienen sobre la capacidad de trabajar, ahorrar e invertir y su aparente negatividad sobre la producción, reflejándose todo ello en que los problemas del balance social se subordinan a los de la imposición. Una dificultad anexa se presenta en las naciones federales, en donde la facultad de gravar tiene varios niveles, y en donde el juego de fuerzas beneficia a la entidad federal, mientras que los Estados y municipios se quedan con las fuentes de ingreso que la primera deja, lo que también incide sobre los servicios gubernamentales prestados, ya que en lo general los gravámenes de los segundos son de tal tipo que se incrementan menos que proporcionalmente a la producción privada.

Por lo que respecta a la inflación, ésta se refleja, entre otros, sobre los sueldos y salarios que perciben los trabajadores, empleados y funcionarios públicos, quienes son los últimos que se benefician con las alzas en los emolumentos que reciben. Hasta hace poco tiempo este problema no era tan grave como hoy, puesto que la estabilidad de los empleados públicos y sus beneficios sociales cubrían las diferencias en los salarios; pero esto ya no es así con las últimas conquistas de los trabajadores industriales, sobre todo en materia de seguridad social. No se insiste más en este punto, como no se menciona, por

obvio, el efecto que la inestabilidad y la selección a la inversa de los servidores gubernamentales tiene sobre la prestación de los servicios públicos.

Los otros tratadistas mencionados, con la excepción de F.A. Hayek, aceptan en lo general la afirmación más importante de Galbraith, de que es necesario combatir las presiones contra la asignación de recursos al Gobierno y expandir las actividades del sector público a todos sus niveles. Esta aceptación tiene algunas consideraciones especiales que cada autor realiza, pero que en lo fundamental no cambian la idea principal.

b) *Distribución del ingreso y la riqueza.* Al considerar la teoría múltiple de la economía pública, o sea la distribución del ingreso y la riqueza, se entra de lleno en las arenas movedizas del desacuerdo como norma entre economistas, desde J.B. Say, que afirmaba que el mejor de los impuestos es aquel cuyo monto es el más reducido, hasta los modernos marginalistas, quienes al considerar como meta de la distribución el asegurar máximo bienestar para todos hacen indeterminada su fijación, ya que es muy difícil, si no imposible, hacer comparaciones de bienestar entre individuos.

Ahora bien, este problema de la distribución envuelve a una serie de conceptos, como son la igualdad, la equidad, el monto de lo distribuido, o sea el ingreso nacional a repartir, la necesidad de tratar ambos lados de la balanza —gastos e ingresos—, la progresividad o regresividad de los gravámenes, la actividad económica del Estado y su influencia en la situación de la comunidad, la posibilidad de usar otras técnicas de economía general, como son los precios de garantía a los productos agrícolas, salarios mínimos, controles de precios y otros, y ya dentro de la propia teoría múltiple, la relación tan íntima con la asignación de recursos, con la rama de estabilización y con la meta del desarrollo económico. Al considerar todos estos aspectos habrá que tomar en cuenta también los principios o doctrinas que norman la tributación, como los de capacidad de pago, los de igual sacrificio y los del beneficio. También es indispensable admitir que la distribución del ingreso y la riqueza depende de la propiedad de los recursos y del precio relativo de los mismos; o, dicho en otra forma, que en una economía mixta la distribución obedece a factores tales como las fuerzas en el mercado, las leyes de la herencia, la capilaridad social, la amplitud de las oportunidades educativas, la seguridad social y las diferencias de talento para adquirir ingresos.

Considerando la propiedad de los recursos y el precio de los mismos, es evidente que en una sociedad democrática capitalista se hace obligatoria la intervención del Estado para corregir los resultados de la distribución que tal propiedad determina. Ahora bien, aunque existen varias fórmulas o mecanismos a través de los cuales se puede realizar esta corrección, el uso del mecanismo del presupuesto parece darle mejor solución, a fin de que esta actividad se lleve a cabo de una manera ordenada y causando la menor desviación al funcionamiento eficiente de la economía.

Ya se ha señalado que se hace necesario realizar ajustes de la distribución por medio del presupuesto y usando el mecanismo "impuesto-transferencia", pero la dificultad estriba en determinar la distribución adecuada, y ésta, como en el caso de la asignación de recursos, debe realizarse por los procesos políticos que, reflejados en el principio del presupuesto, permiten al Estado fijarla. En el llamado "mundo occidental", donde se pretende proyectar la democracia y el respeto al individuo, se puede establecer como de aceptación general la tendencia a la igualdad tanto política como económica. Pero esta igualdad aplicada a hechos económicos puede tener tres aspectos diferentes: a) igualdad real en lo económico; b) igualdad de oportunidades; c) maximización del bienestar para los individuos que forman la comunidad.

Aun estos aspectos de la igualdad, que aparentemente son claros, tienen interpretaciones diversas, y alguna de ellas, sobre todo la del bienestar, puede llevar a un resultado totalmente contrario al que se busca, puesto que se considera que las personas no son idénticas en su disfrute y aceptación del bienestar, lo que podría llevar a una distribución *desigual del ingreso*, como norma de igualdad. Por ello los economistas se han inclinado a una medición objetiva del ingreso y la riqueza, descartando la igualdad subjetiva del bienestar. Al considerar la asignación de recursos se aceptó el principio del beneficio como política tributaria, porque se deseaba obtener una evaluación de los servicios públicos prestados y conocer, aun cuando fuera aproximadamente, las preferencias en esta materia; en lo que respecta a los ajustes distributivos, éstos deben estar en la esfera de influencia de los principios de capacidad de pago y de igual sacrificio. Es decir, si se quiere que el proceso "impuesto-transferencia" proporcione un estado adecuado de la distribución, es necesario recurrir a los gravámenes progresivos —democráticos por excelencia—, que permitirán los ajustes tan indispensables en una economía mixta.

Lo anterior hace pensar que las diferentes metas —asignación de recursos y distribución de ingreso en este caso— se proyectan sobre el sistema impositivo de modo diverso, puesto que si el primero obedece a un principio diferente que el segundo podría crearse confusión. En la realidad, las dos proyecciones son compatibles si se las observa en su propio contexto; esto es, hay que distinguir entre el problema que constituye la distribución del ingreso y su ajuste, y lo que significa la satisfacción de necesidades colectivas. Sin embargo, un distingo absoluto entre los gravámenes de las dos ramas no es totalmente factible, y bastaría con señalar la imposibilidad de conocer las preferencias en materia de servicios públicos para cobrarlos, como el obstáculo más importante, aunque no el único. Las llamadas *necesidades preferentes o cuasicolectivas* tienen muchas veces un sentido de ajuste distributivo; así, los subsidios en especie o en dinero, pero con la obligación de gastarlos en cierta forma, tienen una naturaleza dual: son operaciones para la satisfacción de necesidades colectivas, y como generalmente se proporcionan a familias de bajos ingresos mues-

tran un elemento de ajuste distributivo. Esto equivale, en última instancia, a que cada una de estas metas debe tomar en cuenta lo realizado por las otras, que en realidad es lo que se hace al proyectar al presupuesto gubernamental, aunque al dividirlo en varias metas y analizar éstas se consigue esclarecer muchos aspectos de la economía pública, que no permitirían otros métodos. Por último cabe recordar, aunque sólo sea para que no quede la menor duda, que los impuestos son considerados en un contexto moderno, es decir, que todos los tributos producen efectos económicos, además de otorgar ingresos, y que los mejores gravámenes son aquellos que agregan a la renta requerida efectos mejores, considerados globalmente. Así, se ha usado en ocasiones como argumento contra un arancel proteccionista, el de que éste tiene otros efectos, lo cual es un argumento primitivo, pues lo que deben probar los oponentes de una tarifa determinada no es que ésta tenga efectos, lo que es obvio, sino que dichos efectos sean peores que otra fórmula para obtener el ingreso buscado.

c) *Estabilidad.* Es la tercera función de la economía pública a ejecutarse a través de la política presupuestal. La meta de esta rama es proyectar el mayor uso posible de los recursos productivos existentes, evitando el peligro de la inflación, con lo que difiere de las anteriores funciones, ya que no se ocupa de la distribución de recursos entre necesidades públicas y privadas, o solamente entre estas últimas, sino que trata de evitar que existan factores de la producción ociosos. La estabilidad económica, con ser la más reciente de las metas de la economía pública, ha ocupado durante los últimos treinta años el primer plano en las discusiones, tanto de los tratadistas especializados como de los economistas generales; su influencia, a partir de la depresión de los treintas y con la aparición de la *Teoría general* de Keynes, favoreció de tal modo la revisión del instrumental económico que si no fuera más que por ello su aparición sería considerada uno de los grandes aciertos de la ciencia económica actual.

Conocida también como “*hacienda compensatoria*” o “*política fiscal*”, esta teoría está ligada al estudio de los ciclos económicos y toma en cuenta a éstos, ya sea tratando de prevenirlos o combatiéndolos cuando se presentan, por medio de la finanza deficitaria cuando existen condiciones potenciales de depresión, o con la superavitaria cuando se presentan espirales inflacionarias. Conviene hacer notar que la operación de la política fiscal, en el sentido estricto en que se la considera aquí, debe trabajar sin menoscabo de los otros requerimientos de la política pública, como son la eficiente satisfacción de las necesidades colectivas y la aplicación adecuada de los ajustes distributivos. También debe recordarse que con la aparición del método o los sistemas para mantener la estabilidad se dio al traste con otro de los dogmas de la hacienda pública, referido al presupuesto equilibrado, ya que nada está más lejos de él que la técnica de los gastos compensatorios.

Otro punto importante con respecto a este problema es que en ningún mo-

mento puede considerarse que se han agotado los métodos por emplear para resolverlo, o que la estabilidad, mejor dicho, la inestabilidad es cosa del pasado; puede esperarse más bien que esta última sea la norma —en una economía mixta—, sobre todo si se consideran los avances tecnológicos, las guerras frías o calientes y toda la gama de la problemática que en una economía de libre empresa se presenta; y además, tampoco es posible conocer en qué sentido se proyectará la deficiencia: puede ser deflación y también inflación, o ambas en lapsos cortos o con pequeñas diferencias en el tiempo.

Las discusiones sobre la estabilidad y su obtención llevaban, en algunos casos, a un tratamiento simplista del tema; así, sin mayores consideraciones, se ha sostenido que cuando se presente la depresión, el Gobierno debe aumentar sus gastos en la prestación de toda clase de servicios públicos, y si es la inflación la que aparece, reducirlos fundamentalmente. En este caso se trata de una proyección dual o de contrapartida del mismo problema, pues no se tiene en cuenta el nivel existente de los servicios públicos, por una parte, y por la otra la posibilidad de que éstos puedan ser aumentados sin considerar otros aspectos determinantes del problema. Precisamente la falacia de esta afirmación primitiva se encuentra en ambos lados de la igualdad, puesto que —como ya se señaló— no se tiene en cuenta la problemática propia de las necesidades colectivas y de su satisfacción. Un incremento de los servicios públicos en la depresión puede aceptarse si el nivel de éstos no es el adecuado y si los gastos privados que dejan de efectuarse pueden dirigirse a este renglón; por el contrario, en la inflación, además de la consideración sobre el nivel de los servicios públicos, persiste también el aspecto de los recursos que el público desea quitar de los mencionados satisfactores, para destinarlos a otros usos. Estas consideraciones ponen los límites permisibles a los posibles ajustes estabilizadores, considerados en estos aspectos primitivos, puesto que si se amplía el razonamiento y las probables políticas a seguir se encontrará que, no siendo tan sencillo alterar el nivel de los servicios públicos y de las obras, se puede y se debe recurrir a otro expediente, como es el de mover las tasas de los gravámenes: para aumentar la demanda agregada se bajan dichas tasas, y se aumentan en el caso contrario.

Iguales argumentos se pueden emplear para los problemas que se derivan de usar técnicas estabilizadoras, y de su efecto en los ajustes distributivos. Durante mucho tiempo se consideró que la tributación progresiva debía dejar fuera a los ingresos bajos, pues al gravarlos afectaba la demanda agregada; por el contrario, en la fase de aumento de la actividad económica la progresividad de las tasas debería ser reducida, con el propósito de obtener un cambio del consumo a la inversión, al dejar libres recursos de los individuos capaces de invertir y aumentar la capacidad de producción con el deseo de contrarrestar la inflación. Es evidente que ambos razonamientos son exactos si se considera que el nivel de ingresos está dado, pero no lo son si se pueden realizar ajustes

en el monto de la imposición, es decir, que el nivel de los gravámenes, para efectos estabilizadores, depende del monto de los ingresos, que es variable.

En la función estabilizadora pueden presentarse tres casos: a) bajo nivel de utilización de los recursos productivos; b) nivel más alto del adecuado (inflación) en el uso de los factores de la producción; c) uso adecuado y de alto nivel (empleo pleno) de dichos recursos productivos. Además de los ajustes estabilizadores, que se proyectan directamente a través del presupuesto, existen las políticas de deuda y monetaria, para las cuales se puede encontrar diferentes tratamientos indicados por los especialistas. Así, Prest⁸ considera que la deuda pública no debe tomarse en cuenta en un libro sobre hacienda pública; y naturalmente es de todos conocido el tratamiento específico que se otorga a la teoría monetaria. Desde el punto de vista de la función estabilizadora de la política pública, se trata en este libro a la deuda gubernamental como se ha hecho tradicionalmente, y se tomará aquella parte de la teoría monetaria que coadyuve a la estabilidad, considerándola como parte de ese todo que es la economía pública.

R. Musgrave, a quien se sigue en estas páginas, en su estudio de una teoría múltiple de la economía pública, sólo toma en cuenta tres aspectos de esa teoría, que son los hasta aquí reseñados, eliminando la cuarta rama o función, que es la del desarrollo, y señalando que el mantenimiento de un alto nivel de empleo sin alza de precios no implica demanda global constante sino, por el contrario, debe existir crecimiento de la producción y demanda adecuada para hacerle frente. La política debe formularse para que resulte un desarrollo que tenga como ingrediente principal el equilibrio, llegándose al pleno empleo de los factores de la producción con estabilidad en el nivel de precios. Este problema, que es típicamente el de desarrollo económico con equilibrio, puede estar englobado y ser estudiado en las funciones de asignación de recursos, distribución del ingreso y la riqueza y, naturalmente, en los ajustes estabilizadores. Sin embargo, puede incluirse en el sistema como una función separada; ésa será la actitud que aquí se observará.

d) *Desarrollo*. La mayoría de los autores aceptan que el crecimiento de la producción por habitante depende de los recursos naturales que se posean y de la aplicación del esfuerzo del hombre sobre estos recursos, es decir, de la conducta humana. Esta producción y el consumo resultante pueden aumentar o disminuir por la acción gubernamental. En consecuencia, desde el punto de vista técnico el estudio del desarrollo considera las relaciones entre producción, ahorro, consumo y actividades del Estado como factores predominantes. Celso Furtado⁹ define el proceso de desarrollo como las modificaciones en la

⁸ A. R. Prest: *Public Finance (In Theory and Practice)*. Weindenfeld and Nicolson, Londres, 1960.

⁹ *Teoría y política del desarrollo económico*. Siglo XXI, 1968.

estructura productiva a nivel nacional, que acarrearán otros cambios estructurales en la distribución y utilización del ingreso.

Casi todos los tratadistas, sin distinción, reconocen la importancia que tiene la acción gubernamental, a tal grado que a la gran gama de actividades normales del sector público, que se describirá someramente en relación con el desarrollo, se debe agregar el hecho contundente de que los países subdesarrollados sólo pueden dejar de serlo mediante la acción coordinada e inteligente de toda una nación, dirigida por un gobierno con la capacidad de serlo. Por ejemplo, en los países de poco crecimiento, la investigación —siempre escasa— depende más de los fondos estatales que de los privados; el mecanismo de los precios tiene un funcionamiento menos adecuado; la movilización a nivel nacional requiere de mayores esfuerzos y sutileza; faltan recursos que canalizar hacia el sector público; las imperfecciones del mercado se muestran con mayor crudeza; el consumo suntuario de los grupos de ingresos importantes hace de la propensión a ahorrar un problema de graves consecuencias; la no existencia de una clase empresarial provoca ineficiencias en las ramas productivas; las inversiones del exterior están proyectadas, en lo general, a las industrias extractivas y a la agricultura de exportación; en fin, una gama de problemas y de círculos viciosos que sólo puede romper el Estado. Esta es una de las paradojas del desarrollo, inquietante y difícil de resolver: los países pobres necesitan de un sector público de mayor actividad, mejor organizado y más sutil que el de las naciones ricas, y generalmente tienen uno más deficiente y menos honrado.

Entre las actividades normales del gobierno para promover el desarrollo, y con referencia a las metas ya mencionadas, se tiene la asignación de recursos y una adecuada dirección para la utilización de los mismos, el mantenimiento de los servicios públicos, la formación de organismos económicos adecuados, la modelación y movilización de los grupos humanos, los ajustes en la distribución del ingreso y la riqueza y la estabilidad económica con su corolario de controles sobre el empleo, el dinero y las fluctuaciones de la inversión. Ahora bien, si se toman en cuenta algunas actividades que se denominan extraordinarias del sector gubernamental se puede citar, como una de las más importantes, la asignación de recursos ya mencionada, pero canalizándolos en forma más acentuada hacia el gobierno, tomando desde luego medidas muy cuidadosas, puesto que esto es más fácil enunciarlo que llevarlo a cabo, ya que de lo que se trata es de un mejor y mayor aprovechamiento de los recursos que son, por definición, escasísimos, haciendo a un lado —y no porque carezca de importancia— los gravísimos problemas de resistencia de grupos y afectación de intereses creados. Si se estudian los ajustes distributivos se tendrá que considerar una política del mecanismo “impuesto-transferencia”, un tanto diferente de la que es usual en países desarrollados, y basta un botón para muestra: el impuesto al ingreso personal, cuya aplicación es tan importante y que tantas

complicaciones presenta para una nación en vías de desarrollo. En este mismo sentido, si los gastos de transferencia se aplicaran de acuerdo con el sentido estricto de sus efectos distributivos, las necesidades por llenar, que son increíblemente gigantescas, no podrían ser satisfechas ni con varios presupuestos acumulados de estos países, pobres por antonomasia. Y por ese tenor puede encontrarse que la estabilidad y toda su gama de acciones económicas resultan juegos de pirotecnia mental más que aplicaciones positivas a una realidad que lo único que tiene de estable es su bajísimo nivel de actividad económica.

Por eso en la proyección de este libro, que pretende ser teórico, se estudian todos los aspectos de la economía pública —en un país de economía mixta— y se dejan para el futuro las consideraciones específicas sobre las economías subdesarrolladas o en vías de crecimiento.

Proceso histórico. El advenimiento de las instituciones por medio de las cuales se da cuerpo a los procesos y mecanismos de la economía pública no fue precedido por una formulación sistematizada de ideas en este campo, sino que, por el contrario, las incipientes reflexiones sobre la materia aparecieron como resultado de la existencia de dichas instituciones, efecto que, por otra parte, se presenta en todas las fases de la investigación intelectual.

Como en casi todas las corrientes del pensamiento actual, fueron los griegos los que iniciaron el tratamiento tradicional de la política pública, aunque desde el punto de vista de la ciencia moderna sus aportaciones tan sólo tienen importancia en cuanto al conocimiento de la situación de la hacienda pública de la época. Dentro de los grandes discursos y discusiones sobre ética, ciencia política y gobierno, se encuentran comentarios esporádicos sobre cuestiones fiscales. Aristófanes, en su obra *Las avispas*, ridiculiza la tremenda pasión por el litigio que tenía la sociedad griega, y que se reflejaba en los ingresos por multas y las costumbres de los empleados de las cortes; a estas entradas por multas y las percepciones obtenidas de los extranjeros, las “cuotas de protección” pagadas por los aliados, y los ingresos de los monopolios estatales (minas), que otorgaban a las ciudades-estados los ingresos requeridos, se debía probablemente el poco interés en la materia. Entre otras aportaciones de ese periodo se encuentran citas ocasionales sobre los fondos y los gastos públicos en obras como *Las leyes* y *La República*, de Platón, y sobre todo tienen cierta trascendencia las exposiciones que en sus libros *Ética a Nicómaco* y *La política* hace Aristóteles sobre la justicia de las actividades compulsorias del Estado y los criterios sobre distribución de las cargas tributarias. En esos tiempos la aproximación más cercana a un tratado sobre economía pública la constituye la obra de Xenofonte denominada *De los ingresos del Estado*, escrita alrededor del año 353 a.C.

Transcurrieron dieciocho siglos, después de los griegos, para que surgieran ideas articulares que pudieran considerarse como doctrinarias para la economía pública. Los romanos incursionaron más bien en el pensamiento

económico general, como corolario a sus grandes aportaciones en los campos legales y administrativos. Por lo que respecta a la Edad Media, la organización feudal de la sociedad eliminó la necesidad de fondos públicos. Esta situación y el absoluto dominio del intelecto por la iglesia fueron, en general, barreras efectivas para los estudios sobre la materia; los teóricos e intelectuales de este periodo —en su mayoría clérigos— no destinaban sus disquisiciones filosóficas a este mundo, y las posesiones privadas del rey y los derechos feudales, proveyendo a los gastos indispensables, hicieron el resto.

Con el resquebrajamiento del sistema feudal, el advenimiento de poderosos estados que desarrollaron la ya existente tendencia hacia gobiernos centralizados en manos del rey, y la aparición de ejércitos regulares, los ingresos y gastos públicos adquirieron un papel importante. Además del endeudamiento (privado) del rey, sus otros recursos tradicionales —las propiedades y prerrogativas reales— fueron insuficientes, y se hizo indispensable recurrir a los gravámenes. Además de estas alteradas condiciones económicas y políticas, los pensadores —ya no tantos sacerdotes— cambiaron su actitud y emprendieron una vuelta a las cosas mundanas, que empezaron a interesarles en forma preponderante. La aparición del tratado de filosofía política de Jean Bodin, quien en 1577 publicó su trabajo denominado *Los seis libros de la República*, en el que da además un tratamiento extensivo a las cuestiones fiscales, es probablemente lo más significativo de la transformación intelectual de este periodo. Todo ello desembocando en los mercantilistas, de los cuales puede decirse en la terminología actual que propendían, tanto en la práctica como en la teoría, al uso de la imposición para propósitos no fiscales, en lo que constituyen un ejemplo de primera categoría.

Los tratadistas de esta época apenas se estaban liberando de la teoría de que el rey debe vivir de sus propios ingresos, e iniciaban discusiones y estudios sobre la necesidad de conseguir ingresos por otros medios. Así, Tomás Mun, a quien ya se citó por su célebre frase sobre los tributos como “atizadores de opresiones”, en su libro *La riqueza de Inglaterra por medio del comercio exterior* (1664), a su pesar acepta los gravámenes como necesarios, recomendando los indirectos, que gravan mercancías y comestibles. También William Petty, cuyos escritos económicos tuvieron tanta importancia, admite este impuesto, en la teoría de que todo el mundo debe pagarlo; sus puntos de vista se expresan en su libro *Tratado de la imposición y contribuciones* (1662), en el que sostiene fórmulas divergentes de las nociones entonces aceptadas sobre la materia. Dice que los impuestos directos sobre la propiedad territorial son superiores a los ingresos de las tierras de la Corona; las aduanas eran defendidas más como medio de regulación que de ingreso, y, por último, a los gastos usuales del Estado él agregaba los egresos para la educación y el sostenimiento de huérfanos, la construcción y el mantenimiento de carreteras, puentes,

puertos, y pedía que el Gobierno hiciera obras públicas para dar trabajo a los desocupados.

Otra teoría sobre la imposición es la de Pierre Boisguillebert y el mariscal Vauban, que aun cuando no era novedosa anticipaba en cierta medida las formas modernas de cobrar tributos. Ambos autores estaban sumamente impresionados por las miserables condiciones de vida de los campesinos franceses, y culpaban de ellas a la política ultramercantilista de Colbert; recomendaban gravámenes directos en vez de los indirectos, y la abolición de las alcabalas, y sobre todo propugnaban un gravamen de 10 % sobre ingresos. Montesquieu decía: "Los ingresos del Estado son una parte de la propiedad de los ciudadanos, que otorgan para gozar en paz de la otra parte"; este escritor se inclinaba por las contribuciones progresivas.

Al mismo tiempo se manifestaba en Alemania una escuela de pensamiento que se proyectaba en el Estado cameralista y administrativo del despotismo ilustrado. Este sistema, que se desarrolló del siglo XVI al XVIII y hacía de la hacienda pública una ciencia orientada sobre la base de la economía privada, fue desarrollada por cortesanos y consejeros de reyes y príncipes. La administración de los negocios gubernamentales incluía toda clase de hechos económicos, sociales y financieros y, naturalmente, sus seguidores tenían buen cuidado de abarcarlo todo. En los escritos de estos autores no existía diferencia alguna entre las esferas públicas y privadas de la economía. Justi, el cameralista alemán que llevó este sistema de pensamiento y acción político-económica a su expresión más refinada, decía: "Si un Estado europeo desea hacer sentir su influencia, debe dedicar dos terceras partes de su ingreso al presupuesto militar."

Durante la decimoctava centuria el agudo resentimiento contra el sistema tributario de Francia dio como resultado una voluminosa contribución a la literatura impositiva en dicho país. Ya se ha hecho referencia a Boisguillebert, Vauban y Montesquieu; en la misma etapa, los fisiócratas, a través de su sistema económico, desembocan en el gravamen único al propietario territorial, ya que consideraban que las exacciones indirectas incidían de todos modos sobre él.

Con Adam Smith se inicia una nueva era para el desenvolvimiento doctrinario del pensamiento económico. Lo paradójico es que durante siglo y medio, y hasta la fecha, profesores, científicos, estadistas y negociantes siguen abrevando en la fuente de sabiduría económica que él representa, haciéndolo campeón del *laissez-faire*¹⁰ y enemigo jurado de la intervención del Estado. En su obra cumbre, *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, que en su libro V da un trato extensivo a la economía pública, revi-

¹⁰ Es parte de la expresión "Dejar hacer, dejar pasar", con que se identifica al pensamiento liberal; éste se caracteriza por no conceder al Estado más papel que el de guardián "de las reglas del juego".

sa las prácticas hacendarias de Inglaterra y de otros países, tanto de su tiempo como de épocas anteriores. Dicho libro V lo subdivide en tres partes, refiriéndose el primer capítulo a “los gastos del Gobierno o Imperio”, en el cual define las categorías de la actividad estatal que él considera aceptable, y que al ser enumeradas demostrarán la paradoja señalada antes, que sólo se explica por su resistencia al fuerte gobierno central (mercantilista), que él trata de eliminar, y por la concomitante legislación minuciosa respecto de todas las formas de trabajo y actividad económica, que la revolución industrial y sus beneficiarios encontraban tan a propósito para eliminar todo obstáculo a la explotación inmisericorde que realizaban en sus fábricas, y a quienes Adam Smith juzgaba muy desfavorablemente. Estas actividades gubernamentales son: a) protección a la sociedad (contra violencias e invasiones); b) protección al individuo (contra la injusticia y la opresión); c) realizar y mantener obras e instituciones públicas; d) mantener los gastos del soberano o el imperio.

Naturalmente, de estas cuatro actividades públicas la más contraria a las ideas que se consideran “smithianas” es la tercera, que tampoco es original, puesto que William Petty —como ya se indicó— las había enunciado un siglo antes. Pero lo que tiene de importante es que la construcción de puentes, carreteras, canales y puentes, y otras formas de operación del Estado, son consideradas por Smith como gubernamentales, porque no puede realizarlas el sector empresarial, ya que solamente determinan utilidades sociales. En este primer capítulo trata, en lo general, de varios tipos de gastos y de la mejor forma de realizarlos.

En el segundo apartado, “Las fuentes del ingreso general o público de la sociedad”, es donde, además de enumerar y clasificar los ingresos en varias categorías, elabora sus cuatro cánones de la tributación, que tanta influencia teórica y práctica han tenido y tienen aún sobre los sistemas impositivos:

1. Proporcionalidad (principio de justicia).
2. Certidumbre (principio de certidumbre).
3. Temporalidad (principio de comodidad)
4. Rentabilidad (principio de economía).

En el primer caso Smith se atiene a la idea del beneficio, por lo que el enunciado de este canon es que los gravámenes deben ser “iguales”, refiriéndose indudablemente a que deben ser “proporcionales al ingreso”; en el segundo considera específicamente la incertidumbre o arbitrariedad en el cobro, y el tercero es el que determina que dicho cobro no debe conseguirse de manera inconveniente para el causante, mientras que el último hace referencia a la economicidad en la obtención de los impuestos.

El último capítulo de su libro V trata de las deudas públicas, de su origen e historia y de la posibilidad de reducirlas por medio de varias proposiciones concretas.

El desarrollo del pensamiento sobre la economía pública después de Adam Smith fue sustancial tanto en calidad como en cantidad. La aparición del libro de David Ricardo, *Principios de economía política y tributación*, que es, con mucho, su trabajo más importante y sumamente significativo por la segunda parte del título, en donde da un tratamiento conspicuo a los problemas de la imposición en los diez capítulos que les dedica, es de capital importancia. En varios capítulos hace estudios exhaustivos de tipos especiales de tributos, tales como los que gravan las utilidades, el arrendamiento de casas, los salarios y otros, mientras que en el capítulo VIII otorga especial atención a los efectos generales de las exacciones. En su libro parece apartarse un poco de Adam Smith, al no considerar a la deuda pública; sin embargo, en otro volumen de su amplísima producción la estudia en forma exclusiva: en *Ensayos sobre el sistema de consolidación de deudas*.

En 1848 John Stuart Mill publicó su trabajo más importante, *Principios de economía política*, en el que pueden hacerse notar dos aspectos fundamentales: el primero, que en el libro V de los principios y en los siete capítulos del mismo, que se denomina "Influencia del Gobierno", trata los problemas fiscales del Estado y estudia los principios generales de la imposición, los efectos de diferentes tributos, menciona la división de los gravámenes en directos e indirectos y trata también los problemas resultantes de la deuda pública. El otro aspecto importante es que su actitud frente al Estado y sus actividades económicas es más avanzada que la de Smith, y éste es otro caso interesante con referencia a que Mill también es considerado como campeón del Estado que se ocupa solamente de la ley y el orden, situación que no se desprende de las afirmaciones que hace en su obra sobre intervencionismo gubernamental.

Con la obra de Mill se producen varios fenómenos importantes: se trata del último trabajo mayor de un economista que da tratamiento específico a la economía pública. En este último tiempo la ciencia económica ha reemplazado a la economía política y aparecen libros especializados que únicamente estudian la política hacendaria y fiscal del Gobierno. Así, en la magna obra de Marshall, *Principios*, sólo en forma esporádica y no metódica se consideran los gravámenes, mientras que Edgeworth afirma tajantemente que lo importante en la materia son las leyes de la incidencia de las exacciones y el principio de igual sacrificio.

Los desarrollos posteriores de la ciencia han ocurrido en aspectos especiales, y a ellos se llegó tomando en consideración las condiciones económicas cambiantes; tales son, por ejemplo, la importancia que tiene en las modernas prácticas el impuesto al ingreso personal y la aparición del análisis marginal, que parece tener respuestas definitivas para el estudio de la incidencia y equidad de los tributos. La inclusión de la marginalidad en la ciencia económica, fue lograda en forma casi simultánea, de 1870 en adelante, por Jevons (Inglaterra), Walras (Francia) y Bohm-Bawerk (Austria), y después por el propio

Marshall, quien afinó los conceptos marginales aplicándolos a la oferta. A. C. Pigou introdujo dicho análisis marginal en la economía pública en su libro *Un estudio sobre finanzas públicas*, que se editó en 1928 y que ilustra en forma notable el tremendo cambio que la ciencia ha sufrido, pues en su tercera edición (1947) presenta con gran claridad lo que pasó en escasos veinte años; mientras en la primera edición trata de la incidencia, de la equidad y de otros problemas generales de la imposición, dejando el resto al estudio del financiamiento de la guerra —o las guerras—, en la última edición mencionada dedica gran espacio a los problemas de la estabilidad: empleo pleno, inversión, demanda agregada y otros.

Por otra parte, y a partir de los posclásicos, la economía pública se escindió en dos grandes ramas: una que fundamentalmente toma en cuenta consideraciones económicas de carácter privado, y la otra que hace su análisis aceptando que la economía pública está basada, principalmente, en el sistema social, económico y político del cual forma parte. La escuela de pensamiento que adopta esta última fórmula pretende la proyección del método histórico siguiendo la escuela señalada por Adolfo Wagner, que viene a formar parte de las escuelas totalmente modernas, como son los “institucionalistas” y los socialistas, y que se proyectara también en los países totalitarios, como Alemania e Italia; estas escuelas usan los gravámenes como un medio de obtener reformas sociales y económicas. La primera rama, propugnada por posclásicos y marginalistas —pudiéndose señalar a McCulloch y a Senior entre los primeros, y a Lindahl entre los segundos—, considera que el precio de los servicios del Estado lo forman los impuestos, y que éstos deben basarse tanto en el beneficio recibido como en el costo que resulta para el Gobierno, y que, además, para no afectar la distribución prevaleciente de ingreso y riqueza, debe ponerse especial cuidado en las formas de recaudación. Desde luego existen excepciones, por cierto muy numerosas entre los marginalistas, los cuales defienden los principios de capacidad de pago y de igual sacrificio con respecto a los gravámenes, además de los que se confunden con la otra rama y que usarían la tributación para propósitos no fiscales.

Adam Smith y los clásicos consideraron las actividades gubernamentales —sin dejar de admitir la importancia de las mismas— como un factor externo que contribuía a que las relaciones de ingreso y precio en una economía de empresa privada se distorsionaran, y concentraron su interés científico en el estudio de una economía que se autorregulaba. Esta autorregulación se comparaba con el movimiento de los cuerpos celestes y el crecimiento de la vida animal y vegetal. Aunque reconociendo que las actividades del Estado tanto económicas como financieras, requerían un trato especial y sistemático, la economía pública de esta época, proyectada por el proceso económico autorregulado, desarrolló una trilogía de reglas que determinó, casi hasta la época actual, la integración de la política de gastos, de ingreso y de deuda; es-

tas reglas fueron elevadas a la categoría de dogmas y, como tales consideradas intocables. La primera dice: "El mejor de los planes financieros gubernamentales es aquel que tiene el nivel de gastos más bajos": J.B. Say. La segunda considera que "los ingresos deberán ser siempre iguales a los egresos", y la última, también de J.B. Say, indica que "el mejor de los impuestos es aquel cuyo monto es el menor, de tal modo que afecta las existentes relaciones económicas lo menos posible".

Estos dogmas, conocidos como el del "mal necesario", el "presupuesto equilibrado" y la "neutralidad económica", han sido combatidos por muchos economistas desde su enunciación, y su efecto ha sido más dañino para la evolución del pensamiento en la materia que en la realidad, puesto que, aceptados y usados en la época liberal, perdieron su significación para los estadistas, que los olvidaron; no así, como ya se señala, para los tratadistas de hacienda pública, que continuaron rindiendo pleitesía a dichos dogmas, provocando el divorcio tan acentuado entre la teoría y la realidad, que ha hecho de la economía pública un ensayo de retórica más que una ciencia al servicio de la comunidad. Más aún, es posible encontrar en algunos textos de hacienda pública, relativamente modernos, el tratamiento fiscal a través de la dogmática de principios del siglo XIX.

Ya se ha señalado, al hablar del principio de mercado, que éste considera que la ley de la oferta y la demanda determina el proceso económico, sin necesidad de mayores tratamientos de los elementos que forman la economía, como no sea de sus desviaciones y alteraciones, que son explicadas posteriormente como excepciones a la regla. El orden natural, que en lo filosófico desarrolló el capitalismo primitivo, sirvió también para diseñar el fenómeno económico. Esto significó que los intereses de la comunidad se equiparaban a los del empresario, quien a través de la oferta y la demanda de bienes y servicios coordinaba los mercados, los factores de la producción y los de consumo, eliminando las ofertas sin demandas. De ahí la ley de los mercados del conocido J. B. Say, que niega la posibilidad de sobreproducción y conduce a la ortodoxia económica, a la afirmación de que el sistema económico, por medio de la "mano invisible", se proyectaba mecánicamente en la ocupación total de los factores de la producción.

La anterior concepción puede ser atribuida a la persistencia de sistemas de vida y de trabajo ya obsoletos, como son la economía familiar, el trueque y el trabajo artesanal. Pero lo sorprendente es que después de la eliminación —como norma— de este modelo de producción y distribución los economistas ortodoxos siguieran aferrados a él; la posible respuesta parece estar en que el mundo permaneció sin conocer las perturbaciones del desempleo masivo, de la depresión y de la hiperinflación.

Ahora bien, existe consenso general de opinión en lo que respecta a la inva-

lidez de la trilogía dogmática de la economía pública, pero el problema por dilucidar consiste en saber si hay posibilidad de desarrollar otras reglas en vez de las que se han descartado. Y la respuesta que se ocurre es que no pueden existir otros cartabones, como no sean aquellos que señalan que las políticas de gastos, así como la de ingresos, la administración de la deuda, y otras, deben ser conducidas en tal forma que llenen los requerimientos económicos de un lapso determinado. Es decir, que no hay más reglas que las impuestas por la realidad económica.

En años recientes, sin embargo, se han intentado proyecciones importantes que tienen como objetivo el desarrollo de políticas generales para la economía pública, en las cuales se hace a un lado cualquier intento de volver a reglas inviolables, y que tienden a conseguir, más bien, hipótesis operacionales que ayuden a la ciencia, puesto que ésta trabaja con instrumentos o sistemas que le permiten llegar a metas que, como ya se indicó, yacen fuera de su campo específico de investigación. Como dice G. Colm, se puede ser dogmático acerca de un objetivo, pero la adecuación de un medio depende de su utilidad; la economía pública es un medio que sirve al Estado para cumplir sus variadas obligaciones de política interior y exterior, incluyendo particularmente la promoción de una expansión económica balanceada.

Algunos tratadistas modernos consideran a la economía pública sobre bases históricas, principalmente, y esto está basado, como puede observarse fácilmente, en que la ciencia tiene dos raíces fundamentales, que son el cameralismo alemán y la teoría clásica inglesa. El crecimiento más que proporcional de las actividades económicas del Estado ha sido considerado un resultado de los problemas de financiamiento gubernamental y de su gran aumento, determinándose que esta función financiera sea lo primordial —de ahí el nombre de finanzas públicas— en la economía pública; pero este tratamiento convencional, afortunadamente, como ya señalamos, es cada vez menos aceptado. Se proyectan dos bases para el estudio de la ciencia, que son la teoría social de Wagner y la economía del bienestar de Pigou. Como se verá más adelante, la ley de Wagner sobre el incremento de las actividades económicas públicas —en forma absoluta y relativa— ha mostrado que dichas actividades aumentan el “producto social neto”; también se ha llegado a aceptar que el tratamiento de los gastos implica obligadamente que se tome en cuenta a los ingresos, y viceversa. Esto ha determinado que, por ejemplo, el análisis de la traslación e incidencia de los impuestos se amplíe, primero, a toda la rama tributaria, y más tarde a proyectar los efectos de los gastos públicos para incrementar el bienestar de la población; es decir, que el impacto de un gravamen que se crea, o una disminución de las exacciones, no puede considerarse sin tomar en cuenta su efecto total sobre la economía pública. Lo anterior es una muestra de cómo se enfocan los tratamientos modernos de la ciencia. La aparición de la depresión de los treintas, con su tremenda situación deflacio-

naria, y la guerra mundial II con su impacto hiperinflacionario, determinaron obligadamente que el estudio y la discusión de ciertos aspectos de la imposición, y de los efectos parciales de los egresos gubernamentales, fuera sólo parte de la ciencia, ya que ésta exige un tratamiento completo de las actividades económicas del Estado y su efecto sobre el ingreso, el empleo y el nivel de la economía de un país, como un todo.

Ahora bien, en los últimos quince años se ha presentado una reacción contra las anteriores tendencias macroeconómicas, y muchos autores han vuelto a la proyección microeconómica, como en el estudio de los efectos de los gravámenes sobre el deseo de trabajar, ahorrar e invertir, y la preocupación por los altos impuestos y su posible interferencia en los incentivos a producir, o sobre la oferta de capitales para la expansión de las empresas. Se ha señalado que la *Royal Commission on Taxation of Profits and Income* (Gran Bretaña, 1951-1955) consideró específicamente los problemas derivados de la alta tasa de tributación y su impacto sobre los trabajadores e inversionistas, y sobre todo, en este último caso, su actitud con respecto a los riesgos, que en una economía mixta —como se verá más adelante— es fundamental para el crecimiento económico.

A lo largo de este primer capítulo, en repetidas ocasiones se han hecho consideraciones y señalamientos que conducen a J. M. Keynes y su libro *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Estas proyecciones pueden especificarse como sigue: a) necesidad de estudiar la economía pública como un todo y, al cambiarle de marbete —finanzas públicas—, dirigirla a conocer todos los efectos que la actividad económica del Estado produce en un país; b) considerar que el empleo completo, o sea el uso total de los recursos productivos existentes, es la meta indispensable de las políticas económicas, cualquiera que sea el sistema o el aparato gubernamental; c) la intervención del Estado no sólo debe defenderse en función de los requerimientos de una economía mixta, sino como un hecho básico que tiene su representación en la teoría que justifica plenamente su presencia en todos los hechos y actos de una nación; d) la economía pública moderna se entiende más a través de las formulaciones de la política fiscal como la consideró Keynes, quien dio un nuevo concepto a la teoría y una nueva dirección a las operaciones económicas gubernamentales.

El impacto del pensamiento keynesiano durante la primera etapa de la aparición de su *Teoría general*, ha sido de tal magnitud que revolucionó la actitud de los economistas del mundo capitalista y el amplio uso del herramental económico por él propugnado. Las violentísimas discusiones que provocó han hecho afirmar a D. Dillard¹¹ que Keynes y su *Teoría general* han tenido mayor influencia sobre el pensamiento de los economistas y de los estadistas que

¹¹ *The Economics of John Maynard Keynes*. Prentice-Hall, Inc., Nueva York, 1948.

ningún otro libro en la historia de las doctrinas económicas, en un número igual de años de haber visto la luz pública, y la compara con el efecto que en el siglo XVIII tuviera *La riqueza de las naciones*, de A. Smith, o *El capital*, de Marx, en el XIX, señalando que la *Teoría general* se ha constituido en el centro de controversia de los economistas, fundamentando el ataque a los principios del *laissez-faire*, mientras que Smith destruyó el mercantilismo y Marx hizo una vibrante y profunda crítica del sistema capitalista.

Lo que es evidente, desde el punto de vista de la economía pública, es que no se puede pensar en ella en un contexto moderno sin llegar a Keynes y a su obra. Tal vez una idea más aproximada a la realidad la dé la afirmación de que este economista pensó en la persistencia de un capitalismo liberal si se hacía un uso adecuado, audaz y correcto de la política pública; sus recomendaciones, tanto directas como indirectas, teóricas como prácticas, fueron de incalculable efecto y, lo que es más importante, estimularon grandemente el pensamiento sobre la materia, de tal manera que su impacto general en la política económica, tanto por su punto de vista como por su método de análisis, difícilmente puede ser sobrestimado. En sus recomendaciones para ser aplicadas en materia de economía pública y a corto plazo se pueden citar las que se refieren a la defensa de los gastos deficitarios del Gobierno durante la depresión de los treinta, y la de gastos diferidos y ahorro forzoso en la guerra mundial II; mientras que a largo plazo hizo hincapié en el uso de impuestos progresivos y gravámenes sucesorios.

La teoría keynesiana centra sus ideas fundamentales en cinco puntos: la naturaleza *general* de su análisis; el papel de la inversión; la incertidumbre acerca de la situación económica futura; la tasa de interés; los problemas del dinero. Su insistencia en lo "general" de su teoría se explica porque los clásicos trataron el caso específico de la ocupación total de los factores de la producción, mientras que Keynes considera en su *Teoría general* lo que determina el nivel de empleo en cualquier tiempo dado, ya sea desempleo, empleo completo o una situación intermedia entre los dos.

Para los efectos de una política pública se hace necesario considerar cuáles son los factores más importantes, estratégicos, que del arsenal keynesiano determinan la situación económica. Estos factores son las variables independientes, como la propensión al consumo, la eficiencia marginal del capital y la tasa de interés. Algunos seguidores de Keynes, principalmente A. Hansen,¹² aceptan como variables independientes la propensión (función) del consumo, la eficiencia marginal del capital, la función de la liquidez, la cantidad de dinero en circulación (determinada por las autoridades monetarias), siendo variables dependientes el ingreso nacional, el volumen de la ocupación y la tasa de interés.

¹²A. H. Hansen: *A Guide to Keynes*. McGraw-Hill, Book Co., Nueva York, 1953.

La tasa de interés depende de la cantidad de dinero en circulación y de la preferencia por la liquidez, siendo resultado esta última de tres motivaciones: la de transacción, la de precaución y la especulación. La tasa y la eficiencia marginal del capital determinan el volumen de inversión, del que depende a su vez el empleo, tomando como dada la propensión al consumo; el empleo, por otra parte, es función de la demanda efectiva, que está formada por el volumen de la inversión y la propensión al consumo; y por último, la eficiencia marginal del capital está formada por las perspectivas de utilidades y el costo de reposición de los bienes de capital.

Considerando las anteriores magnitudes es fácil admitir que si el empleo depende de la inversión y ésta es una cifra que varía, lo es también la cantidad de recursos productivos que son usados en un momento dado. En lo anterior se encuentran las bases para la definición keynesiana del desempleo como una desproporción entre el deseo de ahorrar y el de invertir en forma autónoma—crear nuevas empresas. Esta desproporción, favoreciendo el ahorro, caracteriza según Keynes a una economía capitalista desarrollada, la que además posee altos ingresos y gran acumulación de capital.

Al ponerse en movimiento esta tendencia, en la que el ahorro excede a la inversión, se produce una contracción en la economía, que opera en forma de espiral ampliada, deteniéndose esta baja cuando el ahorro iguala a la inversión, situación que, entre otras, puede ser causada porque la propensión al ahorro va disminuyendo a medida que baja el ingreso. En todo caso, el equilibrio puede lograrse sin tener empleo completo, de donde Keynes sugiere la política compensatoria que tanto ha preocupado a los economistas en los últimos cuarenta años.

Como ya se señaló, la teoría clásica consideraba como caso general el de empleo completo, explicando las desviaciones del mismo como fricciones entre precios y costos. Al tender la economía hacia el pleno uso de los recursos productivos, éstos escaseaban y, naturalmente, tanto el capital como el trabajo tendían a obtener mejores remuneraciones durante la prosperidad, tendencia que debía ser reajustada en la depresión, que elimina las causas de disturbios friccionales y, con recursos sin emplear, vuelve a cada quien a su lugar —en materia de salarios, por ejemplo— cuando una nueva ola de prosperidad se avecina. Esta es, en pocas palabras, la teoría del *laissez-faire*, en la que la economía sin factores externos —el Gobierno—, y por medio de la “mano invisible”, camina hacia situaciones adecuadas (en 1932, en plena depresión, el Congreso norteamericano votó un aumento de las tasas del impuesto personal y de las empresas, para enfrentarse a la declinación de los ingresos de la Federación).

Es, pues, en este sentido que el ataque de Keynes a los clásicos fue más destructivo, ya que al considerar que ellos estudiaban un caso específico —el de empleo completo— y no una teoría general, como era su caso, recurrían a

políticas que en lugar de resolver los problemas económicos los agudizaban.

Por otra parte, Keynes volvió al primer plano a la economía pública en su *Teoría general*, y a discutir sus problemas, más que por la ciencia misma, por admitir que se hacía indispensable una política compensatoria, ya que interpretando el pensamiento keynesiano se puede afirmar que la economía pública es un factor de promoción y de equilibrio dentro del desarrollo económico.

Esta consideración de la política fiscal (que en el caso de Keynes constituía algo más que un cambio de etiqueta) está basada en que las decisiones autónomas para realizar inversiones en nuevas plantas, privadas o gubernamentales, constituyen las principales bases para influir en el ingreso y en el empleo. Esta proyección de la inversión —cuando existen factores desocupados—, de acuerdo con los cambios cumulativos, provoca un aumento en el ingreso y en el empleo más que proporcional al movimiento inicial, y esta situación es determinada por la propensión marginal al consumo.

De acuerdo con la teoría clásica y su proyección en las instituciones capitalistas, no se ha desarrollado un mecanismo que permita que se realice el monto de inversión necesario para otorgar ocupación a los recursos disponibles, puesto que la inversión puede ser mayor de la necesaria y provocar inflación, o tan pequeña como para crear desempleo crónico. Como ya se ha considerado, los clásicos aceptaban como tendencia secular la de la economía de empleo completo, mientras que en el pensamiento de Keynes se la admitía como un caso específico, puesto que la economía puede estar en equilibrio tanto en un alto como en un bajo nivel de ocupación.

Tanto los clásicos como Keynes buscaron circunstancias históricas para explicar, los primeros, la existencia del desempleo, y el segundo, una justificación de la ocupación total. Este último expresó, como hipótesis, que la economía capitalista moderna tiene una tendencia clara a mantenerse en equilibrio a un nivel por abajo del de empleo completo, necesitándose la actividad del Estado, a través del mecanismo del presupuesto, para contrarrestar esta tendencia depresiva. Las causas históricas a que se refiere Keynes en su *Teoría general* son dos: a) declinación de la eficiencia marginal del capital, que determinará un monto deficitario de la inversión, con su repercusión sobre el empleo de los factores de la producción; podría señalarse que esta tendencia declinatoria de la eficiencia marginal del capital no lesionará el incentivo a invertir, si la tasa de interés baja en la misma medida; pero, en términos generales, la preferencia por la liquidez y los factores institucionales impiden esta baja; b) el segundo factor es la hipótesis keynesiana de que “en la medida en que el ingreso real se incrementa, tanto la presión de necesidades presentes disminuye como se aumenta el nivel de vida establecido”. Lo anterior significa que cuando aumenta el ingreso el ahorro también se incrementa, pero no así el consumo, que es una función relativamente estable. Esto provoca que el efecto de la inversión a un nivel alto de ingreso sea menos estimulante para el

consumo que con un ingreso bajo, lo que determina, con la declinante eficiencia marginal del capital, el dilema del capitalismo moderno, que se enfrenta a un incrementado deseo de ahorrar y a un bajo incentivo para invertir. De acuerdo con la teoría de Keynes, existe dentro de la economía una tendencia creciente al desempleo crónico.

Del análisis anterior se obtienen las principales recomendaciones de Keynes para ser usadas por la economía pública:

- 1) Reforzar una política de baja tasa de interés.
- 2) Suplementar la inversión privada con gastos públicos.
- 3) Crear un sistema tributario progresivo, que grave más pesadamente la porción del ingreso que es ahorrada que aquella que es gastada, y en consecuencia, contrarrestar la declinación de la propensión al consumo.

La economía pública y las grandes magnitudes económicas. El Estado al englobar una proporción cada vez mayor de las transacciones económicas de un país dentro de la economía pública, ha determinado que su tratamiento apropiado dentro de las estimaciones del ingreso y el gasto nacionales sea crucial. Este tratamiento de la economía pública es especialmente importante cuando el ingreso nacional es comparado con el de otros países, o cuando es considerado dentro de la misma nación en diferentes periodos, durante los cuales se han registrado cambios en la actividad gubernamental.

Los economistas clásicos consideraron que al computar el ingreso nacional los gravámenes deberían ser tomados como una desviación del ingreso, disponible para el ahorro o la compra de bienes, porque los servicios gubernamentales son "improductivos". De lo que se sigue que los gastos gubernamentales que reflejan servicios del Estado no son considerados como parte del producto nacional. Esto lleva a afirmar que un país será necesariamente más pobre si incrementa sus impuestos para aumentar el número de maestros o construir más carreteras, resultado que obviamente es absurdo.

Es necesario, por lo tanto, examinar el concepto de ingreso nacional para llegar a obtener un criterio sobre lo que debe y lo que no debe incluirse en el mismo, de la actividad gubernamental. Por otra parte, la relación establecida entre los sectores públicos y privados de la economía puede apreciarse más claramente si son examinados a la luz de las cuentas nacionales, dado que sus magnitudes son las medidas del total de la actividad económica durante un periodo determinado.

El ingreso nacional puede ser calculado de dos modos: en un caso está constituido por la suma de los ingresos percibidos dentro de la economía, o lo que es lo mismo, por la suma de las entradas (en dinero) de los factores de la producción; en el otro, el producto nacional bruto está formado por el valor total de los bienes y servicios "finales", y para equipararlo al ingreso nacional deben deducírsele la depreciación del equipo de capital existente y los impuestos indirectos.

La parte compleja del producto nacional bruto se refiere a los productos finales, lo que lleva de la mano a presumir la existencia de bienes que no lo son y a los que se denomina intermedios, que sirven para ulteriores manufacturas hasta llegar al producto final o acabado, que es el que satisface directamente una necesidad, pues va a dar a manos del consumidor último. De acuerdo con la nomenclatura actual, los productos finales son cinco: *a)* bienes de consumo adquiridos por los compradores; *b)* bienes de capital comprados por las empresas; *c)* incrementos netos en los inventarios de todo tipo de bienes; *d)* inversión extranjera neta; *e)* servicios gubernamentales. A reserva de ampliar lo concerniente a bienes intermedios, se hace necesario agregar que al no incluirlos se trata de evitar una doble cuenta, ya que al servir para mayores elaboraciones su valor se refleja en el producto último.

Para fines de análisis de las actividades gubernamentales en el ingreso nacional, éstas deben ser agrupadas en dos, que se refieren a la clasificación en gastos reales y gastos de transferencia, que será usada en el capítulo correspondiente; estas actividades son, por una parte, las que utilizan recursos, y por la otra las que simplemente transfieren poder de compra. Los programas del Estado con utilización de recursos requieren factores productivos, ya que darán como resultado la producción de bienes y servicios; en el otro caso, o sea el de las transferencias, no se producen bienes y servicios en forma directa, sino que únicamente se otorga poder de compra, por lo que inicialmente y en el momento de la entrega o del otorgamiento de este poder de compra no se requiere el empleo de recursos.

En otras palabras, estas disposiciones del Estado no implican un *quid pro quo* o una recepción en cambio, ya que el Gobierno no obtiene algo que le sirva para cualquiera de sus actividades, ya sea en la prestación de servicios a los consumidores, a las empresas, en sus servicios generales, o que pueda ser canalizado como una inversión; esto hace que los pagos de transferencias no sean considerados para los cálculos del ingreso nacional, puesto que éste está formado por pagos a los factores de la producción por la contribución que hacen a la misma, y quienes perciben las transferencias no otorgan servicios por los pagos que reciben. En lo que respecta al producto nacional bruto, las transferencias tampoco forman parte del mismo, pues al no usarse recursos productivos sólo en una reducción al absurdo podría considerarse que se produjeran bienes y servicios que contribuyeran al consumo o a un incremento en los bienes de capital.

Carl S. Shoup¹³ divide las transferencias en dos tipos: los pagos de ayuda y la cancelación de deudas, considerando a las primeras como meras donaciones, no en un sentido político o moral, sino económico, ya que ninguna actividad productiva es realizada en favor del Gobierno. En lo que respecta a la

¹³*Principles of National Income Analysis*. Houghton Mifflin Co., Nueva York, 1947.

cancelación de deuda (y al interés que paga el Estado), como se verá más adelante, cuando el Gobierno redime algunos de sus bonos o valores por medio de pago en efectivo obtiene la eliminación de una reclamación monetaria en su contra, lo que, por otra parte, no determina la obtención de recursos, ni la posibilidad de otorgamiento de bienes o prestación de servicios. Es decir, lo que ocurre es que la transferencia simplemente altera la distribución final del poder de compra, y la manera en que la producción resultante es dividida entre los factores, lo que puede alterar el nivel del producto nacional y su composición, sin que dichas actividades —las de los pagos de transferencia— puedan llegar a ser directamente un elemento en el mencionado producto.

La otra rama de las actividades gubernamentales, a la que se denominó gastos reales, sí implica el uso de recursos productivos y, por lo tanto, sí constituye parte del ingreso nacional, así como del producto bruto; estos servicios del Gobierno pueden ser de tres tipos: directamente a las personas, como es el caso de las carreteras; en forma indirecta a las empresas, como es el uso de la energía eléctrica; y a la comunidad como un todo, como son las actividades de la defensa y la justicia. Estos gastos reales, o uso de recursos productivos, pueden ser de los llamados “servicios comerciales” que son otorgados a los usuarios cargándoles un precio, y las más frecuentes y conocidas de las actividades gubernamentales, que son otorgadas a la comunidad sin un cargo directo, cubriendo su costo por otros medios que no incluyen pagos directos de quienes los reciben.

Al considerar las tres formas en que los servicios estatales llegan al usuario se mencionó una indirecta, que es la que se otorga a las empresas o personas que usan los “servicios comerciales” pagando un precio; estos servicios, como la energía eléctrica, el agua, los transportes, los servicios portuarios, los aeropuertos y otros, para efectos del producto nacional son valuados a sus precios de venta, de la misma manera que los bienes y servicios privados, incluyéndose sólo productos finales por las razones apuntadas. Sin embargo, tanto en este caso como en otros que se considerarán más adelante, la determinación de las actividades gubernamentales en forma relativamente exacta para los cálculos tanto del ingreso nacional como del producto bruto, presenta serios problemas que algunas veces se resuelven en forma sutil y específica y en otras por medios pragmáticos y por el uso de expedientes más o menos aceptables, aunque no siempre convincentes.

Ya se ha mencionado que las empresas del Estado presentan diferencias fundamentales con las del sector privado; una de esas diferencias es la del precio de venta de los productos o servicios; otra, la de la utilidad, y otras más las de los intereses pagados, si el capital de las empresas gubernamentales es prestado, así como la depreciación del equipo. Estos problemas y algunos otros señalan aspectos del sector público, en su inclusión en las grandes cifras de la economía, como muy precarios, pero no por ello menos necesarios, y que

requieren la aplicación, el esfuerzo y la sutileza de los tratadistas para estudiarlos cada vez mejor.

Uno de los ejemplos es que si el precio del producto público es menor que lo que se aceptaría en el mercado pueda dar por resultado tres situaciones: a) incremento en las utilidades de la empresa privada que lo utiliza; b) incremento en los salarios, sueldos y demás prestaciones de obreros y empleados que sirven a la fábrica; c) bajar el precio de venta (del bien o servicio que la empresa privada produce). Dentro de este mismo terreno cabe considerar las diferencias entre costo y precio de mercado y costos y precios sociales, que determinan métodos de organización económica diferente, dando vida el primero al mecanismo del mercado y los segundos al principio del presupuesto. Sin embargo, en algunos países donde las empresas gubernamentales “comerciales” tienen mayor arraigo, y donde la metodología ha permitido mayores libertades, las empresas del Estado reciben el mismo tratamiento que las del sector privado, en las cuentas nacionales.

Por lo que se ha dicho hasta aquí podría afirmarse que, por definición, la gran mayoría de los servicios gubernamentales no pueden ser objeto de transacciones en el mercado, o lo que es lo mismo, no pueden ser vendidos a los consumidores, y por lo tanto son otorgados a los miembros de una nación como un todo. Estas prestaciones, denominadas “servicios generales” del Gobierno, deben ser cubiertas por medios diferentes a los de “servicios comerciales”, y es la tributación el método más usual. Este problema, que tiene relación con la asignación de recursos para usos públicos, ha sido usado, aun en materia de cuentas nacionales, como un apéndice más en la lucha de sector Gobierno-sector privado. Así, se considera que tendrá mayor bienestar el país que use menos “servicios generales”, pues una mayor parte del producto nacional podrá ser destinado a satisfacer deseos directos de los consumidores. La falacia de esta afirmación a la luz de las necesidades económicas reales de una comunidad moderna ya ha sido considerada.

Si los “servicios comerciales” presentan dificultades para su valuación en el ingreso nacional, en los “servicios generales”, que por estructura tienen que proporcionarse a todos en forma gratuita, estos problemas se vuelven más serios todavía. Una primera aproximación la constituye el que estos servicios se valúen sobre la base de lo que cuesta otorgarlos, y aquí aparece un problema o actitud digna de notarse: los cálculos, tanto del ingreso nacional como del producto bruto, están basados no en una economía mixta, sino en una economía de mercado, y se sigue tomando al Gobierno como un factor exógeno que aun en este caso presenta perturbaciones que es necesario considerar, pero como desviaciones de lo significativo, que es la producción privada. Que esto constituye probablemente una cuestión técnica no es de dudarse, pero que a cada vuelta del estudio de las actividades económicas gubernamentales

se encuentra con los residuos de su tratamiento como algo fuera de la economía, es también indudable.

Al tomar en cuenta el costo de producir los servicios no se considera lo que la comunidad está dispuesta a pagar por ellos; esto se refleja en que en la producción privada, si los bienes o servicios son vendidos a precios excesivos, éstos encajan en la cifra del producto nacional bruto, apareciendo las utilidades excesivas que se originen como un ingreso al factor correspondiente; por el contrario, si los bienes privados son entregados al consumidor a precios menores que el costo, son los primeros los que aparecen en la cifra del producto, mientras que por el lado de los ingresos de los factores el resultado en las cuentas es una cifra de utilidad negativa.

Los "servicios generales" se prestan a la comunidad como un todo, porque además de la indivisibilidad de dichos bienes y servicios es casi imposible hacer que los individuos manifiesten sus preferencias, lo que impide que se conozca lo que la comunidad estaría dispuesta a pagar por dichos bienes y servicios, y ello obliga al procedimiento de valorarlos con base en el costo, lo que también está determinado por obstáculos conceptuales, además de que el Gobierno tendría que ser considerado como abastecedor de los otros factores. Esto se proyectaría sobre las utilidades, creando un procedimiento no siempre aceptable. En algunos países el costo de los servicios gubernamentales para efectos de las cuentas del ingreso nacional incluye sólo dos partidas: a) todos los costos de mano de obra (toda clase de sueldos, salarios y prestaciones pagados por el Gobierno); b) compras de mercancías, incluyendo equipo de capital.

Tanto en los "servicios generales" como en los "comerciales" que proporciona el Estado, para el cálculo de intereses y utilidades, por una parte, y compras de bienes de capital y depreciación por la otra, se siguen diferentes técnicas en los diversos países, de tal manera que las utilidades de las empresas gubernamentales, los intereses pagados por préstamos, así como la compra de bienes de capital y la depreciación reciben el mismo tratamiento que se otorga a dichos renglones en las empresas privadas en algunos países, mientras que en otros, principalmente los Estados Unidos de Norteamérica, ni la utilidad ni los intereses forman parte del pago a factores, así como los gastos de capital y la depreciación no se incluyen en el producto bruto, en el renglón correspondiente.

Por lo que respecta a la utilidad, y siguiendo el sistema norteamericano por ser menos arbitrario, no se la incluye como ingreso al factor respectivo, ya que el Gobierno no está considerado como factor y por lo tanto como receptor de ingresos, puesto que las utilidades solamente servirían para reducir las tasas impositivas, además de que en muchas ocasiones la prestación del servicio implica una pérdida deliberada para el Estado. Por otra parte, y también en numerosos casos, la imputación de utilidades sería la regla, y ella permiti-

ría que con diversos criterios —o necesidades políticas— se usaran y obtuvieran diferentes cifras.

Los intereses siguen de cerca la suerte que se otorga a las utilidades. En este caso no se les acepta como ingreso a factores, porque no se deduce el interés en la determinación de las utilidades, pues, como ya se dijo, éstas no son consideradas como costo de factor, lo que se explica fácilmente, ya que si se atiende al interés únicamente y no a las utilidades, los resultados por obtener serían dudosos, ya que el alza o baja de los préstamos para financiar la inversión gubernamental alteraría la cifra del ingreso nacional, sin variación real del mismo. Este tratamiento del interés abarca ambos servicios del Gobierno —tanto “comerciales” como “generales”— y hace que los pagos que por este motivo realiza el Estado sean tratados como pagos de transferencia y, por lo tanto, no cuenten como elementos en el costo de los servicios públicos.

Además existe otra razón, que esgrimen ciertos autores, para este tratamiento específico del interés, y es que el pago que anualmente se efectúa por este motivo no se relaciona con la prestación de bienes y servicios estatales. En los países industrializados, las gigantescas deudas públicas que se manejan en los mercados de valores fueron emitidas principalmente como resultado de actos bélicos, de guerras —ganadas o perdidas— y de la reconstrucción que tales situaciones motivaron. Y naturalmente que el incremento en los pagos de los intereses resultantes de ninguna manera lleva a un ingreso nacional más alto. Sin embargo, aun en estos países, así como en las numerosísimas naciones que pugnan por desarrollarse, muchas de las inversiones gubernamentales y la adquisición de bienes de capital, usados en la prestación de servicios públicos tales como puertos, carreteras, ferrocarriles, escuelas y hospitales, entre otros, son realizadas con los recursos obtenidos de préstamos públicos, y por tanto, sabiendo que el interés sobre capitales invertidos por el sector privado forma parte del pago al factor correspondiente, también debería serlo el del Gobierno. Lo inadecuado de este tratamiento reside en el hecho de que las utilidades de las empresas públicas no se aceptan como parte del ingreso nacional, con las consecuencias ya conocidas.

Por supuesto que desde el punto de vista del cálculo del ingreso nacional existe una contradicción al aceptar los intereses de los préstamos al sector privado y excluir los que producen los valores emitidos por el Estado. Pero en las empresas privadas la cifra del total del ingreso nacional no se ve afectada por los métodos de financiamiento, porque si obtienen recursos por préstamo y los invierten, sus utilidades se verán disminuidas por los intereses pagados, mientras que si el capital es proporcionado por los propietarios esta disminución de la ganancia no tendrá efecto; en una palabra, el pago total que obtendrán los factores será el mismo en ambos casos. Con respecto al Gobierno, si éste no crea deuda pública el resultado del ingreso nacional no cambiará, puesto que no hay utilidades derivadas de las empresas gubernamentales. Si el

Estado emite valores y su interés va a formar parte de la entrada del factor correspondiente, el ingreso nacional será mayor como consecuencia de este acto, sin que aumente realmente, pues mientras las utilidades —que en este caso serían imputadas— no sean incluidas, no podrán aceptarse los intereses gubernamentales sin distorsionar las cuentas. Considerando las anteriores situaciones podría llegarse a una solución que eliminara los préstamos para financiar guerras, pero usando el sistema un tanto arbitrario de imputar ganancias a las empresas estatales, lo que aparecería en los totales del ingreso nacional, dejando a un lado el método de financiamiento.

Otro punto muy importante —y muy debatido— es la inclusión de las entradas de los bienes de capital gubernamentales en los cálculos del ingreso nacional. Un ejemplo importante lo constituyen las carreteras, cuya valuación anual no solamente refleja los costos de construcción del año en cuestión, y su conservación, sino evidentemente los servicios que prestan, que deberían ser considerados en la entrada anual de la inversión y contabilizados en el ingreso nacional. Esta actitud, que no es admitida en el sistema norteamericano, se encuentra en los cálculos sobre ingreso y producto nacionales del Canadá. Este país considera un ingreso corriente en relación a las cantidades invertidas, es decir, calcula el valor total del capital productivo, y a esta cifra se aplica una tasa de interés que resulta de la tasa promedio de la deuda pública pendiente de pago, sumándose el resultado a la producción gubernamental, mientras que un monto equivalente de interés es incluido como ingreso de los factores.

Algunos autores consideran que este método tiene ventajas sobre el procedimiento norteamericano de ignorar totalmente la renta sobre el capital del Gobierno. Sin embargo, es necesario aceptar la dificultad de imputar la renta anual de dicho capital cuando no se tiene una información adecuada que sirva de base de comparación, como lo demuestra la falta de un sistema de caminos de propiedad privada que pudiera servir de referencia. Por otra parte, es necesario recordar que el sistema de ingreso imputado tiene la desventaja de que el público o la sociedad puede no estar de acuerdo en pagar cantidades adecuadas por los servicios, por considerarlos inadecuados, con lo que dichas obras no sólo no se justificarían económicamente sino que no tendrían utilidad. Esto no podría suceder en el caso de la inversión privada, pues las pérdidas serían contabilizadas y no habría ingreso que tomar en cuenta sobre las inversiones. Por otra parte, el considerar el rédito en este caso y no hacerlo en forma general es dudoso, pues el interés es un ingreso personal desde el punto de vista del prestamista, independientemente de que se use para aniquilar o para enseñar.

Es evidente que al no incluir las rentas sobre bienes de capital del Gobierno, el resultado es una disminución del ingreso nacional y una baja de la importancia del sector público, cuando se le compara con el privado. Sin embargo,

la posibilidad de manejar los resultados al arbitrio de quien calcula hace más peligrosa esta situación que los efectos considerados primero.

Para fines didácticos se dividieron los servicios gubernamentales en tres: los que se prestan a los individuos en primer lugar, y después a las empresas y a la comunidad como un todo. Como puede observarse, esto determina diferencias en los tipos de bienes y servicios que son utilizados, presentándose un problema que se refiere a que no todos los servicios gubernamentales pueden considerarse como bienes finales, principalmente los que son usados para llevar a cabo la producción del sector privado, tales como policía, bomberos, drenaje, la infraestructura del transporte de personas y cosas, y muchas otras actividades que son de uso directo para las firmas privadas, y que por lo tanto son bienes intermedios otorgados por el Estado y tal vez deberían excluirse del producto bruto, si se les da el mismo tratamiento de los bienes intermedios de manufactura privada.

Sin embargo, esta afirmación carece de sentido si se analiza a la luz de los siguientes razonamientos: la exclusión de los bienes intermedios usados por el sector privado del producto nacional bruto estriba en que estos bienes forman parte del costo de producción de mercancías y servicios y, por ende, se encuentran incluidos en los precios de venta de dichos bienes, por lo que se produciría una doble contabilización si se tomaran el bien final y los elementos que concurren a fabricarlo. En el caso de los bienes intermedios gubernamentales otorgados a las empresas —y se hace aquí referencia a los llamados “servicios generales” del Gobierno—, que por su carácter y estructura no pueden venderse, las empresas privadas los obtienen gratuitamente, y en consecuencia ningún aspecto de doble cuenta concurre en el producto final. Con respecto a la técnica que se sigue para contabilizar estos bienes intermedios gubernamentales, se recurre al expediente de considerarlos a su valor —al costo que representa el proporcionarlos—, en el momento en que el Estado realiza la erogación.

Se ha argumentado que estos bienes intermedios gubernamentales son pagados por las firmas cuando éstas liquidan los impuestos al Gobierno; sin embargo, es evidente que no solamente las empresas, en lo general, sino todos los causantes de un país no cubren tributos en relación a los beneficios recibidos, ya que éstos los perciben de cualquier modo y en las cantidades requeridas, sin que para tal efecto tenga que ver la cantidad de gravámenes pagados o el hecho de no tener exacción alguna. Puede citarse como ejemplo el de las empresas que sufren pérdidas, por una parte, y también el de que cuando existen cambios en las tasas, así como en los tipos de impuestos, las empresas pueden pagar más o menos, sin que haya relación con el tipo de beneficios recibidos. No existe, pues, razón valedera para considerar las contribuciones como pagos por los bienes intermedios gubernamentales, lo que invalida la proposición de

que dichos tributos deben ser deducidos del producto nacional bruto, ya que no existe relación alguna entre unos y otros.

Entre los muchos problemas que representa el sector público para la determinación de su importancia dentro de las grandes cifras de la economía está, como uno de los más arduos, el fenómeno constituido por los gravámenes, sobre todo los pagados por las empresas, que pasan a formar parte del costo de producción.

El tratamiento que se da a los impuestos "directos", o sea los pagados por los individuos, como son los gravámenes al ingreso personal y sobre la propiedad territorial, es una disposición de su ingreso que realizan los individuos como cualquier otra compra de bienes y servicios, y no forma parte del producto bruto y, por ende, no complica su cálculo. En los llamados tributos a los negocios, o exacciones "indirectas", como son los impuestos a las ventas, al consumo y sobre ingresos brutos, entre otros, pueden presentarse dos situaciones: en el primer caso se toma el gravamen simplemente como un pago personal hecho por el empresario, de la utilidad que obtiene en el supuesto de que dicha contribución no afecte el precio del producto, y en el otro, que considera el pago al Gobierno como una adición neta al precio del producto, por encima del costo de factores, lo que obviamente incrementa el valor total de los productos finales con su impacto en el producto bruto, sin que legítimamente se produjera tal aumento. Es decir, esta segunda situación representa una erogación por encima de la contraprestación que los factores de la producción otorgan como servicios recibidos directamente.

Si se toman en cuenta las dos formas de calcular el ingreso nacional, ya sea por la suma de los pagos a los factores o por medio del producto nacional bruto, los procedimientos para el tratamiento de los gravámenes asumen la forma de los dos sistemas señalados: para el cálculo del producto bruto se acepta el precio de venta de los bienes y servicios, sin ningún ajuste por los tributos pagados, cualquiera que sea su condición, mientras que para el ingreso nacional las exacciones que se trasladan, es decir, los "indirectos", que se reflejan automáticamente en el precio por encima del costo de factores, son eliminados, dejándose solamente los que —como ya se indicó— son meras disposiciones de ingreso de quienes lo poseen, no afectan el precio y no son trasladados.

Como señala J. F. Due, los impuestos comerciales "indirectos" considerados como gastos para realizar las operaciones normales de un negocio, y que incluyen los tributos al comercio, al gasto, al ingreso bruto de las empresas, son deducidos del producto, pues son tomados como cantidades otorgadas al Gobierno por los consumidores, en vez de pagos por los bienes en sí. En esto también se toma en cuenta la posibilidad de contar dos veces lo mismo, ya que cuando estas cantidades son gastadas por el Gobierno forman parte del

ingreso nacional y su inclusión en los precios de venta de los productos provocaría un doble cálculo.

Las suposiciones con respecto a los gravámenes “directos” e “indirectos” estriban en los efectos que unos y otros tienen sobre los precios y las utilidades de las firmas. Como los pagos de los impuestos, cualquiera que sea su índole, se hacen tomando recursos de las cantidades recibidas por la venta de bienes, se considera que cuando los tributos son directos bajan las utilidades de los empresarios, pero no influyen en el precio, siendo indirectos en el caso contrario, es decir, cuando suben los precios y las utilidades permanecen iguales.

Como se observa, es el problema de la traslación de los impuestos el que hace más aleatorio su cálculo e inclusión en el producto o en el ingreso nacional. Como ejemplo, baste considerar que si los impuestos que se trasladan no fueran deducidos, un cambio en los planes gubernamentales entre gravámenes “directos” e “indirectos” se reflejaría en la cifra del producto bruto, alterándola, sin que en la realidad hubieran ocurrido cambios reales; lo mismo sucedería si ambos tipos de tributos fueran deducidos, hecho que sólo sería aceptable si todos los ingresos impositivos de las empresas tuvieran su efecto sobre los precios, elevándolos, con lo cual se eliminaría cualquier necesidad de ajuste, que se hace indispensable precisamente porque unas contribuciones se trasladan —son “indirectas”— y otras no.

Si no se obtiene una determinación relativamente precisa de la traslación de los tributos, se tiene que ocurrir a expedientes y suposiciones que de ninguna manera son satisfactorios, en la medida en que se acepte la traslación y ésta no se efectúe, o en el caso contrario. Para los efectos buscados se admiten como buenos los señalamientos de los técnicos en tributación, quienes afirman que los gravámenes a las ventas y los impuestos al consumo, así como algunas contribuciones sobre actividades comerciales, son trasladados en forma total, mientras que las exacciones sobre el ingreso de las sociedades y el de utilidades excedentes las pagan quienes reciben el impacto de los mismos. Sin embargo, dista mucho de ser satisfactoria esta presunción, pues dependiendo de las condiciones y el tipo del mercado, y del periodo de análisis, puede encontrarse que los tributos a las operaciones mercantiles no sólo no siempre se trasladan, sino que ese traspaso puede diferir en el monto, y también —y como contrapartida— pueden darse condiciones favorables para que los gravámenes al ingreso de las empresas sean trasladados.

En todo caso, los efectos de estas presunciones pueden determinar que el producto bruto sea menor, en la medida que los gravámenes sobre ventas sean deducidos y no trasladados, mientras que sucederá lo contrario —el producto nacional bruto será mayor— si el impuesto al ingreso de las empresas es trasladado pero no deducido. En el caso del ingreso nacional pueden producirse los mismos efectos con cambios en las traslaciones y deducciones.

Estas complicaciones e imprecisiones en el tratamiento de los impuestos,

provocadas por el conocimiento actual y las técnicas para determinar la traslación y la incidencia, no permiten mejores suposiciones ni ajustes más positivos. Sin embargo, algo se ha intentado al tratar, en un caso, de considerar los impuestos como el uso y la disposición que realizan de su ingreso los causantes, y por lo tanto no afectan la suma de los pagos a factores, que son considerados antes que, el Estado cobre sus tributos; en el segundo caso se intenta considerar al Gobierno como un factor receptor de ingresos y, en consecuencia, las cantidades pagadas como gravámenes son deducidas de las entradas de los causantes, para agregarse al factor Gobierno. Si ambas formas son seguidas consistentemente y sus cálculos hechos con sistemas adecuados, los resultados que se obtengan serán similares; sin embargo, parece haber mayor oposición a la segunda —resabios librecambistas, tal vez—, por considerarla más complicada y con mayor cantidad de ajustes.

El procedimiento más común consiste en no aceptar en los ingresos de los propietarios aquellos gravámenes considerados como gastos del negocio. Y esto es así porque podría provocarse un decremento en las entradas de los factores —sin que realmente se produjera—, en la medida en que los tributos “directos” sustituyeran a los “indirectos”, así como los impuestos al gasto, de no ser ajustados, elevarían los ingresos de las empresas sin que ocurriera realmente tal hecho. Por otra parte, en la suma de ingreso a factores los impuestos son aceptados como un uso del ingreso del causante o consumidor (cuando compra mercancías y paga gravámenes comerciales), sin ninguna deducción al ingreso de dichos factores; en otras palabras, los tributos son tomados como un gasto de consumo, como son las compras de bienes de cualquier índole, sin necesitar ajustes, porque no implican un aumento —o una reducción en su caso— del ingreso nacional.

Lo anterior lleva, para fines de análisis, a la aparición de los conceptos de “ingreso personal” e “ingreso disponible”. El primero se refiere a las entradas de los factores de la producción, deduciendo utilidades no distribuidas de las sociedades e impuestos a las empresas, y agregando los pagos por transferencias que se perciben del Gobierno (durante un año), mientras que el “ingreso disponible” se constituye por el ingreso personal, menos el impuesto sobre la renta pagado por los individuos.

Todas estas disquisiciones sobre la forma de contabilizar las operaciones del sector público y enmarcarlas dentro de los cálculos del ingreso nacional, además de perseguir fines didácticos específicos, y la delimitación dentro de la economía mixta del Gobierno como ente económico, sirven para comparar ambos sectores y medir la importancia que tiene el Estado como contralor de los recursos productivos en la manufactura de bienes finales. Para este fin existen tres medidas principales, que utilizan como materia prima fundamental los egresos del Gobierno:

- a) La comparación del valor agregado —neto— de la producción gubernamental con el ingreso nacional.
- b) La comparación de los gastos totales del Estado con el ingreso nacional.
- c) La comparación del valor de los servicios gubernamentales con el ingreso nacional.

La primera comparación es la más importante, porque al tomar en cuenta el ingreso creado en el sector gubernamental muestra el alcance relativo que el Estado tiene en la actividad productiva, y al confrontársele con el sector privado dentro del ingreso nacional se obtienen, inclusive, guías para el planteamiento de una política económica nacional, sobre todo en cuanto a la asignación de recursos se refiere. Si se toma como ejemplo la construcción de carreteras, el valor agregado por el Estado será la diferencia entre la erogación total y las sumas liquidadas a los constructores —privados— por los materiales, equipo y dirección técnica que ellos aportaron, y que naturalmente constituyen la producción del sector al que pertenecen.

La segunda comparación presenta un inconveniente, y es que el total de los egresos del Gobierno incluye los pagos por transferencias, que, como se hiciera notar con anterioridad, no forman parte del ingreso nacional, equiparándose así dos magnitudes cuyos resultados no son similares. Sin embargo, recuérdese que si bien los pagos de transferencia no forman parte de las entradas a factores sí pueden tener influencia y alterar el producto nacional bruto y su composición, lo que hace que esta medición, aunque exagera la importancia del sector público, sí sea útil como referencia para consideraciones ulteriores respecto de la economía pública.

La última comparación tiene por objeto eliminar las transferencias para obtener resultados netos, más acordes con la situación real, aunque en este caso, como en la segunda comparación, la dificultad aparece por el hecho de que en los cálculos del ingreso nacional se toman en cuenta únicamente productos finales, sin considerar las etapas intermedias del proceso productivo. Si se acepta nuevamente el ejemplo de las carreteras, aunque el costo total es un elemento del gasto gubernamental, los materiales, el equipo y la dirección técnica son otorgados y producidos por firmas privadas. Es más, aun las funciones típicamente desarrolladas por el Estado usan materiales y equipo de producción privada; el sistema de control del tránsito en una ciudad es un ejemplo, y hay otros muchos. Como es dable observar, esta comparación no toma en cuenta que en los servicios gubernamentales interviene en gran medida el sector privado y que éste, en su producción, toma poco del otro sector. Sin embargo, como punto de referencia ha mostrado su utilidad como la mejor medida del efecto directo sobre la distribución de los recursos.

S. Fabricant,¹⁴ en un libro sobre la tendencia de la actividad del Estado,

¹⁴S. Fabricant: *Trend of Government Activity since 1900*. National Bureau of Economic Research, Nueva York, 1952.

señala otras medidas para destacar la magnitud del sector público en los Estados Unidos de Norteamérica, tomando los insumos de varios productos gubernamentales. Estas mediciones se refieren a la ocupación, compras gubernamentales y bienes de capital. Estos últimos, según el autor, tienen como inconveniente las dificultades para valorar el activo del Gobierno; en 1946 el 20 % de todos los bienes de capital eran del Estado (excluyendo los de naturaleza militar, la tierra y las carreteras). Por lo que respecta a la ocupación, ésta representaba en 1949 el 12 % del total en los Estados Unidos, aclarándose que no implica valorización económica en términos de su aportación al ingreso nacional. Y por último, las compras gubernamentales totales hechas al sector privado significaron en 1949 el 8.7 % de las ventas netas consolidadas de la industria privada, de lo que se deduce que el Estado es más importante como empleador y que, además, la ocupación es útil medida de la proporción gubernamental en el total de la actividad productiva.

LA BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO I, QUE HA SIDO CONSULTADA
EN REPETIDAS OCASIONES Y CUYA LECTURA SE SUGIERE, ES LA SIGUIENTE

- Gerhard Colm: *Essays in Public Finance and Fiscal Policy*. Oxford University Press, Nueva York, 1955.
- E. D. Allen and O. H. Brownlee: *Economics of Public Finance*. Prentice-Hall, Inc., Nueva York, 1947.
- Richard A. Musgrave: *The Theory of Public Finance (A Study in Public Economy)*. McGraw-Hill Co., Nueva York, 1959.
- John F. Due: *Government Finance (An Economic Analysis)*. Richard D. Irwin, Inc., Homewood, Ill., 1954.
- Hugh Dalton: *Principles of Public Finance*. Routledge and Kegan, Londres, 1954.
- The New Economics (Keynes' Influence on Theory and Public Policy)*. Edited by Seymour E. Harris. A.A. Knopf, Nueva York, 1948.
- John K. Galbraith: *The Affluent Society*. Penguin Books Ltd., Inglaterra, 1970.
- Encyclopaedia of the Social Sciences*. The Macmillan Co., Nueva York, 1930.

CAPITULO II
TEORIA DEL GASTO PUBLICO

Generalidades. Las actividades económicas de un país obedecen a dos sistemas organizativos, que constituyen lo que se ha dado en llamar una economía mixta, compuesta de dos sectores: el público y el privado. Estos métodos de producción se basan en el principio del mercado, que tiene como unidad representativa a la empresa, y el segundo, o sea el sector gubernamental, produce los bienes y servicios por medio de departamentos administrativos o instituciones públicas que obedecen a actos unilaterales autoritarios y compulsivos, ordenados por los órganos representativos de la nación y encuadrados dentro del método o mecanismo presupuestal. En el sector privado la producción está controlada por la voluntad de las partes que se refleja en el contrato, motivada por las ganancias y dirigida por las condiciones del mercado.

En la actividad económica privada prevalece la utilidad como norma de la producción, pues sólo existiendo ésta se aceptan los bienes que envía al mercado una empresa como formando parte del producto social; es decir, que el principio del mercado —dentro de los límites del derecho— sólo acepta los bienes y servicios si pueden ser realizados con ganancia. Por otra parte, la acción pública, que compara la existencia de recursos con las necesidades por satisfacer en términos sociales, obedece a consideraciones que están enmarcadas dentro de los costos y precios sociales.

G. Colm dice que la crítica con respecto a si los consumidores usan su ingreso de modo inteligente, o si los políticos deciden objetivamente sobre las necesidades públicas, requiere algo más que el puro enfoque económico. Sin embargo, una diferenciación, aun cuando sea primitiva, acerca de la productividad de los gastos públicos, puede ser útil como base para tal crítica. En este último aspecto de los gastos públicos pueden considerarse tres fórmulas que aparentemente son complementarias:

a) *Los gastos de inversión para la prestación de "servicios comerciales" del Estado.* La productividad de estos bienes y servicios —denominados también obras autoliquidables— estriba en que si se venden existe demanda para los mismos, pero esta prueba no sirve de indicador para jerarquizar cuáles necesidades son primordiales, puesto que puede servir más a la comunidad una obra que no sea autoliquidable (en términos económicos). La construcción de una carretera puede ser más útil que la de un puente, aunque en éste pueda cobrarse peaje. Otro problema importante se presenta, en la jerarquía, en el tiempo para la ejecución de una obra y en la manera como será financiada; son dos cuestiones diferentes y que exigen soluciones distintas.

b) *Gastos con productividad fiscal.* Los gastos de este tipo son los que en "servicios generales" realiza el Estado y que indirectamente, al promover ciertos incrementos en algunas actividades, aumentarán los ingresos que el Go-

bierno percibe por medios impositivos. Como ejemplo puede citarse el de un camino que abre una zona que antes permanecía aislada: se producirán aumentos en los gravámenes que se obtengan de las ventas de gasolina, así como de los productos de la región que no eran materia de transacciones por la imposibilidad de llevarlos al mercado. Aunque la utilidad de este tipo de gastos no está a discusión, como en el primer caso, no establecen un criterio para determinar la urgencia de las actividades gubernamentales, ni limitan en forma clara la línea divisoria entre producción pública y privada.

c) *Gastos con productividad económica.* Esta fórmula, que parece la más completa, otorga una medición en relación con el trabajo humano. En la medida en que los gastos públicos incrementen la productividad de la mano de obra serán más útiles a la comunidad, lo que determina que gastos como los que se realizan en educación, en todos sus niveles, seguridad social, transportes, control de corrientes y estudios económicos, incrementarán el producto nacional bruto en forma más que proporcional al monto de dichos gastos.

El crecimiento extraordinario de los gastos gubernamentales ha sido uno de los hechos económicos más destacados de los últimos años. El análisis de estos cambios ha sido primordialmente asociado con los probables efectos que los mismos tienen sobre el nivel del empleo y los precios. En la economía pública el término gasto público se usa para designar los egresos del Gobierno, sea municipal, estatal o nacional; se distingue de los gastos de los individuos en que no necesita ser cubierto por quien lo eroga, ni producir una utilidad monetaria. La amplitud de los gastos públicos es determinada por la organización económica prevaleciente en una sociedad, por las funciones asignadas al Estado y por las presiones políticas de clase, grupo o intereses seccionales.

Historia. La historia de las instituciones, ideas y formas de los gastos del Estado está ligada a la de la economía pública. Así, las sociedades primitivas carecían de las organizaciones económicas, políticas y sociales que demandan gastos y, lo que es más importante, faltaba la riqueza indispensable para que se produjeran. En esta etapa la vida pública y la familia, siendo ésta la organización económica prevaleciente, estaban indisolublemente unidas y desde un punto de vista estructural era casi nulo el gasto comunitario que se realizaba; sin embargo, en la medida en que se desarrollaron la diferenciación social y las organizaciones políticas este gasto hizo su aparición: actividades religiosas, defensa y erección de monumentos y obras de arte fueron las funciones sociales más importantes y las que con mayor frecuencia obtenían recursos públicos. Las actividades militares recaían en los ciudadanos, que adquirían personalmente las armas necesarias; posteriormente este tipo de gastos se sufragó con los tributos que cubrieron los países conquistados.

En las ciudades-estados de Grecia los gastos públicos tuvieron importancia, pues dadas las fuentes de ingresos y la organización política, existían condiciones favorables para su desarrollo. Así, los monumentos y obras de arte cu-

ya belleza y grandiosidad son asombro del mundo actual fueron de las principales ramas que absorbieron recursos gubernamentales. También es notable señalar los gastos de ayuda a la infancia y a la vejez, situación que continuó en Roma, donde la distribución de ayuda pública tiene semejanza con la que se realiza en una ciudad moderna; además, los romanos dieron preferencia en su obra pública a la construcción de carreteras con fines múltiples, siendo el militar uno de los más importantes, a la construcción de edificios y a otras actividades que contribuyeron a mantener su hegemonía. Es importante considerar que el complejo desarrollo de las instituciones jurídicas determinó también una gradual diferenciación de los recursos públicos y privados.

Con el feudalismo el péndulo del tiempo pareció moverse hacia atrás, emergiendo de nueva cuenta una organización más simple y tradicional, que semejaba la de la familia antigua, con casi nulos gastos públicos. El señor feudal, que tenía entradas de sus propiedades, las gastaba en lo que consideraba su beneficio y provecho personales, incluyendo en ellas los gastos de defensa, que fueron erogados tomando en cuenta los intereses del organismo feudal al que servían. La Iglesia asumió funciones rectoras de la sociedad, y algunos de sus gastos fueron destinados a ciertos servicios públicos, como ayuda a los menesterosos y defensa de las propiedades eclesiásticas.

El capitalismo primitivo, aunque propendía a la limitación de los gastos del Estado, en realidad, y sobre todo en la etapa mercantilista, los usó para expandir el poderío de los nacientes países, ya que la riqueza la proporcionaba el comercio exterior y éste sólo podía existir con ayuda manifiesta del Gobierno. Posteriormente, con Adam Smith, se proyecta al Estado como un factor externo, aunque importante, cuya misión era dejar operar a la economía autorregulada y que obedecía al orden natural; sin embargo, los gastos continuaron creciendo hasta llegar al Estado democrático moderno, cuyos egresos van más allá de lo que imaginaron sus más ardientes propagandistas, hasta llegar al Estado socialista o de economía planeada, donde los gastos públicos han eliminado casi en su totalidad el gasto privado (en todo aquello que atañe a la colectividad).

Uno de los aspectos importantes de los egresos gubernamentales es que su crecimiento, sobre todo en la etapa del capitalismo, motivó movimientos políticos de grandes magnitudes, hasta culminar en las constituciones y el constitucionalismo, con persistencia en la época moderna, pues su esencia la forma el control legislativo del ingreso y del gasto público. Esta época moderna, caracterizada por un crecimiento industrial de magnitudes no sospechadas, con su complicada organización social y la necesidad creciente de actividades del Gobierno, proyecta dos tendencias, que inclusive han servido para la formulación de una ley —la de Wagner— y se plasman de la siguiente manera: a) los egresos gubernamentales se incrementan más que el ingreso nacional y mucho más aprisa que el aumento de la población; es decir, que si bien los gastos

públicos superan a ambas magnitudes consideradas, lo hacen en forma más pronunciada en el segundo caso de comparación; b) los egresos tradicionales —defensa, protección y administración— han llegado a cifras estratosféricas que aunadas a los costos de las nuevas actividades públicas, que aumentan día con día, han dado lugar, como ya señalamos, al establecimiento de una “ley del incremento de las actividades gubernamentales”, de acuerdo con la cual “los gobiernos asumen constantemente nuevas funciones y realizan tanto las nuevas como las antiguas con más eficiencia y amplitud”.

Los puntos de vista respecto de los gastos públicos —como ya se ha repetido— son de dos tipos: el primero, que basado en la ineficiencia del Estado hace afirmar a algunos economistas que “toda partícula de egresos gubernamentales llevada más allá de lo que es necesario para la preservación del orden social y para la protección de un ataque externo, es desperdicio y una imposición injusta y opresiva sobre el pueblo”; el segundo, que considera los gastos desde el punto de vista del principio de ventaja social máxima y señala que los egresos, en cualquier dirección, deberán llegar a un punto en que la ventaja social para la comunidad sea equiparable al decremento en el bienestar provocado por el aumento en la tributación.

La explicación de Wagner con respecto a esta presunta ley estriba en que el incremento de la población, en su doble aspecto de mayores y mejores servicios y aumento en la producción neta de la sociedad —cambios de producción agrícola a industrial—, requiere del Estado la aceptación de funciones antes realizadas por los individuos para ellos mismos, o que la concentración en las ciudades creaba nuevas funciones que desarrollar: policía y bomberos, drenaje, museos, transporte y otros. Sin embargo, las causas del incremento de los gastos públicos son tan complejas que difícilmente podrá encuadrárselas en una ley. En todo caso, lo más importante a este respecto es conocer si existe una tendencia a largo plazo de los gastos públicos a crecer más que los privados.

Otro aspecto que preocupa a los tratadistas del mundo occidental es que, de existir una tendencia de los gastos públicos a crecer más que los privados, ello deriva hacia la posibilidad de un movimiento en dirección de lo que se ha dado en llamar socialismo de Estado, aunque también existe el hecho de que la tendencia a aumentar los gastos públicos puede tener un efecto positivo sobre el bienestar de la comunidad sin que ello implique un control sobre la vida política y económica de los individuos. Desde luego que si una gran parte del ingreso nacional es manejada a través del Gobierno, pagándola a los factores de la producción y recogiénola por medio de impuestos y ventas de las industrias nacionalizadas, se estará en el caso de una economía planeada; pero es evidente que en los países de economía mixta ésta no es la situación, como lo demuestran las mediciones a que se hiciera referencia en páginas anteriores. A reserva de considerar estas relaciones, es dable preguntar si ya ha sido defi-

nido y delimitado el monto de libertad individual de que goza una persona en un sistema capitalista, para aplicarlo como norma y determinar si esta libertad es lesionada cuando interviene el Estado; aunque también sería prudente estudiar si la intervención estatal que merma la libertad individual es meramente un acto nacido del Estado en sí y por sí, o tiende a beneficiar a diferentes grupos, que son los que manejan, por lógica natural, el aparato del Estado.

La comparación entre los gastos gubernamentales totales y el ingreso nacional ya ha sido considerada como una medida que pone frente a frente cantidades con diferentes significados, pues los gastos de transferencia que incluye no forman parte de los pagos a factores, y por lo tanto en estos gastos globales del Estado no se hace una diferenciación entre la compra de factores para las funciones propias del Gobierno y las transferencias a otros niveles gubernamentales y a grupos de ciudadanos, cualquiera que sea el resultado que esta actitud pudiera tener. La otra comparación que elimina las transferencias determina la intrusión del Gobierno en la libertad privada como una medida inocua, pues el uso de factores para realizar las funciones que se requieren en una sociedad dada, y que están determinadas por los deseos de los individuos, manifestados a través de organismos democráticos, no puede tomarse como una mengua impuesta por el Estado a sus libertades.

Las otras comparaciones ya mencionadas, como la del valor agregado gubernamental con el ingreso nacional, la de la propiedad del Estado y el valor de la propiedad total, las compras gubernamentales de productos finales y las ventas totales, y el empleo gubernamental con el total de la mano de obra ocupada, demuestran que no existe una medición única de la importancia económica del Estado, y que estas comparaciones, aun proyectadas en la misma dirección, tendrían diversas tasas de crecimiento y, lo que es más grave, al obedecer cada una a características diferentes no darían bases para determinar el traspaso de límites de libertad a través del aumento de los gastos públicos.

Clasificaciones. Los gastos gubernamentales pueden ser divididos en dos grandes rubros, que son gastos reales y de transferencias. Los primeros comprenden los egresos para la adquisición de bienes y servicios —compra de factores— que son destinados a la producción pública, mientras que los gastos de transferencia sólo otorgan poder de compra a un sector del grupo privado, tomándolo de otro; las transferencias pueden ser gratuitas (no existe *quid pro quo* del recipiente) o un pago por derechos de propiedad ya existente. Como ejemplos de los gastos reales pueden citarse al mantenimiento de los organismos públicos, las obras públicas y los gastos militares; entre las transferencias pueden citarse subsidios a la agricultura, a la educación, ayudas de desempleo, intereses de la deuda pública y pagos a veteranos de las guerras.

Esta división es de gran importancia si se proyecta en los grandes capítulos de la economía pública: en la asignación de recursos entre ambos sectores y en la distribución del ingreso y la riqueza. Los gastos exhaustivos, al tomar

factores de producción en términos reales, los desvían del uso privado; las transferencias, al determinar la entrega de poder de compra de una parte del sector privado a otra, tienen efectos distributivos evidentes, pero también afectan indirectamente el uso de recursos; en todo caso, el Gobierno realiza las decisiones en ambos aspectos, pero no determina por sí mismo —en este último caso— el uso de recursos.

Cuando existe empleo completo de los factores productivos, un incremento en los gastos reales del Estado determinará baja en el consumo o en la inversión privada; en este último caso el resultado será una declinación de la producción de mercancías para el mercado. En el caso contrario, cuando los recursos productivos no se encuentran ocupados, un aumento en el uso gubernamental de los factores no se verá reflejado en una baja de la producción privada. Esta situación fue considerada por Keynes, quien señaló que, para la sociedad como un todo, el empleo de recursos inactivos no determina costo alguno; es más, la adquisición de recursos sin uso puede inducir al sector privado a hacer lo mismo, como respuesta a la mayor demanda de bienes y servicios provocada por el poder de compra de los *exdesempleados*; esto, a su vez, puede determinar que tanto la producción pública como la privada muestren incrementos en el mismo lapso.

De lo anterior se deducen dos aspectos que vale la pena considerar y que se refieren al caso ya mencionado de empleo completo y adquisición de factores por el Estado, y a la posibilidad de que una baja en la compra de factores por el Gobierno resulte en un aumento de bienes y servicios que el sector privado pondrá a disposición del público. En el primer caso, la evidencia señala que habrá inflación, puesto que el Estado obtendrá los recursos ocupados solamente pagando más por ellos, ya que las empresas resistirán cualquier intento gubernamental en tiempos de empleo completo y altas tasas de utilidades. Ahora bien, el Gobierno puede comprar más solamente si aumentan sus impuestos o sus préstamos, con lo que la capacidad de compra privada se reduce; pero los mecanismos con que esto puede realizarse no actúan inmediatamente, y en el caso de los tributos se hace necesaria la aprobación —en una democracia— de varios poderes. Por lo que respecta a la deuda pública, existen varias posibilidades, siendo la más sencilla el vender directamente al sistema bancario, con lo que se puede producir una inflación peligrosa, ya que en esta situación no se obliga al sector privado a gastar menos, sino simplemente se agregan las compras públicas, hasta que por medio del mecanismo de precios el Estado obtiene los recursos que necesitaba o deseaba.

La siguiente situación, que se refiere a una baja de los gastos estatales, puede producirse en varias proyecciones, siendo la más sencilla que se aumenten los factores disponibles para las firmas privadas, y que los empresarios realmente hagan uso de ellos; en este aspecto debe considerarse también la posibilidad de que al bajar los gastos se eliminen ciertos servicios, y como tendrá

más recursos —menos impuestos—, el sector privado tenderá a obtener dichos servicios en el mercado. Esto está basado en que el consumo individual sustituye al consumo social o colectivo; sin embargo, los resultados no son tan obvios como parece. En primer lugar, al bajar los gastos públicos no necesariamente aumentarán los privados; ello puede —y de hecho sucede continuamente— tener un efecto contrario e implicar también una baja privada, y en segundo, los servicios públicos, aun del tipo de los cuasi colectivos (la educación), por definición es sumamente difícil que puedan prestarlos firmas o empresas privadas.

Los gastos de transferencia, denominados también no exhaustivos, han sido divididos en dos: gratuitos y pagos por derechos de propiedad; o, si se les considera por su importancia, subsidios o subvenciones y pagos de interés de la deuda pública. Los subsidios o subvenciones pueden subdividirse a su vez en pagos gratuitos específicos o subsidios “puros” —como ejemplo pueden citarse los desayunos escolares sin remuneración— y los subsidios “legales” —generalmente determinados por ley—, como son los bonos a los veteranos de guerra, en los cuales se considera que el beneficiario ha prestado un servicio a la nación que en su tiempo no fue remunerado adecuadamente. En esta materia de subsidios o subvenciones, en realidad las divisiones son un tanto arbitrarias, y como ejemplo podría usarse el de que en algunos países existen una ayuda a desocupados y un seguro del desempleo, solamente con pagos del trabajador en el segundo caso; la dificultad estriba en que en la sociedad moderna se considera que el obrero debe recibir salario durante su tiempo activo como tal, pues, como dice un autor, “la sociedad debe pagar el costo de periodos de desempleo si desea gozar de bienes y servicios cuya demanda fluctúa”.

La técnica presupuestal moderna ha eliminado cualquier duda sobre los subsidios, pues no considera el hecho de que el beneficiario haya prestado servicios en épocas anteriores o, para ser más precisos, en años anteriores: durante el ejercicio del periodo presupuestal actual —1971— el pago es unilateral y no existe ningún *quid pro quo* que pueda contabilizarse. Y esto, más que las reflexiones sobre el tipo de deuda en que se incurre —ya sea para el desarrollo o para el financiamiento de guerras y depresiones— es lo que determina el tratamiento de los intereses de la deuda pública como transferencias.

En algunos países el indudable crecimiento de los gastos no exhaustivos ha sido considerado como un indicador de la intrusión del Gobierno en el sector privado de la economía, porque determina decisiones económicas públicas en vez de las privadas, ya que si bien el Gobierno no gasta directamente, sí puede determinar quién y en qué se gaste. Esta afirmación se basa en el hecho de que al crecer las transferencias los impuestos tenderán a aumentar y en esa medida reducirán las cantidades en manos privadas dispuestas al consumo y al ahorro, con el consiguiente decremento de la inversión, lo que en caso de ocu-

rrir obligará al Estado a intervenir para eliminar el desempleo y menguar la esfera de actividad privada.

En términos generales, bastaría con reconocer que los subsidios aumentan automáticamente al incrementarse la población total y con ello el número de beneficiarios, y que lo mismo pasa con las deudas públicas, para considerar con cierto cuidado esta intervención gubernamental. Pueden citarse tres grandes grupos de actividades estatales que implican transferencias y cuyos pagos están libres de invasión del sector privado: a) pagos de seguridad social a desempleados, y pensiones de retiro y vejez; b) pagos de intereses de deuda pública, cuando se ha tomado la decisión de financiar los gastos públicos con deuda en lugar de tributación; c) pagos para educación y salubridad pública (y otros servicios públicos similares), que el crecimiento de la población ha hecho indispensables.

Otro aspecto de las transferencias que tiene importancia señalar es que además de los gastos no exhaustivos presupuestales existe una gran gama de actividades del Gobierno que afectan la redistribución del poder de compra entre los varios sectores de la población, que son no fiscales y que, considerados como subsidios virtuales, no aparecen en las estadísticas públicas; casi todos son resultado de medidas de los controles estatales, aplicadas con fines específicos, como las leyes de los salarios mínimos, la fijación de tasas de utilidad, controles de precios y aranceles protectores, entre otras. Las tarifas al comercio exterior, que obligan a los consumidores a pagar más altos precios a los productores nacionales, implican movimientos importantes de recursos de unos grupos a otros. La importancia de estos subsidios no fiscales es grande, y hasta la fecha pocas estimaciones confiables se han realizado; pero lo más importante es que su aparición ha reducido la significación de las magnitudes de los subsidios gubernamentales presupuestales.

Tanto los gastos de transferencia como los reales o exhaustivos, que forman las dos alas de los gastos públicos, producen cambios en el uso de los recursos productivos entre ambos sectores de la economía. Sin embargo, desde el punto de vista de la asignación de recursos, el efecto de los últimos —gastos exhaustivos— es directo, mientras que los no exhaustivos, en este sentido, tienen acción indirecta, siendo su impacto más positivo en la distribución del ingreso y de la riqueza. Este impacto se refleja en forma diversa sobre causantes y beneficiarios: deja sentir su influencia en el ingreso por grupos y por individuos; puede redistribuir regresiva y progresivamente, entre diferentes tipos de actividades (industriales-agricultores) y diversos usos y consumos (fumadores-desayunos escolares).

Otro problema que presenta la teoría del gasto público es el de medir la satisfacción que se deriva de asignar recursos entre los dos sectores, tratando naturalmente, si se sigue una conducta económica congruente, de maximizar dicha satisfacción. Aparentemente es simple determinar la combinación de

bienes y servicios producidos por ambos sectores, que lleguen a tal máximo: el bienestar social agregado llega a su punto mayor cuando el peso que se gasta en un uso no tiene alternativa más deseable en otros objetivos, o, en otras palabras, cuando la utilidad marginal del peso gastado en un automóvil es igual a la del peso gastado en los bomberos. Este principio, que determina la asignación de recursos entre usos competitivos y que es un ejemplo de la sustitución en los márgenes que forma la base del análisis económico, es más fácil de enunciar que de efectuar en la práctica; presupone que la sustitución puede realizarse con unidades relativamente pequeñas, y que existe gran conocimiento de las alternativas o, por lo menos, que las decisiones son tomadas calculándolas cuidadosamente. Las curvas que se formulan para representar la demanda y la oferta no son más que medios usados por la teoría y que significan una tendencia más que un hecho práctico; y además de que no existe ni remotamente conocimiento perfecto de las alternativas, ni siquiera una actitud lógica acerca de las mismas, es dable considerar que, por otra parte, las sustituciones no funcionan como las acepta la teoría y, además, los proyectos ya iniciados y las decisiones a que se llegó en el pasado es difícil cambiarlas, por múltiples razones.

Ya se ha considerado, en el capítulo I, que por medio del mecanismo del mercado se miden, debido a la concurrencia de miles de demandantes y oferentes y a través del precio, la utilidad marginal, las alternativas y la sustitución. El sistema de precios determina que el individuo señale sus preferencias en razón de lo que conviene en pagar por los productos, lo que significa que el precio es un medio de racionar bienes y servicios escasos. Se da por supuesto que el demandante obrará racionalmente y que obtendrá el máximo de satisfacción por cada peso que gaste, aceptándose lo mismo para el oferente que, frente a una curva de demanda dada, tratará de llevar la producción donde se igualen ingreso y costos marginales.

Por el contrario, en el sector público se aplica el principio del presupuesto que toma en consideración costos y precios sociales para los bienes y servicios que pueden ofrecerse en el mercado; y para la gran producción gubernamental, en la que no funciona el precio por las razones ya apuntadas, se llega a decisiones a través de procesos democráticos por medio de los cuales los usuarios demuestran sus preferencias por determinados tipos de bienes y servicios, y en qué cantidad desean los proporcione el Estado. Pueden agregarse otras bases más para explicar este uso de bienes y servicios del Gobierno: a) el costo de medir el servicio puede ser excesivamente alto; b) el servicio eléctrico gubernamental puede presentar dos posibilidades: como un servicio público completo, basado en que ni las inversiones necesarias ni los precios—utilidad—podrían encontrarse en la empresa privada, actitud que generalmente priva en países en desarrollo; y la otra situación, en la que concurren ambos sectores—público y privado—, que se usa para mantener las tasas de las

firmas dentro de ciertos límites convenientes para la prestación de esta importante producción; c) el caso de servicios que demandan inversiones cada vez más cuantiosas; d) la nacionalización de una industria puede tener bases múltiples: desde luego la económica, en que el uso de ciertos recursos no renovables por el sector privado no está de acuerdo con su conservación; el nacional, en que tanto para la salvaguarda económica como para la política, ciertos productos estratégicos —económicos y políticos— deben permanecer en manos del sector gubernamental; el que se refiere a las prestaciones a obreros y empleados, que pueden ser mayores en el servicio gubernamental.

Se ha sostenido que la expansión de la producción gubernamental puede tener efectos indeseables en una economía mixta si la inversión privada disminuye en razón del miedo a la intrusión del Estado, por una parte, o si la actividad del Estado es menos eficiente que la de la empresa privada, por la otra. Una respuesta en la candente y fogosa disputa sobre el incremento de los gastos del Estado puede obtenerse en la llamada ley de Wagner, a la que ya se ha hecho referencia, la cual necesita algo más que la creciente división del trabajo para ser explicada. El hecho de que en la vida moderna sea cada vez menor el número de necesidades que el individuo tiende a satisfacer por sí mismo, y de que recurra a la asistencia de otros, tampoco parece ser la respuesta adecuada, pues la alternativa podría no ser la acción gubernamental sino la actividad privada —colectiva— a través de sus agencias o firmas. Dados estos hechos señalados, y sobre todo la división del trabajo, aún queda sin una respuesta satisfactoria el que el Estado asuma nuevas actividades cada vez y mantenga su predominio sobre las que ejercía tradicionalmente.

Y la respuesta a las dos dudas iniciales, en que se hablaba de baja de la inversión privada e ineficiencia gubernamental, es que a mayores gastos públicos responden cifras de inversiones privadas y de crecimiento de empresas sin paralelo en la historia de la humanidad; y en cuanto a la ineficiencia del sector público, parece ser que aquí se encuentra la respuesta fundamental y que explica el enigma: el desarrollo de la técnica, la educación universal, la capilaridad social y el juego cada vez más amplio de la democracia han tendido a aumentar la eficiencia del sector público en relación con el privado; pero es más, cierta movilidad de la mano de obra y del talento no parece justificar la teoría de que existe un sector bueno y otro malo y que la *interconexión* de los dos da un resultado más exacto. Como dice Dalton, “el escoger agencias públicas más bien que privadas es frecuentemente inteligente hacerlo hoy, aun cuando no lo fuera ayer”.

Otro problema que complica el análisis de los gastos públicos y la mejor asignación de recursos lo constituyen las imperfecciones del mercado, que afectan naturalmente al sector privado. Aun en condiciones de competencia perfecta se hace evidente la intervención del Estado cuando es necesario producir más de un bien que tiene mayor valor desde el punto de vista social del

que tiene en el mercado, siendo lo contrario también válido, cuando es necesario producir menos de una mercancía que determina un gran costo social, en relación con el costo al productor privado. Ahora bien, cuando intervienen mercados imperfectos —monopolio, oligopolio— las razones para la intervención estatal se hacen más evidentes; esta actividad gubernamental puede estar dirigida a una interferencia directa en los mecanismos precio-producción de la empresa, o a un incremento en los gastos públicos a efecto de eliminar defectos en la asignación de recursos.

Como ya se señalara, bajo condiciones de competencia perfecta la producción llegará al punto en que el costo marginal iguale al precio; bajo condiciones monopolísticas se tendrá que considerar el efecto de la producción sobre el precio, o lo que es lo mismo, se procurará en este caso mantener una producción en la que el costo marginal iguale al ingreso marginal, lo que significa que el costo marginal será menor que el precio de venta, con el consiguiente efecto sobre los factores de la producción, cuya demanda será menor que en el caso de la competencia perfecta. Esta deficiente asignación de recursos, que se determina en el monopolio cuando, como es natural, éste tiende a la maximización de sus utilidades, hace que la intervención gubernamental para controlar dicha situación tienda a incrementar el bienestar social.

Este aumento del bienestar social justifica, en términos generales, el crecimiento permanente de los egresos del Estado, sin dejar ninguna duda en muchos de los gastos públicos, entre los cuales pueden citarse los de educación, salubridad, seguridad social y otros. Sin embargo, existen dispendios cuyas ventajas sociales no son tan claras. Al intentar delimitar el gasto público se señaló la existencia de grupos de presión cuya influencia, cuando se ejerce, determina gastos que benefician más a ciertos grupos de la sociedad que al resto de la misma, y aun puede encontrarse el caso de que ayuden a unos mientras perjudican a otros, agravando el problema porque la obtención de recursos a través de la tributación tiene mayor impacto sobre unos sectores que sobre otros.

Es evidente que cualquier acto económico que se ejerza, ya sea público o privado, tiene repercusiones favorables y desfavorables. El uso de un invento tan maravilloso y que tanta influencia tiene sobre el progreso humano como es el automóvil no dejó de lesionar, en su época, a ciertos grupos. En estos casos la presión del sector privado va por el sendero de que las decisiones colectivas de sus productores y consumidores sean las determinantes de quién debe beneficiarse y sobre quién recae el impacto desfavorable, asumiendo que así se obtiene la maximización del bienestar. K. E. Poole responde que solamente en parte y dentro de ciertos límites se permite al sector privado ignorar el daño que causa por su actividad, pues el Estado, en su política de regulación, destina su mayor esfuerzo a minimizar los efectos nocivos de una empresa privada irrestricta, y además, cuando el egreso gubernamental es parte sus-

tancial del ingreso nacional, las decisiones para alterar el nivel de dicho gasto tienen una gran importancia y se realizan cuidando que los efectos desfavorables sean mínimos.

Naturalmente que cuando los actos económicos perjudican y benefician —y en este último caso más a unos que a otros—, el hecho de realizarlos presupone juicios de valor que debe considerar la autoridad, aceptando que las comparaciones personales de utilidad son válidas. Por lo menos, dice Poole, es una de las presunciones que se admiten en el sufragio universal, ya que cada persona tiene derecho a un voto.

El problema a considerar es en qué modo se realizan las decisiones del individuo en su deseo de maximizar su satisfacción entre bienes públicos y privados. Si se mantiene la idea de la utilización de ingresos disponibles en el mercado, y la emisión del voto como demostración de sus deseos de bienes y servicios públicos, aún queda por considerar si efectivamente existe intercambio voluntario entre ambos tipos de bienes, y qué niveles y técnicas se aplican para escoger con todo rigor unos y otros.

Desde el punto de vista del mercado ya han sido señalados algunos aspectos que dificultan el tomar decisiones en los márgenes; uno de ellos es que muchos bienes privados no son completamente sustituibles, consideración que engloba también un problema de ingreso, puesto que la compra de cierto tipo de bienes resultaría en mayor satisfacción que el uso de otros, aunque faltan los recursos que harían posible esta sustitución. Esta situación explica la institución de las ventas a plazos y su enorme difusión en los países avanzados, ya que permite amplios márgenes de sustituibilidad entre bienes de consumo perecederos y durables. También el desconocimiento y otras imperfecciones del mercado limitan el uso de las técnicas marginales; es frecuente que al comprador se le obliga a comprar bienes en cadena, a pesar de que no existió raciocinio adecuado al hacer tales adquisiciones, así como también es usual comprar descuidadamente, que obviamente no es la forma inteligente de hacerlo.

Por lo que respecta a la decisión en el sector público, para los bienes que desea adquirir el votante, ésta presenta mayores complejidades desde cualquier punto de vista, pues al gastar su propio dinero, en cualquier caso, los cálculos serán más cuidadosos que cuando ejerce acción sobre los dineros públicos.

Algunos aspectos que hacen sutil esta última situación estriba en: a) el votante considera que el dinero público no es suyo, sino de otros; b) el presupuesto de gastos y el de ingresos generalmente se presentan en forma separada, y cuando no se hace así se subraya el aspecto de los servicios públicos por prestar, y de las necesidades muchas veces ineludibles de la sociedad, más que los efectos que las formas de allegarse recursos producen; c) la delegación de facultades de los votantes en sus representantes, quienes son los que toman

decisiones con respecto a cómo gastar, y son la conducta de estos representantes y sus habilidades las que hay que considerar, y no las del votante común; d) la presión sobre los representantes, por los partidos políticos a que pertenecen; e) los partidos políticos, al organizar el voto de los ciudadanos, pueden hacer que intervengan grupos minoritarios y que impongan su voluntad sobre la mayoría, lo que en lenguaje político no significa derogación de la soberanía popular. Poole dice que el proceso democrático exige la existencia de partidos, los cuales mantienen su poder haciendo concesiones a los grupos que los forman, en proporción a sus fuerzas; desde el punto de vista presupuestal, esto puede significar que los gastos públicos se hacen frecuentemente en beneficio de grupos más bien que de la sociedad. Si se trata de maximizar el bienestar, y como consecuencia de las actividades de grupos de presión con miras egoístas, se hace necesario que todos los sectores de la comunidad sean efectiva y exactamente representados. El economista considera como principio básico el de la cuidadosa comparación en los márgenes de los costos de oportunidad de los varios conceptos del gasto público, siendo el prerequisite de esta comparación un inteligente sistema presupuestal.

Si desde el punto de vista de la realidad económica de un sistema mixto el crecimiento de los gastos públicos ha sido lo más impresionante, considerando la teoría, puede afirmarse que la discusión sobre el tema en los últimos veinticinco años ha sido de tal manera violenta que la argumentación ha sobrepasado los límites de lo científico para introducirse en el proceloso mar del pensamiento *compartimentalizado*. Lo evidente es que el análisis del aumento de los gastos públicos se ha proyectado sobre el efecto que tiene en el nivel de precios y del empleo.

Se ha dicho que los ciudadanos odian los gravámenes y que a los políticos les gusta ganar elecciones, lo que hace que las diferencias y las actitudes tan pronunciadas a este respecto aparezcan como relativamente lógicas; pero la pauta más importante de esta discusión es que los extremos son la norma. Así, por una parte se habla de los desastrosos efectos de los gastos en aumento en el cuerpo político o de la nación; “inflación ruinosa”, “impedir el desarrollo”, “quiebra de la economía”, “depresión” y otros de este tenor han sido los temas usados, cuando no se recurre al más temido de “socialismo crepitante” y también, y ya dentro de la amenaza de que el mundo se acaba, “se está al borde del colapso nacional” o, por lo menos, si no se ha cruzado la línea de peligro, “se camina muy cerca de ella”. Por otra parte, las deliberaciones de ciertos grupos privados en los Estados Unidos de Norteamérica, cuando estudian situaciones específicas de interés público, han hecho recomendaciones en las que coinciden en aceptar la urgente necesidad de más gastos públicos (escuelas, salarios de maestros, seguridad social, salubridad, investigaciones médicas, urbanización, transporte, depuración del aire y otros muchos).

F. M. Bator dice que, presentados uno frente a otro, estos dos temas deter-

minan una cruel disyuntiva: si los requerimientos de una sociedad bien organizada deben ser satisfechos —seguridad nacional, educación y otros— se pagarán sufriendo graves daños económicos y sociales. Esto es una paradoja y una elección dolorosa para el único país —los Estados Unidos— que constituye una “sociedad opulenta”. El problema que entraña el estudio de los límites de los gastos públicos deberá enfocarse, más que a situaciones lógicas o a explicar la realidad, a juicios de valores, en los que se tomará en cuenta la organización política, social y económica en términos generales, así como los efectos en la asignación de recursos entre los dos sectores de la economía, la distribución prevaleciente del ingreso y la riqueza, la estabilidad y el desarrollo económico; en una palabra, una confrontación del efecto de los egresos gubernamentales en el proceso económico de un país.

A partir de 1929 el mundo ha sufrido fenómenos económicos que, aunque conocidos, por su tremenda fuerza determinaron cambios fundamentales tanto en el instrumental de la ciencia empleado para curar, como en la teoría, que sufrió cambios que permitieran pronósticos y diagnósticos para evitar en lo posible las recurrencias de los fenómenos analizados, como son la depresión profunda del año mencionado y la superinflación a partir de la segunda guerra mundial. Esta última ha sido asociada de modo inextricable con el aumento de los gastos públicos, que se considera un resultado necesario. Es evidente, por otra parte, que sí existe una relación de causa a efecto entre el aumento de los egresos gubernamentales y la inflación, provocado ello por un exceso del gasto total —público y privado— sobre la capacidad de producción de bienes y servicios dentro de la economía.¹ Ahora bien, esta afirmación, que se ha aceptado como cierta, será discutida en un contexto peculiar, como es el saber si esta inflación es el resultado ineludible de los dispendios del Estado o más bien consecuencia de los métodos usados para hacer de uso público un mayor volumen de recursos.

Las afirmaciones sobre esta concatenación gasto público-inflación van desde lo más simple: cualquier aumento de los egresos gubernamentales causa un proceso inflacionario. Un grupo de críticos sostiene que habrá aumentos en los precios de los bienes y servicios que se producen dentro de la economía si el gasto público aumenta en mayor proporción que el producto nacional bruto, implicando ello que cualquier incremento en la parte del sector público de la producción total sea inflacionario. Puede citarse un tercer grupo que sostiene que existe un límite por encima del cual cualquier crecimiento de los dispendios del Gobierno es inflacionario. Los hechos manifestados en las cifras sobre niveles de precios definitivamente no dan la razón a ninguna de las tres afirmaciones señaladas, en el sentido de que existe una inexorable relación

¹Se refiere a la economía norteamericana en particular. Pero la discusión técnica es aplicable a todos los países.

entre gasto público e inflación; y los datos tomados tienen una peculiaridad interesante, y es que se consideran tres periodos de receso o de franca depresión como ejemplos en los que los egresos gubernamentales se incrementaron en forma importante y no hubo inflación; estos periodos son 30-33, 37-38 y 48-49. Estos años y sus problemas desembocan en hechos que es importante destacar, y que indican que habrá aumentos de precios cuando la capacidad de producción no sea suficiente para cubrir la demanda de bienes. Pero esto tiene dos aspectos: el primero, que puede haber recursos productivos sin usarse, o aun cuando todos estén ocupados, puede haber cambios en lo producido; es decir, en lugar de hacer casimires para consumo privado pueden usarse las máquinas, las materias primas, los materiales, y los hombres para manufacturas indispensables a los hospitales del Estado. En los dos casos considerados puede llegarse a las siguientes conclusiones: 1ª con recursos productivos sin usarse puede incrementarse la producción sin problemas de precios; 2ª con capacidad completa en operación puede haber cambios de un tipo de producción a otro; 3ª en condiciones de empleo completo es posible ejercer influencia sobre el gasto total bajando el gasto privado o el público.

Es en esta última conclusión en la que, de acuerdo con Bator, está el meollo de la cuestión del binomio egresos públicos-inflación, ya que lleva de la mano a la posibilidad de restar recursos al sector privado para pasarlos al Estado, por medio de las restricciones crediticias y por un aumento de las tasas tributarias. En las afirmaciones sobre los nexos indisolubles de los gastos del Estado con la inflación se toma en cuenta, primordialmente, lo *indebido* y lo *no adecuado* de comprimir el consumo individual y la inversión privada, en el supuesto de que una política de altos impuestos y de restricción monetaria no tendrá el efecto esperado de liberar recursos, porque se llega al nivel máximo en la aplicación de los gravámenes, por encima del cual cualquier intento de elevarlos produce efectos inesperados y contraproducentes; pero este punto máximo o nivel crítico no ha sido señalado, y si lo ha sido los argumentos no tienen la aceptación que fuera de desearse. La expresión de un tratadista² es contundente: "los elementos de la capacidad impositiva demuestran, en una investigación profunda, ser tan contingentes, subjetivos y variables, ser tanto cuestión de circunstancias, de tiempo y de lugar, de arreglos institucionales y de actitudes públicas, que desafían cualquier generalización y toda conclusión expresada en términos absolutos o finales llevará a entender mal la propia naturaleza del problema".

Un autor ha considerado que la línea crítica es del 25 al 30 por ciento del ingreso nacional, sin tomar en cuenta ninguna de las consideraciones ya citadas, y tampoco la evidencia estadística de los Estados Unidos de Norteaméri-

²Monteath Douglas: *Limits of Taxable Capacity*. Tax Institute, Inc., 1953.

ca, ni las condiciones tributarias y monetarias de los países socialistas, donde las experiencias en estas materias son importantes para el problema que se estudia. Esta línea crítica tiene una base más bien de sentido político, pues considera que si se pasa el 25 % de tributación, grupos importantes preferirán recurrir a la inflación para reducir la carga impositiva; en otras palabras, implica que las medidas fiscales y monetarias no son impotentes para detener la elevación de precios, sino que consideraciones de otra índole hacen incurrir en inflación. Estas "consideraciones de otra índole" son que ciertos grupos se perjudican menos —o se beneficiarán más— con el aumento de precios que con un incremento en los impuestos y restricciones crediticias, y también que los políticos con electores no son muy amantes de estas últimas posibilidades.

En la práctica, por otro lado, se ha demostrado la influencia que sobre la construcción privada y los gastos de consumo tiene el monto del ingreso disponible —después de los impuestos—, sobre la liquidez y la tenencia de valores de la unidad familiar, y el costo y la disponibilidad del crédito para compras y el hipotecario, pudiendo decirse lo mismo para los efectos de la inversión privada, la que para adquisición de equipo, construcción de plantas y almacenamiento de materias primas y otras toma en cuenta la disponibilidad y el costo del dinero, así como las expectativas de ganancias. Consecuentemente, para bajar el consumo se deberán usar tasas en aumento de los gravámenes al consumo, a la venta y a los ingresos personales, además de elevar la tasa de interés y usar de otros métodos para hacer que el dinero para compras a plazos sea escaso, usando, para bajar la inversión privada, una política monetaria restrictiva, disminuyendo los programas de ayuda hipotecaria y usando tributos más elevados para las utilidades de las empresas y las ganancias de capital, así como eliminando la amortización acelerada y otros incentivos.

De la discusión anterior se deduce que la inflación es, más que un resultado inexorable de los gastos públicos, una política con alternativas, como lo es el ejercicio de los poderes de gravar y controlar el crédito, y además que el eliminar el aumento de precios no permite una consideración sobre un posible balance apropiado entre egresos gubernamentales y gastos privados. Por otra parte, las metas gemelas de empleo completo y estabilidad de precios otorgan un desiderátum adecuado para el total de gastos dentro de una economía, pero no determinan ni dan pauta para conocer la relación positiva entre los dispendios de ambos sectores. Debe recordarse que la tarea, en este caso, es considerar la afirmación de que los gastos públicos son excesivos, lo que lleva de la mano a admitir que en una sociedad de economía mixta existe exceso de escuelas, hospitales, caminos y demasiada seguridad social, entre otros, y pocos bienes —en proporción— de consumo durables o no, y de producción; es decir, que los gastos públicos han disminuido tanto el uso como la producción de bienes de consumo y obviamente la inversión en la planta productiva. En estas mismas páginas se ha considerado —y admitido— la afir-

mación totalmente opuesta, que por cierto se verifica en forma notable en las estadísticas que al respecto se han elaborado en los países avanzados, tomando como base el año de 1929, por considerarlo —sobre todo en la economía norteamericana— la etapa que más se acercó al reinado absoluto del sector privado y a la astringencia y total retroceso de la economía pública, y donde se demuestra que a pesar del gigantesco crecimiento del sector público hasta los años actuales, el incremento de la economía de dichos países desarrollados tuvo características inimaginables hace 50 años, a pesar de la reducción de la jornada de trabajo. F. M. Bator, ya mencionado, dice: “. . . pero es muy evidente que muchísima gente en los Estados Unidos —y en el resto del mundo— vive todavía, y muchos niños siguen creciendo, en un nivel muy inferior a un mínimo decente. Ciertamente, si yo pensara que la mejor manera de eliminar los bolsones de pobreza primitiva es liberar más recursos para el consumo personal convencional, estaría más tranquilo acerca del nivel de C(consumo) y también de I(inversión) y de G(gastos exhaustivos del Estado), sin importar su nivel medio. Pero sucede que el medio más efectivo de sobrepasar esa pobreza (es decir, las medidas de salud pública, provisión de energía barata, casas decentes y servicios de riego y extensión agrícola, mejoría de la educación, concesiones tributarias y otros subsidios para estimular el desarrollo industrial privado), generalmente determina no únicamente egresos públicos no exhaustivos, sino también más gastos exhaustivos (o reales) del Gobierno”.

F. L. Pryor hace una aportación al comparar los gastos públicos y sus técnicas entre naciones de diferente organización económica. Empieza por delimitar los egresos, denominándolos gastos públicos de consumo, englobando los egresos corrientes por bienes y servicios y los pagos de transferencia, cuyo financiamiento se obtiene por medio de impuestos y de préstamos públicos, no percibiéndose pagos directos de los beneficiarios y excluyendo los gastos de inversión, los subsidios gubernamentales y las ventas de los órganos del Gobierno a la población. Se consideran cuatro aspectos fundamentales del problema, que son: los tipos de bienes y servicios que deberá pagar el Estado; las determinantes principales del monto de los gastos públicos; factores y modos de funcionar de los egresos gubernamentales; diferencias en los efectos que se producen si los bienes y servicios son prestados por el sector público o el privado. Con respecto al primer problema, considera el autor que no existe evidencia empírica que permita distinguir con precisión cuáles bienes y servicios tipifican su calidad de públicos; desde el punto de vista teórico hay estudios que discuten las características que justifican el financiamiento público de ciertos bienes y servicios, encontrándose en el mundo occidental tres teorías que tratan de resolver estos problemas enfocando su atención en las “características de los bienes públicos”, en el “principio de exclusión” y en el “principio de aseguramiento”, mientras que en los países socialistas no existe o no se encuentra literatura que arroje luz sobre este tópico.

Por lo que respecta a la segunda cuestión —los determinantes del monto de los egresos gubernamentales—, debe revisarse a la luz de factores tales como el sistema económico que prevalece en un país dado, o su situación con respecto al desarrollo económico, su densidad de población, la industrialización y un gran número de aspectos que son importantes.

En lo que se refiere al sistema económico, se comparan economías de mercado y economías de planeación central. En este último caso se presentan ciertos aspectos institucionales que parece importante destacar. Dice Pryor:

En las naciones con planeación central, las varias organizaciones e instituciones responsables de los gastos públicos de consumo se encuentran mucho más jerárquicamente organizadas que en las economías de mercado. Así, en las economías centralizadas existe un arreglo administrativo de unidades presupuestales, cada una formando parte de una pirámide de responsabilidad y poder y cada una usando instrumental administrativo standar.

Por el contrario, en los países de economía mixta la responsabilidad presupuestal, aunque permanece en el poder central, presenta una variedad de fórmulas técnicas y de medios administrativos, así como de organismos de refuerzo, que hacen que las relaciones presupuestales tengan límites muy poco específicos, hecho que se agrava con la existencia de un Estado federal.

Otra diferencia estriba en que el plan presupuestal de las economías planificadas está perfectamente delimitado y tiene especificaciones muy rígidas para cada nivel u organismo gubernamental, con respecto a su operación así como a los niveles de gasto por realizar, situación que no priva en la economía de mercado, donde en lo general se señalan límites superiores a los gastos por realizar para las agencias gubernamentales, las cuales en ocasiones pueden recurrir a las instancias superiores para gastar menos o para hacerlo en mayor cuantía. Un aspecto de esta situación reside en que en las economías centralizadas el presupuesto, en efecto, es el plan económico nacional que engloba la producción total de la nación; otra resultante es que los déficit y superávit no tienen importancia en estas últimas naciones, ya que son fácilmente eliminados por la acción gubernamental a través de la banca, que también es estatal.

También se encuentran cambios en los sistemas de contabilidad en ambos tipos de naciones, así como una mayor uniformidad en los planificados, siguiendo en lo general el modelo soviético, que por cierto facilita las comparaciones entre este tipo de naciones; otro aspecto es que la publicidad a los datos del presupuesto es amplia en las economías de mercado y aparentemente casi nula en las planificadas. Esto último se refleja en las formas que los respectivos congresos tienen de aprobarlos: en unos, los debates —recordar que la esencia del constitucionalismo está en la aprobación de ingresos y egresos— son vigorosos y pueden modificar relativamente las propuestas presupuestales del poder ejecutivo; en las naciones socialistas los planes de gastos

son profusamente explicados a los miembros del poder legislativo, y generalmente aprobados. Por último, existe diferencia en la extensión del presupuesto, que obviamente es mayor en los países centralistas debido a la inversión, a subsidios a la producción, préstamos de capital a corto plazo y subvenciones a las unidades de producción, lo que en última instancia permite mayor flexibilidad en el uso de los recursos presupuestarios para inversión, que pueden ser cambiados de destino final. R. Musgrave³ afirma que el monto del gasto público puede servir de base para la caracterización de una economía como socialista o capitalista, ya que la primera gasta más en lo que se ha denominado bienes cuasi colectivos y deja muy poco a la manifestación de la preferencia del consumidor, lo que, por otra parte, se señala como tendencia en los países occidentales hacia una mayor promoción de la planeación económica, con sus corolarios de propiedad pública y de mayores gastos.

En lo que respecta al desarrollo económico como determinante del monto de los gastos públicos F. L. Pryor lo asocia con la teoría de Wagner, "quien formuló una ley en el periodo largo en que en las economías en crecimiento los gastos públicos forman una parte creciente y más grande del ingreso nacional", lo que equivale a la misma generalización de Ernest Engel sobre el consumo privado.⁴ El mencionado autor se muestra escéptico acerca de los resultados wagnerianos al probar la ley en sus aspectos teóricos y empíricos, a través de comparaciones y series estadísticas. Desde el punto de vista teórico puede afirmarse, dice Pryor, que la productividad crece más aprisa en aquellos sectores no financiados por gastos públicos, de tal manera que los *costos de oportunidad* de los bienes y servicios que son financiados públicamente se incrementan; o, en otras palabras, "no hay razones económicas convincentes del porqué en la parte del ingreso nacional de un número específico de gastos públicos (por ejemplo, policía), deban incrementarse". Por lo que se refiere a la evidencia empírica, dos tipos de naciones, como son las altamente industrializadas y las de más bajo nivel económico, no encajan en el modelo de Wagner; se afirma que factores no económicos tienen mayor influencia en los países de menor desarrollo, y que hay más nexos relativos entre el producto nacional bruto y los gastos públicos de los países altamente desarrollados, aunque sin evidencia concluyente. Pryor admite que la ley de Wagner es aplicable sin duda en aquellos países que están en proceso de transformar sus economías de rurales agrícolas a urbanas industriales, y lo encuentra lógico, pues afirma que Wagner obtuvo sus proyecciones empíricas, en forma primordial, de dichos países en etapa de desarrollo, aunque señala también que en el Reino Unido la relación entre gasto público y producto nacional bruto, du-

³*Fiscal Systems*. Yale University Press, New Haven and London, 1969.

⁴En la medida en que el ingreso familiar se incrementa, la porción de dicho ingreso destinada a los alimentos declina.

rante el siglo XIX, no mostró tendencia al aumento. La novedosa presentación que hace el tratadista Pryor de estos problemas incita al estudio de los mismos; sin embargo, y a pesar de la llamada evidencia empírica, las consideraciones hechas por los autores que se han mencionado, entre los cuales descuella Galbraith con su teoría del balance social, así como las tendencias reales de las economías mixtas, que se manifiestan en un hecho simple: en que cada vez es menor el número de cosas que puede realizar el individuo por sí mismo. En las guerras, las depresiones, los fenómenos de hiperinflación, el desarrollo, la inseguridad económica y muchos otros fenómenos, se encuentran testigos muy importantes de la presión que las poblaciones de todos los rincones del orbe ejercen sobre los gastos públicos.

El mismo autor reconoce que las dificultades del análisis intentado son, en primer lugar, la falta de datos suficientes, y enseguida las metodológicas, que introducen incertidumbre en los resultados, "lo que sugiere que no debemos ser muy dogmáticos en nuestras conclusiones".

Pryor señala y enumera una serie de factores que se considera importante reproducir y que afectan tanto la demanda como la oferta de gastos públicos:

- a) Ingresos per cápita
- b) Riqueza per cápita
- c) Densidad de la población
- d) Crecimiento de la población

Afectando en forma específica la demanda de gastos públicos:

- a) Urbanización
- b) Industrialización
- c) Distribución del ingreso
- d) Clima
- e) Nivel de alfabetización de la población
- f) Composición de la población por edades
- g) Tradiciones regionales
- h) Monto de servicios privados alternativos ofrecidos
- i) Habitación

Afectando en forma específica la oferta de gastos públicos:

- a) Escala de producción de servicios gubernamentales
- b) Calidad de la producción
- c) Número de unidades gubernamentales en un área dada
- d) Subsidios intergubernamentales
- e) Independencia de la unidad gubernamental con respecto a los ingresos
- f) Nivel de salarios de los empleados gubernamentales.

La tercera consideración referida a los factores y modos de funcionar de los egresos gubernamentales toma en cuenta cuatro aspectos: relaciones de sustitución, centralización de los gastos, estabilidad e incidencia. La sustitu-

ción entre egresos públicos y privados, por el mismo servicio, determina que si éste no lo presta el Estado puede haber una agencia o empresa privada que lo haga, de tal modo que el nivel de dicho servicio debe considerarse tomando en cuenta ambas posibilidades. La sustitución tiene importancia en gastos en educación, bienestar, salubridad e investigación, y también entre diferentes tipos de gastos públicos (defensa, salud), y entre diferentes unidades gubernamentales. El segundo factor se refiere a la centralización del gasto público y se mide por la relación de egresos del gobierno central con respecto al ingreso nacional. F. L. Pryor cita a Peacock y Wiseman,⁵ quienes consideran que la centralización sigue muy de cerca al incremento per cápita del ingreso nacional, por lo siguiente:

1) El aumento del transporte y las comunicaciones —y de otros muchos servicios públicos— ejerce presión para que se mejoren y uniformen los servicios públicos a través de todo el aparato gubernamental, lo que hace que el mayor nivel de gobierno, siempre de carácter nacional, esté mejor dotado para ejercer el control necesario.

2) Con mejores transportes y comunicaciones, el control de grandes áreas se vuelve más económicamente eficiente, haciendo también que se presenten economías a escala de los servicios públicos, generadas en el proceso del desarrollo económico.

3) Las guerras determinan un incremento tanto en los gastos como en la tributación, que generalmente no vuelven a su nivel anterior. Se denomina “efecto de desplazamiento” a esta situación, que se presenta con mucho mayor impacto en los gobiernos centrales.

4) El desarrollo económico —otro factor clásico en el crecimiento de los egresos gubernamentales— determina también cambios cuantitativos y cualitativos que hacen que cierto tipo de gastos públicos y de servicios se presten a un nivel nacional o sean controlados por el poder central.⁶

5) En la medida en que el gasto público se convierte en una parte cada vez mayor del producto nacional bruto, la capacidad del gobierno central para gravar se vuelve más eficiente, y este hecho constituye otra tendencia hacia la centralización del egreso gubernamental.

6) El desarrollo económico lleva a transformaciones sociales e ideológicas que determinan mayor aceptación de los gastos y controles centrales, en contra de los que realizaban entidades gubernamentales de más bajo nivel.

El tercer aspecto se refiere a la estabilidad de los gastos públicos, medidos sobre todo en relación con las fluctuaciones económicas y, naturalmente, to-

⁵ Alan Peacock and Jack Wiseman: *The Growth of Public Expenditures in the United Kingdom*. Princeton, 1961.

⁶ Serán discutidos estos problemas con mayor dedicación en el capítulo relativo a relaciones fiscales intergubernamentales.

mando como base de comparación el ingreso nacional y el producto nacional bruto y tratando de encontrar nexos entre los cambios que se proyectan entre estos últimos y el egreso del Gobierno. Pryor afirma que, contrariamente a las expectativas de muchos autores, existe evidencia estadística de que las fluctuaciones del total de los gastos públicos son casi similares a los cambios en el producto nacional bruto.

La incidencia de los gastos públicos consiste en el impacto de los mismos en la distribución del ingreso. A este respecto puede señalarse que el presupuesto —tomando tanto ingresos como egresos— es sólo una de las maneras en que se puede redistribuir el ingreso, siendo las otras las llamadas políticas de control directo, como la de los precios estables y salarios mínimos, así como la política monetaria; por otra parte, es necesario considerar que en el análisis de la incidencia sólo se tienen en cuenta los impactos iniciales en la distribución, omitiendo los efectos secundarios y los que se provocan a mediano y a largo plazo, que si se consideraran llevarían el análisis hasta tomar en cuenta toda la economía de una nación.

De los cuatro aspectos fundamentales considerados por Pryor, el último se refiere a las diferencias en los efectos que se producen cuando los bienes y servicios son prestados por el sector público o el privado. En lo general pueden aceptarse dos situaciones: la primera es que si un servicio es prestado por el Gobierno su uso estará más ampliamente difundido en la población que si es privado, y la segunda se refiere a la eficiencia y la calidad de los servicios en ambos sectores (aspecto en el que es dable afirmar que son más o menos similares, puesto que de lo contrario se consideraría que el Gobierno es deficiente por definición, y que el sector privado es eficiente, y se llegaría a las antiguas consejas que dividían a un país en dos sectores separados y totalmente diferentes).

Continuando el intento de delimitar el concepto *gasto público*, se tomarán en cuenta las posibilidades de clasificar los diferentes tipos de egresos gubernamentales, pudiendo señalarse desde luego una distinción amplia en el tipo de gasto destinado a la seguridad interna y externa y el que se refiere al mejoramiento de la vida colectiva en una comunidad dada. H. Dalton hace una división empírica del egreso, en función de las erogaciones actuales del Gobierno:

1) *Mantenimiento y dotación de equipo de las fuerzas armadas*, incluyendo la policía: a) en paz, y b) en guerra.

2) *La administración de justicia*.

3) *El mantenimiento del ceremonial del Estado*, incluyendo el Poder Ejecutivo y el cuerpo diplomático.

4) *El mantenimiento de la maquinaria del gobierno civil*, incluyendo ministerios, legisladores y servicios públicos.

5) *Gastos de deuda pública*, incluyendo intereses, amortizaciones y gastos de administración.

6) *Gastos directamente destinados a incrementar la industria y el comercio*, tales como el mantenimiento de agregados comerciales en otros países y la realización de funciones industriales y comerciales, como hacer la moneda, el servicio postal, el servicio de transporte, etcétera.

7) *Gastos sociales* en salubridad, educación, pensiones de vejez, ayuda a los necesitados, provisión para el desempleo, etcétera.

Otras clasificaciones, que no obedezcan simplemente a catalogar los gastos públicos, pueden seguir varios tipos de principios. Así, puede hacerse una clasificación funcional basada en los actos actualmente realizados por las autoridades públicas, y en quienes reciben el beneficio:

1) *Gastos públicos realizados en beneficio de individuos determinados*, y por los cuales pagarán una suma los recipientes.

2) *Gastos que benefician a determinado grupo de individuos*, pero que la sociedad acepta que sea así por considerarlo de beneficio general.

3) *Gastos que ayudan a los que se encuentran en desventaja social*.

4) *Gastos que benefician a todos los miembros de la sociedad*.

Otra clasificación, que obedece al rendimiento de los egresos del Gobierno, considerándolo como una comparación entre gastos e ingresos relacionados con una actividad pública, es la siguiente:

1) *Gastos sin rendimiento inmediato* (seguridad social).

2) *Gastos que producen un aumento de rendimiento en el futuro* (educación gratuita).

3) *Gastos que se cubren en parte con ingresos* (pagos del Estado a las instituciones de seguridad social).

4) *Gastos que producen ingresos* (empresas públicas).

Los gastos públicos pueden ser del tipo que permite al Estado aumentarlos o disminuirlos a voluntad, y en este caso se les denomina *opcionales*, y aquellos que, por el contrario, presuponen una obligación contractual o de cualquier otro tipo y deben ser realizados forzosamente, los *obligatorios*. Otro tipo de clasificación se refiere a los egresos que otorgan *beneficios especiales a determinados individuos*, y a los que confieren *beneficios a todos*. Otra división muy importante es la de *erogaciones públicas reales* y *gastos de transferencia*, que ya ha sido mencionada, teniendo las primeras dos características principales: el uso de bienes y servicios en forma directa (que implica la exhaustividad) y la de que dichos bienes y servicios no están disponibles para otros usos, mientras que la transferencia es simplemente un derecho a usar de bienes y servicios; por eso se la conoce también como gasto no exhaustivo. Una clasificación más es la de *gastos en subsidios o subvenciones* y *gastos de compra*, división que se refiere a la existencia de un *quid pro quo* entre la autoridad que da y el individuo o empresa que recibe. Si existe este *quid pro*

quo se habla de precios de adquisición gubernamental, y si no existe se trata de una donación que puede ser en dinero o en especie (educación, salubridad, o la seguridad que se obtiene del ejército en la guerra con otro país, o de la policía en el régimen interno, considerando también como un subsidio las pensiones de vejez, el seguro contra el desempleo, etcétera). El gasto o precio de compra puede ejemplificarse en los salarios y sueldos pagados a los empleados gubernamentales, así como en los pagos a los contratistas por la realización de obras públicas.

Un tipo de subvenciones puede definirse como las ayudas que otorga el Gobierno a las empresas productoras, que pueden ser públicas o privadas, con el propósito —que puede no lograrse— de que parte del beneficio se trasmita a los consumidores mediante precios más bajos, o a los obreros por salarios más altos. Una situación diferente la constituyen los llamados subsidios sociales o de ayuda al mejoramiento del nivel de vida de los individuos, ya que en éstos la intención del Estado es más directa, como sucede en las pensiones a la vejez. Por otra parte, y como comparación delimitativa, puede considerarse la diferencia entre los precios de compra y las subvenciones, como la que existe entre gastos reales —exhaustivos— y transferencias —no exhaustivas. Los subsidios o subvenciones monetarias son gastos de transferencia, mientras que los gastos reales equivalen a los precios de compra, pudiendo existir combinaciones, como es el caso de un subsidio en especie que supone el uso exhaustivo de bienes y servicios.

Las subvenciones, siendo transferencias —impuestos negativos—, forman parte de los gastos públicos para modificar o influir la distribución del ingreso y la riqueza prevaleciente, y una serie de aspectos que presentan los impuestos les son aplicables. Así, puede hablarse del impacto de las subvenciones, de su traslación, de su incidencia, de su progresividad y hasta de los principios, como el de capacidad de pago —en este caso, de recepción— que presentan. Por su impacto, las subvenciones o subsidios pueden ser directos e indirectos, dependiendo de si el beneficio recae en forma total sobre la persona recipiente o es trasladado completamente o en forma parcial a otros individuos, lo que determinará también su incidencia, tomando como ejemplo el caso ya citado de subsidios a las empresas productoras, donde la subvención incide indirectamente, cuando se divide entre el comprador y el vendedor, dependiendo de las elasticidades de la oferta y demanda del bien o servicio en cuestión. El sistema de subvenciones puede ser progresivo o regresivo, relacionándose con el ingreso de la persona que recibe el subsidio: estará en el primer caso cuando sea menor su ingreso y mayor el beneficio agregado de la subvención, y en la regresividad en el caso contrario, cuando sea mayor el ingreso y menor el beneficio agregado para el recipiente.

La contrapartida del principio de la capacidad de pago tributaria es la *capacidad de recibir* subsidios, que si no existe es necesario formularla sobre la

base de que quien recibe obtiene un *máximo de ganancia económica*, proyectándose sobre el bienestar general. De lo anterior se pueden deducir tres formas de aplicación de las subvenciones:

- a) *Máximo beneficio*
- b) *Beneficio proporcional*
- c) *Beneficio igual.*

De estas tres formas de beneficio por medio de los subsidios puede afirmarse, de las dos últimas, que no intentan modificar el ingreso que perciben los individuos por las subvenciones; es decir, que pierden su carácter de arma de la distribución del ingreso, meta que se alcanza totalmente con la primera de las fórmulas, en la cual no se otorgan subsidios a las personas que obtienen entradas sobre un cierto nivel y sí se dan a los que están por abajo de ese nivel, que se toma como norma. Dalton afirma: "Este plan puede parecer muy difícil de ser llevado a la práctica, pero da lugar al excelente principio de un nivel nacional mínimo de condiciones económicas, debajo del cual ningún miembro de una comunidad civilizada debe caer."

H. M. Somers divide los gastos públicos por sus efectos en la producción de bienes y servicios y por su impacto en la economía nacional:

1. Compra directa de mercancías por el Gobierno.
2. Pagos directos a mano de obra y a beneficiarios de ayuda social por servicios prestados.
3. Una combinación de ambos, como en el caso de un programa de obras públicas que requiere la compra de materiales y el uso directo de mano de obra.
4. Pagos de transferencia (ayuda directa a desocupados, entre otros).

Una clasificación de los gastos públicos que ha merecido la aceptación de muchos tratadistas es la que se conoce como económica, cuya finalidad es dar el más amplio conocimiento del impacto y de la influencia que el sector gubernamental tiene en el desarrollo económico de un país, así como saber a qué sectores contribuye y en qué escala. Esta clasificación presenta tres grandes capítulos generales:

- a) Bienes y servicios para el consumo corriente.
- b) Inversiones.
- c) Transferencias.

En la primera parte se incluyen los gastos para la administración pública, subdivididos en grupos, de acuerdo con una función determinada. En el grupo inicial se engloban los gastos propiamente administrativos; en el segundo se atiende más bien al mantenimiento de un cuerpo para guardar el orden interno y externo, medido por los gastos que ocasionan la administración de justicia, la policía, la defensa y la marina nacional; en el tercero se consideran aquellos gastos con que concurre el Gobierno a fomentar el nivel cultural de la población; los del cuarto grupo responden a un propósito económico; final-

mente, las dependencias no incluidas en los grupos anteriores, y los intereses de la deuda pública, se presentan en el quinto grupo. Anexo a este tipo de presentación se encuentra otro, que obedece también a un propósito de análisis económico, ya que agrupa por la canalización los distintos factores de la producción. Así se observa que se tienen pagos al factor trabajo, al factor capital y por la adquisición de bienes y servicios generales.

Los gastos de inversión se subdividen en seis grupos principales: comunicaciones y transportes; energía e irrigación; agricultura; industria; defensa; educación y bienestar social; y en su proyección analítica, en dos grandes sectores, que son: nuevas obras y construcciones y conservación de las mismas. El primer renglón significa la adición neta del Estado a la capitalización, y el segundo, los gastos necesarios para la conservación de obras existentes.

Los gastos de transferencia se presentan en dos grandes grupos: los de ingreso y los de capital. En los primeros figuran toda clase de subsidios otorgados por el Gobierno, las aportaciones a instituciones de seguridad social y subvenciones a otros niveles gubernamentales. En los segundos se consideran anticipos, préstamos y devoluciones, así como las compras de muebles e inmuebles, aceptadas como pagos financieros, puesto que no constituyen una nueva aportación a los activos existentes.

Un autor belga⁷ clasifica los gastos públicos en tres grandes capítulos:

- 1) Gastos productivos.
- 2) Gastos públicos "reales".
- 3) Gastos de reparto.

Los primeros se consideran en un contexto en que los clasifica el valor económico de los bienes y servicios que cooperan a producir, y se justifican por su rendimiento. Según el mencionado tratadista, "no representan, evidentemente, gastos en sentido económico. Son comparables con los gastos de explotación e inversión". Los gastos públicos "reales" son similares, en cierta medida, a los gastos reales de una clasificación ya considerada, en cuanto al uso de bienes y servicios que ya no cuentan para ser empleados en otros fines; es decir, son exhaustivos, constituyen una carga sobre el producto social (gastos de defensa), o sobre el ingreso nacional (servicio de deuda externa), siendo la expresión, en este último caso, de un pago en dinero que se transforma en un vale por mercaderías nacionales. Estos gastos "reales" son una carga para la economía nacional, pues se transforman en erogaciones en consumo. Los gastos de reparto coinciden con las transferencias en que no forman parte del ingreso nacional ni del producto nacional bruto, pero al influir en su distribución pueden provocar cambios en los mismos, al gravar a unos individuos en favor de otros.

⁷Maurice Masoin: *Los gastos públicos. Tratado de Finanzas*, tomo II. Editorial El Ateneo, Buenos Aires, 1961.

Si se considera el problema de delimitar erogaciones públicas, de entender qué significan, deberá eliminarse de los gastos productivos los de reparto, pues no representan "gasto" en un sentido lato. Para la economía de un país, como un todo, puede aceptarse como gasto público solamente el "real", ya que constituye una carga definitiva, tanto cuando se transforma en pago al extranjero (por deuda pública externa), como cuando usa bienes y servicios y los "consume".

Dice el tratadista: "El producto social es aumentado en un excedente social en la medida en que el valor económico de los productos creados sobrepasa al valor de los bienes gastados; es disminuido por un *déficit social* en la medida en que el valor económico de los productos queda debajo del valor de los bienes gastados. La economía pública, como la privada, en su afán de aumentar la producción bruta es inducida a ponderaciones de utilidad y de costos, por el hecho de que su actividad simultáneamente gasta y produce valores. La economía privada, sin embargo, puede estimar la utilidad económica de sus actividades productivas sólo por su rendimiento, pues no dispone de otros datos comparativos de utilidad que los valores de cambio de los bienes y servicios producidos y consumidos, mientras que la economía social está en condiciones de valorar la utilidad económica de su actividad de acuerdo con su productividad social neta, por ser una economía de producción y consumo, no una *economía de trueque*. Los valores que gasta son bienes naturales, humanos e instrumentales que quita al producto social y que pueden computarse como costos de producción social; los valores producidos por ella consisten en otros bienes que introduce al producto social."

La productividad de los gastos "reales" puede ser *inmediata* y *mediata*: en este último caso porque prepara las bases sobre las cuales se apoyarán las actividades productivas privadas, mientras que en el primer caso produce los bienes y servicios que usará la nación y que constituyen un excedente social, sobre base colectiva. En la productividad mediata o indirecta el Estado fomenta los recursos naturales y prepara los recursos humanos e instrumentales, creando las condiciones favorables para su explotación nacional y produciendo un excedente a través del consumo y la inversión realizada por el sector privado. Los primeros gastos considerados, es decir, los de productividad inmediata o directa, crean medios de producción colectivos; los últimos, individuales. Esta última clasificación sobre la productividad inmediata o directa y mediata o indirecta se refleja en la manera que el Estado *usa* para cubrir los gastos que hace en cada una de estas actividades: en el primer caso, en que considera bienes y servicios de productividad directa, cobra precios; en el último, recauda impuestos.

Otro punto importante es el volumen de los gastos públicos. Cuatro aspectos pueden ser señalados y son determinantes para la cuantía del egreso gubernamental: a) número de habitantes y monto del ingreso nacional; b) nacio-

nes industriales (avanzadas) que tienen mayores gastos que los países agrícolas (avanzados); c) naciones con mayor ingreso del capital, que tienen más gastos que los estados en que prepondera el ingreso del trabajo; d) distribución del ingreso y la riqueza, favoreciendo a los países —con respecto al mayor monto de los egresos gubernamentales— con menor diferencia en los niveles personales de ingreso. De acuerdo con los estudios empíricos realizados en los países europeos, puede afirmarse que el volumen de los gastos públicos sufre pocas oscilaciones en los cambios de la actividad económica provocados por el ciclo.

Algunos tratadistas han hecho hincapié en la problemática que representa el monto de los gastos públicos y su limitación. Si bien las economías modernas han demostrado una versatilidad extraordinaria, con respecto a las barreras que en muchos aspectos han admitido los economistas de principios de siglo, rebasándolas con facilidad y sin mayores consecuencias, resulta interesante considerar, de acuerdo con la clasificación de Masoin, los efectos de los posibles límites al gasto público en sus tres categorías: para los gastos productivos no existe más límite que el que significa su productividad física y social; los gastos “reales”, cuyos límites tampoco pueden ser fijados cuantitativamente, tienen como punto de referencia el excedente económico que produce una comunidad dada, y los gastos de reparto o distribución tienen como base de operación y limitación el ingreso personal.

Es evidente que la actividad económica estatal, al tomar recursos en una nación dada, impide que sean usados o destinados a otros fines, y por ende los canaliza a servir finalidades de utilidad colectiva, lo que determina que el producto nacional bruto presente cambios tanto en su volumen como en su composición, afectando obviamente al ingreso nacional, tanto en su monto como en su distribución. Estos cambios están relacionados en forma directa con el impacto que tienen en la producción global de bienes y servicios de una economía, y se miden por la forma en que afectan dicha producción. Todavía hoy existen sectores que no aceptan que el gasto público pueda tener efectos saludables en la producción, basándose en dos puntos: 1º los ingresos públicos y privados son estáticos; 2º los gastos públicos desvían recursos de la producción privada y los destruyen. La falacia de estas afirmaciones puede ser fácilmente reconocida mencionando las transferencias, que implican simples cambios de poder de compra de unos individuos a otros, y recordando el principio del presupuesto y su capacidad de corregir, suplementar y ayudar al sector privado de la economía, por no citar francamente las actividades productivas y de incremento total de la productividad del Estado.

Efectos varios de los gastos públicos. H. Dalton estudia los efectos de los gastos públicos en la producción dividiéndolos en tres grandes rubros:

- 1) Efectos sobre la *capacidad* de trabajo, de ahorro e inversión.
- 2) Efectos sobre el *deseo* de trabajar, ahorrar e invertir.

3) Efectos de las *diversificaciones* de los recursos económicos entre diferentes usos y localidades.

Los egresos gubernamentales tendrán un efecto positivo sobre la capacidad de trabajo si incrementan la eficiencia de la mano de obra, lo que determina amplias perspectivas para aquel tipo de gastos denominados transferencias, también conocido como impuestos negativos o erogaciones de distribución. Así, los gastos para cierto tipo de recipientes —viudas y huérfanos, ayudas a familias— surten efectos mediatos desde el punto de vista de la capacidad de trabajo, porque afectarán más a los hijos de los trabajadores que a ellos mismos. Aquí cabe hacer una diferenciación entre los subsidios *in natura* o en especie y los que se otorgan en efectivo, puesto que los primeros los proporciona el Estado con el conocimiento específico de las necesidades más importantes de los diferentes grupos, y de su jerarquización —educación, salud pública y habitación barata—, mientras que las entregas en dinero pueden ser destinadas a fines menos útiles. Es en este aumento en la eficiencia del trabajo donde se observa con más claridad un paralelismo casi absoluto con la *capacidad de recepción*.

Es precisamente con los efectos de los gastos públicos sobre la capacidad de ahorrar que se tiene el caso contrario del mencionado arriba, puesto que la capacidad para recibir subsidios, si existen ahorros, es igual a cero (o casi); es decir, que el Estado puede incrementar el ahorro o su posibilidad, si entrega ingreso adicional en manos del público; pero para lograr este objetivo tendrá que operar de tal manera que primero sean individuos cuyo ingreso sea mayor al mínimo de subsistencia, con margen de ahorro, y segundo, que sea en dinero específicamente.

Por lo que se refiere a la capacidad de invertir, su incremento por medio de los gastos públicos tiene un aspecto técnico, y es que quien reciba las entradas adicionales entregadas por el Gobierno debe tener posibilidad de realizar inversiones, el conocimiento y las condiciones en que estas operaciones pueden efectuarse.

En relación con la segunda parte, que se refiere al *deseo* de trabajar, ahorrar e invertir y la influencia que sobre este *deseo* tienen las erogaciones gubernamentales, se debe considerar, como es obvio, que dichos efectos se proyectarán al futuro, y que los gastos que se realizan hoy, en el desarrollo del esfuerzo que implica el trabajo, serán más beneficiosos tiempo después. Se debe hacer una división entre el efecto en el *deseo* de trabajar y los que se producen en los deseos de ahorrar e invertir. En el primer caso, la influencia que tienen los gastos públicos se manifiesta a través de las transferencias y de los recipientes de éstas; así, las subvenciones incondicionales, fijas y periódicas, constituidas por las pensiones a los veteranos de guerra y los intereses de la deuda pública, son independientes del trabajo realizado, y además pueden tener un efecto negativo, puesto que quien las recibe puede bajar el margen de

su esfuerzo y, por ende, su trabajo e ingreso, hasta los límites de la percepción recibida como subvención. A este tipo de subsidios se le conoce como “desincentivos”, pero en realidad se presupone que quienes los perciben reúnen condiciones peculiares —como son el ir a una guerra y tener ingresos que permitan ahorros— que no son tan generales como para determinar una situación especial. Las subvenciones comunes, como las de la salud y el desempleo —que serán pagadas en caso de enfermedad o de perder el trabajo—, que han proyectado en gran medida las políticas económicas públicas, determinan un efecto estimulante sobre el deseo de trabajar.

En términos generales, los gastos públicos producen efectos estimulantes en el deseo de ahorrar e invertir, aceptando —como ya se hizo notar— ingresos adicionales que permitan el ahorro y la existencia de organismos públicos y privados que realicen inversiones. Estos aspectos se encuentran relacionados con los mecanismos —como el del multiplicador, el acelerador y el supermultiplicador— que introdujeron en la literatura económica Keynes y sus continuadores, y que se refieren a los efectos secundarios y terciarios que un aumento autónomo de los gastos públicos en inversión tiene sobre la economía como un todo.

La diversificación de los recursos económicos entre diferentes usos y localidades puede referirse a dos aspectos específicos: uno, la prevalencia de los problemas económicos actuales sobre los del futuro, es decir, que mayor número de individuos prefieren mil pesos ahora que 1 100 dentro de un año, o que 2 000 dentro de 10 años; y la segunda situación se proyecta en dos direcciones: una mayor tendencia a la inversión en bienes tangibles —riqueza material— y gastos mucho menores en incrementar la capacidad y el conocimiento de las personas; y la respuesta a este hecho se encuentra en que la retribución para el individuo que realiza la inversión es mayor en el primer caso que en el segundo, pero —y aquí no hay coincidencia entre el interés individual y el colectivo— la comunidad obtiene resultados infinitamente superiores cuando está formada por hombres capaces y cultos. Esto determina que la provisión económica para el futuro y la inversión en “capital humano” forman un campo importante para el desarrollo de los gastos públicos, además de que constituyen dos objetivos de primera mano para incrementar la productividad de la comunidad.

Dalton señala que desde el punto de vista de la producción los gastos públicos socialmente necesarios son los que aumentan la productividad en una forma más completa de lo que hubiera sido si se dejan los recursos en el sector privado. Aquí se encuentra otra clasificación de las erogaciones gubernamentales:

a) Proyectos de desarrollo en materia de transporte —especialmente en zonas despobladas—, reforestación, irrigación, control de plagas y otros, que producirán resultados a largo plazo.

b) Incremento del conocimiento y de la investigación, con su corolario que es la invención y el hallazgo de nuevos métodos de producción.

c) Sostenimiento de agencias de colocación para dar oportunidades de empleo y redistribuir éste.

d) Educación y adiestramiento.

e) Salud pública.

f) Seguridad social (promotores de eficiencia y, consecuentemente, de mayor producción).

Los comentarios alrededor de esta división se manifiestan en que, en algunos tipos de inversión, las ventajas del sector público son definitivas, pues el hecho de que construya ferrocarriles en zonas deshabitadas, por ejemplo, puede implicar que promoverá el establecimiento de nuevos poblados a lo largo de la vía, así como la obtención de mejor clima y lluvias, con todas sus ventajas, como resultado de la reforestación y la irrigación. También es necesario tomar en cuenta, en una política de gastos públicos destinados a incrementar el uso de ciertos servicios o bienes, las elasticidades de las demandas y las posibilidades de la oferta para hacerles frente, puesto que el racionamiento y otros mecanismos de este tipo, además de ser francamente impopulares, no son fácilmente aplicables; como ejemplos pueden citarse la educación gratuita, cuyo incremento es deseable, y los transportes o la ropa gratuitos, en los que el aumento de la oferta implica un grave desperdicio de recursos económicos. Puede afirmarse, en relación con los límites de los gastos públicos, que en la época moderna y en países de economía mixta estas barreras todavía están muy lejos de ser alcanzadas; es decir, que las erogaciones públicas todavía pueden ser grandemente aumentadas, sin peligro de llegar al despilfarro. Otro aspecto más lo constituye la contraposición entre gastos en riqueza material y humana, que puede ser ampliada a un tercer componente, que es el consumo superfluo, que nada agrega a la eficiencia del hombre. Existen en esto —dice Dalton— grandes posibilidades que los gobiernos actuales apenas si han empezado a explorar, con excepción de los países socialistas, que lo han hecho mediante los planes en que manejan sus economías; en forma general, una política de este tipo sustituirá el ahorro por el gasto, ya sea por las autoridades, ya por los individuos privados.

La diversificación de los recursos entre diferentes zonas geográficas tendrá un efecto importante y positivo en la producción; así, los subsidios del nivel gubernamental mayor a las entidades menores, con menos capacidad de obtener entradas, pueden igualar la prestación de servicios públicos en todo un país, premisa muy significativa para su desarrollo; es más, en este último sentido se ha generalizado la política de otorgar subvenciones a las zonas “deprimidas” o de menor desarrollo, lo que ha hecho aumentar grandemente la eficiencia económica de tales áreas. En países avanzados europeos, y en los Estados Unidos de Norteamérica, ha sido aplicada esta política con magníficos y ma-

ravillosos resultados, como en el valle de Tennessee. Otro aspecto de lo mismo, que en este caso sería el mejor aprovechamiento de la tierra y que se refiere a una de las grandes lacras de la humanidad, constituida por los enormes hacinamientos de hombres en lo que se ha dado en llamar metrópolis o, mejor aún, *megálópolis*, con sus corolarios, como la locura de transportar todos los días a millones de hombres, la contaminación del aire y otros muchos y graves problemas, tienen como solución "la construcción de nuevas pequeñas comunidades que además de estar mejor situadas y con mayor espacio, serán más convenientes y más bellas y permitirán la redistribución de la población, las casas y el empleo, lejos de las grandes ciudades y más en contacto con el campo". Un ejemplo interesante lo constituyen las granjas colectivas israelíes, muchas de ellas con desarrollos industriales.

Hasta ahora se han considerado los gastos públicos y la producción; de aquí en adelante se les estudiará en relación con la distribución. Si se admite la presunta ley de Adolfo Wagner sobre el crecimiento de la actividad económica del Estado y la tendencia general en los países modernos a eliminar la desigualdad del ingreso, se aceptará sin grandes perturbaciones su afirmación de que el mejor sistema de gastos públicos es el que tiene la tendencia más pronunciada a reducir dicha desigualdad del ingreso y la riqueza. Al estudiar los subsidios o subvenciones se habla de su progresividad y del aspecto contrario, que es la regresividad; como consecuencia de lo dicho, las consideraciones sobre la distribución del ingreso llevan a un sistema de subvenciones con la mayor progresión que sea posible en la práctica, con lo que se sigue el principio del *máximo beneficio* en dicha distribución.

Este principio de máximo beneficio de los gastos públicos lleva de la mano a considerar con todo detenimiento las posibilidades reales de llevarlo a la práctica; es decir, que dado un nivel de ingresos aceptado como el mínimo deseable, todos los ingresos por debajo del mismo deberán ser promovidos, mientras que no percibirán ningún dinero público quienes obtengan entradas por encima de dicho nivel. Lo anterior establece una magnífica base para una política económica gubernamental, pero en una economía mixta presenta escollos que hacen difícil su logro: la limitación más importante está constituida por la capacidad de producción de una comunidad dada, puesto que el *principio de exclusión* constituido por los precios determina la eliminación de muchos demandantes sin capacidad de pago, constriñendo la oferta, que para estos fines tendría que ser ilimitada; otro aspecto lo constituye la actividad del Estado que determina gastos que no contribuyen al aumento de la capacidad de producción ni a la mejor distribución del ingreso, señalándose para el primer caso los egresos en la llamada defensa y las grandes deudas públicas, cuyos intereses tipifican pagos de distribución regresiva.

Naturalmente que la progresividad de los subsidios y subvenciones coopera esencialmente a una buena distribución del ingreso en términos generales,

pero es evidente también que este tipo de transferencias puede afectar más o mejor, dependiendo de como sea otorgado; así, los subsidios a los alimentos, la habitación y la salud, que constituyen casi el porcentaje total de los gastos de quienes reciben bajos ingresos, serán altamente progresivos, más aún si se reciben en especie. Los tratadistas han dividido este tipo de subvenciones en generales y especiales, siendo estas últimas, cuando se destinan a grupos determinados en condiciones específicas, tales como las madres, los niños —comidas en las escuelas—, los ancianos y otros, y las primeras cuando se otorgan en forma global —subsidios al pan y a la leche—, sin tomar en cuenta a los beneficiarios. Se ha considerado a los beneficios especiales como los más ejemplares en el principio de la *capacidad de recepción*. Otros aspectos importantes del efecto de los gastos públicos en la distribución del ingreso se manifiestan, en primer término en la educación; es evidente que la mejor forma de combatir los bajos ingresos de numerosos grupos es la posibilidad de que masivamente pasen de empleos mal remunerados a los que obtienen mayores entradas, y esto sólo se consigue si las generaciones se preparan y son capaces de aumentar la productividad en forma global, lo que únicamente se obtiene por medio de la educación, que, con la salud, dice R. H. Tawney, reduce sustancialmente el *área de desigualdad*.

Otra consideración se refiere a la posibilidad que tiene el Estado de ajustar sus subvenciones a las cambiantes condiciones que atraviesa el individuo entre el nacimiento y la muerte, y que están ligadas a los beneficios que otorga la seguridad social y se refieren a la asistencia a los niños, las pensiones de viudez y de vejez, los seguros de enfermedad, de desempleo y de accidentes de trabajo, la asistencia pública y los cuidados de maternidad, así como a los servicios médicos gratuitos y otros. También, dentro de esta situación, deben señalarse las subvenciones de un nivel gubernamental a otro, que permiten mejorar los servicios públicos, construir carreteras, escuelas, parques públicos, hospitales y muchas cosas más, con indudables beneficios para los habitantes de las zonas receptoras. Dentro de este orden también es importante considerar los gastos que hace el Estado para mantener la seguridad, tanto interna como externa, y aunque en términos generales se beneficia más quien posee más riquezas, es difícil establecer las ventajas que acumulan los individuos con la eliminación de un ataque externo o la protección de la vida y la propiedad.

Ya se consideró la importancia que tiene el que los individuos, a lo largo de su etapa productiva, obtengan trabajo remunerado y se eliminen las consecuencias del desempleo; sin embargo, fue la depresión de 1929-1933 la que eliminó las ideas de que el Estado aceptara un volumen constante de desocupación, y de que sus actividades no deberían desviar las del sector privado, sino que su demanda de mano de obra variara inversamente a la de la economía privada. La Gran Bretaña, los Estados Unidos de Norteamérica y otros países avanzados han afirmado que *el Gobierno tiene como uno de sus desig-*

nios primarios y responsabilidades el mantenimiento de un alto y estable nivel de empleo, política que también ha sido aceptada por la Comisión Económica para Europa, en 1951.

No deja de ser importante, dentro de este variado estudio de los gastos públicos, considerar el costo que tiene su administración, puesto que si existe despilfarro e ineptitud se provoca el desperdicio de recursos, tanto de mano de obra como de materiales, lo que es dañino para la economía. Sin embargo, si bien es cierto que en este aspecto parece ser que la fantasía pública es más pródiga que en producir cuentos de hadas, basada naturalmente en la ignorancia y en el prejuicio, sí existe un amplio campo para que a través de las técnicas desarrolladas en los últimos años —y que muchos gobiernos usan— se obtengan métodos más eficientes para la organización administrativa del Estado, de manera que siempre se tienda a obtener resultados óptimos en la gestión gubernamental (uno de estos avances lo constituyen los presupuestos por programa).

Si se recurre a la división de los gastos públicos en productivos, “reales” y de distribución, los dos primeros, por su delimitación, dan una pauta para conocer el impacto de los gastos públicos en la producción, mientras que el último —gastos de distribución— permite el estudio de los egresos gubernamentales y sus efectos distributivos. Las erogaciones *estatales reales*, sobre todo si son *in natura*, cuyo ejemplo más idóneo son los gastos de defensa, determinan, como ya se dijo, que bienes y servicios sean canalizados al sector público y sustraídos de la economía privada; y si son destinados a armamentos y a las fuerzas armadas pueden considerarse como “prestaciones económicamente estériles”, provocando un producto bruto más reducido y, *ceteris paribus*, una tendencia espontánea al alza de precios. Todo programa de defensa determina un sacrificio financiero y económico y desvía recursos para la creación de bienes de capital o de consumo, con los cuales puede hacerse una contribución directa a la elevación del nivel de vida; al reclamar los servicios de hombres de los mejor dotados de la nación, y bienes estratégicos en cantidades importantes —hierro, petróleo, carbón y otros minerales—, destruye el patrimonio de un país, tanto en lo económico como en lo físico y en lo militar, y en la mayoría de las ocasiones ni siquiera garantiza mayor seguridad, ya que las guerras muchas veces son producto del temor que despierta el despliegue de fuerza ajena.

En lo que respecta a los gastos productivos, éstos solamente cambian al receptor de bienes y servicios, pues al devolver a la corriente de la producción ingresos y ganancias no modifican los precios.

Los gastos de distribución, a los que Masoin llama erogaciones *sociales*, se consideran más bien gastos de consumo, y en un contexto en que se les pone marbete de productivos se les divide en tres: a) Gastos que aumentan la capacidad de trabajo y de ahorro; b) Gastos neutrales; c) Gastos que disminuyen

el trabajo y el ahorro. Los primeros —que se engloban dentro de la seguridad social—, al exigir del trabajador ciertas cantidades para asegurarlo contra la vejez, la enfermedad y la desocupación, fomentan la voluntad de trabajo y la previsión para el futuro y determinan una acción positiva sobre el producto nacional; los gastos *neutrales*, que según ciertos autores se hacen sin tomar en cuenta las actitudes del beneficiario, son los subsidios familiares, gastos de educación y otros; y los gastos que disminuyen el deseo de trabajar y ahorrar —tal es la razón de que se les considere aquí— son aquellos que otorgan subvenciones mayores cuanto menores sean las actividades de trabajo y ahorro de los beneficiarios. “El ejemplo perfecto lo constituye un subsidio que garantiza a todos un mínimo de existencia (*minimum vital*). Evidentemente, el efecto de tales gastos sobre el producto social *sólo puede ser negativo*.”

Los gastos públicos y la expansión económica. Otra fase de éstos y de sus efectos sobre la economía podría examinarse a la luz de tres aspectos interrelacionados, pero con impactos diversos, dependiendo de la profundidad del análisis. Así, los egresos gubernamentales examinados en un contexto específico, como parte de su economía pública —y sin relacionarlos con la rama de los ingresos de este sector o con la economía privada—, sirven para prestar servicios y otorgar bienes y recursos que en forma tangible benefician a la población: educación, carreteras, salud pública; otra forma es precisamente la relación de las erogaciones del Gobierno con el sector privado, ya que al canalizar recursos de un grupo a otro determina cambios que modifican el equilibrio y conducen a la delimitación de la economía pública como la que se ocupa de la asignación de recursos productivos, distribución del ingreso y la riqueza, estabilidad en las actividades económicas y desarrollo, afectando consiguientemente la economía completa, mixta, de una nación, a lo largo y a lo ancho de su estructura. Entre ambas situaciones, y pudiendo corresponder a varias de las clasificaciones de los gastos que se trataran prolijamente en estas páginas, se encuentran los egresos que realiza el Estado y que al repercutir en la inversión y el consumo producen efectos secundarios y terciarios sobre los ingresos, cuyos impactos llevan al llamado análisis *monetario* —ya mencionado— del principio del acelerador y del multiplicador de inversión.

Uno de los instrumentos analíticos más importantes, el de la generación de ingreso y su propagación, denominado *multiplicador* y que fue usado por primera vez en la literatura económica por R. F. Kahn,⁸ como herramienta para estudiar los efectos de la construcción de carreteras y otras obras públicas, fue desarrollado por Keynes en su *Teoría general*, llevándolo a consecuencias que en su época fueron totalmente imprevisibles. Posteriormente algunos de los discípulos de Keynes, poco satisfechos con su multiplicador instantáneo, emprendieron la creación de modelos dinámicos, usando en lo posible los ele-

⁸ “The Relation of Home Investment to Unemployment”, *Economic Journal*, 1931

mentos teóricos keynesianos, pero con proyecciones mucho más acabadas. Es así como Alvin Hansen, R. F. Harrod, Paul Samuelson, M. Kalecki y otros consideraron la inversión, el consumo y el ahorro elementos básicos del multiplicador, como funciones en el tiempo, y las desviaciones provocadas por esta magnitud, denominadas adelantos y rezagos —o filtraciones—, asumieron mayor importancia en los cambios del producto nacional bruto. Al remodelar los elementos estáticos en funciones dinámicas usaron otro mecanismo —ya conocido en la literatura relativa—, como es el principio de aceleración, que considera los efectos de los cambios en el consumo sobre la inversión y que, al combinarse con el multiplicador, hizo que se considerara que las fluctuaciones son acumulativas, ya que el consumo al subir —o bajar— produce cambios en la tasa de la inversión, la cual a su vez afecta el nivel del ingreso, lo que provoca nuevos cambios en la tasa de consumo. Cuando los recursos monetarios se gastan en bienes de consumo se produce un efecto estimulante sobre los ingresos, que pueden producir —y producen— mayores gastos de los consumidores, creando un proceso cuyo análisis técnico se basa en el principio del multiplicador, pero que a su vez, al determinar mayor demanda de bienes de consumo, tiene también un efecto estimulante sobre los bienes de capital, llegandose a la *demanda derivada* o mecanismo del acelerador.

El principio del acelerador fue considerado como una herramienta útil por J. M. Clark, entre otros, para explicar cómo los cambios de la tasa de demanda de bienes de consumo son inferiores al efecto que producen sobre la demanda de bienes de producción; este hecho hizo admitir a W. C. Mitchell, al analizar los precios de bienes de consumo y de capital y encontrar que los de estos últimos descendían antes que los de los primeros mencionados, que *las fluctuaciones de la inversión precedían a las del consumo*. Es evidente, cualquiera que sean las consideraciones, que el acelerador fue conocido mucho antes que los seguidores de Keynes se mostraran inconformes con sus modelos estáticos y trataran de desarrollar una teoría de la dinámica económica. En otras palabras, el principio fue incorporado en las teorías del ciclo económico de muchos autores, quienes lo conceptuaron un instrumento adecuado para el análisis de los procesos de los cambios acumulativos. J. M. Clark, al delimitar la aceleración, encontró que se trata de un mecanismo autogenerador y autónomo, en el sentido de que no es dependiente de consideraciones psicológicas, monetarias o de la distribución del ingreso, sino que un cambio en la demanda de productos terminados o finales da por resultado una necesidad de equipo industrial y de otros bienes de producción, como son materiales y bienes semiterminados, que además fluctúan con mayor intensidad. Esta demanda de bienes de capital —según el tratadista citado— puede ser de *reposición* de la maquinaria que se destruye o inutiliza y *demanda de ampliaciones y mejoras*, variando la primera proporcionalmente con la salida de los artículos de consumo, mientras que las ampliaciones y mejoras dependen de *la velocidad de los*

cambios de la tasa de consumo, o de la *aceleración* en el movimiento de mercancías en el mercado. El mismo autor señala que la velocidad de producción en las industrias de bienes de capital no depende de la producción de las industrias de bienes de consumo, sino de la rapidez de los cambios en la tasa de consumo, o de su *aceleración*, entendiéndose que este último factor —el *acelerador*— es una proporción entre la variación del consumo y la cantidad de inversión.

Para ejemplificar la aceleración se recurrirá a unidades físicas, considerando que los bienes de capital o producción existentes son en número de 1 000, que manufacturan 100 000 unidades de consumo, con una inutilización de 100 máquinas al año, admitiendo, además, que se trata de una situación estática en la que no se presentan innovaciones en la técnica, y que es estable también la oferta. Durante un lapso cualquiera se presenta un aumento de la demanda de los consumidores en un 10%, o sean 10 000 unidades, que para ser producidas requerirán 100 máquinas adicionales, las que aunadas a las que terminaron como inservibles aumentan la demanda de bienes de inversión en 200, que constituye el total por adquirir por los que manufacturan artículos de consumo, de los productores de bienes de producción. Considerando en un ejemplo ulterior, que el incremento de la demanda de los consumidores es de sólo 5%, para enfrentarse a la cual se adquirirán 50 máquinas que, sumadas a las 100 inutilizadas, harán una demanda global de 150 unidades de producción, de los dos ejemplos puede llegarse a la conclusión de que un aumento de 10 % en el consumo, en el primer caso, determinará un incremento en la inversión de 100%, considerando la *demandade reposición* de 10 %, o sea de 100 máquinas, y en el segundo ejemplo una disminución de sólo 5 % en el consumo llevará a una fluctuación de 50 % en la *demanda derivada*.

Esta proyección fue la que dio a Mitchell la impresión de que la secuencia causal iba de los bienes de producción a los de consumo, agravada por el hecho de que los primeros llegan a sus puntos de flexión antes que los últimos, pues no solamente fluctúan más ampliamente sino que alcanzan sus mínimos y máximos con mayor rapidez. Sin embargo, si se acepta que la *demanda derivada* es una función de la velocidad de los cambios en la tasa de consumo, es esta última y no la inversión la que debe considerarse como el factor estratégico esencial del proceso económico; aspecto que en cierta medida es aceptado por algunos keynesianos, quienes relacionan la propensión a invertir con el consumo, sobre todo al considerar la eficiencia marginal del capital como función del consumo.

El principio de aceleración ha sido ampliado, aplicándosele no solamente a los bienes de inversión sino también a los bienes de consumo durables, como viviendas, automóviles, refrigeradores y otros, así como a los inventarios de productos terminados, en los cuales el criterio de fabricantes, mayoristas y

expendedores al menudeo está en relación directa con la tasa de cambio de la demanda de los bienes que poseen, ya que a más pedidos, mayores inventarios de dichos artículos; esto sin tomar en cuenta el motivo especulación, vinculado a las consideraciones sobre cambios en los precios. También dentro de este tenor habría que considerar que no solamente existen dos etapas de producción de bienes: los de capital —máquinas—, que a su vez manufacturan artículos de consumo, sino también los productores intermedios, que fabrican bienes de producción para ser usados, a su vez, para ulteriores elaboraciones de capital, como son las máquinas-herramientas. Esto ha sido considerado en la literatura relativa, que admite que el principio de aceleración opera entre la producción de bienes de capital y los artículos *acabados* que manufactura, entendiendo que estos productos acabados pueden ser bienes de capital.

Existe una relación sumamente estrecha —y muy importante— entre la duración del equipo y el principio de aceleración, que determina la *amplitud* de la demanda derivada. Si se usan las mismas cifras del ejemplo ya considerado y sólo varía la tasa de la demanda de reposición —que se había dejado inamovible y era de 10 % — al 5 % anual, o sea una duración de las máquinas de veinte años, se tiene que un aumento de 10 % en el consumo determinará un aumento de 200 % en la inversión, ya que la demanda de reposición sólo será de 50 máquinas por año. Por otra parte, si la vida de la máquina es solamente de cinco años —tasa de reposición de 20 % anual—, la *demanda derivada* será de 50%, puesto que se cambiarán 200 máquinas inservibles y para atender el incremento en la demanda de artículos de consumo se adquirirán 100 más. Así, cuanto más durable sea el equipo, la demanda de reposición será progresivamente menos importante que la nueva, al determinar la *demanda derivada* de bienes de capital; en otras palabras, *una baja tasa de reposición significa mayor intensidad de acción del principio de aceleración, y viceversa*.

En estas consideraciones se ha admitido un supuesto básico que consiste en que el principio de aceleración opera en condiciones de empleo completo de los factores de producción; es decir, que la planta nacional está utilizada en su totalidad; este ejemplo simplificador está muy lejos de ser real, puesto que precisamente lo contrario es más común, con lo que un incremento en la demanda de artículos de consumo —dada la subutilización del equipo— puede ser satisfecho usando la maquinaria ya existente y sin necesidad de recurrir a mayores inversiones; esto determina, lógicamente, que las fluctuaciones tanto en la demanda de bienes de capital como en la de consumo sean similares y sin ninguna razón aparente para lo contrario. Sin embargo, los estudiosos y las series estadísticas han demostrado, en forma fehaciente, que en efecto los bienes de capital —como ya fue señalado— fluctúan con más amplitud y velocidad que los artículos de consumo, lo que podría deberse a que existen otros factores que no han sido considerados y que explican esta diferencia más adecuadamente.

Además de la subutilización del equipo productivo, parece ser que una de las limitaciones más importantes del acelerador es la conexión demasiado estrecha entre los cambios de la tasa de la demanda de bienes de consumo y su efecto inexorable sobre las *demandas de reposición y derivada*. La primera sufre también el impacto de los bienes de capital existentes en una sociedad dada, los cambios reales —que no los proyectados—, en la durabilidad del equipo, y con la tasa de obsolescencia, mientras que la demanda derivada presenta como fenómeno importantísimo los progresos y mejoras en las técnicas de producción, progreso éste que está asociado al crecimiento de una economía mixta, encaminado a obtener cambios técnicos radicales, descubrimientos de recursos antes desconocidos y desarrollo de nuevos productos. Si se introduce el factor tiempo y se elimina la existencia del empleo completo, se llega a una serie de posibilidades que determinan que la demanda de bienes *acabados* sea uno de los factores fundamentales que influyen sobre la inversión, existiendo otros que son determinantes también de la magnitud de la *demanda derivada*. Por otra parte, como dice Somers, el “acelerador llega a ser el coeficiente entre la cantidad de bienes de capital producidos en cualquier etapa de la producción y el cambio en la producción de productos acabados en la etapa siguiente”, considerando, además, factores tales como los costos, los precios, las expectativas de ganancia, el motivo especulación y la intensidad de capital (la proporción de capital existente en la producción).

Por último, el análisis del acelerador está asociado con aquella parte de la economía pública que se refiere a la política de los gastos de transferencia. En la medida en que el Gobierno realice erogaciones *autónomas* —por llamarles de algún modo— en este sentido, es decir, en que entregue sumas en efectivo o subvenciones *in natura* a aquellos grupos que destinen íntegramente lo recibido al consumo, inicia una cadena acumulativa de reacciones que, más que las desviaciones o filtraciones de la *demanda derivada*, tiene un tope constituido por la capacidad de la economía de un país de expandirse con incrementos de la producción, en medio de una muy moderada alza de precios y afectando favorablemente la distribución del ingreso.

J. M. Clark, uno de los más entusiastas sostenedores del principio de aceleración, al estudiar su efecto en los ciclos económicos admitió que el impulso original para los movimientos de alza y de baja de la actividad económica puede deberse tanto a la producción de bienes de capital como a la de artículos de consumo, considerando que un incremento en el ingreso —que se debe a un aumento en la producción de bienes de capital— es el que provoca mayor demanda de bienes de consumo. Keynes, quien por cierto no utilizó en su *Teoría general* el principio del acelerador, desarrolló el mecanismo del multiplicador, que es la teoría de los efectos de la tasa de inversión sobre el ingreso y el empleo, o, en otras palabras, intenta explicar cómo un cambio en la inversión expandirá el ingreso y el empleo. En la fórmula divulgada por Keynes se

tiene una multiplicación en la que el producto es el ingreso nacional, siendo el multiplicando el monto de la inversión y el *multiplicador* el coeficiente que señala cuantitativamente los cambios del ingreso, con las modificaciones de la inversión.

Para establecer el coeficiente que determinará los efectos del multiplicador sobre el ingreso nacional y el consumo total, se hace necesario hablar de la propensión marginal al consumo —de donde arranca el análisis—, que consiste en la cantidad que a un nivel dado de ingreso será gastada de un incremento de dicha entrada. Esta propensión también es conocida con la *función consumo*, porque indica, en varios niveles de ingreso, las cantidades que los individuos destinarán al consumo, función ésta que se relaciona con la *ley psicológica fundamental* que dice que al incrementarse el ingreso se eleva el consumo, pero no a la misma tasa, lo que hace que la *función consumo* sea relativamente estable, según Keynes, ya que a mayores ingresos los hábitos de consumo no se alterarán sustancialmente en periodos cortos, produciéndose el mismo fenómeno a la baja, donde el consumo se mantendrá igual a expensas del ahorro. La propensión marginal al consumo puede delimitarse como la *relación* entre un pequeño aumento en los gastos de consumo y un incremento en el ingreso:

$$\frac{\Delta C}{\Delta Y} ; \frac{\Delta C}{\Delta Y} = \frac{3}{4}, \text{ significa que } 3/4 \text{ de una elevación en las entradas será}$$

gastado en consumo; $\frac{\Delta C}{\Delta Y} = 1$ determinará e implicará que cualquier aumen-

to se destinará totalmente al consumo; $\frac{\Delta C}{\Delta Y} = 0$ quiere decir que todo in-

cremento en el ingreso será ahorrado completamente.

Conociendo la propensión marginal al consumo, de hecho se llega al multiplicador automáticamente, y con ello se determina, además de su fórmula, en cuánto se incrementará el ingreso como resultado de un aumento en la inversión. Si se designa al multiplicador como k , al ingreso Y , a la inversión I , y C al consumo, se tiene lo siguiente: $k = \frac{\Delta Y}{\Delta I}$, luego $\Delta Y = k\Delta I$, ya que

$$\Delta Y = \Delta C + \Delta I, \text{ y } k = \frac{\Delta Y}{\Delta Y - \Delta C} \text{ se tiene } k = \frac{1}{1 - \frac{\Delta C}{\Delta Y}}, \text{ de donde el multiplicador}$$

puede ser delimitado como la unidad, dividida por la misma unidad, menos la propensión marginal al consumo, o sea un incremento en el consumo —el que se gasta en esta rama— como resultado de un aumento en el ingreso. Este multiplicador instantáneo está basado en la ya mencionada ley psicológica fundamental, que también podría ser formulada como dice Keynes: cuando el ingreso real de la comunidad sube o baja, su consumo crecerá o disminuirá, pero no tan aprisa. Los seguidores del economista inglés han reconocido que

este multiplicador instantáneo no satisface los requerimientos del análisis económico, entre otros, introduciendo como elemento importante *el tiempo* que es necesario para realizar la inversión, así como el lapso que deberá transcurrir para su efecto en el ingreso y el consumo. Por otra parte, los elementos estáticos de esta ley psicológica no pueden servir de base a la función consumo, y de ahí que los keynesianos traten de fundamentar dicha función recurriendo a las estadísticas, sobre todo a las que analizan los presupuestos familiares, considerando la relación entre gastos e ingresos en diferentes niveles de vida, o en series continuas, indicando el nexo entre el cambio en el ingreso disponible y los gastos para el consumo.

Todo gasto puede generar dos tipos de consecuencias: a) primarias o directas sobre la actividad económica, al usar mano de obra y materiales, y b) secundarias o indirectas, al afectar sectores de la economía que no reciben el primer impacto del gasto realizado, pero que lo sufren por el incremento en la demanda de bienes de consumo de todo tipo que el gasto inicial ha echado a andar y que, a su vez, tiene efectos acumulativos por los aumentos que provoca en los ingresos. Naturalmente que en la medida en que exista una baja actividad económica, una inversión autónoma, ya sea pública o privada, tendrá efectos mayores; de aquí la necesidad de considerar los cambios del multiplicador en relación al estado de la economía, o mejor dicho, del ciclo económico y sus efectos, más allá del impacto inicial. Tomando en cuenta gastos primarios, el multiplicador determina una serie de ondas sucesivas de dicha inversión, salidas de un ingreso incrementado, tomando en cuenta que este gasto inicial —en inversión— puede ser hecho por una sola vez o en ocasiones sucesivas. Siguiendo con esta línea de pensamiento puede considerarse una inversión inicial de 1 000, con una propensión al consumo de $4/5$ (recuérdese que esta propensión es siempre menor que la unidad), obteniéndose en el primer periodo un ingreso adicional igual al gasto inicial, y en los sucesivos el mencionado ingreso decrecerá geométricamente, sobre todo si se trata de un solo acto de gastar, hasta llegar a la nulidad del efecto de la inversión única sobre el ingreso.

Siguiendo con el ejemplo numérico, considérese una inversión de 1 000 con propensión al consumo de $4/5$; se tendrá en los varios periodos los siguientes gastos: 1 000 - 800 - 640 - 513 - 410.4 - 328.32, y así sucesivamente; si se suman las cantidades obtenidas en cada etapa —y las seis consideradas son una pequeña parte de una larga cadena—, se llega a una tasa de ingreso de 5 000, o sea 5 veces la inversión original. Considérese el mismo ejemplo, agregando una inversión continua de 1 000 en cada etapa, y se tendrá que para el sexto periodo los resultados son idénticos a los que se obtuvieron con una sola inversión, solamente que en este caso se suman cantidades en diferentes periodos, mientras que con inversiones sucesivas se toman en consideración gastos iguales hechos en etapas continuas, y su efecto sobre el ingreso de una etapa

determinada. Como se observa, el multicitado ingreso en ambos ejemplos se incrementa a una tasa decreciente, hasta alcanzar el límite señalado por el multiplicador. De estas consideraciones pueden deducirse dos cuestiones fundamentales para el entendimiento de una política deficitaria de gastos públicos, y que son, por una parte, que el multiplicador eleva el ingreso, y por la otra, que para mantenerlo al nivel establecido son necesarias inversiones continuas; en otras palabras, sin que se presenten cambios en la propensión al consumo o en la tasa de nueva inversión, el ingreso global alcanzado permanecerá idéntico, y si se suspenden las inversiones dicho ingreso tenderá a volver a su nivel original.

El multiplicador elemental e instantáneo que se ha utilizado hasta ahora ha merecido tratamientos múltiples por los tratadistas, quienes al introducir el tiempo en el estudio de los efectos, y al tratar de llevar estos efectos del análisis a sus últimas consecuencias, han llegado a sutilezas muy dignas de considerarse. Según Somers, existen cuatro multiplicadores, de los cuales dos dependen del tiempo considerado y los restantes del tipo de repercusiones que se tomen en cuenta, siendo los primeros el multiplicador atemporal y temporal, y en el segundo caso el directo y el total, llegándose, al combinarlos, al multiplicador atemporal directo, atemporal total, temporal directo y temporal total. El primero, o sea el atemporal directo, es similar al multiplicador instantáneo de Keynes, pues sólo toma en cuenta la inversión inicial, la propensión marginal al consumo, y el resto lo deja a la imaginación de quien realiza el análisis. Sin embargo, si bien el *instantáneo* keynesiano y el atemporal directo se parecen, no son idénticos, pues este último toma en cuenta la relación existente entre la propensión marginal a consumir y ahorrar —invertir—, que en los ejemplos señalados es de 5 a 1 y que en el instantáneo no considera la relación causal existente entre consumo e inversión. Como dijera Somers, el multiplicador instantáneo es una definición; el atemporal directo, una teoría. En el multiplicador atemporal total se refuerza la problemática con respecto a los efectos que tienen olas sucesivas de gastos de inversión, ya no sobre el consumo —conocida la propensión marginal a consumir—, sino sobre la inversión futura, puesto que el atemporal total pretende seguir en toda su magnitud —por todo el tiempo que sea necesario— los efectos de inversiones públicas tanto directas como indirectas, y ello lleva a las posibilidades que manifestarán los inversionistas privados, frente a olas sucesivas de gastos públicos, así como otros efectos de diferentes tipos. Al estudiar los multiplicadores temporales se llega a la economía dinámica, ya que se hace intervenir una variable: tiempo, pero ya no en la forma ilimitada en que se la acepta en los atemporales, sino que se introduce el concepto de periodos —el tiempo que el ingreso de un individuo es gastado y pasa a formar parte de las entradas de otra persona— de multiplicación, lapsos que son necesarios para que se efectúen los gastos y se produzcan los efectos que serán analizados. Otro aspecto dentro de la

misma línea de pensamiento se refiere a los multiplicadores sectoriales y considera que en una economía dada existen varios sectores, con una propensión al gasto diferente, así como con diversos periodos de multiplicación. Así, el multiplicador temporal directo estudia en cierto periodo la inversión inicial y sus efectos en los gastos en consumo, mientras que el temporal total, con la misma especificación del tiempo, toma en cuenta todos los efectos producidos, tanto directos como indirectos. Se origina una situación muy interesante si se introduce en el análisis la posibilidad de que la propensión al gasto no sea constante, sino que varíe en el tiempo y en el espacio, llegándose a los *multiplicadores variables*, que son otro resultado de la dinámica.

Como ya se indicó, Keynes no utilizó el principio de aceleración en su *Teoría general*; son sus seguidores —principalmente Harrod en su teoría del ciclo— quienes, al intentar remodelar los elementos estáticos en términos dinámicos, desembocaron en el *supermultiplicador*, que es como se conocen en la literatura económica los efectos combinados del principio del multiplicador con el mecanismo de aceleración; estos efectos están basados en la interacción de inversión y consumo, en tal forma que la presión de uno sobre el otro pone en movimiento una espiral tan dinámica que rápidamente saca a una economía de una depresión, llevándola al empleo completo, o, en sentido inverso, da mayor velocidad a un proceso de contracción económica. Esta velocidad característica del *supermultiplicador* puede determinar condiciones que lo hagan incontrolable, es decir, sobrepasar la etapa del empleo completo y entrar de lleno en una hiperinflación, o en el caso opuesto, rebasar un receso e introducirse en una profunda depresión. De cualquier modo, la teoría plantea la posibilidad de que el supermultiplicador, al volverse cada vez más poderoso cuanto más avanza la espiral —en cualquiera de las dos direcciones, hacia arriba o hacia abajo—, puede producir por sí mismo fluctuaciones en el empleo y el ingreso, y también podría relevar al organismo económico encargado de mantener la estabilidad, de no dar más paso que el inicial porque el resto se produce automáticamente.

Los resultados del *supermultiplicador* serán considerados a la luz de las versiones y modelos de R. F. Harrod y P. A. Samuelson.

Harrod ⁹ empieza por señalar la relación directa entre la tasa de aumento del consumo y la tasa de nueva inversión. Esta nueva inversión sólo será realizada “si se espera ganancia de la utilización de dichos bienes. Tales expectativas dependen primariamente de los prospectos de un crecimiento en el consumo” y, naturalmente, de las posibilidades de un incremento en el ingreso, que es, en última instancia, lo que determina la *decisión de invertir de las empresas*. Sin embargo, los ahorradores basan sus decisiones

⁹R. F. Harrod: *The Trade Cycle*. Clarendon Press, Oxford, 1936.

no en el prospecto de un incremento en el ingreso, sino en el nivel absoluto del mismo en un momento dado. La gente no deja algún dinero sin gastar porque espere que su ingreso crezca. Ahorra porque sus ingresos son suficientemente altos y le permiten satisfacer todas las necesidades presentes y dejar algo para futuras contingencias. El monto del ahorro no depende primariamente de la tasa proyectada de crecimiento del ingreso, sino del tamaño actual de este último.

El hecho de que ambos grupos —inversionistas y ahorradores— obren por diferentes motivos y en diferentes direcciones es, de acuerdo con Harrod, lo que inicia las fluctuaciones económicas, y —lo que interesa para los propósitos del presente estudio— determina la interacción de los mecanismos del multiplicador y del acelerador, es decir, pone a funcionar al *supermultiplicador*.

Considerando la fase más alta de la actividad económica —la del empleo pleno—, puede afirmarse que en un momento dado el ahorro tenderá a aumentar y tomando como base la *ley psicológica fundamental* que hace relativamente estable la *función consumo*, se presentará un momento en que este último decrecerá, ejerciendo presión en el mismo sentido sobre la inversión, sin afectar la disposición de ahorrar, ya que lo que se contrae es la *tasa* de incremento del ingreso y no su nivel absoluto. Cuando los pedidos a los fabricantes de bienes de capital empiezan a disminuir, es lógico considerar que su efecto sobre los productores de bienes de consumo sea depresivo, pues se enfrentan a una tenaza, uno de cuyos brazos es la incrementada decisión de ahorrar de los consumidores, y el otro el que los factores de producción, enrolados en la manufactura de bienes de capital, bajarán también su demanda de artículos de consumo al enfrentarse a una disminución o baja de la inversión. Por otra parte, y considerando la cadena productiva, la *inversión forzada* de distribuidores o mayoristas, al aumentar sus inventarios, hará que cancelen y eliminen totalmente sus pedidos de bienes de consumo.

Todo lo anterior solamente ha originado un debilitamiento de la tasa de crecimiento en el consumo y no su baja absoluta, por lo que su efecto en el *supermultiplicador* —o el efecto de éste en la inversión y en el consumo— ha tenido un impacto moderado en la actividad económica; pero si, como se espera, las expectativas proyectan dicho descenso integral, es decir, una baja absoluta en la demanda de bienes de consumo, entonces ambos brazos de las pinzas del *supermultiplicador* empiezan a ejercer presión plena y la espiral a adquirir su fuerza autoacumulativa, despedazando el multiplicador los ingresos y el consumo, mientras que el acelerador hace estragos en las industrias de bienes de capital, en las que no sólo no se presentarán nuevas inversiones sino que la demanda de reposición bajará también.

Algunos de los autores, llevados por su entusiasmo por los nuevos mecanismos considerados un tanto automáticos, llegaron a afirmar que el *supermultiplicador* relevaría al Estado de dar más pasos que el inicial, lo que se descar-

ta evidentemente por la observación de la realidad, como es el fenómeno de la recesión de los Estados Unidos de Norteamérica durante el bienio 1937-38 y este análisis de R. F. Harrod. Al considerar ahora el tratamiento de P. A. Samuelson, se encuentra que éste concede a la combinación multiplicador-acelerador, o sea el *supermultiplicador*, un estudio mucho más formal y que está basado en un modelo de secuencias.

Samuelson ¹⁰ hace una diferenciación, que es la base de su análisis, entre inversión autónoma y derivada. La primera se delimita usando dos hechos: el plazo largo en que se realiza y su independencia total del consumo corriente, dando como ejemplo el gasto deficitario gubernamental en obras públicas, entre otras; la *demanda derivada* es la formación de capital que depende en forma absoluta de la tasa de cambio del consumo corriente. Tomando en cuenta los ejemplos sobre el multiplicador, y admitiendo una ola sucesiva y sostenida de *inversión autónoma*, con una propensión marginal al consumo constante, se producirá un aumento en el consumo vía multiplicador, el que afectará a su vez la inversión vía acelerador. Este efecto doble sobre la inversión global afectará y provocará incremento mayor sobre el consumo, y éste, obviamente, volverá a repercutir en la inversión derivada, formándose una cadena inacabable. Ahora bien, como ya se ha visto, el multiplicador depende del monto de la inversión, de su repetición y de la propensión marginal al consumo, por lo que la capacidad de una inversión dada para aumentar el ingreso desaparece en un tiempo que puede ser corto, pero que al ser asociado con el principio del acelerador, con la demanda derivada y con tasas cambiantes de la demanda de bienes de consumo, tiene sobre el ingreso y su expansión acumulativa un esfuerzo intensificado.

Sin embargo, el que el *supermultiplicador*, o sea la combinación de los dos susodichos mecanismos, efectivamente aumente el ingreso, depende de varias y múltiples consideraciones. Admitiendo que en un largo periodo actúe la hipótesis fundamental del multiplicador, de su relación directa entre el monto del ingreso y el del gasto en consumo, así como que la demanda derivada está rígidamente asociada con cambios en dicho consumo, se pueden llegar a desarrollar modelos de secuencias que proyecten las fluctuaciones en el ingreso nacional. Con estos modelos, Samuelson ha demostrado que ya sea que el ingreso se incremente en forma acumulativa, o que llegue a su punto máximo y allí inicie su caída, ambos casos dependen de la propensión marginal al consumo y del principio de aceleración.

Al considerar el ahorro y la inversión, Harrod ha señalado que ambos se proyectan por diversas motivaciones y en diferentes direcciones, y que esta discrepancia pone a funcionar el *supermultiplicador*, y explica, además, los

¹⁰ *Interrelaciones entre el análisis del multiplicador y el principio del acelerador*. Fondo de Cultura Económica. Ensayos sobre la Teoría del Ciclo, 1946.

cambios en la actividad económica. Sin tratar de profundizar en el problema, que se refiere más a la teoría de los ciclos específicamente que a la economía pública, sí es dable hacer un comentario sobre esta disparidad, puesto que si ahorradores e inversionistas obran en diferentes direcciones y con motivaciones también distintas no se deduce que inexorablemente los dos principios que se derivan de este comportamiento tengan que unirse y laborar en la misma dirección. Tal vez la respuesta puede estar en el hecho de que, siendo el acelerador y el multiplicador mecanismos rígidos de relación, su funcionamiento no se basa en expectativas sino en condiciones reales que dan marco a esta *relación* de causa a efecto.

Para poner punto final al estudio de los gastos públicos se debe indicar, como ya se dijo en el capítulo I de este libro, que su interés estriba en que se haga un uso adecuado de los recursos, en que la riqueza y el ingreso se repartan equitativamente, en que se consiga la estabilidad a altos niveles de empleo, y en que la sociedad de que se trate se desarrolle.

BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO II

- F. M. Bator: *The Question of Government Spending*. Collier Books, Nueva York, 1962.
- Encyclopaedia of the Social Sciences*. The Macmillan Co, Nueva York, 1930
- F. L. Pryor: *Public Expenditures in Communist and Capitalistic Nations*. G. Allen and Unwin, Ltd., Londres, 1968.
- H. M. Somers: *Public Finance and National Income*. The Blakiston Co., Filadelfia, 1949.
- A Survey of Contemporary Economics*. Edited by B. F. Haley; Published for the American Economic Association. R. D. Irwin, Inc., Homewood, Ill., 1952.
- J. M. Keynes: *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Harcourt, Brace and Co., Nueva York, 1936.
- K. E. Poole: *Public Finance and Economic Welfare*. Rinehart and Co., Nueva York, 1956.
- Hugh Dalton: *Principles of Public Finance*. Routledge and Kegan, Londres, 1954.
- Gerhard Colm: *Essays in Public Finance and Fiscal Policy*. Oxford University Press, Nueva York, 1955.
- The New Economics (Keynes' Influence on Theory and Public Policy)*. Edited by Seymour E. Harris. A. A. Knopf, Nueva York, 1948.

CAPITULO III

TEORIA DEL INGRESO PUBLICO

Generalidades. El ingreso, en teoría económica,¹ es el pago en dinero u otros beneficios materiales que se obtienen del uso de la riqueza y del trabajo humano. El ingreso personal, para efectos del estudio del ingreso nacional, lo forman: sueldos y salarios y suplementos a los mismos; ganancias netas de las empresas individuales; rentas; intereses y dividendos.

Estas dos nociones, que tienen más tendencias delimitativas que proyecciones de definición que determinen con precisión lo que es ingreso y lo que no lo es, no han merecido el análisis cuidadoso que a otros aspectos de la economía pública se ha otorgado. Como se observa de los señalamientos arriba mencionados, estas nociones de ingreso se toman en un caso de la contabilidad nacional, que tiene efectos para la distribución del mismo, y en otro de las teorías de la producción, como resultado del esfuerzo humano aplicado a los bienes de capital, para obtener mercancías y servicios que van a satisfacer necesidades de los individuos y que se obtienen por el uso de ese trabajo aplicado a la riqueza. Ahora bien, si estas delimitaciones del ingreso tienen su utilidad en las teorías de la producción y la distribución consiguiente, son inoperantes para la ciencia de la economía pública, que en esta parte —la del ingreso público— trata de encontrar razones para justificar sus *necesidades de ingreso* y basarlas en una medida —lo más justa posible— de la capacidad impositiva de la sociedad de la que extrae los recursos que le hacen falta, y primordialmente conocer la capacidad de pago individual, dentro de las normas establecidas por la sociedad democrático-capitalista, que forma una economía mixta. Esto es tan serio, que todavía en los últimos años los tratadistas más autorizados dan un tratamiento exhaustivo a la tributación progresiva, así como a las tasas y a las categorías de los ingresos de los causantes, y aceptan como algo existente la definición del ingreso gravable, tomándola de la teoría económica general.

Keynes, en su *Teoría general*, hace mención de la actitud de Marshall,² quien para delimitar el ingreso enumeró una serie de aspectos prácticos que tomó de los administradores de impuestos, “decidiendo refugiarse en la práctica de los comisionados de impuestos y aceptar como ingreso todo lo que ellos, con su experiencia, consideraban como tal. Porque la base de sus decisiones puede considerarse como el resultado de la más cuidadosa y extensiva investigación que existe, para interpretar lo que en la práctica puede considerarse como ingreso neto”. Adam Smith, en *La riqueza de las naciones*,³ dice

¹ Francisco Zamora: *Tratado de Teoría Económica*. Fondo de Cultura Económica, México, 1953.

² A. Marshall: *Principles of Political Economy*. 8th Edition, p. 76.

³ Libro II, capítulo 11, sección 5.

que las entradas brutas de todos los habitantes de un país comprenden la producción anual total de sus tierras y su trabajo. El *ingreso neto*, continúa, es el que se encuentra libre para ellos después de deducir los gastos de mantener primero el capital fijo y segundo el capital circulante; o lo que, sin poner en peligro su capital, puede reservarse para ser usado para consumo inmediato, o gastado para su subsistencia, conveniencia o diversión.

E. R. A. Seligman⁴ señala que ingreso, en el sentido verdadero de *ingreso neto*, es aquello que se separa del capital dejándolo intacto. Como ha sido definido en otra parte, el ingreso, contrastando con el capital, denota el monto de riqueza que fluye durante un periodo definido y que está a la disposición de su propietario para propósitos de consumo, lo que si hace, deja su capital sin disminución. Como señala el profesor Simons, Seligman presenta dos ejemplos que iluminan con toda precisión la dificultad de encontrar una definición o delimitación de ingreso válida en todo momento y para todos los propósitos: "El incremento en el valor de una manada es ingreso, porque es tanto realizado como separado." Pero con respecto a los bosques dice: "Sin embargo, si los árboles no son cortados, el bosque deviene en más valioso. Lo que sería ingreso se ha transformado en incremento de capital. Pero este incremento de capital no es ingreso porque no ha sido separado y porque no es posible su separación, si no se le corta. Cuando los árboles son por fin cortados, la ganancia indudablemente se convierte en ingreso. Hasta entonces, sin embargo, el incremento en el valor del bosque es ingreso incoactivo." De ello se deduce que el ingreso se diferencia del capital cuando se ha separado del mismo, o lo que es lo mismo, cuando se ha realizado. Y se ha realizado cuando ha sido usado, cuando se ha gastado; en una palabra, cuando el ingreso ha sido consumido.

Lo anterior lleva de mano a Irving Fisher,⁵ quien define al ingreso como consumo y acepta como correlativos los términos *capital* e *ingreso*. Esta consideración está basada en el deseo del autor de, al analizar el problema del capital y del interés, formular una teoría de este último. El tratadista define tanto al *capital* como al *ingreso* diciendo que "a un grupo de riqueza existente en el momento dado se le llama *capital*, y al flujo (corriente) de beneficios derivados de la riqueza durante un periodo se le llama *ingreso*". Kaldor señala que si se incluyen los seres humanos, así como todas las otras formas de riqueza material, como capital, y después de considerar la definición arriba formulada se le agrega la palabra neto —*beneficio neto*—, entendiendo éste como el resto que puede ser utilizado después de eliminar la *doble cuenta*. Este problema de la *doble cuenta*, que en el fondo constituye el fundamento de la teoría de Fisher, está basado en que quedan fuera del ingreso todo tipo de servicios

⁴"Are Stock Dividends Income?" *American Economic Review*, 1919.

⁵*Capital and Income*. Nueva York, 1912.

—que fluyen de los bienes de capital—, que sostienen la existencia del capital en su forma original, o que sirvan para acrecentarlo. En otras palabras, el ahorro queda fuera del ingreso porque se considera que al incrementar el capital no es parte de su producto actual, sino que es meramente una proyección de un incremento en el producto futuro, y aceptarlo como parte del producto actual significa contar la misma cosa dos veces: un elemento de *futuro ingreso* es sumado al ingreso presente. En consecuencia —dice Fisher—, el resultado neto de todo capital consiste en el total de bienes y servicios recibidos por un individuo en su capacidad de consumidor; o lo que es lo mismo, *ingreso* es *consumo* dejando fuera al *ahorro*, lo que plantea a su vez varios problemas, el primero, definir *consumo*, y después considerar la exclusión del *ahorro*. Si el producto del capital, por cualquier razón, aumenta, el valor del mismo se incrementará también, dice Fisher, pero este incremento no deberá ser sumado al ingreso, ya que esto determina un “razonamiento circular” en el sentido de que ambos, tanto el árbol como la fruta, son considerados parte de la misma cosa, en vez de aceptarse como dos cosas diferentes.

Fisher deja la definición de *ingreso neto*, es decir, del producto de capital, en manos de quien lo obtiene, ya que si decide dedicarlo al *consumo* inmediato ése será su ingreso, y de lo contrario, si ahorra, esa parte no lo será, sin importar naturalmente la productividad real de los recursos en existencia. Por otra parte, en su proyección de producto actual o corriente y el futuro se encuentran reminiscencias de la teoría de la abstinencia del interés, pues quien ahorra probablemente obtendrá un mayor ingreso futuro, con sacrificio del presente. El otro aspecto —señalado por Simons— se refiere al uso debido de las palabras, que, aunque trivial, en este caso da lugar a confusiones, pues Fisher al hablar de *ingreso* lo hace en el sentido de valores realizados en consumo, y al considerar la valuación de los bienes de capital usa *ingreso* como renta o producto. El mismo autor, en su obra ya citada, afirma que los términos ingreso y salida (*out go*) son en cierta medida poco afortunados, ya que etimológicamente ellos sugieren la relación con el propietario más que con su fuente, que es el predio agrícola. El ingreso del propietario es el producto o renta del predio. Como señala Kaldor, *ingreso* es *consumo* más *ahorro neto*, y el problema de definir este último es el mismo que el de precisar qué es *ingreso*, que a su vez está relacionado con el significado de *mantener el capital intacto*.

Lindhal, de la escuela sueca, partiendo de lo dicho por Irving Fisher sobre *capital* e *ingreso*, define a este último como la revalorización permanente⁶ de los bienes de capital considerando la variable tiempo, y no como lo hacía el primer autor mencionado, que delimitaba el ingreso como el *producto neto*

⁶Esta revalorización permanente, o aumento, es simplemente el incremento neto entre lo producido y lo consumido en producir.

actual de los bienes de capital. Esta revalorización de los bienes de capital sería igual al producto de dichos bienes al inicio de un periodo cualquiera y la tasa de interés que permaneciera en el mismo, es decir, que el incremento estará dado por el tipo de interés prevaleciente, que en última instancia daría el *ingreso* por obtener en ese tiempo, si nada del valor así obtenido *fuera tomado con propósitos de consumo*. El autor sueco considera, como lo señala Kaldor, que el *ingreso* así definido sería un concepto mensurable siempre que se estuviera en un mundo ideal, con eventos previstos con toda exactitud y sin incertidumbre, ya que en ese mundo existiría una sola tasa de interés; los bienes de capital valdrían lo mismo en todo tiempo, descontándoles únicamente el valor de dicho *ingreso*; o lo que es lo mismo, la diferencia en el valor del capital —o de los bienes— entre dos puntos de tiempo estaría representada por ese descuento o *ingreso*, y la *tasa de interés* mediría el incremento, en el tiempo, de los bienes de capital de todo tipo.

Pero la realidad con su incertidumbre, con los problemas básicos de la demanda y oferta de capitales y su consecuente efecto en la formación de un arcoiris de tasas de interés, con las estimaciones muy subjetivas y diferenciadas sobre el riesgo, hacen que el concepto de ingreso predeterminado en lo que sería un tiempo edénico no pueda ser medido objetivamente. Y esta divergencia entre el *ingreso ex-ante* y el *ex-post* se deberá a que el ingreso esperado resulta diferente —en mas o en menos— del ingreso actualmente realizado en el primer periodo, y las expectativas desiguales para los periodos subsecuentes en materia de ingreso *ex-ante* y *ex-post*, al iniciarse el periodo y al terminarse, pudiendo agregarse también cambios reales en las tasas de interés en el lapso inicial y en las expectativas al terminar éste con respecto a los periodos subsecuentes. Naturalmente, como señala Kaldor, las realizaciones y expectativas, aunque diferentes desde el punto de vista del análisis, no son autónomas una de otra, pues al ser confrontadas las expectativas con la realidad y no coincidir llevan a cambios en lo esperado o predeterminado para futuros periodos, aunque no necesariamente deba haber correspondencia entre ambas magnitudes, pues una puede ser positiva, y negativo el resultado de la otra.

Lo anterior da lugar a una definición de *ingreso* en condiciones de incertidumbre, que puede ser medido tomando en cuenta los datos del mercado, como el *cambio actual del valor de las obligaciones en un periodo*; en otras palabras, el *ingreso* es consumo más acumulación real de capital. Y aquí, siguiendo a Lindhal, cabría hacer una distinción entre apreciación —revalorización— de capital, que es debida a cambios en las expectativas, y acumulación real; esta última, que ocurriría de cualquier modo y que constituye un flujo o corriente continua en el tiempo, absorbe los cambios resultantes entre el principio y el final del periodo, en las expectativas de rendimientos y las tasas de

interés. El primero —debido a cambios en las expectativas— es el resultado de una revaluación ocurrida en un instante de tiempo.

Entre esta definición y el *ingreso ex-post* de los suecos existe la diferencia de que este último no incluye en el interés el cambio en el valor del capital debido a expectativas futuras, o, en otras palabras, no toma en cuenta el *ingreso inesperado* o incremento no ganado.

Tanto Fisher como Lindhal consideran el ingreso como el resultado de alguna fuente determinada; para el primero, el ingreso es el producto neto de bienes de capital después de eliminar la posibilidad de doble cuenta, y para el segundo es el producto *neto* después de deducir lo que sea necesario para mantener la fuente como al iniciarse el periodo.

Hicks⁷ define el *ingreso* diciendo que “es igual a las entradas” de un individuo (remuneración del trabajo o renta derivada de una propiedad). Si una persona no espera ningún cambio en sus condiciones económicas y cree que obtendrá un flujo continuo de recepciones monetarias, en una palabra, que recibirá cada semana por venir lo mismo que recibe los siete días que están transcurriendo, es razonable afirmar que esa cantidad es su ingreso. Pero si espera recibir en las semanas futuras una suma inferior a la que está percibiendo en la presente —que puede incluir salarios de un mes, o quizá el dividendo de unas acciones—, entonces no deben considerarse como *ingreso* todas sus entradas corrientes; podría admitirse que una parte es capital. En la práctica, señala Hicks, el objeto de los cálculos del *ingreso* es dar a la gente una indicación de la cantidad que puede consumir sin empobrecerse, en lo que, por cierto, sigue al pie de la letra a Malthus, quien en su libro *Definitions in Political Economy* (citado por Simons) dice que el *ingreso* es la porción del *stock* o riqueza que el que la posee puede anualmente consumir sin dañar sus recursos permanentes. Siguiendo esta idea de Hicks debe definirse el *ingreso* como el máximo de recursos que pueden ser usados en un lapso cualquiera y encontrarse al final de éste en una situación similar a la que se tenía al principiar el periodo. Consecuentemente, cuando un individuo consume menos, o lo que es lo mismo, cuando ahorra, confía en estar mejor en el futuro que en el presente, y lo contrario es válido si es que sus dispendios son mayores. De lo que se deduce que si al delimitar el *ingreso* se persigue el fin práctico de que sirva de norma a una conducta prudente, entonces el significado central del término consiste en ser el valor máximo que se puede consumir disponiendo, al final, de los mismos recursos.

En el enfoque de Hicks, contrariamente a lo considerado por Fisher y Lindhal, *capital* e *ingreso* son, en el fondo, la misma cosa, y el ingreso o el producto no es independiente de la fuente de la que se deriva.

Kaldor, continuando a Lindhal, se pregunta si la exclusión del “elemento

⁷J. R. Hicks: *Valor y capital*. Fondo de Cultura Económica, México, 1945.

extraordinario" (entrada) es importante desde el punto de vista de una definición de ingreso destinada a medir la capacidad gravable de las personas. Porque esta exclusión, sigue diciendo el autor, cumple propósitos muy específicos que ayudan tanto a contadores como a economistas, aunque en diferentes niveles, a llenar requisitos profesionales muy específicos. Así, al contador, cuyos propósitos son mostrar a los empresarios, en términos tan cercamente comparables como se pueda, los resultados *actuales* con los *esperados*, pues de esta manera hace posible que los propietarios —que en última instancia son los únicos capaces de decidir— determinen si la empresa llenó las expectativas en razón de las cuales ellos arriesgaron su capital, y por ello los profesionales de la contabilidad hacen que la definición del ingreso *ex-post* esté basada en una serie de prácticas usualmente aceptadas, pero arbitrarias, cuyo valor depende de su uso generalizado, es decir, de una aplicación segura y consistente. Por otra parte, el economista, desde un punto de vista social, proyecta su actitud sobre el ingreso, buscando un criterio que le sirva para diferenciar entre *acumulación real* —que pueda ser destinada a la inversión productiva— y *acumulación actual* (debida a cambios en las expectativas), y que es el resultado de una revalorización en un instante de tiempo. Consecuente con lo anterior, se encuentra que en forma importante los intereses de ambos profesionales —con cierto número de ajustes— van hacia el mismo objetivo, y que las prácticas contables pueden servir de base al cálculo del ingreso nacional.

Pero si, como dice Simons, la intención en toda esta discusión, que no habrá pasado inadvertida, es encontrar un metro que sirva para medir la capacidad gravable personal, entonces los problemas anteriormente esbozados y las preocupaciones de contadores y economistas tienen escasa importancia y el enfoque debe proyectarse hacia otros aspectos. Si se acepta que la base gravable está en el poder de gasto individual o en el incremento neto de sus recursos económicos, lo extraordinario de las ganancias (o pérdidas) no produce en ello la menor diferencia. Es evidente que esta capacidad no cambia si el hombre obtuvo su dinero en Las Vegas (Nevada, EE. UU.) o vendiendo abarrotes en un tendejón, y si se toma en cuenta que se trata de cobrar impuestos sin que tengan efecto sobre la conducta de quien paga, entonces las entradas inesperadas son la materia prima del gravamen. Como dice el profesor Pigou, "las entradas extraordinarias son los sujetos ideales de tributación, en su aspecto enunciativo".

Siguiendo, pues, esta línea de pensamiento se encuentra que la diferencia apropiada para el propósito de medir la capacidad impositiva no es entre entradas ordinarias y extraordinarias, o ganancias esperadas o inesperadas, sino entre incrementos genuinos o ficticios. Es decir, se vuelve a la proyección de Lindhal sobre *acumulación real*, que es un flujo o corriente continua en el tiempo o una revaluación en un momento dado; en ambos casos pueden

encontrarse utilidades fortuitas, que para el propósito señalado sólo serán tomadas en cuenta si son reales o verdaderas.

La revalorización de capital, asegura Kaldor, puede aceptarse como real siempre que signifique un poder incrementado de la riqueza en términos de compra de bienes, ya sea considerados como un *stock* o como un flujo (corriente). En un caso normal, una ganancia que representa comando incrementado en términos de uno, implica también al otro, pero hay ejemplos que determinan lo contrario, como es el caso de una baja general de la tasa de interés, que lleva a un aumento de los valores de capital; pero aunque implica mayor poder de compra de bienes de consumo, el flujo o corriente que proviene de los bienes de capital no se incrementa, lo que hace que ningún capitalista sea más rico que otro, puesto que no le da un alza del poder que puede ejercer sobre los bienes de capital. El caso opuesto puede considerarse si se presenta un aumento en el precio de las acciones ordinarias, sobre todo en época de inflación, puesto que la ganancia de los accionistas es genuina en relación con otros capitalistas.

Se sigue de lo anterior, continuando con el pensamiento de Kaldor, que una definición adecuada de *ingreso*, importante para fines impositivos, no puede ser la de *consumo* más *acumulación actual* —realizada— de capital, o la que elimina las *entradas inesperadas* —la contabilidad ideal—, sino *consumo* más *acumulación real* de capital; esto último con las correcciones que se obtienen por cambios en el nivel general de precios (de bienes de consumo), y por alteraciones en el nivel general de tasas de interés.

Si se acepta la formulación final de Kaldor, de que el problema de definir el ingreso personal, fuera de cualquier posibilidad de medición práctica, es un principio insoluble, se acabará por recurrir a dichas delimitaciones prácticas, lo que parece ser, en un sentido estricto, la solución a que llegan muchos tratadistas. Esto, como ya se dijo, para efectos de la definición de ingreso para fines fiscales, y aunque los conceptos académicos han tenido alguna influencia, como será fácil notarlo, la revisión que se hará aquí entre las varias definiciones de ingreso —de tres de ellas— no debe interpretarse como que descansan enteramente en conceptos académicos, sino más bien son de enumeración y que, de hecho, se ha aceptado como dado que lo que es o no es ingreso es evidente por sí mismo.

Entre los variados conceptos de ingreso se tomarán en cuenta, pues, tres de ellos, que tienen relación más o menos directa con los tres aspectos teóricos que se han considerado y que naturalmente servirán de base para los señalamientos teórico-prácticos que se tomarán en cuenta para llegar a la definición deseable, o por lo menos a la más positiva. Así, se considerarán: 1) *ingreso* como una corriente de bienes para el consumo; 2) *ingreso* como entradas recurrentes, y 3) *ingreso* como el agregado neto al poder económico individual en un periodo específico de tiempo.

De acuerdo con el primer concepto, que sigue estrictamente los lineamientos de Irving Fisher y cuya teoría sirve de base para la formulación y definición de *ingreso gravable* como el valor de bienes y servicios consumidos por un individuo en un periodo determinado, el ingreso individual es definido como consumo. La enumeración, con equivalencia monetaria, serán los gastos de los servicios obtenidos del trabajo del individuo y su familia, que sin remuneración se realizan para aumentar el propio confort y bienestar, así como el servicio rendido por los bienes de consumo durables en su vida útil. Siguiendo a Fisher, el ahorro y la compra de bienes de capital no forman parte del *ingreso gravable*, y los bienes de consumo durables serán gravados durante el periodo en el cual los servicios son obtenidos. Como señala Kaldor, este concepto de ingresos constituye una definición consistente y lógica del consumo y, como lo hace Fisher, sólo resuelve el problema eliminándolo, pues si se considerara el *ingreso* como *consumo* todavía quedaría el problema de definir al primero, y desde el punto de vista de la capacidad gravable individual —cuya delimitación da lugar a toda esta discusión—, si se acepta el *ingreso* como *consumo*, una parte importante de las entradas regulares de los grupos de ingresos altos, entre los cuales se concentra el ahorro, escaparía al impuesto sobre la renta, con grave sospecha de que la equidad —en el sentido que se ha considerado en esta obra— ha sido dejada de lado para favorecer a quienes menos lo merecen o necesitan.

Es evidente por sí mismo, y de general aceptación, que el ahorro implica incremento en el poder económico o en el comando sobre bienes —de capital y de consumo— y servicios, y por lo tanto constituye un elemento primordial para la capacidad de pago. Es más, si el principio que se analiza fuera aceptado como parte central del gravamen a la renta, en realidad este impuesto perdería su característica esencial y se transformaría en un tributo al consumo o al gasto. Por otra parte, si este principio de que el *ingreso* es una corriente de bienes para que el consumo fuera adoptado, se encontrarían problemas administrativos insolubles e insuperables para aplicar la base del impuesto a los renglones del ingreso real; por ejemplo, tal vez sería posible considerar el ingreso real obtenido de una casa propia, e imputar la renta de la misma, pero ya no tanto establecer el equivalente monetario de los servicios de otros bienes de consumo durables, y quedaría fuera de toda posibilidad el calcular los servicios prestados por la familia —las amas de casa— para incrementar el bienestar real.

El segundo de los conceptos, *entradas recurrentes*, ha sido defendido en la literatura económica por el profesor Carl Plehn,⁸ quien señalaba tres características del ingreso: *posibilidad de percibirlo, anticipada recurrencia y gastabilidad*. Aceptando estos tres aspectos, se enumeraban los posibles integrantes

⁸ Citado por Brownlee and Allen.

del *ingreso*, incluyendo sueldos y salarios, intereses y rentas, anualidades y pensiones y también dividendos de acciones de empresas. Considerando estos tipos de ingreso y que probablemente impliquen excedentes —en este caso lo sobrante del gasto en consumo—, se acepta que incluye el ahorro, aunque Plehn, por otra parte, define como no recurrentes las ganancias —o pérdidas— obtenidas en las transacciones de capital y las entradas por herencias y donaciones. Como es fácil observar, antes de señalar algunos otros aspectos de este concepto de *ingreso*, lo que se elimina del *ingreso* entendido como *entradas recurrentes* es el elemento extraordinario o inesperado; es decir, como Lindhal, se pretende un *ingreso ex-post* tan próximo al proyectado como sea dable, aun cuando se tenga que recurrir a medios arbitrarios, pero consagrados por el tiempo de su aplicación constante y congruente. Y a partir de esta ganancia inesperada como contrapartida de la recurrencia se debe encontrar la delimitación de ésta, considerando que la anticipada recurrencia en un periodo determinado de tiempo es un atributo esencial del *ingreso*, encontrándose aquí uno de los defectos de la elaboración del profesor Plehn, pues él nunca indicó el tiempo que debe transcurrir para que exista recurrencia, ni cuántas veces debe recibirse una cantidad para que sea recurrente; tampoco la *gastabilidad* —que seguramente se refiere a lo que puede consumirse *manteniendo el capital intacto*— puede considerarse solamente en aquel tipo de entradas que incrementan el poder económico personal, sino también los recursos que el propio recipiente incluye o acepta como *su ingreso*.

Por otra parte, las transacciones económicas que Plehn delimitó con tanta precisión no corresponden con toda evidencia al marco en el cual las colocó. Así, las ganancias —o pérdidas— por transacciones de bienes de capital pueden ser recurrentes cuando existen personas cuya actividad usual es realizar esas transacciones de capital; también en el caso de intereses y dividendos se presenta el aspecto opuesto, ya que pueden no ser recurrentes si es intermitente su recepción, o inclusive una sola vez en la vida de quien los obtiene. Estos y otros defectos hacen desembocar, para obtener una definición más satisfactoria, en el tercer concepto, o sea el incremento en el poder económico individual.

Bajo este concepto, cuyo propagandista más conspicuo fue Robert Murray Haig⁹ y que incluye todo lo que viene a aumentar el poder de compra de un individuo entre dos periodos, se consideran como ingreso: *entradas recurrentes*, herencias y donaciones, apreciación o depreciación de bienes de capital (sean realizados o no), y el valor monetario de los varios renglones del ingreso real —proporcionados por la familia sin remuneración—, considerados en el concepto *consumo* de ingreso. En esta delimitación lo importante se proyecta hacia el *incremento neto en el ingreso o en el poder económico* y no en la

⁹*The Federal Income Tax*. Nueva York, Columbia University Press, 1921.

forma de usar —o en no hacerlo— los recursos, ya sea que éstos sean donados, ahorrados o dilapidados en consumo suntuario.

Como se observa, este tipo de definición de *ingreso* corresponde a lo que Kaldor ha denominado un poder incrementado de la riqueza en términos de compra de bienes, ya sea considerados como un *stock* o como un flujo (corriente). También corresponde a la definición de Simons, que se formula como *la suma algebraica del valor de mercado de los derechos ejercidos en consumo, y el cambio en el valor de los derechos de propiedades, entre el principio y el fin del periodo de que se trata*; esta delimitación de *ingreso* como el incremento neto en el poder económico individual constituye el concepto más adecuado para la definición de la base de cualquier impuesto y, con las necesarias modificaciones, es actualmente, por sus aspectos económicos, políticos y sociales, el sistema que sirve a todas las legislaciones fiscales. Por supuesto, esta aceptación no implica que en la realidad, si se siguiera estrictamente este concepto de ingreso, no se encuentren dificultades administrativas casi insuperables en su aplicación; una de ellas estriba en la medición del “ingreso en especie”, otra en las dificultades, ya consideradas, de las ganancias —o pérdidas— de capital (recuérdese el problema de lo genuino y lo ficticio), y así sucesivamente.

Hasta ahora, se ha intentado encontrar una definición de *ingreso* o una fórmula que lo delimite, con fines claros de conseguir un patrón que permita medir con más o menos precisión la capacidad gravable individual, y que dé al Estado las bases para que su sistema tributario, además de darle la parte sustancial de sus ingresos, sea lo más equitativo y lo más adecuado para cumplir con sus fines de desarrollo económico y de incremento del nivel de vida de la población. Ahora bien, dentro de esta misma dirección, que por cierto ha merecido la más abundante literatura en la economía pública, se encuentran una serie de principios que al ser considerados a continuación se encontrará que son aspectos más bien de carácter filosófico-político, envueltos en proyecciones sociales y de moral pública, mientras que lo que es o no es ingreso fue una discusión —con todas sus deficiencias— económica. Aquí, de nuevo, aparece la diferencia entre ciencia económica y economía política.

Siguiendo a Somers, se estudiarán los cinco principios que mayor interés han despertado en los expertos en materia fiscal. Así, al establecer un nuevo gravamen se tendrá que tomar en cuenta —además de su impacto en todo el sistema impositivo— si se afecta a los que tienen u obtienen los mayores recursos; a quienes gozan de menos poder político —o tienen *más aguante*— y no protestarán; a los que percibirán mayor beneficio del gasto o se beneficiarán del empleo derivado de las inversiones gubernamentales, o a quienes llega el *ingreso obtenido* —por posesión de capital—, en contraposición con el *ingreso ganado* —por trabajo—, como lo denomina Simons. En el primer caso se está dentro del amplio campo de lo que se ha dado en llamar el *principio de capa-*

ciudad de pago, que norma y sirve de base a todos los sistemas fiscales, y al que define Somers diciendo que está en relación directa con el monto del ingreso o la riqueza de que dispone el causante, y que cuanto mayor sea ésta tanto más impuesto pagará —no en un sentido proporcional—, cualquiera que sea el beneficio que perciba del gasto de los fondos así obtenidos. Sin embargo, como dice Dalton, la capacidad de pago debe ser medida, y esta medición está en relación directa con el *sacrificio* que realiza el causante para liquidar sus impuestos, *sacrificio* que a su vez puede proyectarse de tres maneras diferentes: *sacrificio igual*, *igual-proporcional*, y *menor o mínimo sacrificio*.¹⁰ E. R. A. Seligman¹¹ dice que la capacidad de pagar gravámenes debe ser medida no solamente considerando la carga relativa que se impone sobre la riqueza que se posee, sino tomando en cuenta la facilidad con que se obtuvo dicha riqueza, y tal vez, debería agregarse, aceptando al *ingreso como un flujo o corriente*, y la relativa facilidad y el monto en que las entradas monetarias fluyen al bolsillo del causante. De todas maneras, la discusión de los tratadistas sobre cómo medir el sacrificio, sobre todo, cuando se le agrega el concepto de la declinante utilidad marginal del dinero, llevó, como en el caso del profesor Slade Kendrick, a una proyección del principio de capacidad de pago que podía servir para justificar aun un sistema o un tributo regresivo, cuando ateniéndose a lo dicho por Somers y Seligman este principio es el básico para considerar que los gravámenes deben ser tan altamente progresivos como sea posible, y que tiene como corolario una tendencia muy clara a lograr una más equitativa distribución del ingreso y la riqueza. Como ejemplos de tributos que se basan en el principio que se analiza pueden citarse los impuestos sobre la renta, al ingreso personal, el que grava la utilidad de las corporaciones, sobre herencias y legados, utilidades excedentes, artículos de lujo, y otros.

El principio de la *conveniencia* —para la autoridad fiscal— está basado en el deseo del Gobierno, que a veces aparece como natural, de obtener los mayores ingresos con un mínimo de dificultades, y como ejemplo característico puede citarse lo que Somers denomina “impuesto oculto”, que es el que grava a los fabricantes y naturalmente se refleja en forma inmediata en el precio. Como se indicó al enunciar este principio, se usa frecuentemente contra grupos desorganizados y que no cuentan con instituciones o, si las tienen, éstas no cumplen con su misión de ejercer presión sobre las autoridades hacendarias. Este principio, cuando es aplicado en forma amplia, resulta culpable de las graves deficiencias que se observan a simple vista en los sistemas fiscales de muchos países.

El principio del *beneficio*, también conocido como costo del *servicio*, con-

¹⁰M. Slade Kendrick: “The Ability-To-Pay Theory of Taxation”. *American Economic Review*, marzo 1939.

¹¹Citado por M. Slade Hendrick.

sidera que las personas y los negocios deben contribuir al erario público de acuerdo con los beneficios que perciben de la actividad gubernamental; o en otras palabras, que deben liquidar sus impuestos como un pago por los servicios recibidos. Si bien esta posibilidad existe para un tipo de actos del Gobierno, como el servicio postal y otros que serán mencionados posteriormente, la vasta gama de las actividades del Estado en la vida moderna sólo puede ser atendida a través de la tributación, que por definición es un pago en el cual no existe un *quid pro quo* directo con el causante, y por tanto la aplicación de este principio no podría ser general, ni siquiera en forma particular, ya que en los servicios que presta el Gobierno en forma directa, y por los cuales cobra un precio, siempre entra —y nadie podría discutir la validez de esta afirmación— una consideración de carácter general de los intereses de la comunidad.

Por lo que respecta a la imposición que obedece a lo que se ha dado en llamar el principio de *ocupación plena*, y que específicamente se refiere a gravámenes *promotores o inhibidores* —como también puede ser el caso—, más bien debería referirse a una de las metas de la propia economía pública, que es la de la estabilidad económica, pero al no considerar otros aspectos —como sería el caso en su formulación general— acerca de cómo se obtiene el ingreso, el beneficio que se deriva y la capacidad de pago, u otros, se ha admitido como un principio rector de la tributación. Como ejemplos señala Somers los gravámenes a las utilidades no distribuidas —para aumentar el consumo— y a las cuentas bancarias, y las disminuciones que se otorgan a los empresarios —en los Estados Unidos de Norteamérica— en sus pagos de desempleo, cuando las fluctuaciones de la ocupación son mínimas.

En la literatura económica entre los veinte y los treinta del presente siglo se consideró muy enfáticamente —ya se ha mencionado a Simons —la diferencia entre el ingreso del trabajo y el del capital, denominando al de éste último *ingreso no ganado*, reflejándose ello en la ley del impuesto al ingreso personal de los Estados Unidos, donde se otorgaba un crédito al ingreso producto del trabajo. Este principio, al que se denomina del *crédito por ingreso ganado*, ejerce su influencia sobre cierto número de tributos que tratan de gravar aquello que se denominó el elemento *inesperado* del ingreso, por las mismas razones que apuntaba Pigou, y que son impuestos como el de herencias y legados y el de utilidades excedentes, en épocas que no son normales, entre otras.

Para conocer las diversas fuentes de donde el Estado obtiene sus recursos —monetarios—, y estudiar las implicaciones prácticas que se derivan de los mismos, puede señalarse que existe un documento en el cual dichas entradas son consideradas, que es el *presupuesto*, donde no solamente se encuentran ingresos —en el sentido que se ha dado al término— sino que se registran todos los pagos que por cualquier concepto percibe la Tesorería, organismo receptor del Gobierno. Englobados en estos pagos puede citarse a los impuestos, prés-

tamos, subsidios o subvenciones de otras categorías gubernamentales, cargos por servicios administrativos y rentas administrativas, derechos (honorarios), licencias, beneficios especiales, multas, confiscaciones y caducaciones, ingresos de empresas gubernamentales, ventas de propiedades del Gobierno, intereses de valores propiedad del Estado, o venta de los mismos.

Por esta enumeración, que ni con mucho es exhaustiva, es dable observar lo variado de los ingresos gubernamentales y la amplitud del campo que abarcan, lo que por otra parte hace sumamente compleja la operación de darles una clasificación que obedezca a requerimientos mínimos de lógica, además de que los resultados de tan ardua tarea no justificarían, probablemente, los esfuerzos realizados. Sin embargo, se considerarán algunas características generales de los mismos, puesto que el uso de cualquiera de ellos tiene influencia decisiva en la política de ingresos del Estado y en su efecto sobre el bienestar de la comunidad; además, varios de ellos recibirán en esta obra un tratamiento mucho más amplio y profundo.

Por otra parte, Dalton intenta una clasificación empezando por hacer una distinción que se refiere a las *entradas* o *recepciones* en un sentido amplio, y que cubre toda la gama de pagos en efectivo que el Estado recibe, y la que se orienta en una dirección más estrecha y se refiere al concepto ordinario de renta pública, en un sentido de ingreso *esperado* o usual; la otra diferenciación importante es la que existe entre impuesto y otras fuentes de ingreso público que tienen un fin práctico. Esta última clasificación toma en cuenta que el *impuesto es una carga compulsoria* que impone una autoridad pública, y que su base la constituye la ausencia de un *quid pro quo* directo entre causante y autoridad; su contrapartida es el precio público, que es el cargo que realiza una autoridad por servicios específicos o por bienes entregados, incluyendo el uso de la propiedad pública, pudiendo delimitarse como pagos voluntarios que hacen personas que contratan, ya sea expresa, ya tácitamente, con el poder público. Con estos elementos, la clasificación daltoniana se proyecta en tres grandes grupos, siendo el primero el que se refiere al tipo de entradas que pueden considerarse bajo el rubro de *impuestos*: 1) impuestos propiamente dichos; 2) tributos e indemnizaciones, ya sea por guerras o de otras causas; 3) préstamos compulsarios; y 4) multas. En el segundo grupo, o sea el de los *precios*, se tiene: 5) pagos por rentas de propiedades públicas; 6) entradas de empresas de propiedad estatal y que tienen precios de competencia; 7) derechos o pagos por servicios, tales como el registro de un matrimonio, y 8) entradas por préstamos voluntarios. En el tercer grupo, que de hecho es residual, pues no puede englobarse en ninguno de los otros dos, se tienen otras cuatro fuentes de ingresos públicos: 9) entradas de empresas gubernamentales que no tienen precios de competencia, es decir, de monopolios estatales; 10) recepciones por "beneficios especiales"; 11) entradas por imprimir papel moneda, y 12) donaciones voluntarias.

Los impuestos —dice Poole— son una contribución compulsoria e irrecíproca hecha al Estado. Esto, que constituye una delimitación general, al enfrentarse a otras fuentes de ingreso del Estado presenta diferencias que no son tan acentuadas y que naturalmente dan lugar a confusiones. Existen gravámenes que se imponen para que los ingresos que se obtengan se destinen a prestar un servicio a un tipo particular de causantes, como es el tributo a la gasolina con propósitos de construir carreteras; otro aspecto lo constituyen los impuestos que se usan para inducir o eliminar actividades por parte del público, de los que podrían citarse tres ejemplos, como son un impuesto al gasto para estimular ahorros, gravámenes sobre existencias en efectivo y cuentas bancarias, para producir el efecto contrario, que es el de inducir a los causantes a gastar, y que se justifica en época de depresión, y las tarifas proteccionistas, para limitar o eliminar importaciones.

En las proyecciones teóricas que se hacen con respecto a los préstamos gubernamentales no se les considera como un ingreso en su sentido usual; sin embargo, en la realidad se encuentra que, en condiciones normales, el ahorro nacional se incrementa y para todos los efectos, principalmente el de la estabilidad, es necesario que dicho ahorro encuentre los canales de inversión que deben ser diversificados; uno de ellos, de los más regulares, lo constituye la deuda pública. Por otra parte, en la medida en que una nación se desarrolla, uno de sus corolarios es la existencia de un gran monto de empréstitos públicos, que presenta una característica *sui generis*, y es que en los últimos veinticinco años su tendencia es a un aumento constante.

Otra entrada que no aparece como regular y que, sin embargo, en la época moderna constituye una base segura de ingreso es la subvención o subsidio que un nivel gubernamental superior otorga a otro u otros, y que también, como en el caso de los préstamos gubernamentales, además de ser constante, tiende a aumentar en forma notable en los últimos años. Todas sus proyecciones serán consideradas al estudiar las relaciones fiscales intergubernamentales.

Las rentas administrativas se refieren a funciones de control del Estado, y su característica más importante es su incidentalidad, aunque, como en los dos casos anteriormente reseñados, su repetición los hace fuentes ordinarias de ingreso. Esto último, sobre todo, por los servicios que los estados y municipios —en una organización federativa— prestan a los individuos: registros de nacimientos, defunciones y matrimonios u otros actos, así como variadísimos servicios de inspección —restaurantes, peluquerías, fábricas— y otros actos que implican las funciones de control que, por prestar servicios al público, se realizan en multitud de empresas.

Se ha tratado de equiparar los *derechos* a los precios de mercado —en condiciones de competencia imperfecta—, con el argumento de que pueden cubrir el costo de producción del servicio que se presta. Cualquiera que sea la significación de esto último, es obvio que es difícil, si no imposible, tomar en cuenta

los varios costos implicados, señalándose solamente el de la maquinaria administrativa del Gobierno, como el elemento más complejo, entre otros muchos, además de que otras consideraciones —específicamente las funciones de control— son tenidas en cuenta para establecer el precio de un derecho, el cual es usualmente una cifra conveniente y en números redondos y que, por otra parte, casi nunca responde a los cambios en el nivel de precios o en el ingreso nacional. Los derechos son usados, en ocasiones, con el propósito de impedir la realización de algunos actos o actividades; así, los altos derechos por los permisos para cazar, como los que se cobran por autorizar la venta de licores, son ejemplos de primera mano.

Los otros aspectos de las rentas administrativas, tales como las *licencias*, se diferencian de los derechos en que se otorgan a tipos particulares de usuarios, como son pescadores y automovilistas, porque los servicios públicos que se les prestan no son divisibles. Los *beneficios especiales* son una aportación norteamericana que se cobra a los propietarios de terrenos, asegurando al poder público parte del incremento no ganado en el valor de la propiedad territorial que resulta de abrir una carretera, entre otras posibilidades. La *multa* es un cobro que realiza el Gobierno como punición de una contravención a la ley, y su diferencia del impuesto no es muy clara, pues si se toma como ejemplo una infracción por alta velocidad, cobrando la misma suma en cada ocasión, se está en el caso de un impuesto a la alta velocidad, pero si a cada infracción corresponde mayor pago, hasta llegar a la eliminación de la licencia para manejar, lo cobrado es claramente una multa. La *confiscación* es el acto público enderezado contra el propietario de bienes considerado culpable de una infracción a las leyes, y se presenta como una medida penal; por último, la *caducación* es el acto en que el Estado se apropia de bienes o de dinero que por alguna razón se encontraban en su poder, y en ella no existe reclamación adecuada o en el tiempo del propietario real.

Por lo que respecta a los ingresos de las empresas gubernamentales, que en la etapa moderna tienden a ser cada vez más importantes, en un intento de delimitación pueden considerarse de tres tipos: a) los que son *similares* —aunque no idénticos— a las rentas provenientes de los negocios privados; b) *instituciones monopolíticas* en las que el Estado obtiene un impuesto oculto, y generalmente sobre artículos o servicios de demanda altamente inelástica, cuyo ejemplo más conspicuo lo constituyen los monopolios de licores, cerillos y cigarrillos, prevalecientes en países europeos; y c) empresas que francamente cumplen con el aspecto enunciativo de lo que deben ser actos del Gobierno, y que prestan servicios u otorgan bienes que tienden a obtener una meta social o, en el caso de los servicios públicos, a atenuar los efectos que provocan las actividades, en este sector, de empresas privadas, sirviendo de ejemplo de primera mano —en México— la Comisión Federal de Electricidad.

Las demás entradas enumeradas, como rentas, ingresos por inversiones del

Gobierno en valores, y ventas de propiedades públicas —terrenos y sobrantes de guerras, entre otros—, no presentan ninguna característica diferencial de lo que es norma en este tipo de operaciones.

Otro aspecto de ingreso considerado por Dalton es la emisión dineraria que realiza el Estado que, aunque no es un tributo típico, en su efecto puede ser igual a un impuesto general sobre bienes y servicios, y que reduce el valor de la moneda.

La Organización de las Naciones Unidas, por conducto de su Departamento Fiscal, ha hecho una clasificación de los ingresos públicos con objetivos de análisis económico y administrativo, y señala tres grandes grupos: 1) ingresos tributarios e ingresos no tributarios; 2) impuestos directos y gravámenes indirectos; 3) ingresos procedentes de la cuenta de la renta privada e ingresos provenientes de la cuenta del capital privado. Se considera que la primera distinción entre ingresos tributarios y los que no lo son no presenta gran utilidad para el análisis económico, aunque sí es muy importante para fines administrativos. En general, las entradas no tributarias que tienen importancia son las obtenidas de empresas públicas —monopólicas o no— y cuyos efectos económicos es probable que sean análogos a los que producen los impuestos sobre mercaderías, tomando en cuenta las cifras del ingreso nacional, pues tanto los superávits como dichos gravámenes constituyen reducciones en las cuentas de la renta privada. Es importante, en consecuencia, cuando ello sea posible, separar las entradas percibidas por ingresos no tributarios, ya que éstos son originados en la función administrativa específica que realiza el ente público, a diferencia de los impuestos, que por definición se producen por actos y efectos de la política económica que en un momento dado desea proyectar el Estado.

El objetivo de la segunda diferenciación, es decir, entre gravámenes indirectos y directos, es establecer los tributos que van a sumarse en forma inmediata e inexorable a los precios de mercancías y servicios y los que no producen tal efecto, situación que puede aceptarse en su aspecto enunciativo y considerando las proyecciones económicas a corto y tal vez a mediano plazo no a largo plazo, donde todos los ajustes de la economía han tenido lugar. Otra forma de entender esta distinción está en los cálculos del ingreso nacional, en donde la diferencia se manifiesta entre costo de factores y precio de mercado, siendo el resultado el volumen de los impuestos indirectos. La utilidad de esta diferencia será mejor valorada si se observa que dichos tributos son clasificados en forma convencional; así se acepta como directos los gravámenes sobre el ingreso personal, sobre las corporaciones, utilidades excedentes y herencias y legados, y como indirectos los que se imponen como un costo sobre la venta de los bienes y servicios que gravan: ventas de mercaderías en general, derechos aduanales e impuestos al consumo.

Por lo que respecta a la tercera categoría, ésta se refiere, en lo general, a la

distinción hecha por Fisher entre capital e ingreso: el primero como un *stock* de bienes y el segundo como un flujo o corriente que emana del primero; así, los impuestos que gravan al capital o a su acumulación son considerados ingresos provenientes de la cuenta del capital privado —de acuerdo con la clasificación—, y como ejemplo pueden citarse los tributos a las sucesiones, los que suelen aplicarse —muy raramente— al capital, con objeto de estabilizar la moneda, y tal vez el gravamen a las transacciones de capital. Es evidente que si es posible establecer la diferencia de los ingresos que percibe el Gobierno, de la cuenta de transacciones de capital privado y aquellas con cargo a las transacciones corrientes privadas, sus beneficios se dejarán sentir en las posibilidades de análisis económico, como resultado de clasificaciones presupuestarias más homogéneas y reales.

La conclusión general que se deduce de este intento de clasificación de los ingresos públicos es que han servido para arrojar alguna luz sobre el tema, porque, como ya se señaló, muchas de las divisiones propuestas no dan los límites exactos, o cuando menos, claros, para diferenciar un ingreso de otro.

Poole dice que un gravamen es una contribución compulsoria e irrecíproca hecha al Estado, mientras que Ursula Hicks¹² lo considera un pago obligatorio del sector privado a los organismos gubernamentales, con el propósito expreso de servir para la satisfacción de necesidades colectivas, y Dalton —quien por cierto ha ampliado su definición— lo estatuye como una carga compulsoria que sobre los miembros de una comunidad impone el Estado, sin considerar el monto exacto del servicio otorgado al causante, y que no ha sido cobrada como penalidad por la comisión de un delito o contravención legal. Estas tres definiciones dan una delimitación bastante correcta de lo que es un impuesto, y a ella deben agregarse, naturalmente, otras generalizaciones, diferenciaciones y distinciones que harán más clara la percepción del fenómeno más complejo de la economía pública y su mayor productor de ingresos.

Ya se ha mencionado la diferenciación entre impuestos directos e indirectos como la cantidad que separa el cálculo del ingreso nacional, a costo de factores, del de precio de mercado; otra distinción, referida al causante o pagador del gravamen, es que el impuesto directo lo paga efectivamente la persona que la ley tributaria señala como sujeto del mismo, mientras que en el indirecto el sujeto es una persona y lo liquida parcial o totalmente otra, a través del mecanismo de los precios. Dalton y los tratadistas modernos consideran que esta distinción entre impuestos directos e indirectos es menos útil e importante de lo que se supone, basados sobre todo en los estudios que sobre impacto, traslación e incidencia se han realizado, y en los efectos económicos que a largo plazo producen los tributos, aspecto que se liga estrechamente con los problemas actuales de desarrollo, inflación, depresión y estabilidad. De

¹² Ursula K. Hicks: *Public Finance*. Pitman-Pub. Co., Nueva York, 1948.

acuerdo con la connotación común, se dice que lo indirecto se manifiesta en gravar transacciones de mercancías de cualquier índole y servicios prestados —menos los personales—, y lo directo califica al resto de los tributos; así, un impuesto sobre herencias y legados y a la propiedad raíz, es aceptado como directo, mientras que los que gravan la compraventa de mercaderías son claramente indirectos. Sin embargo, dice Dalton, las dudas aparecen cuando se piensa que las mercancías solamente difieren de las otras formas de bienes materiales por su durabilidad, y que la herencia sólo constituye un tipo especial de transacción. Dentro de este mismo razonamiento se ha dicho que es prudente mantener cierta proporción entre impuestos directos e indirectos, en la idea de que los primeros son pagados por los que poseen mayores recursos y los últimos por los que tienen menos. Haciendo a un lado la incidencia, es posible considerar que en los países desarrollados, y admitiendo que la mayoría de los gravámenes directos son progresivos, se obtienen mayores ingresos de los ricos que de los pobres, siempre y cuando la mayor parte de los ingresos tributarios del Estado provengan de impuestos a la renta, tanto de las personas como de las corporaciones.

Otra distinción es la de tributos sobre ingresos y capitales, que no debe confundirse con los impuestos pagados del ingreso o del capital. También se considera que existe diferencia entre los impuestos que gravan a la propiedad y los que recaen sobre mercancías, y aunque a primera vista podría proyectarse sobre los aspectos físicos —durabilidad— de ambas bases para la imposición, en realidad la diferencia se refiere a impuestos que se cobran periódicamente, en un caso, y a tributos que se obtienen por una sola vez en el otro, tratándose de propiedad en el primer caso y de mercancía en el segundo. Los gravámenes a esta última pueden ser específicos y *ad-valorem*, considerándose como base alguna medida física para los primeros, mientras que el *ad-valorem* se fundamenta en el precio.

Otra distinción se refiere a impuestos permanentes y gravámenes transitorios. Otra más, a tributos que gravan a personas y exacciones que recaen sobre las cosas; esta diferencia puede tener dos aspectos: el impuesto a personas puede ser per-cápita —igual para todos— o arbitrario, tomando en cuenta características especiales del causante, como la religión o el color de la piel. En lo que respecta al gravamen sobre las cosas se toman también —como en el caso anterior— ciertas peculiaridades del causante, que pueden ser su ingreso, el monto de los cigarrillos que fuma o la renta que paga; desde un punto de vista práctico, lo general es que los impuestos se paguen sobre las cosas y muy raramente sobre las personas. Esta última distinción, tal vez debido a un problema de semántica, ha dado lugar a un error muy común y que se refiere a que los tributos son pagados por las cosas, pues al afirmar que se grava al comercio, a las exportaciones o a la industria, se toma en cuenta el tipo de actividades o de bienes que servirán de base a la imposición que gravará a los

individuos que las realizan o los poseen, y no que sean dichas abstracciones las que paguen impuestos.

Existen gravámenes que presentan peculiaridades que merecen atención; dos de ellos, por diferentes aspectos, pueden citarse: el *impuesto del timbre* y los tributos a las corporaciones. En el primer caso se refiere a una manera especial de cobrar gravámenes que puede aplicarse —y de hecho se aplica en México— a todo tipo de exacciones y no a un tipo especial de impuesto, como podría sugerir su nombre; en el segundo, revisando con cierta minuciosidad, las diferencias que ofrece a primera vista desaparecen y lo que persiste realmente es un impuesto que grava un tipo especial de ingreso.

Aunque eliminado de la literatura impositiva casi en forma total, por las dos deficiencias fundamentales que presenta, referentes a que no otorgaría al Estado suficiente ingreso y a que tendería a una malísima distribución de la carga tributaria, el impuesto *único* no deja de ser considerado, sobre todo cuando aparece un gravamen al que más que una técnica de recaudación se considera una panacea. Así, al principiar la pasada década hubo una verdadera explosión sobre las excelsitudes de un tributo al gasto, hasta considerar la posibilidad de eliminar el sistema de impuestos múltiples; se decía que mejoraba el gravamen al ingreso en que no dañaría la capacidad o el deseo de ahorro, puesto que por definición no forma parte de la base del impuesto. Con anterioridad, y cuando la fama de mejor correspondía al gravamen al ingreso personal —que por lo demás todavía conserva—, era éste el que se consideró como el posible impuesto único, con dos salvedades: eliminar los ingresos pequeños y gravar las herencias al tiempo de su recepción, ya que por lo demás otorgaría al Estado el ingreso suficiente, y a través de la graduación, diferenciación y otras medidas, podría distribuir la carga tributaria entre los individuos en una forma deseable. Se llega con esto al origen moderno del impuesto *único*, pues considerando la renta de la tierra como la única auténtica, los fisiócratas propusieron un gravamen sobre ésta que eliminara todos los demás. Posteriormente, en las postrimerías del siglo pasado, el economista norteamericano Henry George revivió la proposición anterior, pensando que un impuesto único de este tipo significaría no gravar la producción industrial. Cualquiera que sea la argumentación, que, como se observa, no deja de tener sus aspectos positivos, además de las deficiencias consideradas como específicas, podría agregarse la evasión fiscal como otra situación insuperable.

Ciertos problemas administrativos, prácticos y legales deben ser considerados al mismo tiempo que se estudian los principios —que pueden denominarse filosóficos— de la política impositiva; así, el conocimiento del sujeto, objeto, fuente, base y tasas de los gravámenes, como la proyección de su impacto, la incidencia y traslación de los mismos, sin dejar de estudiar el rendimiento, la justicia y el costo administrativos, para llegar por último a los efectos econó-

micos y sociales que todo el sistema —o parte del mismo— tiene en la economía de una nación.

El Código Fiscal de la Federación¹³ define como *sujeto pasivo de un crédito fiscal a la persona física o moral, mexicana o extranjera que, de acuerdo con las leyes, está obligada al pago de una prestación determinada al fisco federal*. Aquí se habla de un *sujeto pasivo*, lo que supone la existencia de un *sujeto activo*, que podría resolverse recurriendo a Flores Zavala,¹⁴ quien señala que existen dos tipos de sujetos: el activo y el pasivo, constituyendo el primero, en el Estado mexicano, la Federación, las entidades locales (Estados, territorios y Distrito Federal) y los municipios. Para los efectos del presente estudio es, pues, *sujeto* el que según la ley, de una manera directa, es pagador de un impuesto. Sin embargo, para efectos del estudio económico, la aceptación legal de que es *sujeto* del impuesto el que realmente lo paga, apenas es el principio del proceso, pues el sujeto legal puede intentar hacer —y de hecho lo intenta siempre— que otro pague sus impuestos, y puede *tener éxito*, dependiendo de una serie de circunstancias enmarcadas dentro del proceso económico, del tipo de tributos y de las medidas que las leyes mismas adopten, aunque, como se ha dicho, esto último es lo menos importante. Existen ejemplos que afectan a todos los tipos de gravámenes, en los que los *sujetos* transfieren a otros su obligación impositiva.

Objeto del impuesto es la situación que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal. Wagner considera al objeto como la circunstancia en razón de la cual ha lugar al pago del tributo,¹⁵ y se ha dicho que el *objeto* generalmente da nombre al gravamen respectivo.

Fuente es el monto de bienes (en su doble acepción de riqueza o ingreso) de donde se obtiene lo necesario para pagar el impuesto.

Base del impuesto es la cantidad sobre la que éste se determina, o sobre la que cae el tributo. A la base del gravamen se llega partiendo del sujeto, cuya obligación es disminuida al restarle las exenciones y deducciones permitidas por la ley; como se observa, es también un concepto jurídico que puede presentar diferencias desde el punto de vista del análisis económico. Las *exenciones* se refieren a personas o transacciones que por diversas razones la ley tributaria considera que no deben pagar el gravamen de que se trata; las *deducciones* son disminuciones a la base del impuesto, que la ley otorga por razones administrativas, de equidad o prácticas.

Tasa o cuota es el monto del impuesto —usualmente expresado como por-

¹³Que rige para la República Mexicana a partir de 1967. Art. 13.

¹⁴*Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*. Ed. Porrúa, México, 1955.

¹⁵Definición y citas tomadas de Flores Zavala, *op. cit.*, p. 100.

centaje— que es pagado por unidad de base. Las tasas pueden ser regresivas, proporcionales, progresivas y degresivas.

Tasa regresiva es aquella que decrece mientras la base se incrementa.

Tasa proporcional es la que permanece constante cuando la base se incrementa.

Tasa progresiva es la que se incrementa cuando la base se incrementa.

Tasa degresiva es la que se incrementa, pero en forma menos que proporcional cuando la base se incrementa, o en la que la aceleración del incremento de la tasa tiende a disminuir.

Las consideraciones prácticas en muchas ocasiones atemperan, si no es que modifican, los principios ya considerados sobre qué tributos corresponden más a aspectos mínimos de justicia y viabilidad impositiva, y se dejan guiar por el principio que se denominó de la *conveniencia*. Así, cuando la consideración primordial la constituye el *rendimiento* del impuesto a usar, que por otra parte es bastante usual, puesto que en la economía pública las necesidades a satisfacer por el Estado son cada vez mayores, los resultados estarán dados por el monto recaudado, y el éxito del gravamen usado estará en razón directa de dicha cantidad. Sin embargo, ésta es una proyección bastante simplista de la realidad, puesto que el deseo y la capacidad de trabajar, ahorrar e invertir puede ser lesionado por tasas desproporcionadas y el resultado final producirá recaudaciones menores —o cada vez menores— que las presupuestas, y dañar gravemente a todo el proceso económico. Es decir, si bien el *rendimiento* es un propósito fundamental —en el aspecto financiero de la imposición—, ya que el Estado necesita de los recursos para proporcionar los satisfactores indispensables, deben considerarse en cada gravamen una serie de aspectos que a su vez se reflejan en todo el sistema, el que debe llevar —como ya se ha repetido— propósitos que tengan por meta los altos objetivos que se ha señalado el Estado en materia económica.

La *justicia* y la *equidad* deben normar los criterios de los administradores de impuestos, aunque esto no es siempre así, como ya fue señalado al considerar el principio de la *conveniencia*, porque, como dice Somers, un legislador de tipo maquiavélico puede hacer creer al pueblo que el sistema impositivo es equitativo, cuando lo que hace es utilizar *impuestos ocultos*, como los que se usan en el punto de fabricación, que disimulan la verdadera naturaleza del gravamen. Sin embargo, no siempre se obtienen resultados favorables, pues los individuos pueden encontrar injusticia en las leyes impositivas y la evasión hacerse de tal magnitud que el abandono del tributo sea el resultado, como efecto de las presiones políticas y de las perturbaciones económicas que se produzcan.

Otro aspecto administrativo importante es el costo de recaudar graváme-

nes, puesto que es evidente que a mayor gasto menor rendimiento, pero también es expresión de mayores problemas en el control del causante, que deben estudiarse como parte muy importante del propio tributo. Un ejemplo lo constituyen los aranceles, cuyo costo de recaudación es alto en todo el mundo, pues buena parte del tiempo y del esfuerzo están destinados a no cobrar, es decir, a no permitir la entrada de las mercancías que no se desean.

Ya se ha señalado que las leyes impositivas, al definir el sujeto, parecen determinar quién paga el gravamen, pero que por medio de los fenómenos económicos el individuo —o la entidad moral— trata, y lo consigue en la mayoría de las ocasiones, de que otros hagan el entero al Estado. Al tratar de conocer quién es el pagador real de los tributos se desemboca en los conceptos ya mencionados de *impacto*, *traslación*, *incidencia* y *efectos económicos*, cuyo análisis puede llevar alguna luz al problema. El *impacto de un gravamen* —dice Somers— es el punto donde la ley impone la exacción, definición similar a la del sujeto del tributo y que, por supuesto, está de acuerdo con la connotación legal o jurídica del término. El autor mencionado señala que el único criterio para no cometer errores acerca de quién recibe el *impacto* lo da la ley tributaria, puesto que es fácil equivocarse porque en muchas ocasiones quien recibe el dinero y lo entrega físicamente al Gobierno no es el que sufre el *impacto*, sino que únicamente actúa como agente recaudador del Estado, hecho que tiene su manifestación en los impuestos a la gasolina y a la renta de las personas físicas. Como ejemplos de similitud entre *impacto* y *pagador* están los gravámenes a las corporaciones y el del seguro del desempleo. Al analizar el efecto del *impacto* de los impuestos sobre la asignación de recursos productivos, la distribución de ingresos, la estabilidad y el desarrollo económico de una comunidad, se llega a estudiar dicho efecto en función de su proyección sobre los precios relativos de los productos obtenidos, así como de los agentes productivos que sirvieron para manufacturar dichos bienes y servicios; se dice que un gravamen ha sido *trasladado* cuando cambia el nivel de precios. Esta *traslación* del impuesto, que Somers define como el *proceso por medio del cual se fuerza a otra persona a pagarlo*, puede ser hacia adelante o *protraslación*, cuando los compradores de los bienes y servicios que la unidad productiva vende, pagan precios más altos por dichos bienes y servicios; o, por el contrario, si son los proveedores de bienes y servicios que la mencionada unidad económica utiliza los que reciben menor precio, entonces se dice que la carga fiscal ha sido trasladada hacia atrás, o que ha habido *retrotraslación*; la diferencia entre *protraslación* y *retrotraslación* está dada porque la primera se obtiene a través del *vendedor*, quien decide aumentar el precio del producto —si puede—, mientras que la *retrotraslación* depende del *comprador*, quien adquiere bienes —materias primas— y servicios —mano de obra— a menor precio del que prevalecía antes del impuesto.

Para los efectos de estudiar la traslación se considerará a la empresa —o

firma—, al propietario de recursos productivos y al consumidor, tratando de estimar su reacción ante cambios en su situación económica, asumiéndose que cada uno de ellos tenderá a obtener una posición preferente, pues esta presuposición en relación con la actitud racional de las unidades económicas es básica para el análisis de la mencionada traslación. La empresa tiene que tomar decisiones con respecto a la compra de bienes y el alquiler de servicios para fabricar los productos que vende; tiene también que determinar qué producir, cuántos y cuáles agentes productivos emplear, cuáles técnicas usar, así como un pronóstico para la futura demanda de sus manufacturas y de la oferta de recursos productivos; es decir, al decretarse un nuevo gravamen la empresa tendrá que analizar la demanda de sus productos en el mercado, o sea en forma inmediata, a corto y a largo plazo; por otra parte, tendrá que considerar si se encuentra en un mercado de competencia perfecta, imperfecta u oligopolio con respecto a sus mercaderías, así como la situación que en este último caso priva en relación con los agentes productivos. Además, dentro de este cuadro, la firma tiende a maximizar las futuras ganancias, asumiéndose que ha obtenido la mejor posición posible antes del nuevo impuesto, y que éste, al variar sus condiciones, obligará a la empresa a ajustar sus operaciones para llegar a una situación preferente, como antes de que el gravamen fuera usado.

El propietario de los recursos productivos y el consumidor están interesados —por definición— en llegar a una posición preferente. En el primer caso procurará que su capital le otorgue las máximas posibilidades de su venta o alquiler, y si se trata de mano de obra, combinará el ingreso real y el ocio hasta llegar al mismo punto que la otra unidad ya mencionada. Además, estos factores de la producción también se encuentran en la misma situación adecuada antes del tributo, y tienden a obtenerla después de que éste sea decretado. La unidad de consumo determina cómo distribuir su ingreso en la compra de bienes y servicios, tratando de llegar a una posición que sea la mejor dadas las circunstancias. De todo esto se deduce que la empresa tratará de protrasladar el impuesto por medio del aumento de precios al consumidor, o de retrotrasladarlo por la reducción de los precios de compra de los recursos productivos, los que a su vez retrotrasladan en la medida que pagan menos por los bienes que adquieren, y protrasladan a través del incremento de sus precios de venta, mientras el consumidor retrotraslada al reducir los precios de consumo. Al introducir la variable tiempo se tiene que la protraslación y la retrotraslación pueden manifestarse en el periodo de mercado, o sea con la oferta existente de bienes a corto plazo, o con la oferta futura de bienes manufacturados con determinado equipo de producción y a largo plazo, como resultado de un cambio en la capacidad de producción.

Se ha señalado en repetidas ocasiones que la traslación de un impuesto se efectúa en un mercado por medio de las transacciones de bienes y servicios y se manifiesta en las alteraciones de precios. Por definición, el equilibrio de

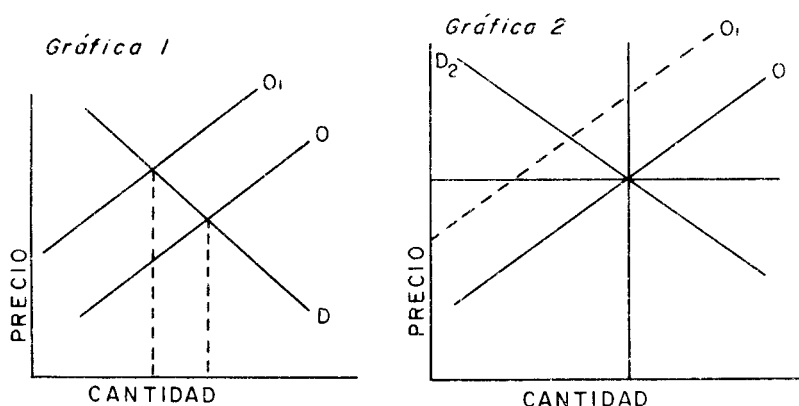
mercado existe solamente cuando la demanda y la oferta se igualan; consecuentemente, un cambio en el precio de una mercancía es determinado cuando se producen alteraciones ya sea en la oferta o en la demanda del bien o servicio de referencia, lo que hace que el estudio de la traslación se transforme en una investigación que permita conocer los cambios en la demanda y en la oferta provocados por un tributo. Un resultado puede ser que un gravamen cobrado a un vendedor reduzca su ingreso, a no ser que lo induzca a mover su curva de oferta hacia arriba, protrasladando el impuesto al comprador; si, por otra parte, esta última posibilidad no se presenta y dicho vendedor no absorbe la disminución, un incremento en el precio del bien o servicio y una reducción en el monto de lo vendido serán el resultado.

Cabe señalar que no todas las transformaciones de los precios pueden ser atribuidas a que un impuesto ha sido trasladado, puesto que los cambios en el gusto y en la técnica pueden llevar al mismo resultado, o anular u operar en dirección opuesta a un gravamen; es decir, que todavía es necesario demostrar que los precios son diferentes de lo que hubieran sido en ausencia del impuesto.

Algunos tratadistas han considerado que el análisis de la traslación se transforma en un estudio de la teoría de la formación del precio, de los problemas de establecer las curvas de oferta y demanda, su relativa elasticidad, así como de consideraciones temporales sobre el tipo de mercado —de oferta momentánea, a corto plazo y a largo plazo—, del costo de producción y de la organización empresarial prevaleciente, que también determinan mercados de competencias perfecta, monopolística o de otros tipos. Si se considera un impuesto por unidad de producción, cuyos aspectos generales no difieren de un gravamen *ad-valorem*, y se acepta la existencia de la competencia perfecta en una situación que se ha dado en llamar oferta de mercado, inmediata o instantánea, la respuesta de los empresarios al gravamen sobre sus productos será la de absorberlo totalmente, puesto que por definición no tienen ningún control sobre el precio. No sucede lo mismo en el plazo corto, ya que aquí se acepta el tiempo necesario para que los empresarios reduzcan el envío de los bienes gravados al mercado, además de disminuir la producción, y como se trata de mercados de competencia perfecta, en la medida en que los empresarios traten de equilibrar su más alto costo marginal con el precio tendrán que protrasladar y retrotrasladar; la menor producción, al reflejarse en un aumento de precio, determinará también una caída de la demanda de los factores de la producción, y en la medida en que ello signifique baja de precios de los mismos hará que el impuesto sea pagado tanto por los consumidores como por los propietarios de los recursos productivos, en especial la mano de obra que se encuentra laborando para la producción de la mercancía gravada. La retrotraslación puede causar un fenómeno peculiar que depende de la elasticidad-ingreso de un bien cuyo consumo se encuentre muy difundido y el cual, al ser fuertemente gravado—en las condiciones de plazo corto y competencia

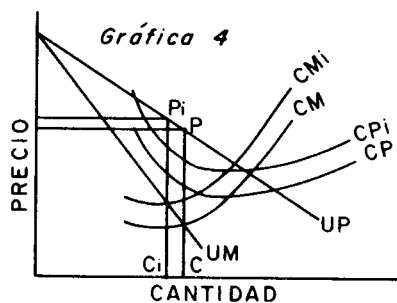
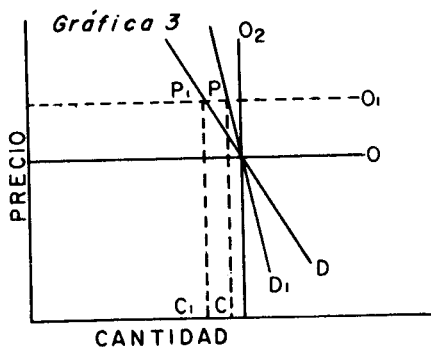
perfecta—, determinará factores de la producción sin ocupación y, por supuesto, sin ingreso, causando un cambio en la curva de demanda y una baja inducida en el precio.

Al observar el plazo largo se debe considerar que la oferta se reduce más aún al salir de la industria cuya mercancía se grava un número de empresas adecuadas para que el precio aumente, hasta que toda la rama que permanece produciendo obtenga utilidades normales. Como ya se señaló, al establecer las curvas de oferta y demanda puede analizarse la traslación, puesto que son las relativas inclinaciones de dichas curvas de la mercancía gravada, las que determinan la importancia de la reducción de la producción, y en consecuencia la dirección de la traslación. Así, el cuadro 1 sirve para representar gráficamente el efecto de un gravamen sobre una mercancía, en el plazo largo y en un mercado de competencia perfecta:



En la figura 1 se observa que ha disminuido la cantidad adquirida en el monto adecuado para que el precio absorba el tributo, que es lo que significa el éxodo de empresas impulsando la curva de la oferta hacia arriba. En el cuadro 2 se observan tres curvas de demanda y el efecto que sobre ellas produce un cambio de la oferta: en el primer caso, o sea de demanda elástica (D), no habrá cambio en el precio y se reducirá la cantidad vendida; en el de demanda inelástica no sufrirá cambio la cantidad de mercancía vendida, mientras que el precio subirá hasta incluir el impuesto; en la tercera posibilidad el efecto será intermedio, es decir, el precio subirá, pero no tanto, y la cantidad vendida bajará, pero no igual que la demanda elástica. En la gráfica 3 se consideran las mismas situaciones, solamente que aplicadas a la oferta, siendo perfectamente horizontal en la primera y vertical en la segunda. En el caso de una oferta totalmente elástica (O), la inclinación de la demanda no ejerce ningún efecto

en el precio, puesto que éste tendrá que absorber el gravamen, y sí sobre la cantidad vendida, que dependerá totalmente de la curva de dicha demanda, mientras que en el caso de una oferta vertical o inelástica (O^2), que además es la situación de oferta de mercado, el impuesto no tendrá efecto alguno ni sobre la cantidad vendida ni sobre el precio, pues se considera aquí que el gravamen es retrotrasladado hacia los recursos productivos, que además no pueden emigrar, pues son factores de producción totalmente especializados.



En la gráfica 4 se eliminan las condiciones de competencia y dicha figura puede servir como ejemplo tanto para la competencia monopolística como para el monopolio total. Como puede observarse, se ha aceptado una curva de demanda fija para el bien gravado, cuyos costo marginal —incluyendo naturalmente el impuesto— e ingreso marginal intersectan la curva mencionada, más a la izquierda que la anterior situación de equilibrio; esto significa, en términos simples, que las empresas se enfrentan al aumento tributario con una baja en la producción y un incremento en el precio, el que depende del tipo de curvas de demanda y de costo, lo cual, ejemplificado en el cuadro que se estudia, presenta una protraslación, pero no completa, puesto que los costos marginal y medio suben más que el precio a que se vende el producto al comprador. Como se observa, sigue siendo válida la afirmación de que el efecto inicial de un gravamen es elevar las curvas de costo.

La competencia monopolista, que como su nombre lo indica establece una situación intermedia entre la competencia y el monopolio perfectos, tiene dos características esenciales, que son la diferenciación del producto —lo que le otorga cierto grado de control sobre el precio— y una curva de demanda casi horizontal o elástica, lo que determina que en el análisis a corto plazo los precios tiendan a aumentar en forma moderada, y a la larga el ajuste se produzca con el éxodo de algunas empresas de la industria.

Otro aspecto de tipos de mercado controlados es el referido a los oligopolios, situación que, debido a la indeterminación de lo que hará cada empresa, ofrece la mayor dificultad para la proyección de la traslación. En primer término se puede considerar la posibilidad de que cada firma ajuste su política de precios basada en suposiciones —que se suponen lógicas— sobre lo que harán los demás empresarios de la rama, lo que determinará una variedad de situaciones que en última instancia harán imprevisibles los efectos, en el precio, de un impuesto; el segundo aspecto se refiere a que si el número de oligopolios es reducido y de igual fuerza, un gravamen sobre las ventas —por ejemplo— los afectará a todos por igual, y en consecuencia, conscientes de su poder sobre la oferta, aumentarán el precio y disminuirán la producción; y la tercera posibilidad se basa en que dos o tres empresas sean superiores a las demás y entonces seguramente su dominio sobre el precio reflejará una actitud similar de la rama industrial: *traslación total del impuesto*.

Sin embargo, y para hacer más aleatoria cualquier generalización en una situación de oligopolio, si los empresarios en estas condiciones tienden a maximizar su utilidad, como es el caso de la actitud del monopolio, entonces un tributo a la producción podría no ser trasladado totalmente; al aumentar el precio de un bien, lo natural es que disminuya su demanda, hecho que puede ser agravado por la sustitución de dichas mercancías por bienes y servicios que no han sido tocados por la imposición, lo que determinará una reducción mayor en la adquisición del bien gravado, y probablemente una disminución en su precio de venta; en este caso la respuesta al impuesto puede ser, inclusive, la de no aumentar el precio, o hacerlo en forma moderada, ya que las condiciones de la demanda se proyectarán sobre la utilidad, que no será la máxima dadas las situaciones prevalecientes.

En páginas anteriores, al tratar de determinar quién es el pagador real de los impuestos, se mencionaron cuatro aspectos: impacto, traslación, incidencia y efectos económicos; los dos primeros desembocan naturalmente en la *incidencia*, que puede definirse como el hecho económico que determina al *pagador final* de un gravamen (Somers dice que es el último lugar donde descansa el tributo). Ahora bien, es evidente que al hablar de traslación se considera la actitud de todos los individuos, que tratarán que alguien más pague sus impuestos; ello lleva inexorablemente a la incidencia, pero si se es consciente con el análisis podría considerarse que si la traslación presenta tres etapas: mercado, corto y largo plazo, pudiera ser que en la incidencia también tuviera que admitirse la existencia de diferentes pagadores, de acuerdo con el tiempo que transcurriera; lo anterior, además de complicar el procedimiento, haría indeterminado cualquier estudio sobre la incidencia. Consecuentemente, se tomará un plazo suficientemente largo que permita considerar todas las posibilidades de traslación, pero no tan largo que elimine a los actores del drama y haga intervenir a la historia económica.

Es pues, obvio, que al hablar de pagador final ya se han considerado todas las posibilidades que afectan a la producción misma, desde la entrada o salida de empresas a la rama productiva de que se trata, hasta los cambios absolutos en la producción de bienes y servicios que se reflejen o tengan influencia en su precio, pues debe recordarse que la traslación es, en última instancia, un cambio en los mismos, o mejor dicho, la teoría de la traslación está basada, enteramente, en resolver los mismos problemas en que se incurre al estudiar la formación de los precios.

Considerando los aspectos mencionados se conoce al pagador final de un gravamen, pero de acuerdo con la división tetrapartita falta por analizar los *efectos económicos*; ahora bien, al hablar de estos últimos podría pensarse que los otros tres, es decir, el impacto, la traslación y la incidencia no son fenómenos económicos; en realidad al hablar de efectos económicos se pretende ampliar el análisis en tal forma que abarque todas las implicaciones que un impuesto determina. Somers considera que estos efectos amplios lo son sobre el *consumo y el nivel de vida, la producción, los negocios y la ocupación, el ahorro y la formación de capital, las fluctuaciones y el progreso económico*, y que probablemente no exista una respuesta única, ya que el número de variables económicas que intervienen hace posible esperar efectos diversos en condiciones que, siendo aparentemente iguales, no lo son en la realidad.

Lo anterior parece llevar, al demostrar lo complicado que es el análisis de la traslación e incidencia de los tributos, a la proyección simplista de que si en última instancia los gravámenes tienden a difundirse en tal forma que el afirmar que un impuesto lo pagan *todos* no es tan descabellado; entonces es un ejercicio mental inútil el resolver el problema. Además de que lo complejo de una situación no determina que no trate de solucionarse, parecería absurdo, al hablar de un nuevo tributo, que no se intentara conocer quién lo va a pagar en primera instancia, o en qué proporción afectará la oferta y la demanda de ciertos bienes, y que se pasara a analizar su efecto sobre el ingreso nacional o alguna otra de las grandes magnitudes de la economía. No deja de ser importante citar las palabras de Paul A. Baran, quien al referirse a cierto concepto económico señaló lo siguiente: "lleva sin duda consigo algunas posibilidades de error, y al aclararlo ni las definiciones simples ni las mediciones refinadas pueden sustituir al esfuerzo analítico y al juicio racional. . . es mejor tratar en forma imperfecta lo que es sustancial, que llegar al virtuosismo en el tratamiento de lo que no importa".¹⁶

Para el estudio de la traslación e incidencia de los impuestos, así como para precisar el resultado de los efectos económicos, y además con relación a la

¹⁶P. A. Baran: *La economía política del crecimiento*. Fondo de Cultura Económica, p. 39, México, 1959.

equidad y justicia en el cobro de los tributos, se usa el concepto de *excedente económico*; aunque los especialistas en la materia prefieren cambiar este término por el de *renta económica*, en este libro y para el análisis parcial del equilibrio, es decir, el tratamiento de un solo impuesto, se le seguirá usándolo, considerando que se trata de un pago en exceso de lo que sería estrictamente indispensable —dada la relación costo-precio— para adquirir un bien o un servicio u obtener un factor de la producción. La razón para que se cambie su denominación a excedente económico es que se confunde con los pagos por rentas ordinarias; pero se eliminaría una confusión para crear otra, pues en la literatura económica moderna se entiende como *excedente económico* (real) la diferencia entre la producción real generada por la sociedad y su consumo efectivo ordinario. Obsérvese que se trata de una diferencia de matices, pues en el primer caso se trata de superávit económico en el análisis parcial, mientras que el excedente económico implica el superávit total de la comunidad en un periodo determinado.

La diferencia entre *renta* y *cuasi-renta* económica estriba en que la primera sólo se aplica a la tierra, considerando que ésta no puede ser producida y que su fertilidad varía en *forma pronunciada*, por lo que la renta es constante para las mejores tierras, mientras la *cuasi-renta* es temporal, puesto que pueden crearse los factores que la han producido, con lo que deja de existir; en este caso se encuentran las tierras no agrícolas —industriales y comerciales—, cierto tipo de activos fijos y el esfuerzo humano, entre otros. Esta referencia a la *renta* o *cuasi-renta* y al *excedente económico* tiene relación estrecha con dos aspectos importantes que se señalaron al intentar precisar el concepto de ingreso: las entradas inesperadas y los efectos que en la actividad económica producen los gravámenes. Pigou, al determinar lo que debe considerarse como ingresos no esperados, los señalaba como la base ideal para cualquier tributo, mientras que Somers afirma que la renta económica puede ser canalizada en su totalidad hacia las arcas públicas sin ninguna consecuencia económica, pues si se trata de trabajo humano el individuo continuará prestando sus servicios o realizando su actividad, ya que por definición obtiene más que en otras actividades; si es de unidades industriales, el gravar este tipo de ganancias no determinará cambios en la producción, ni emigración hacia otras ramas productivas. El uso del impuesto a las utilidades excedentes durante la guerra —y posteriormente en las actividades normales— ha sido recomendado por los técnicos en la medida en que sea posible que grave únicamente los ingresos inesperados, ya que así no producirá efectos indeseables sobre los inversionistas, que continuarán con los planes establecidos.

Si de este análisis parcial de la renta económica se pasa al general referido al *excedente* que produce la sociedad, se encuentra que ambos análisis se complementan —como sucederá en muchos aspectos de la economía pública—, y que este exceso entre lo producido y lo consumido sigue constituyendo la

base ideal para la imposición, tomando en cuenta que el Estado debe canalizar, con técnica y eficiencia, aquellos recursos que promoverán el desarrollo, la estabilidad y el mejor uso de los recursos productivos, procurando producir los menores efectos negativos en el sector privado.

Al terminar este examen del ingreso gubernamental y las generalidades acerca de su sector más importante, que es el de los tributos, se considera necesario no dejar inadvertida la insatisfacción y la duda de muchos economistas —al iniciar el estudio específico de los impuestos— en el análisis del equilibrio parcial para el conocimiento de los efectos de los gravámenes, sin tomar en cuenta siquiera, en forma explícita, los efectos de los egresos que los fondos recaudados presuponen. En descargo —que puede no ser suficiente— se señala que los gastos fueron considerados ya en estas páginas, y que se tratará de visualizar el conjunto en el resto de los capítulos (principalmente en política fiscal). Por otra parte, es imposible, en forma didáctica, dar un tratamiento de un aspecto tan complejo en que se consideren al mismo tiempo todos los factores de la problemática relativa.

Impuestos al ingreso (personal y sobre sociedades). El impuesto al ingreso personal, o a la renta individual, como se le conoce en muchos países, constituye, con el tributo que grava el ingreso neto de las corporaciones, la espina dorsal de los sistemas tributarios de casi todas las naciones. Se le conceptúa como la forma más apropiada para obtener ingresos y el que obedece más a la capacidad de pago de las personas, distorsiona menos las relaciones económicas —trabajo, ahorro, inversión—, toma más en cuenta las condiciones individuales del causante y se ajusta más estrictamente a la equidad y justicia impositivas, al grado que un tratadista lo denominó el gravamen democrático por excelencia, y presenta, como corolario, flexibilidad intrínseca que determina que los ingresos gubernamentales se contraigan o se expandan más rápidamente que las entradas personales brutas, sirviendo de indicadores precisos para las coyunturas económicas.

El uso de este gravamen o de formas de imposición muy parecidas es mucho más antiguo de lo que comúnmente se acepta. Exacciones en que se consideraba alguna forma de ingreso personal aparecen en los hebreos y en los hindúes, como lo mencionan la Biblia y las historias primitivas de estos últimos. Tributos directos tomando en consideración el ingreso y pagados con regularidad se encuentran en el Imperio Romano; en la Edad Media, algunos principados gravaban las entradas personales, y en 1435 fue introducido en Inglaterra un impuesto progresivo al ingreso, que tuvo corta duración y que exaccionaba con una tasa básica de $2\frac{1}{2}\%$, elevándose hasta un máximo de 10% para los ingresos mayores de 200 libras. En 1601 los colectores de impuestos incluían con frecuencia el ingreso de ciertas ocupaciones como gravado dentro del tributo sobre la propiedad.

Seligman¹⁷ señala tres ejemplos importantes en materia de imposición al ingreso personal, y son el de la República Florentina en Italia, el de Francia algunos años antes de la Revolución, y sobre todo el de Inglaterra, que con William Pitt en 1799 y bajo las graves circunstancias de las guerras napoleónicas introdujo el primer moderno impuesto personal al ingreso, que fue enforzado hasta 1815, año en que se derogó. Tal vez sea importante considerar que el tributo a las entradas individuales fue usado y sus características más importantes fueron introducidas en épocas de graves problemas financieros para los estados que lo necesitaron. En 1842 se recurrió de nueva cuenta a este impuesto por Peel, como sustituto para gravámenes aduanales motivados por las leyes del maíz. Siguió subsistiendo el tributo y se trató de repelerlo en 1874, fracasando Gladstone en tal intento. Sin embargo, la contribución se transformó realmente en progresiva en 1906.

En los Estados Unidos de Norteamérica, a partir de 1643, algunas de las colonias usaron ciertas formas de tributación directa personal, pero cayeron en desuso y fue hasta la Guerra de Secesión que llevó a la imposición de un gravamen sobre ingresos (1861), cuando fue eliminado, en 1872, para ser de nueva cuenta usado en 1894 e imponerse en forma definitiva en 1913. En 1909 fue instituido un gravamen sobre utilidades de empresas, que para eliminar la dificultad constitucional de los impuestos directos fue cobrado por el privilegio de hacer negocios. En este país la furia con que se debate sobre el impuesto al ingreso personal llega hasta nuestros días, y bastará citar dos opiniones para ejemplificar esta discusión: en 1920, J. A. Hobson¹⁸ señaló que el gravamen a que se hace referencia es lo más cercano a un impuesto que grave excedentes, y en consecuencia es el mejor sistema de eliminar la incidencia que es *característica de los gravámenes que forman parte del costo*, y Dickerson and Stone¹⁹ dicen que, de hecho, existen aquellos que arguyen que las tasas progresivas y el propio gravamen son sostenidos por intereses comunistas y están basados en la filosofía marxista.

En México la historia del impuesto es reciente, y fue el presidente Alvaro Obregón quien lo introdujo en 1921, denominándolo gravamen del Centenario (de la Independencia). Hasta la fecha, y a través de sucesivas modificaciones, persiste el tributo, que es de tipo cédular.

Dada la importancia universalmente reconocida del impuesto al ingreso personal, y antes de estudiar traslación, incidencia y efectos económicos, se revisará su estructura. En todo gravamen las partes importantes son la definición de la base, la estructura de las tasas y el sujeto del impuesto; en el tributo

¹⁷E. R. A. Seligman: *The Income Tax*, MacMillan Co., Nueva York, 1914.

¹⁸Citado por H. Groves: *Viewpoints on Public Finance*, Holt, Nueva York, 1947.

¹⁹Dickerson and Stone: *Federal Income Tax Fundamentals*, Wadsworth Pub. Co., San Francisco, 1961.

al ingreso personal se trata, además, de conocer el *ingreso neto*, al que se llega considerando las entradas brutas, a las que se restan los gastos realizados para obtener el ingreso ganado, las *exclusiones*, *deducciones*, tratamiento especial a *ganancias o pérdidas de capital*, y *exenciones*. Considerando la definición de la base dada con anterioridad, se tiene que en el tributo que se estudia se llega a ella considerando el ingreso bruto y restándole las disminuciones aceptadas por la ley. El concepto de ingreso bruto es amplísimo e incluye ganancias, utilidades y entradas resultantes de casi cualquier actividad, siendo las más importantes la compensación por servicios prestados, las ganancias de transacciones de capital, los ingresos provenientes de inversiones (bonos, valores, acciones) y las utilidades obtenidas en el ejercicio comercial o industrial.

En la primera parte se tienen los *gastos en que se incurre para ganar el ingreso*. Los más importantes en este caso son los gastos de traslado del hogar al sitio donde se trabaja, desembolsos adicionales para el cuidado de la casa familiar cuando la esposa trabaja,²⁰ gastos de educación y egresos de viaje y de representación. Como se observa, estos aspectos mezclan elementos de costo y de consumo, y de ahí su diferente tratamiento en diversas legislaciones; así, la legislación norteamericana es menos dura que la inglesa en estas disminuciones, pero más que la sueca y la alemana (occidental), al hacer concesiones a las personas que trabajan para otras. En términos generales, los Estados Unidos de Norteamérica no aceptan descuentos por el desplazamiento al lugar de labores; tampoco lo hacen para la mujer que trabaja, y en forma muy limitada admiten los gastos en educación, siendo más generosos con los de viaje y representación. A pesar de que los comentarios son muy importantes —y desfavorables— a esta situación, no es posible detenerse en ellos; sin embargo se desea señalar, con brevedad, el problema que constituye la educación, y su corolario que se refiere a que el ingreso ganado, sobre todo de quien usa el intelecto, no es igual durante la vida del sujeto que obtiene así sus entradas.

Es evidente que la época moderna tiene basada su economía en la existencia —y en la necesidad cada vez mayor— de individuos con altos niveles de adiestramiento, y en la contribución de la educación al progreso de dicha economía; consecuentemente, los descuentos hasta ahora aceptados y que se refieren a la preparación o especialización de los profesionales e intelectuales que ya lo son, deben ampliarse a aquellos gastos en educación que efectúen los estudiantes, sobre todo los que se sostienen a sí mismos, y tal vez —ello estará supeditado a los problemas administrativos que se deriven— se deberá extender a cierto tipo de familiares que pagan los gastos de educación, por lo que ello implica para la economía nacional en todos los órdenes. Richard Goode propone que se otorgue el mismo tratamiento a la inversión en educación que

²⁰ Este análisis se refiere principalmente al impuesto norteamericano sobre el ingreso personal.

a los gastos en capital físico, y que por lo tanto aquellos gastos los amortice el estudiante durante diez o veinte años, ya que el incremento en su capacidad de obtener ingresos mayores fue debido enteramente a este egreso realizado en educación. Por otra parte, el mismo autor, que en lo general considera que el ingreso *ganado* (en trabajo) tiene menos defensa que el ingreso *obtenido* (del capital) en las leyes de los impuestos al ingreso personal, echa por tierra una vieja conseja que se refiere a la depreciación o disminución que sufren los individuos en su capacidad de obtener ingreso con el paso del tiempo. Señala que la argumentación está basada en las mismas ideas que permiten la depreciación de la maquinaria o de depósitos de minerales, y aunque superficialmente plausible, sería tan inequitativa como lo es la *depleción* cuando se le considera como un porcentaje en la disminución de recursos mineros. Si se acepta cierta amortización en los gastos de educación se hace aún más absurda esta idea de permitir descuentos para el pago del impuesto por la aparente disminución en la capacidad de obtener ingreso debida a la habilidad innata, a la suerte o a otro tipo de oportunidades adquiridas sin costo alguno para el causante.

Las *exclusiones* son aquel tipo de ingreso que la autoridad fiscal (estadunidense) determina que no forma parte del *ingreso bruto ajustado*, porque sirve a propósitos económicos o sociales que no podrían obtenerse de otro modo. Su diferencia de las exenciones es más bien tenue, y son pocos los tratadistas que la citan; sin embargo, se considera que permite una diferenciación que es útil para la clasificación de los ingresos. Las principales exclusiones en Norteamérica son *regalos y herencias, ciertos pagos de transferencia* (del Gobierno a los particulares), *compensación a los trabajadores, seguros de salud y pagos por enfermedad; planes privados y gubernamentales para jubilación de empleados; beneficios marginales; renta imputada de quienes viven en casa propia; seguros de vida; interés de valores estatales o locales; ciertos dividendos expresamente excluidos, y algunos tipos de ingresos imputados* (servicios que el causante se presta a sí mismo). Si se observan con detenimiento las exclusiones señaladas y se analiza la literatura relativa, así como las leyes de varios países referidas al impuesto al ingreso personal, se notarán las grandes discrepancias que existen respecto de estos tipos de entradas, y las diversas formas en que son tratados en ellas; baste considerar aquí que, en términos generales, es más distorsionador e inequitativo eliminar este tipo de ingresos del gravamen que incluirlo, y que la determinación del *ingreso neto* para efectos tributarios, y de la fijación de la *base* del impuesto, queda totalmente sujeta a la arbitrariedad de los legisladores de las diferentes naciones, cuando se aceptan estas exclusiones.

Las *deducciones*, que muchos autores denominan *personales* porque son descontadas del ingreso bruto ajustado, para llegar a la base impositiva, se refieren a ciertos costos para obtener entradas y que específicamente no pueden

ser considerados como gastos de negocios y egresos necesarios para el mantenimiento de quien los realiza, siendo los principales los gastos médicos, pérdidas por accidentes (cuando no existe o no los pagó el seguro), contribuciones filantrópicas, intereses, impuestos (pagados en un gobierno federal a los otros niveles gubernamentales), gastos para el cuidado de los niños y de dependientes incapacitados, y otros gastos varios de escasa importancia. En este caso también se encuentran grandes controversias entre los tratadistas, pues algunos arguyen que estas deducciones personales son la causa directa de la erosión de la base del gravamen y que deben desaparecer o ser grandemente restringidas. La razón para la existencia de las deducciones parece residir en los siguientes propósitos principales: 1) permitir el descuento de ciertos gastos que son costo para obtener entradas y que no provienen de negocios o que es difícil diferenciarlos de ellos; 2) suavizar la dureza que aparecería de la aplicación estricta de un tributo sobre el *ingreso económico*; 3) implementar el sostenimiento voluntario de ciertas actividades socialmente deseables; 4) promover entendimiento intergubernamental en un sistema federal de gobierno.²¹

Existen innumerables aspectos importantes que podrían considerarse respecto de las deducciones personales, pero que deben dejarse para tratamientos específicos del impuesto al ingreso personal; sin embargo, de las estadísticas recopiladas por varios autores puede inferirse que este tipo de descuentos favorece a las personas con altos y medianos ingresos mucho más que a las de entradas bajas.

Es de mencionarse de nueva cuenta la importancia que tiene el gravamen al ingreso personal en las legislaciones fiscales de casi todos los países, pues en esta breve revisión de su estructura y de cada uno de los aspectos que se consideran, se señala que lo que parece existir es un desacuerdo unánime entre quienes tratan de este impuesto, aunque tales divergencias muchas veces no son más que sutilezas para demostrar la erudición de quien escribe. Sin embargo, justo es reconocer que los tratadistas han hecho grandes contribuciones para que este tributo de aplicación universal sea más equitativo y se ajuste más a la justicia distributiva. El mismo problema ya multicitado se presenta con el tratamiento de ganancias y pérdidas de capital, pues desde la teoría inglesa que toma al pie de la letra la definición de Irving Fisher, de que el ingreso debe ser un flujo o corriente continua, y que consecuentemente no aceptaba las ganancias de capital como ingreso, hasta la definición económica que considera la ganancia de capital en forma plena y con una base acrecentada —que por cierto es relativamente similar a la que se adopta en los Estados Unidos de Norteamérica, donde las ganancias y pérdidas de capital se aceptan cuando efecti-

²¹ C. Harry Kahn: *Personal Deduction in the Federal Income Tax*. Princeton University Press, 1960.

vamente se realiza la venta o intercambio de bienes de capital, que de acuerdo con la ley de la materia comprende toda propiedad excepto bienes comerciales u otras mercaderías destinadas comúnmente a la venta, activos que se deprecian y propiedad raíz usada por los negocios, derechos de autor y otros tipos de bienes que se enumeran.

Los donativos —regalos u obsequios— no se gravan, encontrándose en la misma situación los bienes que se obtienen de legados o herencias, pues se considera como precio el que tenía el bien cuando fue transferido; las residencias habitadas por sus propietarios tienen un tratamiento muy especial, lo que también es aplicable a las pérdidas de propiedad raíz de los negocios, así como a la ganadería y a las actividades agrícolas. Ciertos tipos de ingresos que no provienen de la venta de activos de capital son gravados, sin embargo, dentro de este capítulo del impuesto al ingreso personal: ellos son las explotaciones de maderas, de carbón y fierro, así como ciertos pagos por jubilación, terminación de empleo o ganancias obtenidas por acciones —de la firma— otorgadas a empleados. Ya se ha señalado que los derechos de autor no pagan este tipo de tasas, comprendiendo los derechos de edición de las composiciones literarias, musicales o de otro tipo.

Las *exenciones personales* son las que otorga la ley del impuesto (en los Estados Unidos de Norteamérica) a los causantes y a sus esposas —o viceversa—, y a los demás dependientes en una familia, y consisten en una cantidad determinada —600 dólares— por cada individuo, pudiendo agregarse exención de igual monto por edad —65 años— y por ceguera parcial o total —exención simple o doble—, siendo estos descuentos acumulativos. En los últimos años se ha desarrollado un aspecto importante en este tributo, y es el de juntar los ingresos de marido y mujer, formando un ingreso combinado, y pagar las tasas que corresponden a la mitad de cada ingreso; también tanto las exenciones personales como los ingresos de esposos distan mucho de no recibir acerbias críticas, que naturalmente se aplican a la traslación e incidencia del impuesto al ingreso personal, que se estudiará a continuación.

Dado el uso casi universal que se da al tributo sobre ingresos personales, al que por otra parte se le liga inseparablemente con la progresión impositiva, es importante considerar algunos aspectos de equidad en la distribución de la carga fiscal, encontrándose que esta equidad puede ser *vertical*, que implica estudiar los efectos de los gravámenes sobre personas en diversas circunstancias económicas —diferente grado de ingreso y riqueza—, y *horizontal*, que se refiere a individuos con los mismos tipos de ingreso —en monto—, pero con ciertas diferencias de estructura. La primera, es decir, la equidad vertical, está basada en la capacidad de pago, que ya fue mencionada en estas páginas y que se refiere también a la *teoría del sacrificio* de la tributación, que tanto sirvió para la general aceptación de la imposición progresiva en la segunda mitad del siglo XIX, pero que debido a la imposibilidad de medir con cierta certeza el

sacrificio de cada causante ha sido considerada en la literatura moderna más como una referencia que una base de discusión científica. Sin embargo, los autores modernos delimitan con toda claridad la capacidad de pago y le señalan tres características principales: a) posesión de recursos; b) posibilidad de pagar sin lesionar gravemente al causante; c) la posibilidad de pagar impuestos se incrementa más rápidamente que el ingreso que se percibe (considerando el segundo inciso); también en la actual etapa la equidad vertical se proyecta sobre una de las grandes metas que se fijan a la economía pública, y que es una adecuada distribución del ingreso, que determina, por otra parte, y precisamente tratando de equidad, la reducción de las diferencias en bienestar, oportunidades y poder económico. Es más, la existencia de la tributación progresiva, al no intervenir directamente en las actividades del mercado, muestra ser la fórmula más eficiente de lograr una adecuada distribución del ingreso.

La equidad horizontal toma en cuenta diferencias en la obligación impositiva, que se determinan por el *status* familiar, la edad y la condición física, situación que se refleja precisamente en las exenciones personales, donde se otorgan determinadas cantidades por los familiares dependientes, así como por la edad del recipiente, tomando también en cuenta ciertos defectos físicos —ceguera total o parcial. Otra diferenciación entre personas de iguales o similares ingresos se refiere a la fuente del ingreso, aspecto que está estrechamente relacionado con la idea del ingreso ganado en el trabajo y el obtenido por productos de capital; en esta dirección pueden considerarse las exclusiones que en las leyes relativas se hacen para llegar al *ingreso bruto ajustado*, y que consisten en descuentos para llegar a la base del impuesto al ingreso personal, tomando en cuenta la fuente de donde provienen las entradas del causante.

Una tercera proyección de la equidad horizontal es el uso de los ingresos, que se explica fácilmente si se le asocia con las deducciones que otorgan las leyes tributarias respectivas, considerando básicamente este aspecto. En los países industrializados se ha admitido que la exención personal, o sea el resultado de la primera diferenciación en la equidad horizontal, es positiva, pero no así las exclusiones y deducciones y otros créditos otorgados tomando como base la fuente o el uso del ingreso, pues se considera que ello determina la *erosión de la base del impuesto*; según cálculos realizados en los Estados Unidos, el ingreso gravable es menor en un tercio de lo que pudiera ser si estos aspectos de la equidad horizontal tuvieran un tratamiento más razonable.

Se ha dicho que el análisis común de la incidencia que se basa en la teoría del precio no puede ser aplicado al gravamen sobre el ingreso individual, pues por razones obvias, en este último se estudian las reacciones personales y no las de la empresa o firma, y es aquí donde más necesaria se hace la combinación entre el estudio del impacto de los impuestos y su resultante que es el efecto que producen los gastos públicos; sin embargo, algunas generalizaciones sobre la incidencia del tributo personal al ingreso, en el *deseo y la capaci-*

dad de trabajar, ahorrar e invertir, ayudarán a aclarar más algunos puntos oscuros o que no son fáciles de entender.

Dado que los causantes presentan una multiplicidad de diferencias entre ellos, sus reacciones frente al impuesto al ingreso personal reflejarán estas diferencias, que pueden depender del grupo impositivo en que se sitúen, la edad, situación familiar, tipo de trabajo que se desarrolla, y otras características, entre las cuales se engloba su muy peculiar punto de vista sobre el ingreso que obtiene y sobre el tributo que le corresponde pagar. Así, los incentivos para trabajar pueden verse afectados en dos direcciones opuestas: en un caso, las tasas, al disminuir el ingreso por el impuesto, tienden a reducir el esfuerzo; en el otro, al incrementar la utilidad marginal del ingreso que se deja al causante después del gravamen, tenderá al efecto contrario. Ahora bien, y aceptando el hecho muy característico de que el gravamen al ingreso personal es de aplicación general y por consiguiente otorga pocas oportunidades a los causantes de transferir o cambiar de trabajo hacia actividades no gravadas, se determina que retirar los servicios del mercado es la única forma en que puede efectuarse la traslación del impuesto que se analiza. La cuestión más importante a este respecto la constituye el ingreso neto —después del impuesto— que obtiene quien trabaja, y su efecto en su actitud posterior, cuando se enfrenta al hecho de que una proporción mayor de su ingreso adicional —en el caso de que realizara un esfuerzo mayor— es tomada por el Estado a través de la imposición.

Es evidente, como ya se señaló en el párrafo anterior, que en este caso puede haber respuestas totalmente contrarias y en la realidad puede admitirse la existencia de grupos de la fuerza de trabajo —tal vez los más privilegiados— que están en condiciones de reducir esfuerzo; sin embargo, y a pesar de los intentos de precisar la cuantía e importancia de estos grupos, así como sus respuestas a cambios de la economía y de las tasas tributarias, los resultados hasta ahora no permiten un conocimiento más profundo, como no sea su existencia y la naturaleza de sus reacciones.

Otro aspecto que se refiere al impacto del gravamen en el deseo y la capacidad de trabajar está relacionado con la preparación que la mano de obra debe tender a obtener, pues dados los avances tecnológicos esta capacitación es básica y primordial para el progreso industrial, y sin embargo se considera que la existencia de tasas altas combinadas con elevados costos de capacitación —no deducibles para efectos impositivos— descorazona la entrada a ocupaciones donde esta preparación se hace indispensable, lo que determinará una redistribución del talento, si lo más importante es el efecto de la alta tributación. A pesar de que el ausentismo, sobre todo en la industria moderna, es casi imposible, el efecto de tasas pesadas a todo lo largo de los grupos impositivos tiende a elevarlo sustancialmente y, además, lo que es más importante, afecta en

forma definitiva las posibilidades de trabajar tiempo extra, ya que el ingreso por encima del normal casi es absorbido por el tributo, lo que ha provocado que algunos países declaren exento cierto trabajo por encima de la jornada normal, como reconocimiento expreso de la posibilidad de traslación del impuesto al ingreso personal, o de la existencia de situaciones que pueden llegar hasta la baja de la tasa de producción y/o de formación de capital.

Dentro de estos problemas, de cómo el gravamen personal afecta al esfuerzo, debe considerarse su impacto en la oferta de trabajo de dirección —ejecutivos de alto nivel—, que formando parte de los grupos impositivos más altos, cuando llegan al pináculo de su capacitación arriban asimismo a la etapa en que pueden pensar en retirarse, lo que tendría un efecto negativo sobre la producción y el precio, siempre y cuando este deseo de retiro no implique interés marginal en el negocio, o la presencia de promociones de gente joven y vigorosa que los sustituya. Se entra con este análisis en consideraciones sobre el ocio y la posibilidad de gravarlo, así como sobre los incentivos necesarios para mantener a trabajadores y ejecutivos ejerciendo su mejor esfuerzo, sobre todo en un periodo de gastos gubernamentales de gran envergadura y de tasas impositivas que se elevan rápidamente. Existen tratadistas que han propuesto gravar el ocio, lo que se haría obligando a las personas a considerar como ingreso equivalente monetario el número de horas por semana que hayan trabajado por debajo de los niveles de la industria, lo que presupondría una serie casi ilimitada de controles directos, estableciéndose niveles de producción diaria y semanal para todas las ocupaciones de una nación. Esto, aparte de proyectar aspectos antidemocráticos evidentes, e imposibilidad administrativa también obvia, todavía, en caso de usarse, estaría por verse cómo se obligaría y forzaría a los trabajadores y ejecutivos a realizar su mejor esfuerzo, o a ser creadores e imaginativos.

Todo esto hace pensar en que es prematura cualquier acción en este sentido, lo que deja la posibilidad de usar ciertos alicientes para inducir el máximo esfuerzo o la mejor creatividad; pero este premio “debe tomar la forma de la zanahoria y no la del palo”: que en lugar de un gravamen al ocio se adopten medidas para reducir el impacto de tasas, aplicándose éstas en forma diferencial a los tipos de esfuerzo que se desea incrementar. Esto no es de ninguna manera sencillo, pues al tratar de premiar los esfuerzos extraordinarios tendrán que tomarse en cuenta los aspectos de permanencia o antigüedad en los empleos, ya que de no hacerlo se desorganizaría todo el sistema de incentivos que funciona en épocas normales, así como también se afectaría la equidad.

Dentro de la connotación del ocio como ingreso, y por extensión, también deberá incluirse lo que se ha dado en llamar ingreso sicológico, tipos de satisfactores —o de satisfacciones— que presentan gran dificultad en la práctica para ser transformados en dinero e incluirse en una declaración tributaria, pero que son importantes desde el punto de vista conceptual, pues los indivi-

duos eligen con gran frecuencia entre ganar más dinero o tener una ocupación de su agrado, tanto por su situación como por otros conceptos, o no trabajar —ocio—, o laborar menos y obtener menores recursos. La proximidad de las montañas o del mar puede determinar que un individuo la prefiera a obtener mayor salario en condiciones inhóspitas; también constituye un ejemplo muy común el hecho de que ciertos almacenes pagan menor sueldo a sus empleados, por la valoración que éstos hacen del contacto con el tipo de clientes de dichas tiendas. Por otra parte, ciertas ocupaciones desagradables —salario del miedo, por ejemplo— pagan un sobresueldo que intenta equilibrar sus desventajas.

Dentro de este problema conceptual de considerar como ingreso al ocio existe un aspecto en el que tal vez sí hubiera manera de imputar una entrada por no trabajar: el acortamiento del día laborable o de la jornada de trabajo; sin embargo, nadie ha sugerido que se considere como un ingreso monetario la reducción de la semana de trabajo, con el objeto de que dicho ingreso sea gravable, porque esto constituye un problema de productividad que varía con diferentes industrias pero que, en términos generales, es mayor cuando la jornada de trabajo es la menor posible.

En relación con estas ideas sobre ingreso sicológico, ocio y menor tiempo de permanencia en las fábricas, deben también tomarse en cuenta ciertas movilizaciones totales que la economía moderna impone, como son la preparación bélica y el esfuerzo para salir del atraso económico, que obligan al Estado a intervenir en el mercado de trabajo —situación que se observa como norma en los países socialistas y que ha sido adoptada por naciones de la democracia occidental, como la Gran Bretaña, y por países subdesarrollados— con el propósito de alterar el equilibrio entre ocio y trabajo, favoreciendo a este último. Esta intervención en el mercado de trabajo puede proyectarse a través de cambios en el sistema fiscal, sobre todo en el gravamen al ingreso individual, usando subsidios para premiar el incremento en el esfuerzo, o por cambiar de menos a más importante ocupación; estos subsidios podrían tomar la forma de tasas impositivas más bajas para el ingreso derivado de horas de trabajo por encima de la jornada semanal común y corriente.

Ahora bien, este aspecto de los incentivos que se otorgan para incrementar esfuerzos no es todo lo sencillo que la idea arriba expresada parece indicar; si se considera la existencia de una guerra —existencia que no por odiosa deja de ser cierta—, naturalmente se piensa también en tasas especiales a ingresos excedentes, a lo que se llega, por analogía, al tomar en cuenta el gran número de personas que gozan de beneficios especiales obtenidos de los gastos bélicos gubernamentales. Consecuentemente, se deduce en forma simple que el ingreso que se obtenga por encima del que se considere normal en un año, incluidos los aumentos por antigüedad, por costo de la vida, y otros, deberá quedar sujeto a una sobretasa, que además está dentro de los cánones limitativos que

el impuesto al ingreso personal tiene, para cumplir como el campeón de los tributos que obedecen estrictamente a la capacidad de pago. Pero los sueldos y salarios más altos pagados en la producción de guerra son apenas el primer paso en todo un proceso de movilización general, y en consecuencia, aplicar sobretasas, siguiendo lo que aconseja la técnica fiscal, sería tanto como eliminar el incentivo que por este medio se otorga para inducir a la fuerza de trabajo a cambiar de ocupación y a realizar mayores esfuerzos.

Por lo que se refiere al efecto del impuesto al ingreso personal sobre *el deseo y la capacidad de ahorrar*, su estudio ha tenido amplia difusión en la literatura moderna y se le asocia, inclusive, con una proposición para que, por el efecto en el ahorro, se cambie de un gravamen sobre la renta a un tributo sobre el gasto. A pesar de la amplísima difusión y de las aparentes ventajas de este impuesto al gasto, sólo ha sido usado en forma limitada, considerando los tratadistas que las altísimas tasas que sería necesario enforzar para obtener montos significativos de los causantes de altos ingresos, así como los graves problemas administrativos que presenta, han sido las razones fundamentales para su poca popularidad. En un análisis general, el efecto del impuesto al ingreso personal sobre el deseo y la capacidad de ahorrar presenta tres aspectos importantes: a) escasez de factores de la producción para incrementar la productividad; b) la tendencia, a través de la equidad, para que por lo menos no sea ampliada la brecha entre los grupos de altos y bajos ingresos; c) la consecución del empleo completo en los factores de la producción.

La escasez de los factores de la producción —sobre todo el capital— se determina del principio económico fundamental y de la definición de la propia ciencia económica, la que dice que los medios son escasos para ser aplicados a fines varios, por los cuales hay que optar. Dentro de lo escaso se encuentra el capital indispensable para invertir en los procesos productivos con propósitos de reducir los costos, es decir, aumentar la productividad; se sigue que existen restricciones para que se construyan nuevas plantas y que estas limitaciones vienen de la falta de ahorros y por consiguiente no deben reducirse éstos por medio de un gravamen. Este hecho descansa en que los ahorros se transforman en instrumentos de capital productivo —en forma sencilla y continuada—, lo que determina un incremento de la productividad a largo plazo, con todos los efectos positivos sobre la economía que ello determina, sin que importen el grave daño causado a la equidad impositiva y la ampliación consecuente de la brecha que separa a los grupos de altos y de bajos ingresos, ya que estos últimos, por su incapacidad de ahorro, ningún beneficio recibirán de la exención al ahorro en el impuesto sobre la renta.

Parecería que los defensores de la eliminación del ahorro de la base del tributo, además de las falacias notables en que incurren, vuelven a usar la vieja, gastada y ya en desuso teoría de la abstinencia, que explica el interés y lo considera como un pago a los que ahorran para realizar el sacrificio de no

gastar todo su ingreso; en la realidad el ahorro no depende de ningún sacrificio, sino de tener ingresos suficientemente elevados que permitan, en forma simple y continuada, ahorros automáticos. En una economía de empresa libre la existencia del excedente económico —asociado además en forma inextricable, con su canalización— está ligada con dos hechos muy importantes: eliminar hasta donde sea posible la brecha económica entre altos y bajos ingresos, y el incremento relativo del poder económico y político de las clases de gran capacidad adquisitiva.

Respecto a la estabilidad económica, es decir, a mantener el empleo completo cuando éste existe y la demanda de inversión es alta, el aumento de ahorros es positivo y su canalización adecuada, seguramente incrementará la productividad a largo plazo; pero puede darse el caso contrario, en que los ahorros se encuentren sin posibilidades de inversión, puesto que los periodos de alta y baja inversión se suceden en el transcurso de los años, es decir, fluctúan, lo que haría que las tendencias a la baja de la actividad económica fueran acentuadas por un gravamen que exceptuara el ahorro. Recuérdese que un aspecto muy importante del impuesto al ingreso personal es su flexibilidad intrínseca. Por último, la canalización de los ahorros de las clases de altos ingresos no es tan sencilla y continuada como se ha señalado, pues un incremento en dicho ingreso no determina inexorablemente que sea destinado a inversión productiva, o sea al aumento de la productividad. Para muestra basta citar a los países subdesarrollados.

El impuesto a las sociedades. El impuesto a las sociedades (*Corporation Income Tax*), que con el gravamen a la renta personal (*Individual Income Tax*) forma la pareja de tributos al ingreso, cuya importancia conjunta y separada los hace ser la columna vertebral de las entradas gubernamentales en la época moderna, a tal grado que la exacción a las sociedades contribuye por lo menos con un 10 % de los ingresos corrientes del Gobierno en 19 países. Los Estados Unidos de América, Nueva Zelandia, Canadá, Suráfrica y Australia obtienen más del 15 % de esta fuente, que llega a representar alrededor del 5 % del ingreso nacional, siendo el Japón el que se lleva los honores, pues recibe el 22 % de sus ingresos ordinarios de este tipo de imposición, implicando a su vez el 6 % de su ingreso nacional. Por lo que respecta a las naciones de la Europa occidental, éstas obtienen entre el 6 y el 10 % del impuesto a las corporaciones, y debe recordarse que este porcentaje no es poco, en atención al alto nivel de ingresos gubernamentales que procuran dichos países por medio de la tributación indirecta, situación que también se presenta en los países en vías de desarrollo, donde el impuesto a las sociedades tiende a ser menos importante en relación con el ingreso nacional y el del Gobierno que en las economías avanzadas, aunque por otra motivación, ya que se debe fundamentalmente al hecho de que el sector empresarial corporativo o societario por acciones es en sí mismo menos importante en estos países, y no, como podría

pensarse, a la resistencia al uso de este gravamen o al nivel de tasas que son aplicadas.

Como se hiciera con el gravamen a la renta individual, se revisará aquí el impuesto a las sociedades por acciones norteamericanas —*Corporation Income Tax*—, que fue introducido en forma permanente en 1909, con una tasa del 1% y a ganancias mayores de 500 dólares; usado por el gobierno federal y disfrazado como un impuesto al consumo, se le consideró como un pago por el privilegio de realizar negocios en forma corporativa. Este disfraz estaba motivado por la prohibición constitucional de los gravámenes progresivos, que motivó que la Suprema Corte norteamericana rechazara la ley del impuesto al ingreso personal promulgada en 1894, limitación constitucional que fue eliminada por la Enmienda Decimosexta, que determinó el uso del gravamen directo a los individuos a partir de 1913, y que propició, por mero accidente, la existencia de tributos separados, con sus propias leyes, reglamentos y técnicas específicas que prevalecen hasta la fecha, y que son el *Corporation Income Tax* y el *Personal Income Tax*.

Como cita histórica, únicamente, se presenta la experiencia inglesa, que consideró la tributación al ingreso a los negocios primordialmente como un medio de cobrar parte del impuesto personal a la renta que recae sobre dividendos, más que como una fuente diferente de ingreso. Por cierto que es también el sistema usado en la República Mexicana, primeramente como una cédula específica y ahora, en la última legislación, como la parte que grava las utilidades de las personas morales. Aquí, incidentalmente, cabría considerar una peculiaridad del sistema norteamericano, por cierto muy importante, y es que el impuesto que se estudia solamente grava a las sociedades —o corporaciones— constituidas por acciones, y no a las otras formas de organización de los negocios, caso contrario precisamente al de México, que grava toda clase de organización empresarial formada por más de una persona, la Sociedad de Responsabilidad Limitada es un magnífico ejemplo.

A. C. Harberger, al señalar la amplísima popularidad del impuesto a las sociedades, considera que su uso tiene como fundamento un aspecto administrativo y otro político. Sobre todo en los países de escaso desarrollo, el problema esencial de los controles de los gravámenes se basa específicamente en la gran cantidad de negocios pequeños y de prácticas contables heterogéneas, incompletas y viciadas las más de las veces, mientras que aun en estos países, y por supuesto en las naciones avanzadas, las leyes bajo las cuales las sociedades por acciones son establecidas señalan —sobre todo en el aspecto contable— el mantenimiento de prácticas muy precisas y de técnicas muy estandarizadas, con lo que el enforzamiento del tributo se reduce a exigir que se cumpla con los requerimientos señalados en las leyes relativas, y que las contabilidades se mantengan al corriente. Por supuesto que los problemas con respecto a la tasa, la base, las deducciones y exenciones, específicamente en este gra-

vamen, se hacen presentes: cómo determinar cuáles ingresos deben ser contabilizados como gastos y los que deben formar parte de la cuenta de capital de la empresa, así como las tasas de depreciación y deplesión permisibles para clases específicas de bienes o activos. Estos problemas, mas que solucionarlos en forma genérica y técnica, han sido resueltos por medio de decretos administrativos y regulaciones emitidas por la autoridad colectora, basándose en la experiencia de quienes administran este impuesto.

La simpatía política del gravamen a las sociedades (por acciones) se basa, en primer término, en que en la economía moderna la sociedad anónima, además de significar una fórmula organizativa y económica de primer orden, conlleva en la mente del ciudadano el concepto también primordial de riqueza. No en balde las gigantescas corporaciones del presente —tales como las multinacionales— muestran tal concentración de poderío económico que pueden retar —y de hecho lo hacen— al otro poder incommensurable constituido por el Estado. Esto, pues, conforma el concepto popular de capacidad de pago que tiene el hombre común y corriente con respecto a las corporaciones, asociado en forma indisoluble con que la propiedad de las mismas, es decir, las acciones, se encuentra predominantemente en manos de accionistas ricos. En segundo término, es posible considerar un hecho que pocas veces ha sido mencionado, y es que desde el punto de vista práctico los causantes prefieren —perdónese el eufemismo— pagar tributos sobre ganancias realizadas, que es el caso del impuesto a las corporaciones, pues éste, por definición, no puede ser una fuente de pérdida para la empresa, ya que aquellas sociedades que no obtienen utilidades no están sujetas a ninguna prestación al Gobierno, sino solamente las compañías que obtienen un ingreso neto. Por otro lado, otras formas de imposición a los negocios pueden transformar una operación exitosa de una empresa en un fracaso, por lo que aun dentro del mundo de los negocios las firmas con operaciones dentro de los márgenes muestran preferencia por el multicitado impuesto a las sociedades.

Es evidente, por otra parte, que esta simpatía política se torna en manifiesto rechazo cuando se llega a las grandes empresas con gestiones altamente exitosas y cuyo alegato y antagonismo al gravamen —a éste y a otros— se basa en que elimina su capacidad de crecimiento y distorsiona sus políticas de mayores inversiones.

Habiendo estudiado con mayor detenimiento la estructura del impuesto al ingreso personal, lo que se refiere a este gravamen a las sociedades —muy similares— será tratado en forma más general. En primer término, las sociedades gravadas están obligadas a hacer una declaración anual en la que se determina su ingreso gravable. Este ingreso gravable, base del impuesto, está formado por la suma de todos los tipos de ingresos que pueda obtener la empresa —que pueden ser parte de su objeto social o no—, entradas a las que se *deducen* en primer término gastos y pérdidas (autorizadas por ley), y posteriormente se

exentan ciertos créditos y egresos especiales; esta base o ingreso gravable da lugar a la aplicación de una *tasa* que se subdivide: la *tasa normal* para ingresos hasta de 25 000 dólares, que puede ser de 30%, y la *sobretasa*, que en 1965 era de 22% sobre las cantidades en exceso de la citada.

El *ingreso bruto* de una sociedad puede incluir intereses y dividendos (algunos réditos por valores gubernamentales son incluidos en la sobretasa solamente, mientras que los dividendos de otras sociedades que obtiene la corporación son deducibles en un 85%), rentas, regalías y derechos, ganancias obtenidas en ventas, entradas por servicios, pérdidas o ganancias de capital. Como deducciones y exenciones específicas, que permiten llegar a la utilidad neta gravable, pueden citarse sueldos y salarios y los planes para pensiones y para el reparto de utilidades al factor trabajo; rentas pagadas, intereses, impuestos (de determinado tipo), pérdidas por accidentes, reparaciones a los equipos, maquinaria y edificios, publicidad, cuentas incobrables, depreciación y deducciones por agotamiento (*depletion*), amortización de adquisiciones de emergencia y contribuciones y donaciones a instituciones de todo tipo (hasta un 5 % de la utilidad neta). Una pérdida de operación en un ciclo (anual) puede ser deducida de ganancias en años en que éstas se presenten, existiendo la posibilidad de regresar tres años atrás o considerar cinco años adelante, con lo que pueden promediarse nueve años como base de pérdidas y ganancias.

Un aspecto muy importante y que es necesario subrayar y precisar es que los dividendos pagados a los accionistas de la sociedad anónima no son deducibles para llegar al ingreso gravable, y que tampoco existe una exención que los elimine, lo cual, para repetirlo con toda claridad, hace que los dividendos otorgados a los accionistas, como individuos, sean materia del impuesto a las sociedades. Evidentemente, existen ciertos casos, como las acciones preferentes y las de empresas de servicios públicos, que en ocasiones son deducibles. Esto, en forma explícita, hace que la base gravable del tributo a las utilidades de las sociedades sea su capital en acciones pagadas.

Tal vez deba insistirse un poco más en las exenciones y aun en las deducciones, señalando que la ley es bastante clara —y rigurosa— en estas materias, y que dentro de la propia ley del impuesto existen numerosas estipulaciones especiales que son aplicables a cierto tipo de sociedades y a determinadas formas de ingreso y gasto, que además pueden extenderse también hacia aquellas empresas que son sociedades, pero no por acciones. Desde luego, como ya fue señalado, el gasto hecho para contribuciones y donativos —hasta un 5 % del ingreso neto— puede deducirse como gasto, pero a su vez las corporaciones organizadas con propósitos caritativos, científicos, educativos, religiosos y literarios y que no tienen como meta obtener ganancia no son sujetos del gravamen, aunque la reglamentación a que se las sujeta es muy rigurosa, eliminándose toda posibilidad de hacer política y de realizar propaganda de cualquier tipo. También gozan de exención las organizaciones de agricultores, de traba-

jadores, lonjas comerciales, cámaras patronales, uniones de crédito y, bajo ciertas especificaciones, las pequeñas mutualidades de seguro de vida y las cooperativas de productores agrícolas.

Otras consideraciones especiales dentro de la ley se otorgan a cooperativas y mutualidades bancarias de ahorro, asociaciones y mutualidades de préstamos para la construcción, cooperativas de toda índole y ciertas compañías de inversión con controles muy especiales, teniendo las empresas de seguros un tratamiento preferencial desde 1909 hasta la fecha, aunque recientemente, con lentitud, se les empiecen a recortar las deducciones y exenciones de que venían gozando.

En 1909 el gobierno federal *se autorizó a sí mismo* para usar su privilegio de imponer sobre las corporaciones una exacción²² —*excise tax*—, tomando como *base* el *ingreso neto*, o una medición del mismo. Este impuesto debió haber desaparecido en 1913, con la adopción del gravamen general federal sobre el ingreso neto personal, el cual continuó gravando a las sociedades como tales, pero permitiendo una deducción parcial en la parte individual del impuesto sobre dividendos, que debía pagar el tenedor de las acciones. Un autor, en un primer intento de justificar este tributo, señala que las contabilidades individuales han de ser refinadas y perfeccionadas hasta el punto en que las valuaciones anuales exactas de los intereses individuales en las corporaciones puedan producirse; y es probable que sea necesario incluir como parte del sistema de un impuesto personal al ingreso un tributo directo sobre las corporaciones, para compensar por el privilegio de reinvertir sus ganancias en vez de distribuir las como dividendos.

Como una reminiscencia de cosas positivas que suceden por caminos que no lo son tanto, el gravamen federal a las sociedades, que en la época en que se usó por primera vez fue impuesto por la presión de un grupo de liberales que insistían en que en el sistema norteamericano debería existir un tributo progresivo al ingreso personal, cuya adopción estaba bloqueada por la garantía constitucional de impuestos proporcionales, y que hizo que el Congreso adoptara la exacción —*excise*— a las utilidades de las corporaciones, denominándola “impuesto al consumo de las sociedades por el privilegio de realizar negocios”. Pero es más: el subterfugio usado, que debió ser eliminado en 1913, cuando la Enmienda Decimosexta autorizó la nueva ley para gravar la renta individual, no discontinuó el impuesto a las sociedades, que sigue hasta la fecha independiente del tributo al ingreso personal y siendo uno de los gravámenes más productivos, sobre todo en situaciones anormales, pues en Norteamérica durante la primera y la segunda guerras mundiales y en el conflicto

²² Al tratar de este tipo de tributos se explicará la razón de llamar al *excise tax*, exacción.

de Corea, reforzado con el impuesto de utilidades excedentes, dio al Gobierno más de una tercera parte de los recursos financieros necesarios.

La mayoría de los libros y autores consultados afirman que dicho impuesto fue una creación errónea, sólo aceptada por las condiciones especiales en que se usa, y que a pesar de su alta productividad debe ser eliminado del arco-iris tributario. El profesor Harberger, ya citado, considera que, a pesar de las ventajas administrativas y políticas, el gravamen a las sociedades no es un buen tributo desde el punto de vista económico, pues ocasiona una arbitraria y esencial discriminación entre industrias y actividades, inhibe el crecimiento de los sectores más dinámicos de la producción y, al causar probablemente una reducción en la tasa total de formación de capital, viene a ser uno de los gravámenes menos justificables desde el punto de vista económico.

Esta argumentación está basada, sobre todo en lo que respecta a los aspectos discriminatorios, en que los economistas, en términos generales, están acostumbrados a usar una dicotomía muy clara, muy antigua y probablemente muy razonable, que divide a los impuestos en los que gravan a personas o individuos, tales como el impuesto personal al ingreso, a la propiedad raíz y a herencias y legados, y los que lo hacen basados en transferencias o intercambios, también denominados indirectos —puesto que en última instancia son los hombres los que pagan los impuestos y no las cosas—, y que son los tributos a la compraventa de bienes o mercancías, impuestos al consumo, a las adquisiciones de maquinaria y materias primas y otras; pero muchos hombres de negocios y economistas consideran que el tributo a las corporaciones recae principalmente sobre los accionistas individuales, mientras que otros aceptan dicho tributo como un factor de costo, y que sus efectos no son diferentes de los que causa un impuesto a las ventas. Basándose, pues, en estas determinaciones, la existencia de un impuesto a las corporaciones, *per se*, aparentemente no se justifica, pues en un caso se trata de que la *sociedad* es meramente un instrumento o agente de los accionistas, y en consecuencia son las personas dueñas de dichas acciones las que tienen que pagar impuestos y no la ficción constituida por la corporación; en el otro caso, si se trata de gravar a una negociación por los ingresos —brutos o netos— que obtiene, y que recae necesariamente sobre los individuos, probablemente existiría otra fórmula más positiva, como por ejemplo un tributo a las ventas brutas, o el impuesto al valor agregado, que sustituiría con ventaja —se dice— al impuesto societario.

Sin embargo, y a pesar de su impopularidad en los medios académicos, el impuesto que se discute parece que permanecerá como medio de obtener ingresos para el Estado, a pesar de que ni es impuesto personal ni es indirecto en el sentido lato que se ha dado a esta clasificación. El tributo no forma parte de ninguna de las dos categorías —directo e indirecto— mencionadas, porque constituye un impuesto diferente, que grava a un tipo diferente de causante, que es la corporación.

Gerhard Colm sostiene que es más realista considerar que las empresas son entidades económicas y sociales, con su carácter propio y cuadros de comportamiento independientes. Las relaciones entre los accionistas individuales y las corporaciones (sobre todo públicas) son efímeras en lo general, e indirectas; esto último puede no serlo tanto si se trata de un grupo con alguna cantidad importante de acciones, que forma parte del consejo de administración y tiene influencia directa en la misma; pero aún así su situación no es permanente y su influencia tampoco, pues por lo general estos grupos no se constituyen en propietarios de la mayoría de las acciones y pueden ser removidos por dicha asamblea de accionistas.

Otro aspecto es que un buen número de accionistas lo son por razón de inversión más que de influencia en la administración, que no les interesa; además, no solamente individuos son dueños de acciones, sino otras sociedades que forman complejos núcleos de inversión: compañías de inversión, universidades, hospitales, empresas de seguros, sindicatos obreros, y muchas otras instituciones, compran acciones y mantienen inversiones de este tipo.

Otro fenómeno característico que ha sido considerado por muchos tratadistas es la independencia financiera de muchas corporaciones, pues de estudios estadísticos realizados en los Estados Unidos se deriva que alrededor del 65 % de los fondos financieros de las corporaciones se obtienen de fuentes internas, utilidades no distribuidas, reservas de agotamiento (*depletion*) y depreciación. Con respecto a la administración, hace casi 40 años Berle y Means, en un libro famoso, al describir la estructura de las corporaciones, encontraban claramente la separación casi completa entre propiedad y administración. Otros autores modernos han considerado la existencia de sociedades *autónomas*, eslabonadas entre sí por medio de la administración, *el factor determinante*, sin grandes compromisos ni contactos con los propietarios —o por lo menos con los mayoritarios.

El autor ya mencionado, Colm, dice que la corporación, como cualquier otra institución, tiene una reputación, una tradición y un lugar en el proceso económico de la comunidad. Quienes actúan en nombre de dicha sociedad lo hacen como comandatarios, a nombre de la propia corporación, y nunca en nombre propio; y en la misma forma en que determinan el camino, la actuación de la empresa, los administradores son influidos al mismo tiempo como empleados y como representantes de ella. “Se dice que los individuos manejan la corporación, pero también puede decirse que la corporación maneja a los individuos.” También es evidente que las sociedades anónimas durante su vida, generalmente más larga que la humana, realizan cambios tanto de propietarios como —por supuesto— de administradores, así como de las actividades, producciones y razones de existir, y dichos cambios no necesariamente reflejan los cambios de los individuos relacionados con dichas corporaciones. En suma, se puede afirmar que la sociedad anónima es un caso en el que el todo

es algo diferente de la suma de sus partes: directores, gerentes, trabajadores y accionistas, considerados como individuos.

Por todas estas razones, el impuesto a las corporaciones se considera como un gravamen a una empresa de tipo diferencial, como un gravamen con atributos especiales, que no es, como el inglés, un suplemento del impuesto al ingreso personal más o menos disfrazado, con el objetivo primordial de cobrar parte del tributo personal a la renta que recae sobre dividendos, ni, como en el del valor agregado, como un cobro sobre la venta de una mercadería.

De muchos años atrás se ha escuchado una especie de insulto despectivo contra el impuesto a las sociedades. Se le considera el representativo más claro, más visible y más específico de lo que se ha dado en llamar la doble tributación. Y el delito en este caso se tipifica porque al pagar el impuesto a la utilidad de las sociedades, y al ser ésta repartida, vuelve a pagarse como dividendo recibido por quien paga el impuesto al ingreso personal. Desde luego, el admitir que el impuesto a las sociedades grava corporaciones no quiere decir que no afecte a personas o que no sea pagado por individuos. Ya es un lugar común que en las clasificaciones de impuestos se afirma que existen gravámenes que afectan a personas y tributos que gravan cosas; a esta distinción ya se le dio su tratamiento al considerar los aspectos generales de la imposición.

Desde el punto de vista de la llamada doble gravación, se considera como afirmación definitiva que mientras exista más de un gravamen en la legislación fiscal no solamente existirá doble tributación, sino que ésta será triple y hasta múltiple; consecuentemente, la doble imposición no es atribuible a un gravamen, sino a todo el sistema tributario de una nación. El impuesto sobre ingresos mercantiles (*turnover tax*), que es pagado por el industrial, el mayorista, el medio-mayorista o distribuidor, y por quien vende al menudeo, acumulándose un gravamen monstruoso sobre las espaldas del consumidor final, se denomina piramidal o en cascada, pero ninguna legislación y muy pocos tratadistas le dan el tratamiento de criminal con agravantes que se da al impuesto al ingreso neto de las sociedades. Como *curiosidad literaria* puede indicarse que la doble tributación siempre se ha referido a los impuestos sobre utilidades o de bienes y legados y casi nunca a los impuestos que gravan el consumo o la compraventa de mercancías.

Tomando en consideración todo lo afirmado hasta ahora quedan por estudiar los efectos reales a través de la incidencia —y en su caso la traslación—, y los efectos económicos que el uso de un impuesto a las corporaciones, o la reducción o aumento de sus tasas, causa en los dividendos distribuidos, en el monto de las utilidades no distribuidas, en más altos salarios y, naturalmente, en precios mayores. Es evidente que para el impuesto al ingreso personal, o cualquier gravamen al consumo, algunos supuestos más o menos lógicos pueden realizarse con respecto a los efectos económicos en el periodo corto, considerando solamente una variable. Esto definitivamente no es así para el im-

puesto aquí estudiado, pues tendría que tomarse en cuenta, además del tipo de tasa poco o altamente progresivo, el tiempo en que el cambio se efectuara, y aun la existencia o inexistencia de este impuesto, la coyuntura o el periodo del ciclo por el que pasa la economía en cuestión, los aspectos de las políticas monetaria, de salarios y de precios, así como otros factores, sin olvidar la otra cara de la moneda de la economía pública, constituida por los gastos del Estado; y lo cierto es que aun considerando todo esto tal vez se encontrara alguna diferencia entre el análisis a corto y a largo plazo.

Un autor mencionado ya señala que la teoría clásica responde en forma simple: el análisis común y corriente, a corto plazo, del impuesto a las corporaciones está basado en que solamente la firma que realiza utilidades "económicas"²³ paga el impuesto, o de otra manera, los costos de la producción marginal determinan los precios competitivos; luego no existe ganancia y en consecuencia tampoco se paga impuesto en la producción marginal. En otras palabras, el impuesto no forma parte de la curva de costo a corto plazo, y como igualmente se elimina del impuesto el gasto gubernamental, el impuesto, en consecuencia, también es independiente de la demanda; tanto el costo marginal como el ingreso marginal no cambian; la intersección de dichas curvas es en el mismo punto: la producción y el precio permanecen los mismos que antes que se usara el impuesto y, por lo tanto, no se presenta la protraslación y tampoco la retrotraslación, ya que se supone —en el plazo que se analiza, que es el corto— que se ha llegado a la producción óptima y que por ello la demanda de los factores de la producción permanece inalterable.

Sin embargo, el problema se complica si se introduce la variante en lo que respecta a la opinión del empresario, que puede considerar el impuesto como parte del costo de producción; y lo primero que debe tomarse en cuenta es que en la medida en que el impuesto pagado es mayor también es más grande la utilidad, lo que en sí mismo representa un elemento de incertidumbre, pues las empresas afectadas pueden dudar de la medida y extensión en que puedan y deban trasladar el impuesto al precio, ya que si la firma intenta basar su precio en el costo promedio, aumentando el gravamen, puede encontrarse con que la competencia le quita mercado, sobre todo aquellas empresas que trabajan con beneficios menores.

Aparentemente se considera que la incidencia en el plazo largo del impuesto a las corporaciones es más fácilmente trasladable que en el corto. Naturalmente, debe señalarse que lo que se consideró como "utilidad económica" ocurre más fácilmente —o tal vez únicamente— en el plazo corto, pues con mayor tiempo como variable la entrada de nuevas firmas y las salidas de las menos eficientes, etcétera, determinan una tendencia de las tasas de ingresos a

²³Se refiere al excedente económico como lo usa Poole en su libro.

acercarse a las utilidades normales, con lo que el impuesto tiende a ser parte del costo.

Hasta aquí se ha tratado de considerar —con éxito muy relativo— la incidencia a corto y largo plazo del impuesto a las sociedades. En realidad los efectos económicos del citado gravamen no solamente podrán ser medidas por los efectos sobre la inversión como un proceso aislado —considerando, naturalmente, el tiempo necesario para que el fenómeno se manifieste en toda su extensión—, sino también por los cambios en dicha inversión y los efectos que se produzcan sobre el ingreso y el gasto determinados por ellos. Todo ello, de por sí bastante complicado, se torna casi imposible si se toman en cuenta los factores dinámicos, que además de estar presentes en todo fenómeno económico lo están en forma inmediata, pues en el momento en que el impuesto sea usado muchas empresas estarán decidiendo si aumentan o disminuyen el tamaño de la planta —por lo menos en su capacidad productiva—, o si introducen los nuevos cambios tecnológicos, y en la medida en que el tributo afecte sus decisiones las curvas de oferta se cambiarán, así como los pagos a los factores de la producción.

Poole señala que al considerar dichos efectos finales del impuesto debe tomarse en cuenta la experiencia del gobierno norteamericano en los últimos 50 años, sobre todo la consideración de los gastos con los ingresos de dichos tributos, que evidentemente han sido aumentados en gran medida, con lo que las curvas de demanda de las empresas gravadas han sido afectadas, eliminando los efectos a la baja del impuesto sobre la inversión y sobre la curva de oferta de las sociedades. Si, por otro lado, como ha sido norma en los últimos tiempos, el incremento en la tasa de gastos va acompañado de grandes préstamos gubernamentales, el efecto ha sido en realidad un incremento en la tasa neta de utilidades de las empresas. Esta afirmación se complementa con lo que dice Colm, quien afirma que la tasa de utilidades antes del impuesto fue mayor durante los años de guerra para las empresas, y que la de utilidades incrementadas no fue trasladada a los precios, sino que redujo las utilidades después de los impuestos, aunque, insiste el autor, esta situación no puede generalizarse, porque durante la guerra hubo controles directos que limitaron los aumentos de precios.

De lo observado resulta, de hecho, imposible obtener una respuesta satisfactoria a través del análisis común de la traslación e incidencia, sobre todo si se asume el usual método de *ceteris paribus*. Nada se cambia como un elemento aislado en un mundo complejo y dinámico. Al considerar la incidencia del impuesto a las utilidades de las sociedades deben hacerse una serie de análisis de un alto grado técnico y lleno de sutilezas, y se terminará por considerar que las dificultades para resolver dicha incidencia están, en primer término, en que la proyección estática comparativa (*ceteris paribus*) debe ser cambiada por un modelo dinámico, que naturalmente requiere parámetros adicionales

que, sin constituir un obstáculo insalvable, sí son difíciles de estimar y requieren especificación precisa de la naturaleza dinámica de la estructura de la economía como un todo.

El especialista interesado en este tipo de estudios —que han sido iniciados recientemente— puede hallar materiales en K. Sato y M. Krzyzaniak.²⁴

Existen aspectos generales de este impuesto a las sociedades que, desafortunadamente, en un tratado general de la economía pública no es posible examinar en toda su amplitud, pero que el autor se resiste a dejar fuera y que serán mencionados someramente.

Desde luego, cabe citar que los tratadistas consideran que las discriminaciones comienzan con la propia determinación de la base gravable, pues por definición todas las sociedades que no sean por acciones quedan exentas del tributo; esto evidentemente favorece a todo aquel tipo de corporaciones que tengan como base legal de su funcionamiento formas o partes que no estén representadas por acciones. Se ocurre que la proporción de este tipo de empresas, en comparación con el número de sociedades anónimas existentes en toda economía desarrollada, constituye en sí misma una respuesta, aunque desde luego pudiera señalarse, sin un análisis profundo, que se crea una distorsión, favoreciendo las actividades no corporativas sobre las societarias por acciones.

Otro aspecto importante es el que causa la deducción como gasto para efectos de determinar la base gravable de los intereses pagados por las sociedades en las deudas en que incurren; esto determinaría que existiera una tendencia a operar con capital ajeno en lugar del propio, y a favorecer aquellas actividades que pueden, con cierta facilidad, ser financiadas en gran medida por deuda-capital, sobre aquellas que no pueden hacer esto, creando naturalmente una distorsión de la estructura económica.

Dentro de este mismo orden, y tomando en cuenta la existencia de la traslación e incidencia del impuesto a las corporaciones, podría incluirse una discriminación más, y es la que se presentaría en favor de aquel tipo de empresa en que la relación trabajo-capital fuera determinada intensivamente por el primero de los factores de la producción mencionados.

El profesor Shoup, al hacer algunas consideraciones sobre la traslación del gravamen a las sociedades, señala con toda propiedad que la discusión no debe referirse, por lo menos en una aproximación real, al hipotético impuesto a las utilidades que recae sobre alguna forma de "renta económica,"²⁵ sino el efecto inmediato que el tributo produce en la política de precios, por la acción consciente de la administración de la empresa afectada.

²⁴M. Krzyzaniak: *Effects of the Corporation Income Tax*. Wayne State University Press, Detroit, 1966.

²⁵Que por cierto es el tratamiento otorgado en este capítulo, a la traslación e incidencia en el plazo corto.

Estas consideraciones están basadas en tres aspectos específicos, que son: a) la tasa del impuesto por usarse —su magnitud—; b) la estructura de capital de la sociedad, y c) la naturaleza de la corporación en relación con la obsolescencia o el desgaste del equipo de capital productivo (la relación de venta a propiedad usada en los negocios en la venta al menudeo de una tienda de abarrotes es alta, y baja en la industria de producción de energía). La importancia práctica que de estas deducciones puede igualmente deducirse depende, en el mundo real de los negocios, de las diferencias substanciales que existan entre las diversas empresas de una rama industrial, con respecto a sus estructuras de capital y con respecto a la relación entre ventas y propiedad (productiva) usada en dichos negocios. Por otra parte, y con respecto a un aumento en la tasa del impuesto y con referencia a la situación en los Estados Unidos, puede afirmarse que en términos generales un aumento modesto en las cuotas del gravamen hará que los empresarios absorban el impuesto, pues les resulta más difícil determinar cuáles serán los pasos que las otras industrias en la rama vayan a dar, y eliminar cualquiera ventaja comparativa que ya estén obteniendo en el mercado. Si, por otra parte, el incremento en la tasa es sustancial y se espera que ésta permanezca, entonces el resultado sería un incremento en los precios de los productos de las empresas líderes, en las diferentes ramas industriales; sin embargo, si al mismo tiempo existe una tendencia hacia la expansión industrial, por un lado, y a un vigoroso plan de medidas gubernamentales antinflacionarias, pudieran ser los resultados no tan claros con respecto al aumento de precios. En todo caso, como lo afirma Colm, el impuesto a las corporaciones tiene una gran autoflexibilidad, una especie de válvula de control que lo hace un instrumento más en las medidas fiscales de control monetario.

Como ya fue señalado en el estudio sobre el impuesto al ingreso personal, en Norteamérica el uso de los gravámenes casi siempre se amplía a los tres niveles: federal, estatal y local o municipal, y la situación con respecto al tributo a las sociedades por acciones es que, hasta el momento, alrededor de 40 estados de la Unión Americana lo usan, y aunque a nivel local o municipal relativamente muy pocas ciudades cuentan con este tributo, un autor comenta un informe oficial que dice:

Potencialmente, los impuestos municipales o locales a las corporaciones pueden significar un problema muy real, el cual puede ser sorprendente en sus dimensiones.

Por lo que respecta a los estados de la Unión Americana, las tasas son moderadas, desde 1.5 % para los primeros 1 000 dólares, hasta 9.36 %, como máximo para 50 000 dólares o más. Aunque siempre este impuesto está basado

en la renta neta y las tasas generalmente son progresivas, a nivel estatal, no siempre se le conoce con el nombre usual, denominándosele franquicia o licencia para las sociedades anónimas. El principal problema del tributo a nivel estatal es de jurisdicción, porque puede darse el caso de que dos estados traten de gravar el mismo ingreso, aunque se ha resuelto constitucionalmente obligando a los estados a permitir a las empresas la declaración del ingreso ganado dentro de los límites del Estado de que se trate. En lo general, con pequeñas diferencias, la base gravable estatal es casi la misma que la federal. Y por último, algunos autores consideran que ciertos estados en realidad usan una variante del impuesto al consumo, y que en términos generales las notables variantes en la productividad de este impuesto no lo hacen ideal para dichos niveles (estados y municipios), ya que ellos requieren fuentes de ingreso estable, debido a su poca —o ninguna— capacidad de recurrir al endeudamiento público.

Otra de las cuestiones conectadas con el impuesto a las sociedades por acciones ha sido el llamado tributo a las utilidades excedentes, que tiene dos aspectos distintivos muy específicos: se aplica —sobre todo en los Estados Unidos— como una sobretasa al gravamen al ingreso de las corporaciones, y solamente en tiempos de guerra. El concepto de utilidades excedentes se basa en que los fabricantes de armamentos y municiones obtienen en tiempo de guerra ganancias *en exceso* sobre las que obtienen otras corporaciones que no operan para fines militares, y en que, además, con la demanda más que asegurada, no incurren en los riesgos de calcular la producción, como sería el caso de manufacturas que no se encuentran en esa situación. También las utilidades que se consiguen por los incrementos generales en la demanda —provocada por mayores ingresos para todos— son considerados para fines fiscales como excesivas. Y por último, y derivado de las dos afirmaciones anteriores, puede en ocasiones considerarse una ganancia como *muy alta* en razón de resultados normales o razonables, en relación con el capital invertido. En las tres ocasiones en que se ha recurrido al tributo a las utilidades excesivas se han aplicado en los Estados Unidos dos posibilidades alternativas para calcular los excesos, siendo una la que considera como normales los ingresos netos en un periodo anterior —o pacífico—, y la otra la que se basa en el monto de capital invertido. En la primera guerra se obligó a los causantes a calcular ambas y a tomar como base la que produjera mayores impuestos; en la segunda gran guerra fue a la inversa.

Existen otros muchos aspectos en que la imposición a las corporaciones determina que se consideren los efectos que ella produce en tales situaciones: las utilidades de las empresas de servicios públicos, que en lo general son determinadas por el Estado; los problemas de depreciación, cuyo aceleramiento tanta implicación tiene en las políticas de industrialización; las utilidades no distribuidas y su impacto en la inversión y en el gasto nacional; el efecto sobre

nuevas corporaciones y sobre negocios (por acciones) de poca cuantía, y en fin, tantos y tan variados problemas a los cuales hacer frente y cuya complejidad lleva de la mano a la aseveración tan precisa de un gran técnico: "Lo que he estado diciendo ha sido ya de por sí suficientemente complejo. Quizá podría afirmar lo mismo en términos aún más simples: los efectos de los gravámenes a las corporaciones, como los efectos de todos los impuestos generales sobre empresas, dependen de las circunstancias."

Como se señalará más adelante, al considerar el impuesto al valor agregado, existe una corriente en Norteamérica, que se materializó en el Estado de Michigan, de tratar de reemplazar —o por lo menos de disminuir su tasa— este gravamen por el que recae sobre las corporaciones, tratando de plano de eliminarlo. El cambio, propugnado entre otros por la poderosa asociación patronal Comité de Desarrollo Económico, está basado en la argumentación del Merco-mún Europeo de que la posición como nación de los Estados Unidos con respecto al intercambio con otros países podría ser mejorada. El hecho de que el valor agregado exceptúa a las exportaciones podría implicar rebajas importantes en el precio de las mercancías de exportación; mientras tanto, el GATT prohíbe de manera expresa que los impuestos que graven al ingreso sean eliminados, pues ello daría ventajas indebidas a los países que lo hicieran. Esta idea de que el gravamen a las corporaciones pone en desventaja a los exportadores norteamericanos está basada en que el tributo se traslada y significa más altos precios de los productos; tal vez la medida implicara mejores precios para los productos de exportación, pero, como lo señala Due, un cambio de tal tipo puede iniciar represalias de otros países, con lo que el efecto inicial se anularía rápidamente.

Impuestos a las transacciones de los negocios. En la literatura fiscal moderna —y como es fácil observar, se sigue aquí el mismo procedimiento— se clasifican los impuestos en cuatro grandes capítulos o subdivisiones, atendiendo de un modo pragmático a lo que se ha venido haciendo tradicionalmente. Estos capítulos están constituidos por los impuestos al ingreso neto —personal y de las sociedades—, a la propiedad —imposición a la riqueza—, a las herencias y legados —también denominado gravamen a la transferencia gratuita de riqueza—, y, por último, los impuestos a los negocios, siendo en este capítulo donde se puede afirmar que casi no existen autores que los estudien bajo el mismo rubro. Así, Due presenta en su libro cuatro capítulos que denomina sucesivamente gravación basada en gastos de consumo, tributación a bienes o mercancías, impuestos a las ventas y exacciones (*excise tax*) al consumo; Herber los coloca bajo el rubro general de gravámenes a las ventas; la *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, como impuestos a las ventas y exacción al consumo (*excise tax*), y Buchanan bajo el rubro de exacciones (*excise tax*) e impuestos de transferencia federales. Queda, pues, por decidir bajo qué nombre general se les examinará en este estudio.

Se ha adoptado el nombre genérico de impuestos a los negocios con base en algunas razones que, desde luego, no están determinadas por algún aspecto fundamental, pero eliminan ciertas confusiones, como es que si bien todo apunta a que este tipo de impuestos sea trasladado —de ahí su nombre general de indirectos—, esta incidencia puede ser total o parcial, el impacto puede ser retrotrasladado o protrasladado, y existen condiciones en las cuales quien recibe el impacto se quede con él; también cabe considerar que los llamados impuestos al consumo lo son porque parte o todo el tributo incide sobre el consumidor, aunque se trate de mercancías que pueden o no ser consumidas y el traslado puede ser hacia atrás —hacia los productores—, o no existir. Por otra parte, como lo señala Herber, los impuestos a las ventas pueden ser diferenciados por el tipo de negocios a los que gravan; así un tributo en el punto de fabricación grava a los manufactureros y es conocido con ese nombre, existiendo también el que se cobra a los mayoristas y, por supuesto, a los vendedores al detalle, que bautizan al impuesto respectivo. Aun en el caso de mercancías específicas, como tabaco, licores, joyas, pieles finas y perfumería, en la economía moderna se encuentra que dichos productos son vendidos por negocios específicos, lo que evidentemente determina los aspectos más importantes que debe tener dicha imposición, y en ciertos aspectos las políticas de las autoridades fiscales.

Con respecto a los impuestos de etapas múltiples, su propia existencia está determinada por los efectos que la tributación produce en los negocios, y en consecuencia un impuesto de ingresos mercantiles —*turnover tax*— es considerado a la luz de su impacto en los precios, como la piramidización, y el gravamen al valor agregado, como se verá en su momento, al eliminar los efectos favorables a la integración vertical de las empresas y otorgar facilidades administrativas de poder cobrar el tributo en etapas tempranas de la producción, no determina, desde el punto de vista teórico y de control impositivo, ventajas sobre el gravamen a las ventas al detalle, en situaciones en que la administración de este último es posible. Todo esto está en razón directa con la organización, sistema y formas que adoptan los negocios, que como es fácil observar determinan, casi de modo absoluto, cuál o cuáles de los impuestos que gravan las transacciones con mercancías y servicios deben usarse para producir los resultados menos desfavorables en la actividad económica —o sea el mayor grado de neutralidad—, y los montos mayores de ingresos.

Además, como señala Groves, si se usa como criterio el de que toda la actividad económica en su aspecto más amplio es realizada por empresas, es posible considerar que todos los ingresos se derivan de las mismas. Por otra parte, se reconoce desde un punto de vista general que casi todos los impuestos pueden ser considerados como gravámenes a las empresas, ya que cualquier recepción de ingreso o riqueza determina casi siempre el gasto de los fondos en

bienes y servicios; y por último, este tipo de gravámenes pretende gravar actividades lucrativas.

Al considerar el impuesto a las corporaciones por acciones en su ingreso neto —probablemente un gravamen tipificado a los negocios— se tomaron en cuenta las diversas circunstancias que justificaban que las empresas de esa índole pagaran dichos impuestos. Ahora se trata de adecuar los tributos que, como los de las transacciones con las mercancías gravan a las empresas, y justificarlos, sobre todo aquellos que no pueden ser trasladados en razón de los costos que representan para la comunidad. Podrían citarse, entre otros, los beneficios especiales que obtienen las empresas, de los cuales uno, y no el menor, es su libertad de asociarse o de integrarse como mejor convenga a sus intereses, su capacidad de pago, que determina ingresos sin los cuales el Estado tendría que disminuir sus actividades y, además, su efecto en la equidad de los impuestos ya en operación, principalmente al ingreso neto y a la riqueza; y con respecto a los costos para el Gobierno, se encuentran los gastos que se realizan para el control —y eliminación, en su caso— de empresas gigantes, indeseables desde el punto de vista social y político, así como restricciones a las operaciones de ciertas empresas por razones sociales o económicas, que incluyen la administración y enforzamiento de las leyes relativas. Es evidente, por otra parte, que muchos de los problemas a que el Estado se enfrenta son provocados por la forma en que las empresas son manejadas, y para efectos de la posibilidad de que éstas sólo paguen impuestos sobre sus utilidades es necesario recordar que numerosos negocios —grandes o pequeños— que no producen ganancias no otorgarían ingresos al Estado y, sin embargo, absorben gran parte de los beneficios o causan muchos de los gastos que él mismo realiza.

También, y para mencionarlo específicamente, el arma fiscal o impositiva ha sido coadyuvante en la lucha contra los monopolios, y aunque por sí sola no produce los resultados esperados, sí contribuye a su control.

Por último, la denominación usual, que también es la división más generalizada, de impuestos a las ventas y exacciones²⁶ al consumo —a las mercancías y a los bienes—, es una distinción basada en el campo que cubre cada uno. Las exacciones se aplican a mercancías específicas —el tabaco es un buen ejemplo— o a grupos homogéneos relacionados, como serían los productos derivados del tabaco —o el uso del mismo—, mientras que los impuestos a las ventas son de cobertura general, se aplican a todas las transacciones que se realicen en una empresa, dejando fuera solamente aquellas que específicamente se encuentran exentas. Sin embargo, las exacciones pueden ser de tan general aplicación como en el caso de España, que sin lugar a dudas es tan amplio como un gravamen general a las transacciones, y en ocasiones cubre mayor

²⁶Con el nombre genérico de exacción se denominará en este estudio la palabra inglesa *excise*, porque la traducción de impuesto al consumo no parece satisfactoria. La de *sis*, que podría también usarse, tiene ya una connotación no aceptable.

campo que un tributo a las ventas de carácter limitado, como es el impuesto británico a las compras, o el plagado de exenciones que se utiliza en el Canadá. Evidentemente, pues, son las empresas donde se realizan las transacciones y que sufren el impacto del tributo las que diferencian y dan características definidas a este tipo de impuestos: una perfumería estará sujeta a un tipo especial de exacción, un almacén con gran diversidad de bienes y mercancías será mejor controlado —y será más productivo—, con un gravamen general a las ventas.

Como es dable observar, la terminología que se usará aquí, como la que emplean casi todos los tratadistas, dista mucho de ser universalmente aceptada, aun la más generalmente conocida, como la de impuestos a las ventas y la de exacciones —en el sentido aceptado aquí—, a la cual numerosos autores marcan como tributos selectivos a las ventas. Un ejemplo notorio de esta nebulosidad se encuentra en Estados Unidos de Norteamérica, donde la proposición —varias veces rechazada— de hacer uso de un impuesto general a las transacciones mercantiles a nivel federal se mencionó como una exacción —*excise*— general a las ventas.

La historia de los tributos a las transacciones de las empresas los sitúa como los más antiguos gravámenes conocidos. Este impuesto fue cobrado en Grecia, en la antigua Atenas, en Egipto por los Ptolomeos —y por los romanos cuando llegaron—, en la propia Roma a partir de César Augusto, y en otros muchos lugares, sitios y regiones, principalmente en España, a donde fue llevado por los romanos, que también lo introdujeron en Francia. Este impuesto tuvo un impacto extraordinario en la historia de España —y en la de sus colonias de América—, donde fue conocido como alcabala.

La alcabala es un tributo de etapas múltiples, *ad-valorem*, que pagaba el vendedor —en ocasiones el comprador, o ambos—, causado en toda venta o permuta, y que generalmente el Estado cedía por una suma alzada para que fuera cobrado por particulares. Este impuesto tuvo una considerable influencia en la historia económica española —por cierto, la palabra es de origen árabe—, y se usó en la península en época tan temprana como 171 (a.C.), como una gravación local, es decir, a nivel comunitario; para 1342 ya era un tributo a nivel nacional, siendo introducido en las colonias de la América española en 1558. Para evitar las dificultades que su administración implicaba, los reyes iniciaron los famosos convenios fiscales —técnicas usadas hasta la fecha en algunos países latinoamericanos— con las comunidades, de acuerdo con los cuales estas últimas pagaban una suma global, recolectada entre los miembros de la comunidad, de cualquier nivel que ésta fuese, de acuerdo con ciertas prácticas, y que considerando las exenciones producía alrededor de un 5 % de todas las operaciones de compraventa realizadas, en cualquiera de sus niveles. Las desventajas económicas de la alcabala se reflejaban en la agudeza de los conflictos que se provocaban sobre la tasa y los acuerdos de las sumas totales

que debían pagarse al rey, así como sobre las formas y técnicas de recaudación y los productos gravados.

Este impuesto tuvo un impacto tan extraordinario en la historia de España, en donde fue repudiado el año de 1845 —y en sus colonias de América, en donde hasta la fecha se habla de gravámenes alcabalatorios—, que un gran número de tratadistas culpa al tributo de haber provocado la ruina del comercio exterior hispano y, de consiguiente, la caída del imperio español. Es evidente que pese a la desviación profesional que causa la especialización se considera la afirmación grotesca y desatinada, sin dejar de reconocer —para respeto de políticos metidos a técnicos— que los daños de una deficiente legislación y prácticas fiscales son considerables, y por consiguiente muy desafortunada la improvisación en esta materia.

Considerando que la alcabala, en su inicio, fue un tributo local que afectaba tipos específicos de mercancías, es evidente que a nivel comunitario se trataba de una exacción —en el sentido que se le ha dado aquí— a un bien o un grupo determinado de bienes interrelacionados. En esta forma la exacción inició su uso en la alta Edad Media en toda Europa, cuando reyes, príncipes, duques y señores feudales buscaban afanosamente recursos para solventar sus gastos que se incrementaban, así como para poder liquidar las deudas impresionantes en que se encontraban sumidos. No deja de ser interesante considerar que la exacción, que inicialmente gravó bienes o mercancías de amplísimo consumo, como eran cerveza, carne y harina, adquirió significación política, pues permitió trasladar el tributo a la nobleza y al clero, a los cuales no era posible tocar por otros tipos de imposición debido a sus privilegios, hecho, por otra parte, totalmente contrario a lo que sucedía con la alcabala española, que específicamente otorgaba exenciones a las clases entonces en el poder.

Si bien es cierto que la exacción, como la alcabala, empezó gravando pocas mercancías y luego se amplió hasta tomarse en un impuesto general que gravaba virtualmente todos los artículos de consumo, y que este hecho puede ser señalado en materia fiscal como una actitud general, en este caso se hace evidente que el rey y la cada vez más influyente clase comercial la tomaron como una medida —entre otras— para trasladar parte de la carga tributaria a las clases privilegiadas, sin menoscabo, naturalmente, de lesionar grandemente a las clases populares de esa época.

La exacción, como la alcabala, toma como base la materia prima o el artículo terminado, pero también puede alcanzar el bien intermedio en el proceso general de producción; cuando es la materia prima la base para el cobro de la exacción y considerando que este tributo acepta al producto final como el que determina la capacidad gravable, entonces el comisionado de impuestos debe tomar en cuenta la tasa media de materia prima contenida en una unidad de producto final, así como dicha materia prima en un área bajo cultivo, o el

peso o la medida que contenga el envase, o en qué se transporte el material primo susodicho.

A finales del siglo XVII las exacciones, transformadas ya en un impuesto general a las ventas, provocaron el repudio general en los países donde se las utilizaba, y ya sea por su tasa, por su técnica de cobro, porque la base la constituían artículos de consumo muy generalizado, por las condiciones de pobreza general y de opresión que caracterizaron al siglo XVIII, estos tributos fueron marbetados como atizadores de opresiones, y las quejas contra los mismos se escuchaban en todos los países europeos, principalmente en Francia e Inglaterra, donde escasamente quedó mercadería libre de exacciones. Es evidente que los grandes movimientos políticos de esas fechas tuvieron como una de sus motivaciones las formas opresivas de los tributos, y que la democratización, que es la constitución y el derecho constitucional, tiene como una de sus bases el control de gastos y de ingresos por el poder legislativo; es decir, la esencia de la constitución está dada por este control del poder económico. Por otra parte, esta misma tendencia democrática encontró otras fuentes menos aleatorias de donde el Estado obtuviera sus recursos; naturalmente, la revolución industrial daba sus frutos, y la propiedad, el ingreso y la riqueza en sí misma, así como principios fiscales más acordes con la filosofía dominante —el principio de capacidad de pago—, hicieron que la exacción fuese gradualmente perdiendo su lugar privilegiado, como base de los ingresos públicos.

Un fenómeno acorde con lo anterior es que durante el siglo XIX y la primera parte del presente —hasta la primera guerra mundial—, salvo contados y excepcionales casos, las exacciones y su extensión natural, el impuesto general a las ventas, estuvieron ausentes de las legislaciones fiscales de la mayoría de los países, sin que, por otra parte, los tratadistas dejaran de tener grandes discusiones acerca de su traslación e incidencia y de sus efectos relativos sobre el bienestar económico, a través de la distribución del ingreso; fenómeno éste que queda como un aspecto interesante de la historia de la tributación por dilucidar.

Como ya se señalara, los problemas financieros derivados de la primera guerra mundial restablecieron el uso de exacciones y de impuestos generales a las ventas; en la actualidad, virtualmente todos los países del mundo usan algunas formas de exacciones, particularmente sobre tabaco, licores, joyas y combustibles de motores; también la exacción es notable en cierto tipo especial de artículos de lujo y suntuarios. La exacción puede usarse en tres niveles: en el punto de fabricación, en el mayorista y en el detallista, y sus tasas pueden ser específicas —por unidad de productos— y *ad-valorem*.

Las exacciones sufren una división que corresponde a una clasificación un tanto moralista y con un claro aspecto filosófico: se llama *impuestos suntuarios* a los que gravan ciertos productos como las bebidas alcohólicas y el tabaco, mercancías cuyo uso el Gobierno trata de castigar; se denominan *impues-*

tos al lujo los que se cargan sobre ciertos bienes definitivamente considerados como de uso solamente para los individuos de muy altos ingresos —pieles finas y joyas, entre otros—, con el propósito de que la carga tributaria obedezca un poco a la capacidad de pago manifiesta de los adquirentes; por último, los impuestos a los vehículos de motor —automóviles y demás— gravan desde la compra de la unidad hasta los materiales y combustibles necesarios, así como la tenencia y los permisos (placas) para circular.

Las exacciones constituyen ingresos altamente productivos en algunos países, pudiendo citarse a los Estados Unidos de Norteamérica, en donde el 12%, aproximadamente, de las entradas del gobierno federal se debe a las exacciones. Otro señalamiento importante es que las exacciones no sólo son usadas por un nivel gubernamental sino por varios, y que, por otra parte, su uso no es excluyente de otros tipos de gravámenes a las transacciones de los negocios.

La exacción ha sido ampliada para gravar a productores y vendedores —al mayoreo y al menudeo— de aquellos bienes o mercancías que son gravados con dichas exacciones; a este tipo de tributo se le conoce con el nombre de *licencia*, y se impone también, al menos en los Estados Unidos, a los que requieren *permiso* para practicar o seguir ciertos deportes, ocupaciones de determinado tipo y algunos oficios. Es evidente que estas *licencias* son producto todavía de los permisos que se otorgaban en la Edad Media como gravámenes a las ocupaciones industriales, y que han sido extendidos en la época moderna a la producción y distribución de artículos que sufren una exacción. Existen dos formas de pagos o derechos de las licencias: una consiste en un monto fijo anual, y la otra es de acuerdo con la cantidad de bienes *exaccionables* manufacturados o manejados por el poseedor de la licencia, siendo este último tipo de licencia graduada el uso con frecuencia como una cooperación en la administración de la exacción. El sistema de licencias tiene una amplia difusión en Europa —Inglaterra y Francia—, en los Estados Unidos y en varios países latinoamericanos, y es usado casi siempre por los niveles gubernamentales inferiores, tales como la provincia, los estados y los municipios.

Ya se ha afirmado aquí que los gravámenes a las empresas, en una terminología de por sí poco clara, pueden recibir este nombre porque el impacto inicial y quien es el pagador del tributo es el empresario, y la importancia del impuesto depende directamente del flujo de los negocios, así como que este hecho sirve para diferenciar dichos gravámenes de los que tienen como base el ingreso y la propiedad (riqueza). Entre otros, pueden incluirse dentro de este rubro los derechos y licencias (por el derecho de realizar negocios), el timbre, derechos aduanales, exacciones, impuestos a los transportes de mercancías y bienes y, sobre todo, el gravamen general a las ventas. Cabe considerar que los impuestos que pagan las empresas sobre sus ingresos netos, sobre sus propiedades y aun sobre sus acciones y activos no se incluyen en esta clasificación

de tributos a las empresas, que históricamente han sido conocidos como formas indirectas de imposición, como gravámenes al consumo, en la hipótesis de que recaen directamente sobre los gastos de los consumidores.

Ya se ha dicho también que la diferencia entre *exacciones* y tributo general a las ventas depende exclusivamente del campo que cubren. Así, en una graduación didáctica o pragmática, la exacción es el antecedente, lo primero, lo menos acabado, mientras que el impuesto general a las ventas constituye la obra terminada, el punto final de los impuestos a las transacciones de las empresas.

El gravamen general a las ventas, cuya historia ya fue brevemente reseñada, es un tributo a la compraventa de toda clase de bienes, mercancías, mercaderías y servicios, que pretende gravar el consumo, ya sea en forma directa, cobrándole el impuesto al comprador (adquirente), o trasladándolo a través del precio del producto que compra. Adquiere múltiples aspectos y variedad de facetas; así es general, gravando todas las transacciones que se realicen con el bien o mercancía, ya sea en la producción o distribución hasta llegar al consumidor, como en México, igual que el anterior, pero sin gravar al detallista, como en Holanda, al valor agregado como en Francia, a las compras como en Inglaterra, al gasto como en la India y Ceilán, a los productores —o manufactureros— como en Grecia, a los mayoristas —distribuidores— como en Dinamarca, a los vendedores al menudeo como en Suecia, o un amplio sistema de exacciones, como en España.

Los impuestos son tan generales en su aplicación como en su uso; todos los países de Europa —incluyendo los socialistas— los emplean en una u otra de sus formas, como ya se dieran algunos ejemplos; en Asia por Pakistán, Indonesia, Filipinas y la India —a nivel estatal—, y este último, con Ceilán a nivel federal, el muy comentado impuesto al gasto; por Australia y Nueva Zelanda; y en el Continente Americano²⁷ por los Estados Unidos de Norteamérica en 43 de sus estados, por México y casi todos los países centro y suramericanos, gravando Honduras el menudeo y el Brasil a nivel federal y estatal. Por otra parte, y dentro del mismo sistema, se señalan las facilidades que los países en primarias etapas de desarrollo encuentran en el uso de derechos aduanales como fuente segura de imponer a bienes y mercaderías.

Otro aspecto importante se refiere a la productividad de los impuestos generales a las ventas, presentándose una paradoja digna de mencionarse, y es que si bien el siglo XIX y los principios del XX vieron una declinación de las entradas gubernamentales por estos conceptos, basados en la rápida expansión de los impuestos al ingreso y a la propiedad (riqueza), que tenían como fundamento el principio de capacidad de pago, de amplísima y general acepta-

²⁷Por el Canadá, que lo usa a nivel federal como impuesto a los manufactureros, y por 9 provincias como gravamen a las ventas al detalle.

ción en el mundo entero, a partir de la primera guerra mundial no sólo han recuperado su posición sino que en muchos países han sobrepasado la llamada tributación directa. Así, en Alemania —antes del cambio al impuesto al valor agregado— el gravamen a las ventas producía el 42 % del ingreso federal, siendo de 40 % en Bélgica, 35 % en Francia, 21 % en Italia y 19 % en Holanda, mientras que a los estados de la Unión Americana que lo utilizan les otorga entre el 25 y el 50 % de sus ingresos totales.

La clasificación más importante de los impuestos a las ventas está basada en la etapa o etapas en las cuales se cobra el gravamen. Los tributos a las ventas de etapa única pueden ser tres: ventas de fabricantes, mayoristas y ventas al menudeo; el primero se aplica a la venta de productos finales —para la fábrica de que se trate— por quien los produce; el impuesto a mayoristas (o distribuidores) se aplica a quien vende los bienes o mercancías, en última instancia, al expendedor al detalle, y el último, como su nombre lo indica, se refiere a la adquisición que realiza el consumidor final, de bienes y mercancías de un establecimiento.

El impuesto de etapas múltiples, que es usado ampliamente por muchos países, México entre otros (*turnover tax*), llamado genéricamente gravamen a las ventas, se aplica en dos o más etapas tanto de la producción como de la distribución. Este impuesto de etapas múltiples tiene varias versiones, siendo la total y general la que se aplica, en forma indiscriminada, a todos los bienes y servicios y a las etapas completas, cualesquiera que sea su número; a las ventas de partes y materiales, de productos finales, de materias primas, y dondequiera que la venta o prestación del servicio tenga lugar: fabricantes, distribuidores, mayoristas, organizaciones de prestación de servicios, detallistas. Una variante importante es la de tasas diferenciales en las diversas etapas a productos diferentes; en términos generales, la aplicación a ultranza y en forma totalitaria del gravamen a las ventas —etapas múltiples— tiene lugar en muy contados países, por lo que las versiones diferenciales, con algunas exenciones, son las más usuales.

Uno de los especímenes interesantes de los impuestos generales a las ventas es el gravamen británico a las compras, el cual hace una división de las mercancías o bienes a gravar en cuatro categorías: la primera clase (artículos indispensables) está exenta; las otras tres son gravadas —*en la etapa de venta al mayoreo*— a tasas de 33 1/3, 66 2/3 y 100%, respectivamente. Este impuesto produce ingresos de cierta cuantía, pero su peculiaridad consiste en que dichas entradas se derivan, en su gran mayoría, de gastos en artículos que no son parte del índice del costo de la vida, y, consecuentemente, a través de la cuidadosa selección de bienes y de tasas, este gravamen puede considerarse como relativamente no inflacionario. Así, en el primer caso se encuentran la vestimenta y los muebles, que no solamente usan un mínimo de trabajo y materiales, sino que son muy importantes en un índice de precios del consu-

midor, así como las cocinas de uso doméstico, calentadores, alimentos, medicinas y equipo relativamente simple para el hogar. Por otra parte, la vestimenta no necesaria, tapetes, radios, cuchillería, medicinas no esenciales y encendedores, entre otras cosas, pagan la segunda categoría, o sea 33 1/3%. El hecho de que se encuentren algunos elementos de tributación al lujo se manifiesta en la inclusión de instrumentos musicales, muebles para jardines y calentadores completos para casa, de gas, en el tercer grupo de 66 2/3%, mientras que el 100% se carga a joyas, cosméticos, artículos de piel y calentadores eléctricos completos. Esto es así, entre otras razones, porque se desea que muchos artículos no se consuman localmente, para que sean exportados. Como distorsión grave en este tributo se encuentra que la exención a los bienes útiles y necesarios da lugar a cierto número de efectos económicos indeseables, lo que hace que el gobierno británico haya tratado de guiar este impuesto, cada vez más, en la dirección de un gravamen general a las ventas.

Otro ejemplo de un gravamen a las ventas, con gran difusión tanto entre autores como entre estadistas y técnicos, es el impuesto al gasto, al que ya se ha hecho mención, puesto que se encuentra implantado en India y en Ceilán. Definido en forma simple, se trata de un gravamen sobre el valor monetario de los gastos en consumo que realice un causante, tomando en cuenta un periodo de tiempo —un año—, y considerando que la capacidad de pago del contribuyente está medida por los gastos en que incurra.

Al considerar las posibilidades de este impuesto es preciso recordar la discusión que se reseñó y los actores que intervinieron —John Stuart Mill, Alfred Marshall, Irving Fisher y J.M. Keynes—, para la definición, primero, de *ingreso*, y, naturalmente, precisar después el *ingreso gravable*, pues aparentemente la viabilidad de tal tributo —al gasto— parece ir aparejada a la definición clara de ingreso —clara desde el punto de vista económico—, precisión que logra Irving Fisher, como ya fue señalado, al definir el ingreso como idéntico al gasto en consumo, y que con posterioridad trata de afinar Lindahl al proyectar la escuela sueca y confrontar el ingreso *ex-ante* con el *ex-post*, hasta llegar a la época actual con Nicholas Kaldor, vigorosísimo proponente del gravamen, quien ha logrado que sea adoptado por la India y Ceilán, con resultados hasta la fecha poco conocidos y al parecer mediocres en cuanto al volumen de ingresos.

La proposición inicial de Kaldor fue que el tributo se usara como suplemento al gravamen sobre la renta, sustituyendo inicialmente la sobretasa que existe en la Gran Bretaña; por otra parte, es evidente que el impuesto al gasto pretende usarse en forma independiente, como sustituto de los tributos a las rentas —personal y a las sociedades—, o como un gravamen adicional, con objeto de preservar el principio de la capacidad de pago del causante. El profesor Shoup señala que con la sola excepción del citado Kaldor, los demás proponentes del mencionado impuesto vivieron, con anterioridad a la época

de la masiva imposición al ingreso y antes, naturalmente, de que el gravamen a las corporaciones alcanzara tasas del orden de 50%; ellos pensaron, dice Shoup, en un tributo al gasto modesto —aunque no en la tasa— y restringido a las clases media y superior.

Como impuesto suplementario o adicional, este gravamen tiene restringida acción, pues grava a aquellos que poseen riqueza, principalmente para detener o penalizar el consumo considerado extravagante u ostentoso, o para llegar en forma indirecta, cuando el dinero es gastado, al ingreso obtenido en forma que escapa al impuesto sobre la renta, específicamente las ganancias de capital. En esta forma el tributo al gasto es muy poco productivo, lo que se ha demostrado en los dos países en que ha sido usado. Como sustituto de los gravámenes al ingreso neto, el impuesto al gasto se transforma en un tributo masivo y general que puede compararse en cierta medida al tributo a las ventas al menudeo. (Kaldor señala en su libro *An Expenditure Tax* que por sus complejidades administrativas nunca podría ser conveniente para 15 millones de contribuyentes.)

Un problema mencionado profusamente por muchos tratadistas es que el impuesto al gasto —sobre todo como tributo adicional y usado en forma permanente— tiene el efecto de detener el consumo; si esto sucede en una depresión, cuando es necesario no sólo mantener sino elevar el consumo para eliminar los efectos nocivos de una baja en la inversión, entonces se concluye que el impuesto al gasto —adicional y permanente— puede únicamente servir si la economía se encuentra *siempre* en periodos de excesivo consumo personal y con tendencia al aumento. Solamente en condiciones de emergencia, cuando por diferentes causas es necesario restringir el consumo, se puede justificar que esto se haga, pues una economía de un país desarrollado, donde por regla general el ingreso es alto, la necesidad de elevada propensión al consumo constituye una condición *sine qua non*.

Durante la segunda guerra mundial y tomando en consideración la problemática señalada con respecto a la permanencia del impuesto al gasto, fue que el gobierno norteamericano, a través de su Tesorería, propuso en 1942 la adopción del susodicho impuesto, basándose en una filosofía diferente y en técnicas que consideraban la provisionalidad de la medida, como era un tributo especial bélico al gasto, destinado a reducir fuertemente el consumo, para destinar factores de la producción a la tremenda contienda que se estaba librando. Dos aspectos básicos presentaba el proyecto de la Tesorería norteamericana, y consistían en una combinación de un tributo progresivo al gasto personal, por encima de la exclusión básica de 500 dólares por persona (1 000 por pareja y 250 para dependientes), y que era totalmente recuperable después de finalizar el conflicto; y una segunda, considerada como sobretasa, que era progresiva y que específicamente *era* el gravamen, que, como se sabe, no admite devoluciones. Esta última sobretasa tenía la pretensión de hacer pre-

sión sobre los grupos de altos ingresos, tratando de evitar que mantuvieran y aumentaran sus tasas de gastos en lo que se ha dado en llamar “consumo conspicuo”, y cuyos resultados restrictivos siempre han sido muy dudosos; en todo caso, los aspectos de control económico que ejercería el tributo, sin considerar las otras características que tienden a tomar en cuenta puramente el poder de compra, serían restringidos solamente a las clases media y alta. con lo que el gravamen en realidad se transformaría en un agregado más a la tasa básica del impuesto al ingreso personal.

En sus aspectos administrativos, el impuesto al gasto sería pagado en la misma manera que el gravamen al ingreso, llenando formas con los datos específicos del causante, formas que podrían inclusive ser adicionales a las del impuesto sobre la renta, o quedar incluidas en ellas. La base gravable está constituida por los gastos que realice el contribuyente, los que se determinan por la suma total de los recursos a su disposición durante un año, de la cual deducirá el total de los fondos que en dicho lapso sean usados, siendo la diferencia —la base gravable— a la que se aplica la tasa —o tasas— señalada por la ley. Los recursos a disposición del causante son su ingreso bruto, ventas de bienes de capital, regalos, donativos (recibidos), pólizas de seguros, cobros por préstamos, y efectivo y saldos bancarios al principiar el año; a estas entradas y recursos globales se les deduce el dinero en efectivo y los saldos bancarios a fin del ejercicio, regalos, donativos y otras contribuciones de este tipo, interés e impuestos pagados, compra de bienes de capital, pago de deudas, primas por seguros, pensiones, préstamos hechos por el contribuyente, y otros, determinándose, como señalamos, el *residuo* como la base gravable de modo indirecto.

Al evaluar este gravamen, que tanta importancia tiene en la literatura fiscal moderna, es necesario considerar dos posibilidades: como una contribución de emergencia y de uso temporal —guerra, inflación desmesurada—, o como una medida fiscal permanente, en cuyo caso podría admitirse como sustituto de otro impuesto, o como tributo adicional.

En el primer caso, aparentemente el gravamen al gasto sería un arma importante como medida antinflacionaria. Reduciría el consumo, al pénalizar el gasto *sobre y por encima* de cifras aceptadas como razonables, y podría tener efectos menos adversos sobre los incentivos —a trabajar, ahorrar e invertir— que un impuesto sobre la renta, puesto que las entradas que este último tributo debe producir para estabilizar el nivel de precios, deben ser mucho más considerables que las de un impuesto al gasto, y naturalmente, mientras más altas tasas y mayores rendimientos —en términos generales— tenga un gravamen, más aparecerán las inequidades y se dañarán mayormente los susodichos incentivos.

Sin embargo, aun en un análisis tan somero y referido a un uso temporal del impuesto al gasto, la frase *sobre y por encima* de lo que es sensato gastar da la pauta para considerar con cuidado el razonamiento arriba señalado, pues

el gasto en consumo en forma masiva lo hacen individuos que entrarían dentro de este *gastar* necesario e indispensable, y naturalmente razonable, y tendría que dejárseles fuera del gravamen, o al hacerlo general y de base amplísima lesionar gravemente a estos grupos y al principio de capacidad de pago. Pero si se trata de una fórmula de emergencia, debe tomarse en cuenta que existen otros actos de política económica —control de precios, de salarios, restricciones a la producción, racionamiento y otros— que podrían hacer operativo el mencionado impuesto al gasto, en forma temporal.

El otro aspecto de la cuestión, el uso permanente del gravamen al gasto, ya sea como sustituto, ya como tributo adicional, entraña una serie de problemas de toda índole, que han hecho afirmar al propio Kaldor que inicialmente debería usarse como suplementario, en lugar de la sobretasa del impuesto sobre la renta inglés. Por otra parte, al hablar de capacidad de pago, el hecho que se usara un impuesto al gasto como base de un sistema fiscal, haría que la relativa carga fiscal sobre los grupos de altos ingresos se redujera, y que se necesitara una progresividad de las tasas del mencionado tributo para combatir dicha reducción que superaran toda posibilidad razonable, con lo que la base primordial de todo sistema fiscal —aunque nunca logrado— de hacer más equitativa la distribución del ingreso, sería combatida por este impuesto. Sin embargo, lo que es casi insuperable —y naturalmente se piensa en millones de causantes— es la problemática administrativa que este tributo determinaría. Es importante, por otra parte, destacar que fuera de las objeciones hechas, si se contrasta este impuesto con otros, que tiendan a gravar el consumo o las ventas, éste posee la ventaja, aquí sí muy importante, de ajustar la carga impositiva en términos de número de dependientes y otras consideraciones favorables, pero que probablemente no suplirían las facilidades de todo tipo que se tienen al usar los impuestos a las transacciones de los negocios, sin estas ventajas discriminatorias.

El *último grito de la moda* en materia tributaria, y como carga a las transacciones de los negocios, es el impuesto al valor agregado, cuyo uso extensivo y cuya teoría moderna aparecieron en Francia, y que ha sido ungido por el Mercado Común Europeo como el modelo obligatorio a ser utilizado por sus miembros en materia de tributación mercantil. En términos simples, este impuesto grava a todo aquel que realice una venta, tanto en los canales de producción como de distribución, pero tomando en consideración únicamente el *valor agregado* al bien o producto vendido por la empresa que efectúa la operación. Según un autor, en la práctica se toma como base la venta bruta, a la que se aplica la tasa del gravamen, y se le resta el impuesto pagado en los bienes adquiridos por la compañía durante el periodo en cuestión. Esto determina cuatro ventajas importantes: 1) la piramidización que causa el tributo de etapas múltiples es eliminada, ya que el número y los tipos de canales de distribución no afectarán el monto de la obligación tributaria; 2) pueden

excluirse del impuesto los bienes de capital; 3) la facilidad administrativa, determinada porque parte importante del impuesto puede cobrarse de grandes empresas, en etapas más cercanas a la producción; 4) los beneficios de los gravámenes de una sola etapa se aplican al valor agregado porque el impacto directo se esparce en grupos amplios de contribuyentes.

Desde el punto de vista conceptual, la teoría del gravamen al valor agregado ha sido desarrollada tomando en cuenta dos proyecciones: agregar valor por medio del procesamiento o manejo de bienes o mercancías, con los medios de que dispone la empresa para realizar tal actividad —trabajo, bienes de capital y otros— y luego vender las mercaderías, sumando al precio el monto exacto del impuesto que le toca pagar y, obviamente, correspondiendo el impacto y el pago, como en todos los tributos de este tipo, al comprador final. Por cierto que la autora Sullivan²⁸ señala que este concepto del impuesto puede ser considerado como una especie de tributación personal, y “en consecuencia compatible con alguna versión del principio de capacidad de pago”; y esta misma escritora explica la segunda proyección, basándola en el principio del beneficio, en que la asignación de la carga fiscal está en relación directa con el beneficio que el consumidor —y pagador del gravamen— obtiene de los servicios gubernamentales; dirigido a las empresas, se considera el impuesto como un cargo por los beneficios derivados de la acción gubernamental, servicios que hacen posible que dichas empresas bajen sus costos de operación, aunque se concluye que en este caso no es clara cuál es la incidencia del tributo al valor agregado.

En este mismo sentido, Shoup, después de afirmar que el valor agregado es probablemente la última y final etapa en el desarrollo de la tributación general a las ventas a nivel nacional, siendo la otra alternativa en este mismo desarrollo final el impuesto a las ventas al menudeo, recurre a lo que él llama *incidencia diferencial*, ya que afirma que la consideración de la incidencia de un solo gravamen es un concepto sin sentido, tal vez con la excepción de ciertos aspectos del comercio exterior considerados en el periodo corto; y al comparar esta incidencia diferencial entre el valor agregado y el impuesto a las ventas de etapas múltiples, confirma que si bien en términos generales los resultados son favorables al valor agregado, la falta de información estadística impide una comparación en una escala más útil.

Por cierto que esta idea del valor agregado proviene de lo que ciertos grupos de economistas aceptan como producido por la manufactura, es decir, que el *impuesto al valor agregado* recae sobre el valor que una empresa adiciona a los bienes y servicios que compra u obtiene en cualquier otra forma, de una empresa diferente. Lo que en otras palabras quiere decir que al usar traba-

²⁸ Clara K. Sullivan: *The Tax on Value Added*. Columbia University Press, Nueva York, 1965.

jo, capital (en el sentido de recursos líquidos), bienes de capital —maquinaria, equipo, construcciones—, para agregar valor a los bienes y servicios que recibe —y ésta es la *base del impuesto*—, entonces éste grava salarios, interés y utilidades, rentas y depreciación, en cada una de las etapas de producción. Ciertamente que los impuestos y la utilidad bruta de las primeras etapas no forman parte de la base del tributo en su parte final, aunque esto tampoco resulta como parte de la mecánica intrínseca del gravamen. Ahora bien, lo que sí forma parte de todas las etapas de la transformación de los bienes y servicios es la mano de obra, por lo que se considera que los salarios comprenden la mayor parte del valor agregado y, como consecuencia, este impuesto es en gran medida una gravación a la lista de raya. Los trabajadores organizados han visto con mucha desconfianza este tributo, y en algunos países se han opuesto al mismo; esta desconfianza ha sido motivada porque, para bien o para mal, se ha tratado de sustituir —o de suplementar— el impuesto a las corporaciones por el del valor agregado.

Otro problema, que desde luego comparte con otros impuestos a las transacciones de las empresas, es el que presentan para el valor agregado las exenciones; éstas, en lo general, tienen que tomar en cuenta consideraciones que afectan a la distribución del ingreso (lo que es sumamente difícil en este tipo de impuestos); otra posibilidad es que tomando en cuenta la constitución interna del tributo, los fundamentos para exenciones se encuentren en los grupos o ingresos que forman parte de la base del gravamen, como son salarios, rentas, intereses y utilidades, y particularmente la depreciación; esta constitución interna del gravamen, y su forma de operar, hacen posible que la exención opere en campos y realice discriminaciones que quedan a juicio de quien formule la política —y a quien desea favorecer—, pero que en todo caso constituyen un arma de política económica y de industrialización teóricamente muy importante. Así, puede favorecerse a clases particulares de industrias y comercios, como serían pequeñas o nuevas industrias, cooperativas —de producción y de consumo—, empresas excepcionalmente riesgosas, distribución de artículos de consumo popular, y así sucesivamente; también puede manejarse la exención de este impuesto para estimular inversiones y promover ahorros —cuando se considere indispensable— de cierto tipo de actividades productivas.

Un aspecto que ha preocupado a los técnicos es que la tasa del impuesto al valor agregado tendría que ser considerablemente más alta —obviamente— que la tasa de un gravamen de etapas múltiples (*turnover tax*), que tiene una base de mayor monto pero que, además, la proyección del valor agregado es que tenga la misma productividad tributaria que un gravamen a las ventas al menudeo, que comprobaría su adecuada estructuración.

Aunque el impuesto sobre el valor agregado (*taxe sur la valeur ajoutée*), entendido en un sentido estricto, fue inicialmente usado en Francia, la litera-

tura relativa señala el año de 1917 y al profesor Thomas S. Adams como el primero que lo propuso ante la *National Tax Association*, en una de sus juntas anuales. Esta proposición estaba basada en el procedimiento del método del crédito del valor agregado —el otro sistema consiste en el medio simple de servir para coleccionar gravámenes a las ventas—, que lo define como un “tributo a las ventas, con un crédito o repago por impuestos enterados, ya pagados por el productor o distribuidor (como comprador), sobre bienes adquiridos para reventa o para uso necesario en la producción de bienes para su venta”.²⁹ Con esta fórmula fue llevado ante el Congreso de los Estados Unidos en dos ocasiones —1921 y 1932—, y recomendado por la *Brookings Institution* a nivel estatal en Alabama; sin embargo, se aprobó en el estado de Michigan en 1953, pero no como resultado de estudios meditados, ni con intenciones de experimentar con nuevos gravámenes, sino como una transacción para evitar el uso de otro tributo —el del impuesto al ingreso neto de las sociedades, al nivel estatal—, que los industriales —grupo de poder— consideraban más lesivo a sus intereses.

Como antecedente histórico también, y para evitar la piramidización, algunos países usaron la técnica del valor agregado en sus leyes que gravaban las ventas; como ejemplos se encuentran la Argentina, Grecia y Filipinas. La primera, al cambiar en 1935 su impuesto de etapas múltiples por un gravamen a las ventas de los fabricantes, permitía la eliminación de ventas de “ingredientes físicos” previamente gravados, esto es, materiales y partes. En Grecia, su tributo a las ventas de los manufactureros permitía, a partir de 1948, que a los ingresos brutos gravables se les descontaran las compras de materiales previamente sujetos al impuesto, hechas a otras firmas o importados. El gravamen a las manufacturas en Filipinas, que reemplazó un impuesto de etapas múltiples en 1939, permitía al fabricante deducir de sus ventas gravables el costo de materiales previamente gravados. También cabría dentro de estas citas históricas mencionar el caso de Michigan —ya considerado— como uno de los experimentos más acabado que los anteriores, destinado a reemplazar los impuestos a la producción y a las ventas en sus formas globales con un nuevo gravamen, que adoptara el concepto de los economistas especializados en tributación, del *valor agregado*; principio derivado de una medida del gobierno francés autorizando a los causantes del impuesto a la producción para deducir lo pagado a sus proveedores según facturas, y gravando con una sobretasa detallada y específica cada venta.

Es pues evidente que fue en Francia donde el establecimiento del impuesto al valor agregado fue resultado de una evolución lógica, que se inició en 1920 con un gravamen general a las ventas y que luego se complicó, en 1925, con un intento de eliminar la discriminación causada por el “impuesto-cascada”

²⁹Citado por Sullivan, *op. cit.*, p. 17.

en contra de las empresas no integradas, agregando tasas únicas sobre cierto tipo de bienes. Esto determinó la existencia de diversos impuestos con diferentes tasas, creando complicaciones y dificultades que llevaron a la formulación del antecedente inmediato del tributo sobre el valor agregado, es decir, al gravamen de una sola etapa (*single stage tax*), denominado impuesto sobre la producción (*taxe à la production*), promulgado en 1939. Este tributo gravó únicamente las ventas de los fabricantes, eliminando los tributos a las ventas finales y eximiendo básicamente a los *materiales y partes* (como se verá más tarde, esta exención es de suma importancia). Por desgracia, la carrera armamentista de la preguerra obligó al gobierno francés a reinstalar, al lado del muy superior impuesto a la producción, un gravamen comercial sobre las transacciones (*taxes sur les transactions*). Así, a partir de 1939 se gravaría con una tasa del 1% todas las etapas de producción y distribución; este impuesto nacional fue complementado en 1942 por otro tributo piramidal a las ventas —menos las de los fabricantes—, que impusieron los gobiernos locales (*taxe sur le chiffre d'affaires*), y cuyas tasas fluctúan del 1.5% hasta 2.7% como máximo.

Después de la guerra, en 1948, se dio un segundo paso definitivo para llegar al valor agregado: la eliminación de la exención a materiales y partes, permitiendo a los fabricantes deducir los tributos pagados en dichos bienes al calcular los gravámenes por cubrir sobre sus ventas. A estas alturas, y después de 15 años de funcionar, el impuesto a la producción mostraba algunos puntos débiles, y la experiencia acumulada en el uso del incipiente valor agregado de materiales y partes abrió los caminos para intentar una de las reformas más importantes en materia de imposición. Los resultados insatisfactorios que se habían obtenido en la aplicación del impuesto a la producción se debían a que la pesada tasa sobre compra de maquinaria —se dijo— detenía la modernización de la industria francesa. Otros dos aspectos, además del citado, fueron considerados como básicos para promover el cambio del tributo a la producción por el del valor agregado: por una parte, se eliminaba la piramidización, o sea el pagar gravámenes sobre gravámenes, y por otra, la experiencia de deducir lo ya pagado y controlar menor número de causantes. En el año fiscal de 1954 fue derogado el tributo a la producción, y unos meses más tarde el que gravaba las transacciones, y englobando a ambos quedó el impuesto al valor agregado.

La base del gravamen es la diferencia entre el precio de venta y el costo de los bienes que se compran, o, en otras palabras, a la empresa fabril se le permite la deducción de los impuestos pagados en todos los artículos adquiridos para su uso en la producción, incluyendo maquinaria. El tributo recae sobre las ventas de todos los productos fabricados, incluyendo materiales, y también sobre el trabajo de los contratistas. No son objeto de gravamen las ventas de empresas no manufactureras, las de agricultores, los ingresos por servicios

profesionales y los de los productos artesanales. Se aplica una tasa reducida a un tipo muy especial de bienes o mercancías, que incluyen gas, electricidad, carbón, fertilizantes, azufre, madera y ciertos productos comestibles procesados. Existen exenciones básicas que obedecen a diferentes razones: artículos considerados de consumo popular, artículos gravados con impuestos especiales, la maquinaria agrícola y las exportaciones. Otro aspecto es que el tributo toma como base el precio final de los productos, es decir, admite descuentos y otras rebajas, señalándose como situación especial las ventas hechas por fabricantes a consumidores finales, y mereciendo tratamientos especiales también los bienes exentos, cuando se emplean como materiales para ulteriores fabricaciones. Otro aspecto importante es que los mayoristas tenían la posibilidad de ser incluidos como contribuyentes del valor agregado, con sólo manifestarlo, así como las empresas de servicios.

A partir de 1956, y a través de la eliminación de exenciones, de introducir tasas diferenciales para diversos artículos —suntuarios y de lujo principalmente—, de obligar a empresas mayoristas y de prestación de servicios a ser causantes del impuesto al valor agregado, y, sobre todo, de las repetidas manifestaciones gubernamentales francesas de extender el principio del valor agregado sobre toda la economía, se preveía que si se resolvía en alguna forma adecuada la gravación y el control de gran número de pequeños establecimientos de ventas al menudeo, éste sería el paso que Francia daría. En efecto, y con fecha 1º de enero de 1968, un impuesto *general* al valor agregado fue promulgado por medio de una ley, que abrogó y reemplazó el valor agregado que se aplicaba solamente a fabricantes, el gravamen que recaía sobre la prestación de servicios y el tributo local sobre ventas al menudeo. La evolución iniciada en 1920 había llegado a la meta.

La experiencia francesa ha hecho que los tratadistas favorables al valor agregado afirmen que uno de los méritos más importantes de dicha contribución lo constituye el hecho de que la carga impositiva —que naturalmente recae sobre el consumidor final— es casi idéntica a la que se tendría si el tributo gravara exclusivamente bienes de consumo final en los establecimientos mercantiles que los expenden al público; es decir, se acepta que la distorsión de precios causada por el gravamen es mínima.

Durante 1949 el Japón recibió a la misión tributaria norteamericana encabezada por el profesor Carl S. Shoup, que propuso el establecimiento del impuesto al valor agregado. La Dieta japonesa lo aprobó en el mismo año de 1950, para ser aplicado por las prefecturas —unidades gubernamentales intermedias— como su fuente de ingreso más importante, supliendo a un gravamen sobre la renta de los negocios a nivel local, que llevaba el nombre de impuesto a las empresas, el cual consideraba como base el gravamen al ingreso neto de tipo nacional, pero discriminando contra las empresas que no fueran sociedades anónimas, al eliminar las exenciones personales y las deducciones por per-

sonas dependientes. El valor agregado japonés era un impuesto general que no solamente gravaba la producción sino los ingresos de las empresas —producción, venta y servicios—, cualquiera que fuese su actividad; presumiblemente esto era así, tanto en este caso como en el de Michigan, porque en ambos se trataba de sustituir un tributo sobre el ingreso neto de las corporaciones y había que tomar en cuenta hase, tasa y rendimiento, para por lo menos obtener un nivel de ingresos similar al que se dejaba de percibir. Así, la tasa a las empresas fue de 4%, y del 3 % a las profesiones; en el primer caso se incluyen empresas financieras, de servicios públicos y cooperativas de agricultores y pescadores, pero se excluye específicamente la agricultura y la explotación forestal. Como en el caso del impuesto francés, el del Japón permitía la deducción de la inversión de bienes de capital, pero gravaba el comercio con los mismos, por considerarlo un negocio como cualquier otro, además de no autorizar deducciones por pago de intereses. Con este proyecto japonés se inician, como ya se dijo, desviaciones del original tributo sobre el valor agregado de Francia-tributo de una sola etapa, gravando a los manufactureros—, que terminan, como se señala en los proyectos posteriores, en un impuesto más —tal vez más adecuado— al derecho de hacer negocios.

La ley del impuesto japonés encontró, después de su aprobación, incrementada oposición que provenía de varios grupos sociales, principalmente de la clase trabajadora y de los grandes empresarios. Los obreros, apoyados por pescadores y agricultores, señalaban que el gravamen, al que denominaban *tributo sobre las listas de raya*, podría generar desempleo tecnológico y, además, era una sustitución del impuesto sobre la renta de las empresas por un gravamen a las ventas, con su traslación y efecto inmediato sobre el aumento de precios. Los propietarios, considerando la situación económica japonesa del momento, tuvieron dudas sobre la alternativa de trasladar el impuesto, en forma total y sin dificultades, a los consumidores. Como consecuencia de estos hechos, la aplicación de la ley que creaba el impuesto fue pospuesta dos veces y finalmente rechazada.

Como ya se dijo, en el estado de Michigan se realizó el tercer experimento del llamado tributo al valor agregado, este sí puesto plenamente en acción, y de hecho el primero en operar. Sus proponentes —entre los cuales se encuentran Carl S. Shoup, Gerhard Colm y Paul Studensky— sostienen que es superior a otros tipos de gravámenes a las empresas porque alcanza nueva riqueza, nunca antes gravada, elimina la piramidización —el defecto de los tributos a las entradas globales— y no “penaliza la eficiencia” (la crítica más común a los tributos a la renta de las empresas).

A pesar de que en su aspecto teórico el impuesto al valor agregado presenta ventajas y lo proponen tratadistas de gran renombre, en Michigan como en el Japón tuvieron lugar verdaderas batallas campales en favor y en contra de la ley. Su promulgación en Michigan se debió a que los grandes empresarios con-

sideraron sencilla la traslación y al mismo tiempo les pareció mejor y menos lesivo a sus intereses que el impuesto a la renta de las corporaciones a nivel estatal, que era la alternativa.

El gravamen en Michigan lleva el nombre oficial de “impuesto a las actividades de las empresas”, y consiste en una tasa del 4 % —que varió posteriormente— sobre las entradas, por todas las actividades realizadas dentro del estado por empresas que tengan como objeto ganancia, beneficio o ventaja, ya sea directa o indirecta, al contribuyente o a otro. Por la gama de actividades incluidas es más amplio que otros gravámenes similares y, por supuesto, el que más se desvía del modelo francés original. Abarca profesiones, agricultura, sociedades anónimas y empresas que no lo son, así como empresas de servicios públicos. Esta ley excluye o *exceptúa los ingresos*, no las actividades: sueldos, salarios y prestaciones a empleados, renta de bienes de capital (gravados en el proyecto japonés), pago de deudas, devoluciones de mercancías, dinero del que no se puede disponer, recibido por cuenta de tercero.

La base gravable está formada por los ingresos globales, disminuidos por ajustes o deducciones: costo de la mercancía vendida, gravámenes y pagos a autoridades gubernamentales, intereses y rentas pagados, y amortización de la propiedad.

Si estas deducciones permitidas no suman el 50 % del ingreso gravable, el causante puede optar por dicho 50 %, pudiendo aumentarlo hasta 60 % cuando se trata de remuneraciones al personal. Esta concesión, que es una clara desviación teórica del impuesto al valor agregado, fue aceptada para beneficiar a las empresas de servicio y a las actividades profesionales, pues de otro modo hubieran tenido escasas y pequeñas deducciones. Después de hacer estas deducciones se llega al *ingreso ajustado*, el cual tiene una exención básica y general de 12 500 dólares, eliminándose consecuentemente a miles de agricultores, profesionales y pequeñas empresas. Otra exención importante es la que se otorga a las empresas o actividades ya gravadas con un impuesto especial.

Un aspecto digno de destacarse lo constituye la definición que la ley hace de *ingresos ajustados*, pues de ella se deduce que la base del impuesto —Bronfenbrenner dice que la base corresponde más cercanamente a lo que se entiende por *producto neto* en las estadísticas del ingreso nacional —es esencialmente la lista de raya de la empresa, unidades y equipo de capital, menos depreciación permitida, que, por otra parte, casi es lo que el Departamento de Comercio de los Estados Unidos clasifica como *valor agregado por la fabricación*.

En los Estados Unidos, el planteamiento del impuesto al valor agregado evidentemente está dirigido a sustituir el gravamen sobre el ingreso neto de las corporaciones, o por lo menos a disminuir su tasa, como puede observarse en la propuesta que hace el poderoso Comité de Desarrollo Económico, que en 1966, en una publicación muy importante, se sumó a los partidarios del mul-

ticitado *valor agregado*, proponiendo que se usara a nivel nacional para aliviar la pesada tasa federal del tributo sobre la renta de las sociedades, con el argumento de que si se obtiene el mismo ingreso gubernamental el impuesto al valor agregado tendrá efectos menos dañinos sobre el ahorro, la inversión y el desarrollo.

A partir de enero de 1968 la República Federal Alemana, al mismo tiempo que Francia y seis meses después que Dinamarca, y sustituyendo su impuesto a las ventas de etapas múltiples, puso en vigor un nuevo gravamen llamado oficialmente "Ley del impuesto sobre el valor agregado", siendo la razón más importante de su implantación el hecho de que el Mercado Común Europeo lo ha recomendado a todos sus países miembros, en atención al éxito que ha tenido en Francia, mejorando con mucho los otros impuestos a las ventas. Los alemanes reconocen que se trata de un tributo sobre las ventas totales, del que se pueden deducir los impuestos pagados por el mismo bien con anterioridad, por lo que debía llamarse a las "ventas netas".

En la Constitución de la RFA se acepta un hecho digno de mencionarse, consistente en que los impuestos indirectos, debido al impacto que tienen sobre los precios y los efectos derivados sobre el comercio interior y exterior, son exclusivos del nivel federal de gobierno, lo que elimina el problema de la *concurrencia fiscal* existente en todos los países del mundo.

Otro hecho importante es el impacto que el nuevo impuesto tuvo sobre los *precios* en la RFA, pues durante el primer trimestre de 1968, en que se puso en vigor el gravamen, el aumento registrado fue de 1.3%, atribuyéndose al valor agregado un 0.7 % (o sea cerca del 60 % del alza). Naturalmente que un solo trimestre puede no ser suficiente para absorber los efectos y reflejar la actitud del causante frente a la nueva situación, siendo importante destacar que en la propia Alemania se afirma que la reforma debe hacerse en etapas de estabilidad económica, a fin de no propiciar fenómenos inflacionarios, además de que el país debe contar con un "adecuado sistema de libre competencia". Por otra parte, se da por sentado un cálculo correcto de las tasas por aplicar, ya que se desea que los gravámenes que se sustituyen no impliquen un aumento en los pagos hechos por los contribuyentes.

El impuesto alemán, como todos los tributos al valor agregado en vigor, grava todo el *spectrum* de los negocios, afectando por completo a los empresarios, pues de hecho quien compre o venda bienes o servicios es objeto de la tributación. Además, su sistema de descuentos, deducciones, exenciones de diversos tipos, y varias otras medidas, hacen sumamente compleja su redacción, *en tal forma que difícilmente puede ser entendida sin el consejo de un profesionalista*. Por otra parte, *la nueva contribución traerá como consecuencia un aumento en el trabajo de contabilizar*. Una diferencia fundamental entre el gravamen francés y el alemán es que en este último la base del impuesto es el total de la remuneración acordada, haciéndose uso del valor agregado median-

te autorización para deducir los impuestos previos, mientras que en Francia la base del impuesto es el valor agregado a la mercadería y sobre la cual se liquida el tributo.

Las actividades gravables, de acuerdo con la ley alemana, son tres (aunque transitoriamente serán cuatro): todas las transacciones que tengan por objeto una remuneración, el uso privado de bienes y servicios, la importación de mercancías y el uso de activos fijos (conjunto de actividades gravables válidas por cinco años). Con respecto a la zona geográfica de aplicación, excluye los territorios para efectos aduanales y las zonas y puertos libres.

Las exenciones básicamente están dirigidas a beneficiar la exportación de mercancías, servicios, transportación (al extranjero) o cualquier otro aspecto que tenga relación con el exterior. Otras se refieren a operaciones bancarias, crediticias y de seguros, loterías y rifas (cuando pagan un gravamen especial), alquileres, arrendamientos y aprovechamiento de bienes raíces, servicios de beneficencia y seguridad social, actividades educativas y culturales que tengan como meta, sobre todo, servicios a la juventud.

La base del tributo la constituye el *pago acordado*, con alguna salvedad referida a importaciones, en que se hacen diferencias con respecto a mercaderías del Mercomún Europeo o de otros orígenes, y en lo relativo al impuesto *ad valorem*. La tasa general fue de 10 % en los primeros seis meses, y de 11 % actualmente, existiendo un porcentaje reducido del 5.5 % que se aplica primordialmente a artículos alimenticios, servicios profesionales y ciertas actividades culturales. Existe todavía otra tasa más reducida, para los causantes menores con ingresos globales hasta de 60 000 marcos anuales (210 000 pesos mexicanos), en cuyo caso se aplica el 4 % sobre el total de las entradas.

La deducción del impuesto previo, que por supuesto constituye la parte esencial de la ley y que además da nombre a la misma, la realiza el empresario que efectúa suministros u otros servicios cuando:

1. "Le ha sido cobrado separadamente en facturas por otros empresarios, para suministros u otros servicios que fueron llevados a cabo por su empresa."
2. "El impuesto sobre la venta de objetos importados por su empresa."

Los otros aspectos se refieren a tratamientos especiales y a condiciones administrativas que tiene que llenar el causante, como la facturación, el tratamiento o los inventarios en existencia al 31 de diciembre de 1967, a los activos fijos y a los contratos a largo plazo, y finalmente la reglamentación de las ventajas fiscales que se derivan de la "ley de ayuda a Berlín".

México elaboró un anteproyecto de ley que tiene por objeto establecer el "impuesto federal sobre egresos", tomando como base el valor agregado, y que por alguna razón la oficina gubernamental encargada no ha presentado a la consideración del Congreso. Este proyecto establece como *objeto* del grava-

men la entrega de toda clase de bienes (tangibles e intangibles), con carácter traslativo de dominio o para su aprovechamiento temporal, así como permutas y prestación de servicios, siendo el *sujeto* del impuesto quien recibe los bienes y servicios —en otras palabras, quien realiza la compra—, incluyéndose expresamente a la Federación, los estados, el Distrito y Territorios Federales y los municipios, las instituciones y asociaciones de beneficencia privada y las sociedades cooperativas; la o las personas físicas o morales que hacen las entregas de los bienes o prestan los servicios, tienen responsabilidad solidaria por el pago del tributo. La *base* del gravamen considera cinco diferentes posibilidades, como son los *bienes muebles* —mercancías—, *mercaderías importadas* con todos los costos que implica su transporte, incluyendo los aranceles; *bienes inmuebles*, *el valor de los derechos en el aprovechamiento temporal de bienes*, y los *servicios*. La *tasa* general es de 5 % —considerando naturalmente la base gravable—, con cuatro tipos de tasas especiales: de 10 % sobre bienes y servicios considerados como *suntuarios*; de 1 % al 5 % —dependiendo del valor del bien— para la traslación de dominio de inmuebles; de 1.5 % para entrega temporal de bienes inmuebles sin derecho a devolución, y del 1 % sobre lista de raya. La *base gravable*, formada por cinco conceptos diferentes, la constituyen las erogaciones globales que realicen los sujetos del gravamen, que podrán efectuar dos tipos de *deducciones*: una formada por los impuestos previamente pagados al recibir bienes muebles y servicios, y la otra por activos fijos —bienes o servicios considerados como tales—, cuyos impuestos pagados se deducirán proporcionalmente en función de los diversos factores que influyen en su utilización. Las *exenciones* básicas se hacen a los productos agropecuarios (agricultura, ganadería, silvicultura), de caza y pesca, cuando no hayan sido industrializados ni transformados, a las exportaciones, a los artículos de consumo popular (tortillas, pan, harina, masa, etcétera), a la energía eléctrica, el gas, los libros, los periódicos, las acciones y valores, los servicios bancarios y de otras instituciones similares, y al arrendamiento de bienes inmuebles, las herencias y legados, las loterías y rifas y otros renglones.

El impuesto mexicano sobre egresos presenta similitudes muy notables con el gravamen alemán del valor agregado, y los dos se alejan, con el de Michigan, del primitivo tributo francés —a los fabricantes—, pero todos ellos son relativamente idénticos al actual. Tal vez sea prudente recordar que el impuesto francés a la producción —antecedente del valor agregado— fue cambiado porque al gravar la adquisición de maquinaria detenía —se afirmaba— la modernización del aparato productivo de ese país. México gravará la adquisición de maquinaria, con lo que se inclina por un *impuesto al valor agregado de la variedad consumo*; pero, además, el nuevo gravamen recaerá sobre la importación de dicha maquinaria, de materias primas, materiales y equipos que aún no se manufacturan en el país y que le son necesarios para ampliar su industria y su capacidad de producción. La argumentación de que los países del

Mercomún Europeo lo hacen así se basa en consideraciones que no parecen ser aplicables en el caso de México, pues en aquellas naciones se produce la integración y eliminación de aranceles, por lo que, de no gravarse con los impuestos locales, las mercaderías de los otros miembros del Mercado Común estarían en ventaja sobre las nacionales.

Considerando el aspecto de precios e inflación y el efecto que sobre los mismos tendría el tributo del valor agregado en México, es importante recordar que en Francia el impuesto llegó como resultado de una evolución natural; su impacto en los precios —si es que lo tuvo— ya se había manifestado, y de esta misma experiencia, las deducciones y exenciones, así como la base del gravamen, habían sido puestas a prueba y seguramente depuradas para conservar las que facilitaban más la aplicación del tributo. Por otra parte, es necesario considerar que Francia mantuvo el valor agregado conceptualmente puro, como el que capta los incrementos en cada etapa de fabricación; es decir, era un impuesto a la producción, modalidad que fue eliminada en la misma Francia en 1968, con el propósito de ampliar su base, por lo que tal vez requiera un nuevo bautismo como *impuesto que grava las actividades de las empresas*, similar al de Michigan (el cual, por cierto, tampoco aguantó la presión, pues fue derogado en ese año de 1968). Volviendo al problema de México, parece que el impuesto general sobre egresos podría afectar el nivel general de precios, pues no se registra ninguna experiencia en que los cambios tributarios provoquen bajas en los mismos, salvo los casos en que existen procesos depresivos en la economía, y aun entonces sólo se acepta que los altos impuestos coadyuvan a acentuar el problema. La parte contraria, que proyecta flexibilidad de la estructura de precios al alza, ha sido mencionada en todos los tonos por los autores especializados, existiendo también el ejemplo de la economía alemana, al que ya se ha hecho mención, con un aumento de precios en un 60 % atribuido al *valor agregado* en un trimestre de ejercicio, que además no es tiempo suficiente para absorber todos los efectos y las implicaciones que sobre los costos de los negocios tenga el nuevo gravamen.

Con respecto a las tasas especiales y su efecto relativo sobre grupos particulares de bienes, seguramente la intención del legislador —o de quien realizó el anteproyecto— fue que dichos bienes reflejen los aumentos que se proyectan en el nuevo impuesto. Sin embargo, en la economía mexicana existen dos aspectos que se refieren, uno, a los artículos gravados con impuestos especiales y, el otro, a los bienes que de acuerdo con la “Ley de atribuciones del Ejecutivo en materia económica” tienen precios tope o controlados. En el primer caso la autoridad hacendaria tendría que hacer un señalamiento específico, pues de lo contrario pagarían ambos tributos.

El segundo caso, muy especial de la economía mexicana, es el de los precios tope, en los que se engloba un número bastante importante de artículos de diversos tipos que han sido considerados de consumo popular o de primera

necesidad. Es necesario señalar que en ninguno de los países en los que se encuentra en vigor el impuesto sobre el valor agregado —o alguno de sus similares— existen artículos con precios controlados, puesto que una de las características —ya señalada— para efectos del buen funcionamiento del gravamen es un “adecuado sistema de libre competencia”. Por otra parte, y en relación con el comercio exterior, se desea que tanto la producción como los precios alcancen sus niveles sin medios artificiales, para que en última instancia mantengan condiciones competitivas, ya sea nacionales, ya internacionales.

Queda por considerar, además del aumento general de precios y del impacto del impuesto sobre los precios relativos de grupos de productos, el problema de la *coordinación fiscal*, ya que es necesario recordar que el 3 % del gravamen sobre ingresos mercantiles se divide entre la Federación y los estados que se habían coordinado, como resultado del acuerdo a que se llegó en la Tercera Convención Nacional Fiscal, para derogar el tributo del timbre federal y las contribuciones a la industria y al comercio aplicadas por los estados. La posibilidad de coordinación de las entidades estatales con respecto al nuevo impuesto estará condicionada por la decisión de la Federación, que puede ser unilateral —así se anunció—, siendo aconsejable que se realizara una consulta, o aun un acto más formal, como sería llevar a cabo otra reunión de alcance nacional. Ahora bien, la nueva situación puede tener tres aspectos: 1) que haya coordinación, con lo que la cuota —si se conservan los mismos porcentajes que en ingresos mercantiles— subirá a 8.33 %; 2) que los estados conserven el impuesto de ingresos mercantiles en la tasa actual de 1.2 %; y 3) que las entidades estatales deroguen también ingresos mercantiles y no se coordinen, elevando sus tasas al nivel existente antes de 1948 —año en que entró en vigor la ley del impuesto sobre ingresos mercantiles—, lo que aumentaría el porcentaje a pagar por los contribuyentes. En los dos últimos casos hay que considerar también los problemas contables, de control y de presentación de la documentación necesaria para liquidar los impuestos.

Al señalar que el impuesto mexicano a los egresos era un valor agregado de la variedad o tipo consumo, se deja entrever que el multicitado impuesto tiene aspectos diferenciales que ameritan un señalamiento más preciso. En efecto, Herber considera una distinción entre *valor agregado tipo consumo* y *variedad ingreso*, considerando que el impuesto al valor agregado que grava ventas netas —disminuidas por compra de materiales y depreciación—, pero formando la base del impuesto, entre otras, la compra de bienes de capital —activos depreciables—, se refiere a la segunda situación, o sea que es gravamen al valor agregado tipo ingreso; si por el contrario las compras de bienes de capital —bienes depreciables— no forman parte de la base del impuesto, sino se les incluye como deducción y la depreciación sí entra como parte gravable, entonces se refiere al valor agregado variedad consumo. Shoup amplía los anteriores términos y considera cuatro tipos de valor agregado que, como los

dos anteriores, presentan algunos cambios en la computación de la base o en las deducciones definitivas del impuesto; así, considera *gravamen al valor agregado tipo producto bruto*, en el cual las compras de otras firmas que son deducibles no incluyen en esta deducción la adquisición de bienes de capital —maquinaria, edificios, equipo, muebles, vehículos—, y además *ninguna* depreciación puede ser deducida en años subsecuentes, con lo que con esta variedad del valor agregado —la menos refinada, desde luego— se presiona rudamente a las empresas para que usen métodos de producción con menor volumen de bienes de capital y poca o ninguna fluctuación en sus inventarios físicos. El *valor agregado variedad ingreso* difiere del tipo producto bruto en que sí acepta deducciones por depreciación de los bienes de capital, pero éstos no son deducidos de las compras a otras empresas, sino que forman parte de la base del impuesto.

El impuesto al valor agregado tipo consumo lo define Shoup como la variedad que exceptúa capital, y la mecánica consiste en permitir la deducción en el año en que se adquirió, del valor completo de cualquier bien de capital, no permitiendo reducción por la depreciación, pues sería descontar dos veces el mismo egreso; en realidad esta modalidad permite la depreciación acelerada de los bienes de capital en un 100%; la otra variedad se denomina *valor agregado tipo salario*, o *impuesto al valor agregado variedad exclusión utilidad-inversión*, en el cual se permite, como deducción de la base del impuesto, un monto igual a las ganancias netas, tomando en consideración el capital de la empresa durante el año en cuestión; la referencia al salario está dada porque la deducción comprende ganancias e interés, y en consecuencia y de hecho el valor agregado solamente lo darán los pagos en salarios y sueldos.

Muchas páginas se han llenado discutiendo las ventajas y desventajas del impuesto al valor agregado. El problema de los precios, con su corolario inflacionista, es el que ha detenido la implantación del nuevo impuesto en diversos países, aunque algunos tratadistas le reconocen posibilidades muy importantes, como las siguientes: sus entradas son más estables, tanto en el caso de un gravamen sobre la renta de las corporaciones —a nivel estatal— como en el de un tributo a las ventas; todas las empresas deben pagar contribuciones, sin tomar en cuenta utilidades; no se piramidiza, como los gravámenes generales a las ventas; no se penaliza la eficiencia, como en el caso de un impuesto sobre la renta; es formalmente el medio más correcto de gravar a las empresas, y es económicamente neutral.

Como se señalara con anterioridad, por lo menos tres de las afirmaciones sobre ventajas del valor agregado pueden considerarse como argumentos para no emplear el gravamen a la renta de las corporaciones, o para que no se le considere como recurso básico en la constelación tributaria. Por lo que respecta a la neutralidad económica, los defensores del impuesto en discusión señalan tres características: no discrimina frente a las innovaciones técnicas

—maquinaria que reduce el uso de mano de obra—, y tampoco favorece a la maquinaria en contra de los obreros, como lo haría un tributo sobre las listas de raya, ni a las grandes firmas integradas verticalmente. En cuanto a la imposición a las empresas y la afirmación de que el valor agregado constituye el mejor medio de realizarla, ésta se basa en el viejo argumento de que cada empresa debe contribuir a financiar al Gobierno en relación con el uso que hace del mercado y de las otras facilidades que le otorga la sociedad organizada.

Por otra parte, y como contrapartida de lo dicho arriba, algunas de las críticas al impuesto sobre el valor agregado son proyecciones que tienden a favorecer el uso del gravamen sobre la renta de las corporaciones, y en general a señalar las desventajas que tiene la tributación a las ventas:

1. No toma en cuenta la capacidad de pago del causante.
2. Es pesado para los “negocios pequeños”.
3. Castiga a las listas de raya, discrimina en favor de las industrias altamente mecanizadas, no es neutral y puede promover desempleo tecnológico.
4. Este *valor agregado* es justamente otro nombre del gravamen a las ventas.
5. El impuesto es inequitativo, inadecuado y está lleno de exenciones, deducciones y complejidades.

En el primer caso se llega a la objeción más importante en la discusión entre los impuestos a las transacciones de las empresas y los tributos personales, y es que los gravámenes a las ventas no ofrecen posibilidad alguna de ajuste y no toman en cuenta las circunstancias del contribuyente.

Respecto de las pequeñas empresas, que usan relativamente poca maquinaria, el profesor Due acepta que la firma más capitalizada puede pagar menos gravamen por dólar de venta; esto se ha reflejado en el “impuesto a las actividades de los negocios” en Michigan, que con la deducción opcional del 50 %, el crédito al trabajo adicional y la exención estatutaria hace concesiones importantes a los negocios de escaso capital, a los que afecta además el requisito de mayores y mejores prácticas contables. Por lo que se refiere a la neutralidad, resulta que si el valor agregado favorece la capitalización, o mejor dicho a las empresas con un alto nivel de maquinización, sí promoverá desempleo tecnológico, pues aun dependiendo del tratamiento que se otorgue a las inversiones en activo fijo, la tendencia será reemplazar la mano de obra por la adquisición de maquinaria.

Estos aspectos de incidencia y traslación del impuesto sobre el valor agregado, a los que hasta la fecha se ha dado poca importancia y que no pueden ser objetivamente cuantificados, se proyectan también sobre uno de los pilares en que descansa la estructura del nuevo impuesto: la piramidización. El hecho es que la capacidad promocional o restrictiva de un tributo es de muy cortos alcances; consecuentemente, las apreciaciones en uno u otro sentido deben hacerse sobre situaciones específicas. Esta referencia a la piramidiza-

ción se proyecta sobre su efecto más probable, que es la integración vertical de grandes empresas para eludir el llamado “tributo-cascada”, pero que, como en el caso de las exenciones impositivas para la promoción industrial, sus efectos no dejan de ser secundarios cuando mucho, y en ambos casos no impiden ni determinan la integración industrial ni el establecimiento de nuevas firmas.

Al estudiar el impuesto al valor agregado se consideró un concepto del mismo que adoptan los economistas especializados en tributación, y que se refiere específicamente al *valor agregado a la manufactura*. Por otra parte, Bronfenbrenner, al hablar de la definición de *ingresos ajustados* en el impuesto usado en Michigan, considera que la *base* corresponde más cercanamente a lo que se entiende por producto neto en las estadísticas del ingreso nacional. A lo anterior se debe añadir lo que el Departamento de Comercio de los Estados Unidos clasifica como *valor agregado a la fabricación*, es decir, que el término de valor agregado se refiere casi en forma exclusiva a la producción, y que el gravamen lo que trata de captar es el incremento de valor que cada etapa de fabricación añade a los bienes manufacturados. Es evidente que el tributo francés, por lo menos en su forma original, estaba destinado a *gravar la producción* y era un impuesto de los que se ha dado en llamar en el punto de fabricación.

La definición de *valor agregado* como las entradas brutas de ventas menos todos los gastos por bienes y servicios comprados o adquiridos a/o en otras empresas, así como el ejemplo referido a la venta de algodón que hace un agricultor en 150 a un fabricante de camisas, que vende éstas en 350 a una tienda al menudeo, la cual las hace llegar al consumidor a 400, refleja lo que cada uno *agrega de valor* al producto y determina que el valor creado por cada empresa sea medido y los resultados del sistema económico en su totalidad se sumen, llegándose al producto nacional bruto, del que se han eliminado las posibilidades de doble cómputo.

Sin embargo, esta definición y su consiguiente ejemplo determinan una idea del valor agregado que cae dentro de lo que Herbert E. Newman denomina *gravámenes indirectos de base amplia o impuestos generales a la venta*. Naturalmente, y ya desde este punto de vista, la novedad que representaban el valor agregado y sus características peculiares deja de tener importancia, y se le debe tratar con todas las desventajas —y ventajas— que representan los gravámenes dentro de los cuales está clasificado, agregándole los problemas técnicos y de otra índole que se han señalado y confrontándolo, como en otros países, con la imposición a las utilidades y los efectos que sobre la equidad, neutralidad, ingresos estables, posibilidades anticíclicas y problemas administrativos represente.

La evaluación del impuesto al valor agregado, en última instancia, deberá hacerse sobre la base de que *su poca —o mucha— deseabilidad para cualquier*

jurisdicción depende grandemente de cómo se acomode dentro de la estructura tributaria total de dicha jurisdicción.

Antes de terminar con los impuestos a las transacciones de las empresas, de los cuales lo aquí señalado apenas es lo esencial, ya que la muy grande experiencia que se tiene con ellos ha dado lugar a numerosos tratados sobre los mismos. Sin embargo, todo lo considerado, como es dable observar, no ha eliminado las disputas, que a veces llegan a verdaderos combates, sobre los diversos aspectos de dichos gravámenes, entre los que sobresalen los de la traslación e incidencia, efectos en la distribución del ingreso, en la asignación de recursos, y en sus efectos negativos —o positivos— en la estabilidad y el desarrollo económico.

Lo anterior es más evidente si se recuerdan las discrepancias que existen entre los autores para dar nombre a este tipo de tributos. A propósito de ello, se desea considerar otra posibilidad —impuestos al consumo— como un medio de esclarecer más qué significan y qué son estos gravámenes indirectos.

La denominación *impuesto al consumo* puede querer significar que se gravan artículos que satisfacen alguna necesidad o deseo del comprador final, pero en realidad la definición depende de la incidencia del tributo; se habla que el que grava al consumo cae sobre el consumidor, ya sea cobrándole en forma directa o a través del precio que él paga por el bien, pero aunque parezca sencillo determinar esto, sigue siendo no del todo claro si un gravamen es o no es un tributo al consumo; si es la incidencia quien lo califica, puede darse lo absurdo de que un impuesto al consumo, al no ser trasladado, no lo sea efectivamente, o que si su traslación es de sólo un 50%, *medio* sea tributo al consumo. En el caso de un gravamen a la gasolina el tributo se encuentra separado del precio del bien, lo que determina que la carga del impuesto recaiga sobre el consumidor, no siendo lo mismo una licencia para una cantina que es una imposición al negocio de vender licores, que seguramente se traslada en gran parte al comprador, aunque se trata de un impuesto al consumo que no es medido ni directa ni indirectamente por éste. Un gravamen a las llamadas telefónicas, cuya medición estriba en el uso del teléfono; una exacción³⁰ a los fabricantes siempre es usada con el deseo expreso de que incida sobre el consumidor, por lo que indirectamente el impuesto es medido por el consumo. Consecuentes con la definición ligada a la incidencia, puede delimitarse el *impuesto al consumo como un gravamen que es medido por éste —el consumo—, o que inexorablemente será cubierto por el consumidor*. Sin que esto sea una insistencia reiterativa desagradable, ni irónica, algunos autores clasifican como impuestos al consumo los gravámenes a las ventas, las exacciones, los derechos aduanales y, ya en forma específica, el impuesto —británico— a las compras, a las transacciones de los negocios, y otros muchos.

³⁰ En el sentido que se le da al término en este libro.

Aunque la definición del impuesto al consumo sufre de falta de precisión y de cierta sutileza, no necesariamente los precios más altos o menores recursos en poder del consumidor significarán que el tributo disminuye el consumo personal; la existencia de un escalador de precios —salarios móviles—, que es una relación automática entre la tasa del ingreso del factor y los precios que tiene que pagar por las mercancías y bienes que deberá consumir, elimina esta situación. Por otra parte, si se considera la fuente de donde proviene la capacidad de pago, que es la riqueza —en el sentido que le da Fisher, que incluye el trabajo o la capacidad de trabajar y de dónde se obtiene el ingreso—, puede argüirse que la mayoría de los impuestos son gravámenes al consumo. Si un tributo, como es el caso, reduce el ingreso disponible, es seguro que se distribuya entre ahorro y consumo. Y el ejemplo que más perturba es el impuesto sobre la renta, que aparentemente no es usado para recaer específicamente sobre el consumo, ni éste lo mide ni lo determina; sin embargo, cuando el gravamen al ingreso neto es pagado por quien no tiene ahorros, es decir, por los más bajos niveles de ingresos gravables, representará casi totalmente una carga sobre su consumo; naturalmente que este efecto depende enteramente de la reacción del causante, en relación a la distribución del ingreso y al cuadro de tasas del gravamen prevaletientes.

A partir de que la necesidad de ingreso dejó de ser imperiosa —o de que se pudo escoger caminos entre diversas posibilidades— la tributación al consumo fue usada, además de con el tradicional objetivo de allegarse entradas, y sobre todo por los economistas que la usaron para disminuir el gasto en consumo del total de la población, controlando específicamente el nivel y la dirección de dicho consumo. Ejemplos importantes son las exenciones a los llamados artículos de primera necesidad, y la gravación altísima a las mercancías suntuarias y de lujo.

Al considerar los llamados impuestos al consumo, o a las transacciones de las empresas o cualquier otra etiqueta que se desee ponerles, se dijo que formaban parte de ellos los *gravámenes al comercio exterior*, que son un tipo de exacciones³¹ que forman un sistema selectivo para gravar sobre todo importaciones. Los aranceles o tarifas protectoras son usados para defender a empresarios —fabricantes—, porque es del interés del país que desea que se instalen industrias, y permitirles subsistir en las primeras etapas de su organización —esto es lo que se conoce como industria infantil—; por otra parte, grupos de manufactureros fuertemente organizados impiden la entrada de mercancías extranjeras que compiten con las que ellos fabrican. Existe además, en muchos países, un sistema arancelario cuyo propósito primordial y simple es allegar ingresos al Estado. Se localiza a este respecto un hecho —y aquí cabría recordar a Keynes— que es muy singular: por muchos siglos se ha estado seña-

³¹ En el sentido aquí aplicado para traducir *excise*.

lando, en todos los tonos y para todos los gustos, edades, capacidades y demás aspectos que constituyen una sociedad, y en forma indiscriminada, que es mejor vender que comprar. Así se encuentra un apoyo público casi total para las barreras arancelarias y de otros tipos, porque los individuos consideran que sus intereses personales son más importantes como productores que como consumidores. Aunque, como toda relación idílica, la mancha negra la constituye el contrabando.

Para terminar con las notas sobre los impuestos a las transacciones de los negocios —o al consumo—, debe señalarse que cualquier intento de racionalizar su uso, sólo puede comprenderse si se les considera parte de un todo, siendo éste el sistema tributario completo de una nación. Dadas las tendencias que abiertamente manifiesta la intervención gubernamental en un Estado moderno, es evidente que si las entradas provenientes de las dos fuentes de recursos que son la propiedad y el ingreso, cuya progresividad y apego a la capacidad de pago las hace la base ideal de la imposición, no son capaces de otorgar el suficiente ingreso, entonces intervienen, como contraparte, los gravámenes indirectos al consumo, que acaban por ser necesarios e inevitables, sobre todo cuando es más pesada la carga y mayor la graduación progresiva de los impuestos sobre la propiedad y el ingreso.

Impuestos a la propiedad. Al iniciar el estudio de este capítulo de la tributación deben considerarse ciertas singularidades que a través de todos los señalamientos que se realicen serán tomadas en cuenta y analizadas con mayor profundidad, aunque parecería adecuado iniciar el trabajo apuntando que, a diferencia de los gravámenes aquí reseñados, los tributos a la propiedad son gravaciones hechas por los niveles gubernamentales medio y menor —medido geográficamente, ya que la capacidad de imponer, al determinar la existencia de tres unidades independientes, no puede ser clasificada como mayor o menor—, es decir, por estados, provincias, prefecturas, municipios, condados, localidades, etcétera, y que obviamente no es el gobierno federal o central el que utiliza este gravamen.

Siendo el tributo a la propiedad de la tierra el más antiguo conocido, puesto que en las comunidades primitivas era la única representación de la riqueza que tenía importancia, sus características eran bastante primarias y no representaba problema como un cobro más para la autoridad; pero a medida que aumentó la riqueza y que fue representada por la propiedad —que más que término económico lo es jurídico y social—, la diversidad de cosas, derechos, obligaciones de hacer y de dar, de valores representativos, y toda la gama de lo que es propiedad o puede ser apropiable, de lo que puede servir para satisfacer necesidades presentes o futuras, físicas o síquicas, es de tal magnitud en la sociedad moderna, que aun intentos muy generales de clasificación no abarcan todos los casos, y por otra parte, la representación física de la propiedad

es tan variada que en todo caso su agrupación para fines impositivos determinó graves dificultades de control.

Como se observará al hacer una breve reseña histórica del impuesto en cuestión, lo que empezó como un tributo a la tierra ha llegado en la actualidad, por razones técnicas, a ser un gravamen a la propiedad raíz; y la verdad es que, a pesar de todo, no ha habido mejoras sustanciales en sus aspectos generales: la valuación de la tierra se complica cada vez más.

Es evidente también que los tratadistas no han olvidado este tributo; sin embargo, las implementaciones propuestas, específicamente el impuesto al valor neto y tal vez el llamado tributo único a la tierra —a lo George—, han encontrado resistencia de los contribuyentes, y tal vez poco interés en los gobiernos centrales, capaces de impulsarlos. Recuérdese que se trata de impuestos de jurisdicción media y menor.

No ha dejado de ser significativo el que la historia del impuesto a la propiedad sea casi similar en todas partes. En lo que se podría llamar primera etapa, como ya se dijo, fue el impuesto a la tierra, puesto que ésta representaba la principal —y tal vez única— forma de riqueza en las comunidades primitivas; por otra parte, la valuación pudo seguir un sistema también primario, tomando en cuenta primero la dimensión o área de la propiedad real, después la fertilidad y/o el modo de cultivarla, para finalizar considerando el precio o valor de mercado. La misma explotación agrícola determinó naturalmente la aparición de otro tipo de riqueza, conocida en la actualidad como mejoras: casas habitación para los agricultores y campesinos, inicialmente; después, fuerza de trabajo no humana, como ganado y caballos; la aparición de molinos e implementos agrícolas, y otras mejoras. Ya en estas condiciones se iniciaba la segunda etapa, pues además se fabricaron muebles y utensilios de casa, vestidos y atavíos personales, y armas y aun ornamentos; posteriormente, con el desarrollo de las ciudades, aparecieron mercancías, dinero para transacciones, y aun valores negociables.

Cuando esto sucedía, la segunda etapa del impuesto a la propiedad estaba en su plenitud y consistía en que en las listas de valuaciones fueron incluidas las nuevas formas de propiedad, por lo que el tributo se cobraba a la tierra en la forma usual y tenía como agregado una serie específica de contribuciones a las otras formas de riqueza. En este estadio, las formas de riqueza que se han descrito empezaron a ser confrontadas con la propiedad de la tierra, y del examen salían mejor libradas; es decir, eran tan codiciadas —o más— que la misma propiedad real: se estaba entrando en la tercera etapa de evolución del impuesto a la propiedad.

Esta nueva situación estaba determinada por dos aspectos importantes: la aparición, en lo social, de una idea que correspondía en cierta medida a lo que en la época moderna se ha dado en llamar capacidad de pago del contribuyente, y que en lo técnico se reflejó en la mayor conveniencia de hacer un agrega-

do de las propiedades totales de un individuo, con el doble propósito de hacer una sola masa de sus propiedades, valuarlas en una suma alzada y sobre ésta cobrar el tributo. Con esto apareció el impuesto general a la propiedad que gravaba la riqueza total, considerada en términos de precios de venta, y que determinó también que esta contribución se convirtiera en la principal fuente de ingreso gubernamental. Esta tercera etapa, que evidentemente podría ser considerada en forma positiva en cualquier sistema tributario moderno, fue de larguísima duración, pasando por Grecia, Roma, la Europa medieval, hasta llegar a las primeras comunidades norteamericanas.

La cuarta etapa apareció como resultado del incremento tremendo de la riqueza y de su diversificación, lo que determinó como desarrollo natural el advenimiento de complicaciones en el control de la propiedad personal. Uno de los muchos refinamientos, la riqueza intangible, probó ser inmune a cualquier intento de gravación con las técnicas de la época, y con ella una tras otra de las categorías de la propiedad personal —mueble— desaparecieron de la base gravable. Se hicieron intentos de dejar algunas de las clases de propiedad dentro de los campos impositivos, y una de las técnicas más usuales fue diferenciar las tasas y los productos —tangibles e intangibles—, con resultados muy irregulares. Así, como señala uno de los historiadores, el impuesto sufrió una regresión, pues al transformarse en un *gravamen clasificado a la propiedad* volvió a la segunda etapa, ya que esta denominación sólo es otra forma de denominar a una serie de impuestos específicos a la propiedad.

Aquí apareció la quinta y última etapa histórica, pues a pesar de los intentos de mantener dentro del impuesto a la propiedad a una serie específica de tributos a otras formas de riqueza, ello no fue posible. Así, primero se eliminó a ciertas clases de bienes muebles intangibles, como las hipotecas, y luego a toda esta clase, para seguir después con toda la gama de bienes múltiples, intangibles y tangibles, caracterizándose esta quinta etapa porque la evasión impositiva no pudo ser controlada y, como consecuencia, se legalizó, pues el hecho, aceptado primero, fue cristalizado en las leyes al otorgar exenciones específicas a todas las propiedades que no podían ser alcanzadas por el brazo hacendario del Gobierno. Esta etapa, pues, significó la eliminación absoluta de gravamen de toda propiedad que no fuera real; es decir, se volvió al principio de que el impuesto a la propiedad únicamente grava los bienes raíces. Por otra parte, el proceso no fue similar en todos los países, siendo complementado en Inglaterra a fines del siglo XVII, pasada la mitad del XVIII en Francia, y casi hasta el siglo actual en los Estados Unidos, donde los bienes muebles intangibles fueron exentos a partir de 1910, y hasta 1933 la ciudad de Nueva York dejaba sin gravar dichos intangibles.

Al presentarse todos estos cambios, que también afectaron al monto y la importancia de las entradas provenientes del impuesto a la propiedad, que era la principal fuente del ingreso público, determinaron, con toda lógica, muta-

ciones en la base económica de la sociedad, y a mayor riqueza mayores necesidades de recursos del Estado, que con el demeritado impuesto a la propiedad no los obtenía suficientes; sin embargo, la solución no llegó por medio de un retorno al impuesto general a la propiedad, sino que dio lugar a lo que en estas páginas se considera como la sexta etapa, o historia moderna del susodicho gravamen.

Esta sexta etapa simplemente aceptó que el impuesto a la propiedad gravara la real, y que las otras clases de riqueza fueran alcanzadas por otros tributos; así, el gravamen al ingreso neto obtiene recursos de todas las actividades productivas, como serían la explotación de bienes muebles para el transporte —barcos, ferrocarriles, autobuses, aviones—; las operaciones crediticias —dinero y valores— también se encuentran gravadas, y así sucesivamente una serie de bienes muebles tangibles e intangibles; maquinarias y accesorios, mercancías e inventarios y otros similares son controlados por los tributos a los negocios; artículos suntuarios y de lujo, como vestimenta, joyas, muebles, pinturas y otros, son tomados en cuenta para ser gravados por impuestos a las ventas y exacciones. Y naturalmente la séptima etapa se vislumbra ya, y tendrá que ser un gravamen general a la propiedad, basado en la técnica moderna, pues el causante debe ser gravado tanto en sus posibilidades productivas como en su capacidad de consumo, así como por la riqueza que detenta, con lo que se aplicaría en forma estricta y total el principio de capacidad de pago. Esta última afirmación tiene sentido porque en el pasado se consideró que una de las razones para la desaparición del impuesto general a la propiedad, además de que administrativamente la propiedad personal es fácil de ocultar y difícil de evaluar, y que desde el punto de vista económico su aplicación no es aceptable para actividades productivas muy importantes, es que de acuerdo con la proyección social no constituye un criterio adecuado para la capacidad de pago, pues la proliferación de actividades altamente remuneradas hace que la propiedad en sí ya no represente, como antes, la prosperidad individual en forma clara. Por otra parte, las modalidades que todos los gobiernos dan a la propiedad en sus varias manifestaciones determinan que la riqueza en esta forma tenga ahora limitaciones que no existían.³²

La delimitación del impuesto a la propiedad sigue muy de cerca lo que Irving Fisher determina como riqueza —todo aquello que es capaz de producir ingreso—, y así un gran número de autores lo define como el que grava en forma recurrente bienes y derechos económicos del contribuyente, de los cuales emana un flujo periódico de productos y servicios —ingreso—, flujo del cual se paga el tributo, pues se espera que la base, o sea la riqueza, permanez-

³² Debe aclararse que tanto el aspecto social de la desaparición del impuesto general a la propiedad, como las modalidades que los gobiernos dan a la propiedad, no constituyen opiniones del autor.

ca sin menoscabo en el curso de este proceso. Como ya ha sido señalado, la propiedad —riqueza— constituye, con el ingreso, el más adecuado índice para medir la capacidad de pago de una persona, y consecuentemente el impuesto a la propiedad toma a ésta como base del gravamen, tratando de alcanzar realmente el ingreso que el propietario —o usuario— deriva de sus posesiones.

El profesor Seligman considera que la tradición legal es la que ha determinado la clasificación de la propiedad para fines fiscales. Se inicia con la ley romana —*res Mancipi*—, en que la propiedad real, la tierra, englobaba todas las mejoras y las cosas con ella asociadas, tales como casas, ganado, esclavos e implementos agrícolas; esta institución de la *res Mancipi* constituye una categoría de privilegio y es la base primordial de la hacienda campesina y de la riqueza nacional, existiendo restricciones a su comercio y a la forma en que éste debía realizarse. Con la caída del Imperio Romano y la pulverización del poder político que significó el advenimiento de la Edad Media, la institución de la propiedad —agrícola sobre todo— sufrió ciertos cambios, y la ley feudal ya realizaba la distinción, que permanece hasta la fecha, entre *propiedad real* y *personal*, agregando a la segunda las mejoras agrícolas, tales como ganado, herramientas y otras. Es el método que se ha considerado más avanzado, encuadrado en las leyes de la materia de algunos países europeos, en que la distinción primordial es entre bienes muebles e inmuebles.

Al continuar en el intento de clasificar la propiedad en general se observará que los Estados Unidos, con algunas modificaciones y cambios estatutarios conservan la división feudal al otorgar a la propiedad dos categorías mayores: real (*realty*) y personal (*personalty*), pudiendo caracterizarse la primera como tierra y sus mejoras, y la última puede subdividirse en tangibles o intangibles; también puede denominarse a la real propiedad raíz, clasificándose, por oposición, como personal a la otra, o bien, inmuebles como contrapartida de muebles; así se tendría que la propiedad real consiste en la *tierra* y sus *mejoras*, y que la *tierra* puede ser agrícola, ganadera, forestal, comercial, residencial, y las *mejoras* pueden consistir en construcciones agrícolas, potreros, bebederos, cercas y caminos, habitaciones, edificios para fábricas y empresas. Por otro lado, la *propiedad personal* puede ser *tangible*, como mercancías, muebles, joyas, vehículos de motor, ganado, maquinaria agrícola, y la intangible engloba valores —acciones, bonos, hipotecas, depósitos bancarios y existencias en efectivo (dinero), franquicias y otros. A la propiedad intangible se la delimita, también, señalando que consiste en títulos legalmente fincados sobre propiedad real y personal, pudiendo dividírseles en representativos y no representativos; los primeros *representan* la propiedad personal y real tangible que ellos mismos describen, y significan poder sobre dichas posesiones —hipotecas, bonos—; los *no representativos* se refieren a la propiedad de patentes, derechos de autor, marcas y otros.

Estas clasificaciones tienen su importancia, puesto que sirven de base gra-

vable para la aplicación del impuesto, que puede ser cobrado tanto sobre la propiedad, como un todo, como sobre partes o clases determinadas de propiedad, denominándose al primero gravamen general (global) y al que recae sobre diferentes tipos tributo clasificado, debiendo considerarse la posibilidad —poco frecuente— de que el impuesto general a la propiedad sea colectado por una sola vez, y entonces se trata de un tributo sobre el capital. Otro aspecto de esta clasificación es que, como se trata de un gravamen a nivel estatal o municipal, su aplicación varía tan ampliamente como grande es el número de entidades que lo usa y numerosos los tipos de propiedad con características especiales, ejemplificado en vías de comunicación del tipo de caminos, puentes, líneas telegráficas y telefónicas, oleoductos —y otros de este género—, vías de agua, ferrocarriles, aviones, embarcaciones, explotaciones mineras, forestales y otros tipos de franquicias.

Dentro de este mismo aspecto, y para añadir algo más a lo ya complejo, debe recordarse que la marca distintiva del gravamen es que la *base* la constituyen todos los tipos de propiedades aquí señalados, que deben ser *valuados* tomando en consideración el precio de venta o de mercado, que es el caso de los Estados Unidos y que por lo menos conserva esta característica del gravamen a la propiedad, pues en algunos países de Europa el impuesto tiene como base el rendimiento o renta que produce la propiedad raíz: con este sistema, por cierto, se favorece al poseedor, pues los ajustes pueden realizarse más rápidamente y de acuerdo con la realidad, mientras que en el primer caso se da ventaja al nivel gubernamental que lo cobra, por la regularidad de la productividad del impuesto.

Es evidente que los impuestos a la propiedad tienen características distintivas que se han estado considerando en estas páginas, y que se continuarán señalando, pero existen también otros gravámenes que en alguna o varias de sus partes alcanzan al individuo que usa o posee una propiedad, como son los *impuestos sobre la renta* que produce una propiedad; el tributo sobre posesiones personales, como los vehículos de motor; gravámenes a la transferencia de riqueza o traslado de dominio; contribuciones sobre ganancias de capital (venta de propiedades que son bienes de capital), y el impuesto al *valor neto* (*a la riqueza neta*), ya en uso en algunos países.

Los impuestos a la propiedad, caracterizados como gravámenes recurrentes sobre los usuarios o propietarios de bienes, son considerados por la casi totalidad de los países y ampliamente usados por autoridades locales, que les deben una parte importantísima de sus ingresos tributarios. Estos impuestos los emplean la Gran Bretaña y la gran mayoría de los países de habla o de tradición inglesa, como los Estados Unidos, Canadá, Suráfrica, Australia; también naciones europeas como Alemania, Francia, Austria, Bélgica, Holanda, Dinamarca, países africanos y de otras latitudes en proceso de desarrollo, y el Japón. En este último y en Francia, Bélgica, Dinamarca y Ale-

mania su productividad alcanza hasta un 30 % de las entradas impositivas de los gobiernos locales.

En muchos de los países señalados el impuesto a la propiedad se aplica únicamente a lo que es clasificado como real, es decir, a la tierra —propiedad raíz— y a las mejoras, usándose como base para dicha gravación el valor de su renta anual, que se determina tomando en cuenta las rentas brutas de algún periodo anterior y haciéndoles deducciones estatutarias, en vez de los gastos realmente realizados. Este sistema o variedad, conocido como británico —por cierto ya mencionado—, tiene como aspecto distintivo el tratamiento que se le da a los predios baldíos o propiedades sin uso, que al no otorgar ingresos determinan que esas posesiones vacantes no sean gravadas, lo cual está en contraposición con lo que se hace en los Estados Unidos y en otros países en los cuales la propiedad real es gravada en su valor de capital principalmente, es decir, a precio de mercado o en alguna fracción de éste. En una situación estable, el valor de mercado está determinado por los ingresos netos *ex-ante* que puede producir el bien en su uso más rentable, no el que pueda poseer en el momento de realizar la valuación, con lo que se tiende a dar un uso óptimo a la tierra, que no sería necesariamente el caso si se recurre al sistema de renta anual.

Como ya fue señalado, la historia del tributo siguió en los Estados Unidos la misma rutina general que en otras regiones. Así, en más de 200 años de existencia pasó de un impuesto a la propiedad de la tierra a un gravamen —o una serie— que recaía sobre clases específicas de riqueza, incluyendo, por supuesto, los bienes raíces. Luego, según señala Herber, y siguiendo la tradición, en un lapso que duró alrededor de cien años se transformó en un impuesto general a la propiedad, aplicado ampliamente a toda clase de bienes reales y personales, entrando en la siguiente etapa a partir de la guerra civil, en que se angostó lo general del gravamen, para ser reemplazado por un tributo clasificado a la propiedad. En la etapa siguiente, que sería la quinta, ya se hizo referencia, en la que los estados exceptuaron clases de propiedad, ya sea por enmienda constitucional o estatutariamente, y aun hubo exenciones de propiedad tangible e intangible que no alcanzaron el rango señalado, siendo la situación más grave aún, pues en muchos casos no hubo exención expresa sino la acción pura y simple de los valuadores, que se encontraron en la imposibilidad material de descubrir este tipo de propiedad, lo que también motivó que tratando de no perder totalmente cierto tipo de bienes se llegara al uso de tasas diferenciales para aplicarse a tipos diferentes de propiedad, en algunos estados.

Como resumen, el impuesto a la propiedad actual en los Estados Unidos está lejos de ser una institución única y uniforme: son miles de diversos tributos que reflejan diferencias fundamentales en la base, en la tasa, en el objeto, en el sujeto, que poseen diversas coberturas legales y que obedecen a requeri-

mientos financieros de egresos totalmente diferenciados. Se trata, según dice Netzer, de 82 000 unidades gubernamentales descansando sobre la productividad del gravamen, lo que explica esta pronunciada variación en el impuesto, tanto el cambiante papel intrínseco de los tributos a la propiedad como las *incrementadas necesidades de ayuda* de los estados a los niveles gubernamentales inferiores, que por cierto determinan un fenómeno interesante, ya que el gravamen a la propiedad es más importante y productivo en aquellos estados que juegan un papel financiero menor (otorgamiento de subsidios).

Otro aspecto importante es que a pesar de la multiplicidad de fórmulas de los tributos a la propiedad en los Estados Unidos, sobre todo con respecto a la base de aplicación de los mismos, puede considerarse que en cierto sentido debe catalogarse como un gravamen clasificado a la propiedad. Como ya se señalara, en muchos países el impuesto se aplica solamente a lo que en inglés se denomina *realty*, que se refiere a la tierra y las mejoras permanentes, lo mismo que sucede en cuatro estados de los Estados Unidos, que son Hawaii, Nueva York, Pennsylvania y Delaware, mientras que en los restantes 46 y en el distrito de Columbia —asiento de la ciudad de Washington— algunos tipos de propiedad personal tangible e intangible, en múltiples y variadas combinaciones, forman la base del impuesto a la propiedad, tales como equipos para negocios y para explotaciones agrícolas, así como inventarios cuya gravación es casi general, pues constituyen alrededor del 75 % de las entradas que produce la parte personal del impuesto a la propiedad; también los vehículos de motor son muy populares en esta materia, así como muebles y objetos de casa, aunque en menor escala, siendo la propiedad intangible —valores, depósitos bancarios— la menos usada, pues produce apenas el 2 % del total de los ingresos del impuesto a la propiedad. En realidad, alrededor de las 3/4 partes del impuesto a la propiedad se obtienen, en los Estados Unidos, de propiedades reales, particularmente de la tierra y sus mejoras (*realty*), por lo que aun en los estados que sí usan el tributo a la propiedad personal, la otra parte —bienes raíces— constituye la parte primaria de dicho impuesto; del 16 % al 19 % son contribuciones de la propiedad personal, mientras que un 8 % está formado por tributos que se cobran a ferrocarriles y otros servicios públicos. Como dato comparativo es importante destacar que en el Japón el 40 % de los ingresos se obtienen de la gravación de la propiedad personal.

Al considerar que en los Estados Unidos el impuesto a la propiedad es actualmente un gravamen *clasificado* de dicha riqueza, Herber afirma que ese impuesto puede ser clasificado —o diferenciado— en las siguientes formas: 1) exención de ciertos tipos de propiedad; 2) exenciones “específicas”; 3) relaciones o razones —*ratios*— de evaluación diferencial; y 4) tasas diferenciales aplicadas a varias clases de propiedad. Naturalmente que las tres primeras fórmulas de clasificación determinan la base del impuesto, mientras la última tiene su impacto sobre las tasas del gravamen.

Al reseñar los aspectos históricos generales del impuesto a la propiedad y las particulares en los Estados Unidos, entre otras razones por tratarse de un país cuya evolución económica es tipológica, y además porque ha explorado y publicado material abundante sobre estas materias, se consideró que a partir de principios de siglo, y sobre todo con el uso general del impuesto al ingreso neto y de otros gravámenes a las transacciones de las empresas, el impuesto a la propiedad iba perdiendo importancia en forma absoluta y relativa, pues si se considera que en el año de 1902, en que produjo alrededor del 50 % de las entradas totales de los estados de la Unión Americana, para iniciar allí su descenso —por lo menos a este nivel gubernamental—, hasta llegar actualmente a ser un poco más del 3 % por año. Por otra parte, y recuérdese que en el tributo a la propiedad descansan dos niveles gubernamentales, las jurisdicciones menores —municipios, condados y otros— han incrementado su participación en los resultados de los ingresos de este gravamen, lo que significa cerca del 90 % de sus entradas globales.

Sin embargo, y a pesar de la declinación absoluta ya señalada —en ambos niveles—, pues a partir de 1920, en que fue de 80 %, descendió para 1946 hasta menos del 50 % el ingreso obtenido por estados y municipios, lo importante es que desde entonces el impuesto a la propiedad ha mantenido su importancia relativa. Esto es atribuido por algunos autores al tremendo crecimiento de las casas —de la habitación en general— en los Estados Unidos y de su gran impacto en las entradas del gravamen, pues llegaron a ser en 1962 del 44 % del total del impuesto a la propiedad. Los técnicos consideran que esta exacción se cobra a una tasa bastante más alta que otros tipos de bienes de consumo en ese país, significando alrededor del 1.5 % de los valores de las propiedades consideradas como casas-habitación.

Otro asunto destacado se refiere a la productividad que otorgan a este gravamen los ingresos de las propiedades de las empresas (no agrícolas), que es aproximadamente de 40 % de las entradas del impuesto a la propiedad. Dentro de este tributo y con tasas altas desde cualquier punto de vista que se analice, se grava a las empresas intensivas en el uso de la propiedad, como son las de servicios públicos —ferrocarriles, comunicaciones telefónicas y telegráficas, y otras— que además, y por muchas razones, son vulnerables en grado extremo a cualquier política discriminatoria en materia de impuestos. En la década de los 60 este tipo de organizaciones pagaba por el impuesto a la propiedad alrededor de 7 %, mientras que la contribución a dicho gravamen era de 1.5 % para manufacturas, y de 2 % para otros negocios (no agrícolas). Estas últimas firmas otorgan alrededor del 10 % de la entrada bruta del impuesto, obtenido de propiedad real y personal de tipo agrícola. Otro aspecto destacado es la referencia a tasas diferenciales en zonas urbanas y rurales, siendo el impuesto a la propiedad más alto en las primeras, pero proporcionalmente mucho más elevado en estados densamente urbanizados lo cual ha sido atri-

buido a que la función de gobernar se vuelve más que proporcionalmente costosa en las grandes concentraciones urbanas.

Para todos los tratadistas, casi sin excepción, la valuación o catastración de la propiedad constituye su problema administrativo fundamental. Esta valuación no sólo está relacionada con el costo de realizarla adecuadamente, sino con la resolución de problemas técnicos muchas veces insolubles, y además con aspectos políticos que en ocasiones se transforman en barreras infranqueables. Con respecto a esto último, cabe tomar en cuenta las dudas manifestadas por algunos autores con respecto a ciertas discriminaciones realizadas entre clases de propiedad de una misma comunidad, y la consideración de que en variadas ocasiones se trata de no aplicar —a sabiendas— uniformemente el gravamen, pues podría resultar intolerable en lo político y hasta en su aspecto económico.

Lo que es evidente es que el sistema seguido en los Estados Unidos, con sus 18 000 distritos de valuación, es una muestra clarísima de lo que no debe hacerse en esta materia, siendo la respuesta, por lo menos en su aspecto primario, la valuación hecha por un gobierno central —una agencia especializada—, como se hace en la Gran Bretaña. En los Estados Unidos el catastro es hecho por valuadores locales, con procedimientos para su nombramiento que van desde la elección por votación, pasando por designaciones que corresponden a favores políticos de personas sin ningún conocimiento, aficionados dedicados en tiempo parcial y usando métodos y herramientas primitivas, hasta agencias profesionales de valuadores organizados, que recurren a los aparatos y técnicas más modernos que existen. Esto representa gráficamente que en jurisdicciones donde operan los primeros, existen valuaciones —promedio— que pueden exceder una a otra en 50 % mientras que donde se usan técnicas adecuadas los propietarios de casas para una sola familia y de igual precio pueden tener valuaciones que varían de un 10 a un 15 %, lo que se considera una “buena valuación”.

Dado el enorme desarrollo de la riqueza y de su representación, que es la grandísima cantidad de bienes, es evidente que se encuentran dificultades inherentes a valorar esta amplia gama de propiedades totalmente diferenciadas cuando, además, las más importantes no son materia de comercio en forma común —en plazos cortos—, existiendo bienes que no son vendidos en varias generaciones. Si se compara con la administración que en muchos países se ha alcanzado, referida a los impuestos sobre la renta y a las ventas, muchos tratadistas consideran que una “buena valuación” —diferencias del 20 %— es inaceptable si se compara con otros gravámenes. Sin embargo, dado el importantísimo papel que desempeña el impuesto a la propiedad para los ingresos de las entidades gubernamentales locales es muy importante que se rehabilite administrativamente; el primer paso sería suprimir —referencia a los Estados Unidos— la gran cantidad de oficinas valuadoras y crear, cuando mucho, una

por cada estado de la Unión Americana. Lo siguiente, contando con la asistencia técnica y económica de los propios estados, la contratación de expertos de tiempo completo para la revisión continua y permanente de las propiedades valuadas, y limitar la cobertura o aplicación del gravamen a tipos de propiedad asequibles y prácticamente valuables.

La necesidad de buscar y encontrar fórmulas adecuadas para mejorar la pobre calidad de la administración del impuesto estriba en un hecho que no es precisamente un mérito, y es su persistencia, y en otros dos que demuestran lo positivo del esfuerzo, y es que en términos de ingreso ha mantenido su importancia en muchos países, creciendo *con la misma rapidez* que el nivel de actividad económica, y que, el precio de mercado de la propiedad gravable se ha *incrementado casi igual que el producto nacional bruto*, lo que hace afirmar a Burkhead³³ que el impuesto a la propiedad es una fuente positiva de ingreso para los gobiernos locales, más de lo que los críticos del mismo aceptan.

Para estudiar algunos aspectos de la traslación e incidencia del impuesto a la propiedad puede servir de referencia, o de punto de partida, la clasificación realizada. Así la propiedad real se subdivide en tierra y mejoras, distinción que tiene importancia porque la oferta de la tierra es fija y un gravamen sobre los incrementos en el valor de la tierra descansa en el excedente económico y no puede ser trasladado por reducción de la oferta, la cual, como ya se dijo, es fija; por otro lado, la realización de las mejoras es contingente, dependiendo de los resultados que se obtengan, ya sea en dinero o en satisfacción personal; de consiguiente, un tributo sobre dichas mejoras puede hacer que los propietarios no las realicen, con lo que restringen la oferta y con ello la posibilidad de trasladar el tributo a los arrendatarios. Otra división que tiene impacto en la traslación de los impuestos es la de bienes tangibles que pueden ser propiedad tangible de negocios o de individuos y sobre los cuales la carga de un gravamen tiene dos efectos diferentes: en la medida en que se aplica a posesiones individuales, el impacto permanece sobre quien se impuso, pues al no realizarse transacciones no hay manera de que el impuesto se traslade; por otro lado, en la medida en que caiga sobre inventarios y equipo de empresas se transforma en parte del costo. Un monto importante de éste es seguro que será trasladado; ahora bien, desde el punto de vista de la regresividad en general, y tomando el impuesto globalmente, debido a la heterogeneidad de las bases y tasas del gravamen a la propiedad no es sencillo determinar la situación general. Sin embargo, y por lo ya asentado, parece no existir dudas, considerando cada aspecto en particular, de que se trata de un gravamen regresivo: las prácticas de valuación favorecen a las propiedades cuyo valor es alto.

³³J. Burkhead: *State and Local Taxes for Public Education*. Syracuse University Press, 1963.

(Por cierto que estos problemas de la incidencia dan una indicación más de lo amorfo del tributo a la propiedad como instrumento de control económico, así como de su falta de compaginación adecuada con el concepto funcional de la hacienda pública.)

Por lo que respecta a las exenciones que han sido mencionadas repetidas veces, en lo que se refiere a la propiedad tienen la virtud de ser, en sí mismas, una forma de clasificación, ya que el impuesto ha sido aplicado técnicamente a una tasa igual a cero. Consideradas en una forma amplia, las exenciones a los impuestos a la propiedad se pueden otorgar por razones administrativas, de equidad, para promoción económica o por simple conveniencia. Así, las exenciones pueden ocurrir: 1) con propósitos de simplificación administrativa; 2) para estimular, dando apoyo público, a individuos que lo necesiten y sienten que lo merecen; 3) para subsidiar a grupos particulares de personas; 4) como estímulo a un tipo especial de actividad económica, que se espera beneficie a los negocios o al público, en la jurisdicción tributaria de que se trate; y 5) porque existe duda sobre la jurisdicción impositiva.

La tributación a la propiedad ha sido sujeto de mayor crítica que cualquier otro impuesto. La gran parte del amplísimo resentimiento contra el gravamen—como ya se dijo repetidamente— resulta del desigual tratamiento que se da a contribuyentes, debido a limitaciones constitucionales que funcionan siempre con retraso, a leyes impositivas mal estructuradas, así como a una manifiesta administración deficiente, entre otras muchas cosas. Con respecto a la equidad, un individuo puede tener una gran parte de su riqueza en una forma que la sujeta a un tributo específico a la propiedad, y otro no, aunque ambos pueden poseer el mismo monto de propiedad. Dentro de estas mismas ideas resulta que la propiedad separada del ingreso no constituye una adecuada medida de la capacidad de pagar impuestos, pues si una persona tiene propiedades elimina la necesidad de ahorrar para casos de enfermedades o vejez y tiene una ventaja sobre un individuo sin propiedades y del mismo grupo de ingresos, aunque por otra parte, si la propiedad fuera aceptada únicamente como la medida de la capacidad de pago, un derrochador con altos ingresos y que no acumula riqueza estará exento de impuestos. Tampoco desde el punto de vista de la equidad el gravamen a la propiedad está aparejado o engranado con los cambios en el ingreso del causante.

Una crítica grave es que la determinación de lo que debe pagar un causante será, en gran medida, un juicio del valuador, ya que la base del impuesto no otorga suficiente evidencia para llegar a una definición lógica en la práctica. Ya se dijo que la valuación es en extremo inexacta y que los pasos dados hasta ahora no pueden remediar las inequidades entre contribuyentes, que por otra parte tampoco se remedia con la clasificación de la propiedad para propósitos tributarios, la que pretende reflejar diferencias en la *capacidad de pagar impuestos* de los diferentes tipos de propiedad.

Además de sus muchos problemas, la valuación se vuelve más inadecuada si no es actual y permanente, sobre todo en un mundo dinámico y cambiante que se refleja en las fluctuaciones del ingreso nacional. Por último, y volviendo a la capacidad de pago, si el impuesto a la propiedad es recomendado por cumplir con ésta, entonces deberá buscarse una solución técnica que permita gravar todas las propiedades del contribuyente —impuesto general a la propiedad—, lo que según algunos tratadistas puede ser apropiadamente cumplido únicamente por un *impuesto personal al valor neto*.

Una de las muchas excepciones de que se encuentran plagados los impuestos a la propiedad, y que impele a considerar que más bien que un gravamen que presenta generalizaciones y algunas singularidades se trata de una multiplicidad de tributos, todos con carácter de excepción y todos peculiares, y que lo único que tienen en común es la denominación que se da a la riqueza que simbolizan y que constituye la propiedad, consiste en la gravación de los recursos naturales del subsuelo. Esta tributación, de entrada, presenta tres grandes problemas constituidos por la valuación de dichos recursos naturales, ya que no existe, en lo general, información adecuada respecto al monto de los recursos que yacen en una situación particular, ni al costo de ponerlos en manos de quien pueda usarlos. Otro aspecto lo forma la decisión de encontrar el gravamen apropiado, pues deben tomarse en cuenta, en forma preponderante, los aspectos económicos del uso de recursos naturales agotables o no renovables; y por último, queda por determinar el nivel gubernamental a cuya jurisdicción debe encargarse la formulación de la política, que naturalmente excede en forma total las preocupaciones de los ingresos por obtener, de la explotación de los minerales del subsuelo y su división entre los diferentes niveles de gobierno, ya que aquí se envuelven conflictos generacionales, de nacionalidad y aun de independencia y autodeterminación económica y política, para citar sólo los aspectos más relevantes.

Por lo que respecta a la valuación de un recurso mineral en una situación geográfica especial, debe tomarse en cuenta el caso específico —una mina de plata— y tratar de conocer con cierta exactitud las reservas que posee; después, tiene que relacionarse el elemento de que se trata —plata en este caso— con las existencias de dicho mineral en la nación y su importancia estratégica para efectos del proceso económico como un todo, y posteriormente de las necesidades inmediatas que podría llenar su explotación. Todo esto con el propósito de corto plazo, como podría señalar algún economista realista, de que hay un mundo esperando ver satisfechas —todavía— sus necesidades mínimas.

Con referencia al tipo de gravamen, y a pesar de que se les estudia como parte del impuesto a la propiedad, parece haber general aceptación de que este tributo debe ser eliminado, o por lo menos suplementado, con exacciones específicas, puesto que gravarlo como se hace a la propiedad común y corriei

te no es de ninguna manera satisfactorio. En los Estados Unidos se usa, entre otros, un impuesto a la producción —*severance tax*—, que permite algunas deducciones estatutarias; en realidad, la baja de los ingresos que se están obteniendo de los impuestos a la propiedad, aplicados a los recursos naturales, permite afirmar que en ese país se recurre a otros medios para gravar los productos minerales del subsuelo. El argumento principal —por supuesto— consiste en la valuación de las propiedades mineras y petroleras, pues cualquier pretensión de realizar esta valuación con alguna certidumbre es absurda y, consecuentemente, *un valor excesivo es desfavorable* para la realización de trabajos para el descubrimiento de *nuevos recursos minerales*, mientras que el caso contrario, además de tener otros efectos, hace que los niveles gubernamentales no obtengan *los ingresos que imprescindiblemente les corresponden*.

La gravación de recursos minerales, por lo que se refiere al tipo de autoridad que debe realizarla, tiene también peculiaridades muy interesantes. Esto, naturalmente, se refiere a aquellos países con sistemas federales de gobierno, o con dependencias gubernamentales autónomas o semiautónomas, pues una nación centralista determinará con menos problemas cualquier situación de jurisdicción. En la forma federal es evidente que la localidad —municipio— donde se encuentre ubicado el recurso natural del subsuelo debe obtener ingresos, pero también es cierto que el Estado posee mejores sistemas administrativos y más recursos —y obligaciones— para controlar esta riqueza escasa y no renovable. Por el mismo tenor, corresponde al gobierno federal, que tiene a su cargo la preservación de la independencia como nación, el control de las reservas, su explotación adecuada y, en última instancia, la distribución de los recursos tributarios obtenidos, entre los tres niveles gubernamentales. En efecto, en muchos países en vías de desarrollo los recursos del subsuelo son manejados al más alto nivel de gobierno, como medida simple en contra de la explotación extranjera —de países avanzados, generalmente—, y casi sin tomar en consideración los ingresos impositivos que la explotación del subsuelo otorga.

Siguiendo los lineamientos anteriores, en alguno de sus aspectos puede considerarse que el impuesto a la propiedad tampoco es adecuado para aplicarse a un recurso tan singular como los del subsuelo, y que es el forestal. Aunque la diferencia es fundamental, en el sentido de que se trata de algo renovable, resulta que la explotación forestal tiene como objetivo mayor no solamente la conservación de dicho recurso sino su acrecentamiento constante. Sin embargo, formando parte de las riquezas que es necesario explotar, por muchas razones que en un capítulo sobre gravámenes no es posible considerar, lo importante es racionalizar este uso de lo forestal, y evidentemente la aplicación irrestricta del impuesto a la propiedad en su forma usual implicaría una tendencia al *corte temprano* y a la *explotación exhaustiva*, pues como en el caso ya señalado de las minas, este gravamen estimula la extracción rápida.

En otro sentido y en igualdad de condiciones con el uso de los recursos del subsuelo, la explotación forestal constituye un problema de gran complejidad, y la sola política impositiva, aun bien aplicada, no resuelve la necesidad imperiosa de la conservación forestal; lo cual, por supuesto, no debe impedir que los impuestos que se apliquen a esta actividad deban ser los más adecuados para que los riesgos de la desforestación, con objeto de explotación, sean los menores. Sin embargo, los beneficios generales —efectos favorables sobre el clima, control de corrientes, la contaminación y el esparcimiento— que se derivan de tener la mayor parte de las tierras cubiertas de bosques no podrán nunca ser considerados por los particulares —un caso muy claro de necesidades sociales a la Musgrave—, y de consiguiente una política también muy nítida para que exista control público de todas las tierras forestales de una nación.

Otra excepción, o por lo menos grave predicamento para la generalización del impuesto a la propiedad —ya sea global o clasificado—, la constituyen los llamados monopolios naturales, o sea empresas de servicios públicos que en lo general son usuarios intensivos de propiedad y que otorgan servicios que muchas veces son nacionales, pero que casi nunca se quedan restringidos a los límites de una sola entidad gubernamental —ya sea ésta municipio o estado—, y que se enumeran sin pretensiones exhaustivas: ferrocarriles, aerotransportes, gasoductos y oleoductos, comunicaciones telegráficas y telefónicas, autobuses y transporte por carreteras, empresas de energía eléctrica y otras.

Naturalmente que el problema de la valuación es el primero que emerge, pero en este caso con complejidades que lo hacen técnicamente irresoluble: a) la evidente falta de personal profesional capacitado, a nivel municipal, para valorar (en el remoto caso de que lo hubiera, sería una pequeñísima fracción del total de la propiedad de la empresa); b) la intervención de numerosas y variadas valuaciones; c) la inexistencia de una técnica medianamente consistente para poder evaluar. En este último sentido se han usado cuatro métodos para la valuación de este tipo de empresas, sin que ninguno de ellos se salve de acres críticas: a) se considera costo original menos depreciación, por ejemplo, el costo de un ferrocarril y su valor actual, así como la medida de depreciación y obsolescencia; b) costo de sustitución menos depreciación —no existe, como en el caso anterior, relación entre el costo de equipo original y sustituido y el valor capitalizado o la capacidad de ganancia de una firma—; c) valor de las acciones y bonos de la empresa en el mercado —el mercado de valores fluctúa, con lo que se puede sobre o subvalorar una empresa—; d) la capitalización de ganancias netas; este método ha sido aceptado como el más apropiado, aunque debe tomarse en cuenta que una firma puede no tener utilidades en varios años, con lo que sus propiedades no tendrían valor. Esta fórmula se denomina *regla de la unidad*.

Hecha la valuación de uno de estos monopolios naturales, queda otro pro-

blema que, como el anterior, presenta características de complejidad inaudita: el de *prorratear* los ingresos así obtenidos entre las entidades gubernamentales que intervienen, lo que generalmente resulta un caso de relaciones fiscales tanto horizontales como verticales, tratándose en el primer caso de varios municipios o de estados entre sí, y en el otro de estado —o estados— a municipios. Si se considera la regla de la *unidad*, resulta conducente admitir que no es posible, por lo menos en forma razonable, otorgar valores independientes a porciones especializadas que yacen dentro de las diferentes jurisdicciones.

De todo este conjunto de problemas y de situaciones resulta un problema de equidad múltiple que afecta a todos los actores que intervienen: Gobierno, contribuyentes, propietarios y consumidores. Así, se miden las relaciones de los propietarios de la empresa gravada con accionistas de empresas competidoras, con poseedores de otros tipos de propiedad gravable, con otros causantes y con los consumidores de su producto o servicio. Por último, como este problema de las empresas de servicios públicos se analizará en el capítulo destinado a empresas gubernamentales, no se desea ahondar más en sus problemas.

Las alternativas más importantes a los prevalecientes sistemas de tributación a la propiedad han sido dos: una se refiere específicamente a la propiedad real y se la conoce en la literatura especializada como *impuesto único a la tierra* o *gravamen al valor de la locación*, y la otra considera la posibilidad de gravar todas las propiedades de una persona, una especie de impuesto general a la propiedad, al que se le sustraen las deudas que graviten sobre ella; es decir, un tributo al *valor neto* o a la *riqueza neta*.

El impuesto único a la tierra, llamado así por su proponente y defensor más vigoroso, Henry George, quien lo propuso en 1879 en su famoso libro *Progreso y pobreza*, y cuya denominación implica que el mencionado gravamen es suficiente para proveer todo el ingreso que requiere una nación, tiene su antecedente más importante en la teoría de Ricardo sobre la tierra, que George aplicó a la propiedad urbana alegando que, al tratarse de un recurso productivo fijo, si su situación es favorable y obtiene un ingreso mayor éste es renta económica (o valor de situación), y que en consecuencia puede ser gravado sin causar desviaciones en la actividad económica, por su neutralidad. Por el mismo orden de ideas, las mejoras cuya realización depende, como ya se dijo, de los resultados que se obtengan ya sea en dinero o en satisfacción personal, y cuya oferta por tanto no es fija, no deberán ser gravados, pues esto podría influir en los propietarios para que no realizaran dichas mejoras. Una de las bases positivas para el impuesto único es, según dicen sus defensores, su tendencia a hacer que descansen en la equidad, pues los aumentos de los valores de la propiedad son creados por el desarrollo económico, que a nivel urbano implica aumento de la población y mejoras generales de la comunidad, más que un esfuerzo de trabajo individual directo, por lo que gravar este

incremento no ganado o ingreso socialmente creado es altamente equitativo. Por lo que se refiere a la asignación de recursos, el llamado impuesto a la locación se aplica a un excedente —los ingresos diferenciales que se producen por efectuar una actividad en un lugar específico—, y el resultado es, de nueva cuenta, no desviación de la actividad económica por la neutralidad del gravamen. En contraste con lo anterior se encuentran los impuestos a la propiedad actualmente en uso, que al gravar las mejoras y el precio del predio desaniman las nuevas construcciones. Si se aplica el sistema inglés, no sólo se ponen dificultades a la construcción sino que se tiende a favorecer el uso menos intensivo, o aun el no uso de la tierra, puesto que los gravámenes son menores si las mejoras son mínimas, lo que por otra parte hace también que se mantengan tierras ociosas con fines puramente especulativos.

Los argumentos contrarios al impuesto único a la tierra van desde lo que costaría utilizarlo hasta desventajas administrativas, pasando por su eliminación como gravamen único aun sobre los bienes raíces: 1) al no gravar a las mejoras, sobre todo urbanas, exceptuará un volumen de riqueza sumamente importante; 2) será muy difícil distinguir, como dice Herber, la renta de la tierra de la renta de las empresas, es decir, será un enfrentamiento de la locación contra la capacidad empresarial para obtener el mejor provecho de la “situación”; 3) la dificultad de separar los valores del predio de los valores de las mejoras realizadas sobre el mismo (Netzer considera que ésta es una dificultad administrativa, pero de ninguna manera conceptual); 4) la neutralidad de la imposición “única” es virtual, pues en la realidad, aunque no reduzca la oferta de predios, sí baja sus precios; 5) lo del impuesto único —aunque aquí se utilice más bien por nomenclatura— dejará de ser cierto hasta para gravámenes a la tierra misma; 6) las ganancias inesperadas, inequitativas e inmerecidas que obtendrían los actuales propietarios con el cambio; 7) el tremendo costo que implicaría el cambio, pues se calcula que en los Estados Unidos el reemplazar las entradas actuales de los impuestos a la propiedad real por el gravamen solamente al predio —a la tierra pura y simple— absorbería más que la renta de la tierra total, antes de los impuestos.

El impuesto al valor neto, como sugiere el término, es un gravamen sobre el activo neto que posee un individuo, y en ocasiones una corporación —como es el caso en Suecia y Noruega—, situaciones que pueden considerarse de excepción, pues se trata específicamente de eliminar el tributo a las corporaciones y dejar el del valor neto, con la excepción de utilidades no distribuidas, las que obviamente incrementan el valor de las acciones, formando parte de la base del gravamen a la riqueza neta.

El principio de capacidad de pago, que ha sido citado muchas veces, se hace depender en forma ortodoxa tanto del ingreso como de la riqueza, por lo que una medida adecuada de dicha capacidad sería un impuesto que los englobara a ambos; como el ingreso se encuentra cubierto por los gravámenes sobre

la renta personal y de las corporaciones, un impuesto a la riqueza deberá considerar el total de la propiedad del individuo, sustrayendo de esta base las deudas que pesen sobre ella, y el resultado será un tributo al valor neto —otra manera de delimitarlo—, el cual, al igual que sus congéneres sobre el ingreso, requerirá de una declaración anual de todas las propiedades que se posean. Otro antecedente importante es que en realidad este gravamen no toca la riqueza total, pues el individuo al usar sus recursos puede optar por una inversión objetiva —la compra de un bien o una propiedad— o una subjetiva, como es el caso de la inversión en educación; también puede escoger el consumo, aunque el impuesto al valor neto grava solamente la tenencia de riqueza en la forma de bienes o propiedades.

En los países que lo usan, el tributo al valor neto es considerado hasta la fecha como un suplemento al impuesto sobre la renta. Así, Colombia, Finlandia, Suecia, Noruega, Holanda, Luxemburgo, Dinamarca, la India, Ceilán y Alemania han encontrado la utilidad del valor neto como una pieza más de un integrado sistema impositivo. Los países usuarios del valor neto han mantenido tasas bajas con el propósito de que lo paguen los ingresos de los bienes que grava, tal vez con la excepción de los de muy bajo rendimiento; estas tasas promedian de 1/2 de 1% a 1% y producen alrededor del 2% de las entradas tributarias de las naciones usuarias. En contra de lo que sucede en el impuesto a la propiedad, debido a su diversidad de bases y tasas el gravamen al valor neto es considerado como poco probable de ser trasladado, tomando en cuenta que es personal, que es general —y no específico—, pues no es parte de la propiedad la que es gravada, sino toda su riqueza, teniendo como comprobación el monto completo de las posesiones. Un caso interesante es señalado por Shoup, quien considera que las exenciones virtuales del impuesto al valor neto empiezan con la no productividad al inicio del ciclo vital, continuando en la edad avanzada, lo que hace del gravamen, predominantemente, una carga en la edad media del individuo que es capaz de acumular, y que no hereda o recibe donaciones sustanciales de propiedad.

Las ventajas que los tratadistas señalan al gravamen al valor neto son múltiples y variadas, basadas, naturalmente, primero en el principio de capacidad de pago y después en la afirmación hecha a principios del siglo por Seligman, quien dijo que el impuesto a la propiedad era uno de los peores tributos conocidos en el mundo civilizado. Si bien esto último no es tan cierto ahora, un cambio, o por lo menos un agregado, con las características del valor neto, a los tributos a la propiedad, sería deseable. Uno de los argumentos se refiere a que el impuesto al valor neto puede coadyuvar, o combatir la indebida concentración del ingreso; como suplemento del gravamen sobre la renta, otorgará una gran ventaja administrativa al cerrar el círculo de control sobre el tributo primero mencionado y el de herencias y legados; servirá para llegar al ingreso imputado de la renta neta de las propiedades ocupadas por sus dueños, que

escapan al impuesto sobre la renta, así como el ingreso imputado de la liquidez —mantener dinero y valores de bajo rendimiento— y las ganancias de capital, que en ocasiones son gravadas muy tarde o cuando son acumuladas; otra ventaja es que ayuda a disminuir la inequidad que el tributo al ingreso personal produce entre las entradas de *propiedades* que son relativamente estables y las que fluctúan. Otro aspecto, de mucha importancia, es su efecto sobre los incentivos a invertir, trabajar y ahorrar: como suplementario al impuesto sobre la renta, y al coadyuvar a mejorar los incentivos mencionados, puede permitir una ampliación de los límites de la capacidad gravable, primero, cuando las tasas del impuesto sobre la renta son tasas altas que ponen en peligro los incentivos a invertir, una disminución de las mismas en favor de un tributo que caiga sobre la riqueza —el cual es menos dependiente del deseo de realizar esfuerzos—, es muy positiva; también puede tener menos efectos desfavorables sobre el deseo de obtener ingresos, pues si los ahorros son gravados el consumo no lo es.

Las desventajas aparentes en el impuesto al valor neto se inician con las dificultades administrativas que plagan los tributos a la riqueza, y que son, en primerísimo lugar, el casi eterno problema de la valuación y, casi enseguida, el control de los contribuyentes. Como agregado puede citarse que este gravamen está catalogado como uno que lleva a demasiada intromisión gubernamental en las cosas privadas, por tener que declarar y listar todas las propiedades; esta intromisión va ligada a un incremento en el poder económico del gobierno central, que entre otras cosas puede encontrar este impuesto muy efectivo como instrumento para nacionalizar los ahorros, y que también, con el tributo al ingreso neto, puede provocar en el causante la idea de una tendencia igualitaria demasiado acentuada.

Impuesto a herencias, legados y donaciones (transferencia de la propiedad a título gratuito). El pago fiscal que grava el cambio de titular de un patrimonio por causa de fallecimiento del propietario recibe el nombre de impuesto a la herencia. Puede tomar la forma de un gravamen sobre las partes que corresponden a los diversos herederos, y entonces se le denomina tributo a la herencia —*inheritance tax*—, sobre la masa hereditaria como un todo, y se le cataloga como impuesto sucesorio —*estate tax*—, o como ambos. En este último caso, y dado que no otorga ninguna consideración al número y a las situaciones de los herederos, el tributo es una carga directa sobre la propiedad y no sobre el testador, que ya no existe, y mucho menos sobre el o los recipientes, que obtienen un ingreso inesperado que por su neutralidad es la fuente perfecta de gravamen, de acuerdo con Pigou.

Algunos tratadistas han llegado a sostener —sobre diversas bases— que el impuesto a las sucesiones es más simple y efectivo con referencia a su productividad, mientras que el otro, el impuesto a las herencias, se considera más equitativo, ya que existe —se dice— cierta correlación con la capacidad de pa-

go. Sin embargo, un grupo mayoritario de economistas, empezando por John Stuart Mill, ha otorgado su aval indiscriminado a la necesidad de poner limitaciones al monto de la propiedad que una persona pueda obtener por herencia.

La otra parte, que con sucesiones y herencias forma la trilogía de los impuestos que se cobran con motivo de la transferencia de propiedad, por cambio del titular por fallecimiento, es el impuesto de donaciones, que puede acompañar a cada uno de los primeros mencionados, o a ambos; este tributo en realidad apareció como una respuesta a que el impuesto sucesorio, principalmente, era eludido por medio de la donación; posee, además, una característica especial, y es que la donación puede ser *inter-vivos*, lo que para efectos tributarios representa problemas muy específicos.

Algunos autores dan un contenido a los impuestos sucesorios y a las herencias que, si no es diferente, sí presenta algunos matices que al ser considerados son útiles para ubicar más, para mejor delimitar estos gravámenes. Así, Newman considera que en los Estados Unidos, y desde un punto de vista técnico, los tributos sucesorios y a las donaciones son cobrados de la traslación de dominio de la propiedad, más bien que de la propiedad transferida; y continúa señalando el autor que son vistos como un impuesto a la propiedad, porque lo que afecta a la gran mayoría es que siente que el cobro de los gravámenes resulta en una disminución de la propiedad misma. Desde el punto de vista de Pigou, los derechos por deceso del titular son fácilmente delimitados en sus características peculiares, pues estos derechos son cargas fiscales *ocasionales* a la propiedad, en contraste con los gravámenes anuales a la misma —recuérdese que algunos tratadistas consideran un pago único sobre la riqueza como tributo al capital—; es decir, la diferencia estriba en que en vez de cobrar sumas regulares y relativamente pequeñas cada año, la autoridad fiscal colecta una suma global por cada propiedad, en tiempos promedio de 30 años y asociados a la muerte del propietario; para Pigou éste es el punto de vista esencial, asociándolo, por otro lado, con los impuestos a las ganancias de capital —denominadas por el gravamen sobre ingresos de inversión—, pues dice que desde el punto de vista distributivo ambos tributos pueden ser considerados como de resultados similares. Poole afirma que los impuestos sucesorios y las donaciones presentan características de dos gravámenes: el de la propiedad y el del ingreso personal; de este último porque quien recibe un legado —cualquiera que sea su forma física— obtiene realmente riqueza que agrega a su ingreso, aunque sea una *forma muy irregular de éste*, por lo que no es gravado dentro del impuesto sobre la renta, ya que, siendo gratuito, está excluido del mismo; pero dichos impuestos, al ser cobrados del patrimonio del finado o del donador, respectivamente, tienen semejanza a un tributo a la propiedad, aunque como no son anuales se trata de gravámenes sobre la transferencia de la propiedad.

Por lo que respecta al uso y generalización del tributo a herencias y suce-

siones, en la época moderna virtualmente forma parte del sistema impositivo de todas las naciones industrializadas, y aun de las que no lo están, con variantes referidas a las tasas y a la complementariedad de dichos gravámenes.

Desde hace mucho tiempo, y sobre bases múltiples, se ha admitido como una justa fuente de ingresos los que proporciona la tributación de la transmisión de la propiedad con motivo del fallecimiento del titular. Aunque muchos de los variados fundamentos sobre los cuales se basaba la justicia de esta imposición han cambiado con el desarrollo de las instituciones e ideas socio-económicas, durante siglos permanecieron dos razones prácticas que significan, primero, que existe la riqueza que permite cobrar, y después que la propiedad, sobre todo la real, necesita ciertos requisitos legales para justificar su posesión. Esta última afirmación es la razón esencial del uso amplio y temprano de estos tributos, según lo comprueba la historia, pues quien es el propietario tiene que tener documentación comprobatoria, la cual tiene que estar registrada en algunos libros o papeles reconocidos por la autoridad constituida o aceptada como tal, y por supuesto con una valuación que impida cualquier posible atraco. Al deceso del propietario, el gobernante —príncipe, rey o señor feudal—, bajo las prevalecientes doctrinas relativas a la tenencia de la tierra, tenía que determinar quién o quiénes pasaban a ser los nuevos dueños, que podían ser él mismo, el Estado, miembros de la familia u otros herederos, y difícilmente podía pasar inadvertida la enorme posibilidad que esto implicaba en materia de allegarse fondos, con la muy buena voluntad de los presuntos herederos, muy ansiosos de tomar posesión de sus propiedades. De ahí nació la ocasión que determinó una base tributaria y la facilidad de cobrar un impuesto; pero la valuación fue entonces —y sigue siendo— el problema por resolver con motivo de la transferencia de la propiedad heredada.

Existen antecedentes, en el antiguo Egipto y en Grecia, de que la transferencia de la propiedad con motivo del deceso del dueño era motivo de pago de impuestos, aunque el elemento de la desaparición del propietario era incidental, quedando la razón práctica multicitada. Fue Roma la que dio nacimiento a la institución de la herencia y su gravamen —como en otros muchos aspectos administrativos y jurídicos—, con la llamada *vicesima hereditatum* —el vigésimo centavo de las herencias—, que nació en los primeros años de la era actual y gravaba la herencia colateral y las donaciones con un impuesto del 5%, y que persistió por varias centurias, con algunas modificaciones; por cierto que esta institución romana es mencionada por Adam Smith (libro 5, capítulo 2).

Durante la Edad Media y el florecimiento del sistema feudal, el patrimonio del noble servía para pagar ciertos derechos feudales —*relief*, *erbkauf*, *heriot*—³⁴ al rey, por el reconocimiento que éste hacía del derecho de sucesión;

³⁴Referencia a Inglaterra, Alemania y Francia.

naturalmente que tales pagos no eran impuestos —aunque lo semejaban—, sino un medio de reconocer el primario derecho del rey y la formalización política de vasallo a señor; con el tiempo esta especie de “ayuda real”, que por cierto permitía al soberano realizar los extraordinarios gastos que implicaba el hacer príncipe heredero a su hijo mayor y dotar a sus hijas casaderas, devino en una especie rudimentaria de impuesto sucesorio que obligaba al gobernante a hacer lo más expedito posible el retorno del patrimonio al heredero. Es importante señalar, como muestra del abuso de este poder sucesorio del monarca, que en la Carta Magna inglesa, en sus capítulos VII y VIII, se obligaba al rey a transferir en forma pronta el patrimonio a la viuda, para no obligarla a casarse con un favorito y ganar control sobre la riqueza hereditaria.

Ya para fines de la Edad Media —finales del siglo XIV— el desarrollo comercial en algunas ciudades alemanas, y sobre todo italianas, que fue tan significativo, también implicó la existencia de diferentes formas de gravar las sucesiones. En Inglaterra la primera ley que gravaba herencias se remonta a 1694, siendo en este siglo XVII cuando florecieron las leyes tributarias sobre sucesiones en Europa, sobre todo en un buen número de principados germanos y en las provincias holandesas; a finales de dicho siglo, además de Inglaterra, lo adoptaron los estados nacionales existentes: Portugal, Francia y España.

Al entrar en la época moderna debe hacerse una división entre los derechos sobre sucesiones y los modernos tipos de impuestos masivos —sobre la renta y general a las ventas—, en que los primeros siempre son anteriores y más acabados en su ley, su estructura y los principios sobre los cuales descansan. En Europa, y a fines del XVIII y definitivamente en los primeros años del siglo XIX, el desarrollo del impuesto a las herencias fue sustancial: Inglaterra eliminó los derechos modestos sobre el reconocimiento y legalización testamentaria, y gradualmente gravó la propiedad personal, la real, la tangible y la intangible, con tasas que se iniciaron regresivas y rápidamente llegaron a ser progresivas; el impuesto sucesorio únicamente pasó a adicionarlo con derechos de donación sobre bienes muebles e impuestos a la herencia de los inmuebles, pagando los beneficiarios de acuerdo con el grado de su parentesco y con el monto heredado. Producto de la Revolución Francesa, el gravamen a las sucesiones, promulgado en 1796, presenta como peculiaridad la discriminación que hace entre bienes muebles e inmuebles, teniendo tasas que toman en cuenta el grado de parentesco con el muerto y el monto por recibir, eliminando posteriormente la discriminación entre bienes muebles e inmuebles y con tasas francamente progresivas. En Alemania, fue Prusia la que usó una ley de herencias que, hasta 1873, fue adoptada por los otros estados alemanes, transformándose en ley nacional, con características modernas en 1906; en Italia se tomó como modelo la ley sucesoria francesa, haciéndola progresiva en 1902.

En los últimos cincuenta años no ha habido cambios importantes en este

capítulo del sistema tributario. Ello es atribuible a que la evolución natural llevó dichos impuestos a sus últimas consecuencias y lo único que podía cambiar eran la progresividad de las tasas, la eliminación de exenciones y algunos otros elementos; también es cierto que de ningún gravamen debe afirmarse que no pueden obtenerse mayores ingresos; en este caso el campo ha sido propicio, por cargas fiscales siempre en aumento y por el crecimiento de poder político de grupos sin propiedades; el ejemplo de Francia es significativo, pues las tasas combinadas pueden llegar hasta el 98 % de la herencia, aunque el Estado ha puesto como límite mayor el de 80 %. Se han hecho intentos, en Europa, de experimentar con variados tipos de fórmulas para aplicar esos tributos y adecuarlos más a conceptos relacionados con el principio de capacidad de pago.

En los Estados Unidos lo primero que vale la pena registrar es un impuesto del timbre sobre herencias de propiedad personal, usado de 1798 a 1802, a nivel federal, y que durante la Guerra de Secesión se promulgó un gravamen sobre herencias que duró de 1861 a 1870; otra guerra, esta vez con España, provocó el uso de un tributo sucesorio progresivo del año de 1898 a 1902; pero la presente gravación a la transferencia de la propiedad por muerte del titular se inició con el impuesto sucesorio federal de 1916. Este último tributo tiene tres aspectos que es importante destacar, y es que se trata de ingresos para financiar el esfuerzo bélico.—la primera guerra mundial—, que la intención del legislador fue considerarlo transitorio, mientras durara la guerra, y que la promulgación del impuesto provocó una terrible competencia, más bien una verdadera revuelta entre los estados de la Unión Americana, que para atraer residentes acaudalados se declararon uno a uno paraísos fiscales para efectos de los impuestos sucesorios. A todo esto, la ley de 1916 exceptuó a todo patrimonio de hasta 50 000 dólares, e impuso tasas crecientes de 1 a 10%.

La campaña publicitaria desatada por los estados hizo que el gobierno federal se interesara en el desarrollo del sistema tributario por fallecimiento del titular, tratando de uniformar las prácticas y usos que aplican las entidades federativas en estos tipos de impuestos, reduciendo así la competencia interestatal por la residencia de individuos que detentan riqueza. Lo primero que hizo fue declarar, en su Ley de Ingresos de 1926, que el gravamen sucesorio sería permanente, y además otorgar un crédito de 80% por los tributos que se hubieran pagado a nivel estatal, con lo que paró en seco las maniobras de dichos niveles gubernamentales, ya que lo único que conseguían era que la Federación se beneficiara de sus exenciones.

El gobierno federal, mientras tanto, preparó una ley que gravaba las donaciones, pues éstas constituían la gran vía para eludir las obligaciones fiscales con respecto a las sucesiones; este gravamen funcionó de 1924 a 1926, para volver a ser usado en 1932, año en que se hizo una revisión importante de los

impuestos sucesorios, disminuyendo la exención básica a la mitad y elevando sustancialmente las tasas. A partir de entonces, y hasta 1941 en que hubo otro aumento considerable, con un pequeño cambio en la exención de 50 000 a 60 000 dólares en 1942, los impuestos a sucesiones, herencias y donaciones permanecen sin cambios importantes hasta la fecha. En la actualidad las tasas empiezan con un 3 % en los primeros 5 000 dólares de herencia gravable y alcanzan 77 % sobre diez millones de dólares o más; en cuanto a las donaciones, las tasas son el 75 % de las que se cobran en las sucesiones. Por cierto que en 1948, con la introducción de deducciones para casados en los dos tributos, los que pueden acogerse a esta cláusula determinan una baja real de las tasas de las sucesiones y donaciones.

Con respecto a las entidades federativas de los Estados Unidos, la mayoría de ellas usan el impuesto a las herencias, que como ya se ha dicho recae sobre las partes distribuibles recibidas por varios herederos. Este gravamen a nivel estatal presenta una estructura de tasas de doble progresión: tasas que se incrementan con el tamaño de la porción heredada y con la distancia de la relación de los herederos con el difunto. Se dice que por su mayor adaptabilidad a la cambiante distancia de relación entre herederos y heredado este tributo es superior, sobre bases sociales, al gravamen sucesorio; la evidente falacia resulta de comparar dos ramas del mismo árbol, pues si es a través de la ley y de las instituciones como se puede dejar herencia, resulta no menos cierto que sean la propia ley y las mismas instituciones quienes, a título totalmente gratuito, permitan que alguien herede.

En la actualidad el gobierno federal usa los dos niveles de imposición; con excepción de Nevada, todas las entidades federativas poseen tributación por fallecimiento del titular, usando con mayor profusión —como ya se dijo— el impuesto a las herencias, y doce de ellos gravan las donaciones. Como suplemento al impuesto sucesorio federal es frecuente que algunos estados lo usen más como una medida de control, para asegurarse que se obtiene el pleno beneficio de una provisión de crédito, en el impuesto de la Federación.

Uno de los problemas de las donaciones es que éstas pueden ser hechas entre vivos (*intervivos*), y entonces resulta la posibilidad de que el impuesto pueda ser dividido entre el donador y el recipiente, aunque la realidad es que el sujeto del gravamen es el primero. En los Estados Unidos el impuesto sobre donaciones es acumulativo, ya que una escala progresiva de tasas es aplicada a la suma de donaciones hechas por el donador durante toda su vida. Alemania aplica dicha escala graduada solamente a las donaciones realizadas en un año dado, mientras que en la Gran Bretaña las donaciones entre vivos no son gravables. Dadas estas situaciones, y aun en aquellos casos en que las donaciones *intervivos* son gravadas, otorgan la oportunidad de dividir la propiedad en dos partes y ser consideradas en las proporciones más bajas de la estructura de tasas, y ello sin tomar en cuenta, sobre todo en los Estados Unidos, las ampli-

simas y generosas exenciones que se otorgan a donativos a organizaciones de caridad, educativas, religiosas y similares, que abren una ancha avenida por donde eludir los mencionados tributos.

Newman divide las donaciones en 4 grandes categorías: 1) donación con cercanía de la muerte; 2) donación que tendrá efecto cuando el deceso ocurra; 3) donaciones *causa mortis*, esto es, en el lecho del moribundo; 4) donaciones *inter vivos*. De acuerdo con la legislación norteamericana, los tres primeros tipos de donaciones lo son porque así los denomina el donante, pero para efectos tributarios caen dentro del impuesto sucesorio; no así el último, que aunque tiene una cláusula que se refiere a cierto número de años entre donación y muerte, aplica la tasa menor que está determinada por dicho acto legal. Existen problemas de los impuestos sucesorios, de herencias y de donaciones, con respecto al impuesto sobre la renta: un patrimonio, antes de la distribución, puede ser sujeto del gravamen a la renta personal, mientras que las donaciones *inter vivos* presionan el monto gravable en el ingreso neto, y las ganancias de capital pueden afectarse si el heredero decide vender la propiedad; sin embargo, ningún legatario o donatario está sujeto al impuesto sobre la renta, debido a herencia o donación que perciba, ya que se encuentra expresamente excluido, aunque no es así si se deshace de la propiedad, pues entonces cambia por completo el panorama.

Ha habido presión, en algunos círculos políticos sobre todo, para la integración del impuesto sucesorio y el de donaciones, a fin de llegar a un tributo acumulativo sobre el global de transferencias hechas por una persona durante su vida, o se ha considerado la alternativa de gravar al receptor por todos los acrecentamientos con motivo de donación o herencia. La primera proposición no ha pasado más allá de artículos técnicos, mientras que la segunda fue usada por el Japón durante corto tiempo y está en vigor, en forma restringida, en Colombia y en Italia.

De todo lo que se ha dicho en estas páginas es fácil colegir que el impuesto con motivo de transferencia por muerte del titular tiene linaje y puede considerársele entre los que tienen mayores merecimientos, según varios principios, tanto teóricos como prácticos, así como una aceptación —por lo menos en los medios académicos— casi unánime; sin embargo, desde el punto de vista estricto de su productividad no deja de ser uno de los gravámenes menores. No resiste comparación con el masivo impuesto sobre la renta; pero aun las invenciones del siglo XX, como son el impuesto general a las ventas y el gravamen sobre listas de raya (para seguridad social), lo aventajan claramente. Sin embargo, nadie podrá negar el tremendo incremento de la riqueza de todos tipos y la significación que ha tenido para estructurar el mundo moderno. Ahora bien, si existe riqueza y ésta tiene que cambiar de manos cada treinta años, aproximadamente, debe buscarse alguna razón, o muchas, para que el sistema que controla estos cambios desde el punto de vista fiscal no produzca

los resultados apetecidos. Algunos autores apuntan que la inmensa mayoría de los hogares, en casi todos los países, no tienen propiedades que se relacionen con los ingresos que obtienen, y que, por otra parte, a pesar de las tasas relativamente pronunciadas en las naciones ricas, existen numerosas y amplias exenciones y las tasas iniciales son bajas o pequeñas. Un dato revelador: de una mortalidad de un millón cuatrocientos mil adultos, pagaron algún impuesto sucesorio en 1961, en los Estados Unidos, solamente 45 000 individuos.

Shoup afirma que en ningún país se han formulado estudios y técnicas para hacer de éste un impuesto masivo que grave prácticamente a toda persona que fallezca y que tenga propiedades, y que aun cuando así fuera, en ningún caso se podría llegar al tremebundo ingreso que se obtiene del impuesto sobre la renta, "ya que la riqueza está mucho más concentrada que el ingreso". Y lo cierto es que desde el punto de vista conceptual, al menos, los impuestos más fáciles de cobrar son los que tienen menos contribuyentes, y que éstos están mejor organizados, como nadie puede negar, en el caso de la gente rica.

En algunos países, sobre todo en los que mantienen conceptos legales anglosajones sobre la propiedad, existen maneras bastante sutiles para eludir el impuesto sucesorio: la creación en dichos países de custodias y fideicomisos (*trusts*), que de acuerdo con la ley permiten que los gravámenes por cambio de titular no se paguen por una generación, y a veces por dos. El mecanismo es el siguiente: A deja en fideicomiso todas sus propiedades a B, quien percibirá los ingresos que se produzcan durante su vida, pero al morir, la riqueza que producía los ingresos va a dar a C, como recipiente de la nuda propiedad. Esto implica que la muerte de B y la terminación de su interés en el patrimonio de A no constituye una transferencia gravable a C. En otras palabras, la muerte de A paga, mientras que la de B no hace gravable su caudal patrimonial.

Otra posibilidad de eludir los gravámenes es salir de las naciones con imposición pesada en cuanto a sucesiones, y trasladarse y tomar la nacionalidad de países donde esta situación no predomina; esto ha hecho que los Estados Unidos y la Gran Bretaña incluyan en la base del impuesto a las herencias los bienes inmuebles situados fuera de sus fronteras.

Ya ha sido mencionado que en los Estados Unidos los impuestos a sucesiones, herencias y donaciones son de poca productividad y no llegan al 3% para los dos niveles gubernamentales, considerando su ingreso tributario. Newman señala que la formación del patrimonio bruto del finado comprende toda propiedad real o personal, tangible o intangible, dondequiera que esté situada. A este patrimonio bruto, apropiadamente inventariado y valuado, se le deducen las siguientes exenciones y deducciones, que llevarán a la sucesión neta gravable: 1) exención específica de 60 000 dólares; 2) gastos, deducciones, reclamaciones, hipotecas y otras deudas; 3) legados y donaciones exentos por ley; 4) deducción marital.

Obtenida la sucesión neta gravable, a la cual se aplicarán las tasas ya mencionadas, se obtendrá el impuesto por pagar, liquidación que puede realizarse quince meses después del fallecimiento, aunque hay circunstancias que pueden autorizar hasta un plazo de diez años. Contra el impuesto ya determinado existen, según Newman, créditos que le pueden ser aplicados: 1) crédito por gravámenes a las herencias, pagados a los estados; 2) créditos por donaciones cuyos impuestos fueron adelantados; 3) un crédito sobre cualquier tributo sucesorio, pagado sobre propiedad transferida al finado, durante diez años antes de su muerte; 4) crédito por impuestos pagados al extranjero, por propiedades foráneas.

La legalidad del impuesto sucesorio y el derecho moral del Estado a cobrar han merecido gran número de libros, ensayos, libelos y ataques y defensas, tal vez en mayor número que otros gravámenes, debido a su antigüedad. Entre los defensores, Bentham sostiene el derecho que asiste al Estado de regular sucesiones y herencias, mientras que Wagner afirma que el Gobierno, como gran señor feudal, es coheredero en toda sucesión, existiendo también los que consideran que es el uso simple del poder de gravar que tiene el Estado. Seligman justifica el gravamen tanto como un tributo sobre ingreso accidental como un pago por el privilegio de herencia conferido por el Estado, y existe una escuela de pensamiento que posee cierta singularidad y sostiene que el impuesto a la herencia es un pago alzado por gravámenes evadidos —o eludidos— por el difunto durante su vida, o una suma global pagada por tributos periódicos del tipo de impuesto al ingreso, que no pudieron ser convenientemente cobrados en su forma real.

Por otra parte, los alegatos de todos tipos sobre la justicia, la administración, la tasa, el sujeto —el muerto, sus herederos o ambos—, el objeto, la fuente —capital—, las exenciones, los descuentos permitidos, los créditos aceptados, las donaciones para fines sociales, los incentivos para crear capital, la conculcación de derechos aparentemente inalienables, y otras muchas cosas y aspectos, han sido dichos para tratar de eliminar el impuesto a la herencia. En el fondo, todo se reduce a que el poder del que todo lo tiene se manifiesta hasta después de muerto, y a que el *sistema* se resiste desde siempre a admitir uno de sus dictados básicos: que el espíritu individual, su audacia, su iniciativa y capacidad creadora —en resumen, el espíritu empresarial— son el fundamento de una sociedad competitiva, y que las posibilidades de que esta sociedad sea cada vez mejor residen en fomentar la igualdad de oportunidades para que el mejor, el más esforzado sea el que triunfe.

Los efectos en el consumo son francamente nulos; se considera que por unidad monetaria que se retira por efectos del impuesto el futuro *heredado* no decrecerá su nivel de vida en lo mínimo, pues ello implicaría una preocupación por las perspectivas de los herederos, reducidos por los efectos del gravamen más allá de lo que es normal en estos tiempos. A su vez, los *herederos*

no reducen su consumo actual por el menoscabo que sufrirán en su fortuna en un futuro para ellos aún desconocido. Con respecto al periodo que sigue a la transferencia de la propiedad, Ricardo y otros han considerado que los sucesores tienden a aceptar el capital tal como les llega después de los impuestos, y que no sienten en modo alguno algo que les mueva a reconstruir lo heredado, antes de pagar gravámenes. Aunque ya se dijo, es necesario hacer hincapié en que el futuro heredado —época moderna— trata de dar educación y otras ventajas objetivas a sus herederos y no siente ninguna angustia si su patrimonio se ve reducido por los impuestos que tendrán que cubrir los que le suceden. Simplemente desde el punto de vista del consumo los tributos a las herencias son absolutamente neutrales.

Por lo que se refiere a la distribución, y siguiendo el sistema de efectos diferenciales al comparar el impuesto sucesorio con los efectos en la distribución de un gravamen general a las ventas, y aplicando la *curva de Lorenz*, resulta favorable a los tributos a herencias, que presentan una tendencia muy leve a que dicha distribución de la riqueza y el ingreso sea más igualitaria. Estos resultados, por demás desalentadores, se obtuvieron en los Estados Unidos y la Gran Bretaña aplicando series de 30 años en cada país, resultado que cayó como bomba en los grupos de propugnadores de este tributo, quienes lo consideran la medida *sine qua non* para reducir la desigualdad de la riqueza y del ingreso por medios institucionales, lo que deja entrever su ingenuidad, pues las numerosas y sutiles formas de eludir el gravamen determinan entradas poco importantes al erario, y por lo menos en el aspecto extrafiscal de la distribución también muy poca influencia.

Considerando los impactos del impuesto en la distribución y en el consumo resulta conveniente ver con brevedad la incidencia del mismo. Y aquí también los resultados son muy claros, pues son los beneficiarios o herederos los que absorben el impuesto en su totalidad, ya que el gravamen sucesorio reduce la masa patrimonial, que será dividida para dar los caudales que corresponden a cada heredero, los cuales sufrirán menoscabo al serles aplicado —a cada uno— el gravamen a las herencias. Al no existir transacciones que involucren precios por medio de los cuales los beneficiarios pudieran trasladar la carga inmediata del impuesto, el resultado es que los tributos por causa del deceso del titular son, en gran medida, gravámenes sobre el excedente económico.

Ya se ha hablado de la aceptación general que en los medios académicos tienen los impuestos a sucesiones, herencias y legados, aceptación cuyas bases generales son, en primer lugar, la *capacidad de pago*; en segundo lugar, los *beneficios* obtenidos de la acción del Estado, ya que los altos impuestos por deceso tienden a incrementar la igualdad de oportunidades entre los miembros de una nueva generación; en tercer lugar, la *neutralidad*, que además se unirá al hecho de que los impuestos a las herencias gravan *ingresos no ganados*; por último, la *distribución de la riqueza y del ingreso*, que es en sí mismo

un fin deseable. Por lo que respecta a la capacidad de pago con relación al finado, constituye evidentemente un prejuicio sobre lo que hará cuando le haya sucedido lo inexorable, siendo que en realidad la mayoría de las personas son relativamente indiferentes a lo que ocurra después de su muerte. En relación con los futuros herederos o propietarios, es evidente por sí mismo que están mejor capacitados que antes del suceso para contribuir al Estado, si además se señalan las oportunidades que ya obtuvieron por ser familiares de un hombre acaudalado; y por lo que respecta a los factores que son favorables a la acumulación de capital y que operan a pesar de los impuestos sucesorios, bastaría señalar un ejemplo que por cierto se ha repetido con bastante profusión, y es que los grupos de altos ingresos ahorran automáticamente, muchas veces a pesar suyo. En relación con el beneficio que obtiene quien adquiere riqueza y puede considerar al Gobierno como un socio callado que garantiza la protección de las leyes para que se lleve a cabo la acumulación de la propiedad, siendo dudoso cuanto le corresponde al socio silencioso —el Estado— de esta acumulación, algunos autores sostienen que no es el Gobierno el creador de condiciones favorables para la creación de riqueza, sino la sociedad misma —de la cual el Estado es parte—, la que determina el grado de dificultad para obtener un gran volumen de propiedad, y que desde luego es más fácil acumular en unas sociedades que en otras. En consecuencia, los altos impuestos sucesorios y a las herencias, en todos los niveles, son apenas razonables si se considera que las grandes fortunas son más un producto de circunstancias económicas y de otros tipos, en la sociedad en cuestión, que de las actividades del individuo.

Por lo que se refiere a la neutralidad, se ha dejado sentado que este impuesto tiene menos efectos adversos que otros gravámenes, y que la capacidad y el deseo de trabajar, ahorrar e invertir no cambian con motivo del tributo; y también se ha afirmado, siguiendo a Pigou, que los ingresos inesperados son la base más adecuada para los gravámenes, y que aún en el caso de ingresos no ganados, pero esperados, sus efectos seguirían siendo casi nulos. Dentro de esta neutralidad puede considerarse también que si al contribuyente se le preguntase si desea pagar impuestos ahora o después, sin duda que la selección sería la última; pero es más, aún suponiendo que se tratara de un individuo muy preocupado por el futuro de su familia, el poder usar recursos productivos para acrecentar su fortuna ahora será siempre una decisión más económica. Se ha dicho que una adecuada distribución de la riqueza y el ingreso es un fin deseable en sí mismo, y por lo que respecta a los impuestos sucesorios, a herencias y a donaciones, lo importante es dejar establecido que la sociedad como un todo se beneficiará si existe igualdad de oportunidades para una generación, lo que permitirá que los mejor dotados lleguen a la cumbre con su cauda de mejor gobierno, dirección industrial más adecuada, nuevas técnicas e inventos más numerosos, además de su implicación como fundamento para un

Estado democrático, que por las actuales circunstancias parecería ser un desiderátum muy respetable.

Algunas de las objeciones a la imposición por deceso señalan, en primer término, los efectos adversos en el deseo y capacidad de ahorrar; además de que aquí se ha afirmado exactamente lo contrario, en términos generales muchas páginas han sido escritas sobre este pormenor, y parece ser que en los países industriales, como los Estados Unidos, las grandes fortunas son cada vez mayores y nadie —en ningún momento— se ha preocupado por los tributos a las sucesiones y herencia. Es más, los estudios que se han hecho y que ya han sido mencionados dejan mal parado al impuesto sucesorio en su afán igualador, situación que, por cierto, puede ser aplicada a todos los impuestos altamente progresivos que existen en las naciones occidentales, cuyo fracaso para una mejor distribución del ingreso y la riqueza es absoluto. Dentro de estas objeciones se habla de efectos indirectos, como sería el de una firma pequeña —en manos de una familia— que puede tratar de fusionarse con una empresa más grande, con acciones en la bolsa de valores, para evitar el pago de impuestos sucesorios, o que el tratar de eludir los gravámenes será mayor preocupación del individuo que trabajar y producir más. La respuesta es que todos los tributos importantes obligan a los contribuyentes a realizar ciertos actos para minimizar su pago, y que esto, más que a derogar o no usar ciertos impuestos, debe obligar a todas las fuerzas sociales, primero, a mejorar las leyes tributarias para eliminar sus fallas, y después a enseñar a toda la comunidad a pagar gravámenes en la forma adecuada.

La objeción de que los gravámenes sucesorios, a las herencias y donaciones son fuentes relativamente poco importantes de ingreso, además de impredecibles y fluctuantes, puede responderse señalando que deben eliminarse exenciones, deducciones y créditos, por un lado, y encontrar un mejor arreglo fiscal con los estados —para que a su vez mejoren sus leyes impositivas sobre el traslado de propiedad con motivo de fallecimiento del titular. Ahora bien, si como subproducto muy importante se considera la distribución de la riqueza, es evidente que en los Estados Unidos los impuestos sucesorios definitivamente han determinado la existencia de organismos educativos, de investigación científica y hospitalarios que han contribuido en forma importante a los desarrollos que en esos campos presenta esa nación; es cierto también que este crédito ha sido utilizado para un sinnúmero de gastos inútiles y hasta torpes, pero es evidente que está en manos del legislador restringir más esta canalización hacia propósitos socialmente deseables y necesarios; por otra parte, desde el punto de vista de la integración de un sistema fiscal, el control de la propiedad no encuentra mejor solución que la que otorgan los impuestos del tipo de los que se analiza, y que además, como sistema integrado, permite cerrar un círculo en que se grava al individuo por el ingreso que sea capaz de obtener, por los gastos que decida o pueda realizar, y por la riqueza que de-

tenta, la cual es gravada, de acuerdo con las condiciones actuales de la técnica fiscal, en el momento más adecuado para hacerlo. La única otra alternativa —además de su eliminación— es el impuesto al valor neto, al que ya se ha hecho referencia, el que además de ser nuevo ha sido aceptado en pocos países y cuya productividad ha sido escasa.

Las tendencias actuales presentan como aspecto importante la personalización del impuesto sucesorio, considerando particularmente el grado de parentesco o relación del heredero con el difunto, lo que determina una tendencia clara hacia el gravamen de las herencias. Otro aspecto, con propósitos de mejorar ingresos, es el de eliminar los saltos de generaciones, aunque esto tiene que ver con el problema jurídico de la propiedad y las leyes anglosajonas sobre fideicomisos y otras formas discrecionales de manejo de caudales por representación; las tendencias que no pueden enunciarse, desafortunadamente, son en el sentido de que en ningún país importante existe la intención de reducir exenciones y ampliar las tasas básicas.

Ya se ha señalado que tanto en los medios académicos como en los políticos y sociales los impuestos por fallecimiento del titular, para transmitir la propiedad, han sido altamente calificados y poseen la mejor reputación del arcoiris tributario. El pensamiento de John Stuart Mill (1848) se definía claramente acerca de la problemática hereditaria cuando empezaba por reconocer la existencia de la propiedad privada y las desigualdades que provoca, producidas, según él, por desigual industriosidad, frugalidad, perseverancia, talento, y aun por las oportunidades que son el meollo de dicha riqueza, detenida en forma individual; pero él no veía ninguna posible objeción en que la sociedad pusiera un límite —lo bastante bajo— al monto de propiedad que a una persona se le permitiera heredar, ya que lo contrario podría desarrollar una casta de rentistas a todas luces indeseable, por la proyección que tal hecho tendría al desanimar a una nueva generación para laborar activamente en su progreso.

A. C. Pigou inicia el capítulo correspondiente de su libro clásico *A Study in Public Finance* —primera edición en 1928— citando lo que para él son sentencias definitivas en cuanto a la justificación de los impuestos a herencias, dichas por Sir William Harcourt, ministro de Hacienda del Reino Unido de la Gran Bretaña, en su discurso presupuestal de 1894, en el que señala que con respecto a la devolución de propiedad corresponde al Estado la primacía, antes que a los demás sucesores, porque dicha entidad tiene un título que es anterior y, además, el primero en derecho sobre la sucesión, y que los herederos tienen intereses subsecuentes y subordinados; que, por otra parte, la naturaleza no da al hombre poder sobre sus posesiones terrenales después del término de su vida, y que cualquier poder que él tenga de extender sus deseos después de su muerte —el derecho de una mano muerta de disponer de propiedad— es una creación de la ley y, de consiguiente, corresponde al Estado seña-

lar las condiciones y limitaciones bajo las cuales tal poder puede ser ejercido. Pigou señala que nada más es necesario añadir.

El profesor Carl S. Shoup termina su artículo sobre sucesiones y herencias, en la *International Encyclopedia*, señalando que no existen impuestos con mejor reputación y menos productivos, prestigio que les es otorgado aun en círculos conservadores, y que los reducidos ingresos lo catalogan entre los impuestos menores y con muy escasa influencia en los medios políticos y aun entre los electores; que dada esta situación, en algunos círculos académicos se está pensando en la posibilidad de obtener las metas de dichos impuestos por medio de un tributo anual de baja tasa sobre la riqueza neta individual, lo que, entre otros efectos, eliminaría una de las fallas, que se refiere al salto de generaciones.

Se han hecho proposiciones para que los impuestos sucesorios sean mucho más altos y, por supuesto, también más eficaces en sus efectos redistributivos de lo que son hoy, tomando en cuenta países con libertad de empresa. Así, el economista italiano Eugenio Rignano³⁵ presentó una proposición que consiste en aplicar tasas mucho más altas a aquella parte del patrimonio del finado que él hubiera recibido a su vez como herencia o donación, o dicho en otras palabras, la proposición consiste en que el impuesto sobre una fortuna heredada deberá ser graduado con la "edad" del patrimonio, o de acuerdo con el número de veces que efectivamente haya cambiado de manos dicha riqueza. En su forma simple, este esquema significará una diferenciación entre la "riqueza ganada" y la "no ganada", siendo la primera la que el individuo se procuró con su industriosidad, su trabajo, su ahorro, en una palabra, con su propia actividad, y la que debe a la laboriosidad de otros, es decir, a herencias y legados. A su deceso, esta última parte será gravada mucho más pesadamente que la primera, que desde luego también pagará, de acuerdo con su monto, el impuesto de sucesiones, y como dice Dalton, "esto le dará una fuerte inducción al trabajo y a ahorrar con el deseo de proveer para sus herederos, y hará menos fácil para él descansar sobre los remos y permitir a la mano muerta impulsar su bote".

Algunos autores no consideran como casual el que esta proposición salga de un economista italiano, en cuyo país las familias de rancio abolengo mantienen su riqueza por varias generaciones, así como el poder que estos altos patrimonios determinan, por lo que se considera que Rignano no solamente atacaba la deficiente distribución del ingreso sino al poder asociado a ella, lo que se manifestaba, además, en que quien hacía una fortuna no competía con las fortunas y familias cuya tradición las hacía más poderosas políticamente. Por otra parte, Poole señala algunos problemas de carácter administrativo en

³⁵Eugenio Rignano: *The Social Significance of the Inheritance Tax*. A. A. Knopf, Nueva York, 1924.

la innovación de Rignano, como son los tipos de propiedad que se hereda, su control y valuación; también se menciona el caso de quien obtiene una herencia, la pierde y luego la recupera, creando dudas sobre los tipos de tasa aplicables. Es evidente, también, que la simple distinción hecha por Rignano no elimina toda la inequidad que la herencia determina, pues aun cuando el hijo —heredero— reciba muy poco de la sucesión, la posesión del capital ha facilitado la posibilidad de aumentarlo y, lo que es más grave aún, la lesión que se hace a la igualdad de oportunidades entre los miembros de una generación, pues el hijo —heredero— recibe una educación mejor y hace amistades definitivas para el desarrollo de su actividad, que le otorgan una ventaja enorme sobre el individuo de igual habilidad que nació sin esa facilidad; también la tasa más alta debe gravar la acumulación del interés que ha recibido el heredero, durante su vida, de la suma heredada de su padre, pues de lo contrario se introduce en el esquema considerado una falla significativa.

El economista inglés Hugh Dalton —citado repetidas veces en estas páginas—, cuyo libro ya es clásico en la economía pública, presentó, con posterioridad al plan o esquema de Rignano, una fórmula —H.D. Henderson delineó una proposición similar, al mismo tiempo y en el mismo país— que según el tendría pocas dificultades administrativas y que se basa en que cualquier patrimonio transmitido por muerte, en exceso de cierto valor mínimo, deberá pasar al Gobierno en forma compulsoria, recibiendo en cambio anualidades terminables que podrían durar lo que viva el heredero o, mejor aún, por un término fijo, por ejemplo, veinte años, siendo el monto de estas anualidades igual al valor por año —en forma de ingreso— de la riqueza que a cambio obtiene el Estado, que obviamente se quedará con la propiedad. Este planteamiento se considera que reducirá el abismo que existe entre las oportunidades de los que tienen propiedades y las clases e individuos sin posesiones, reduciendo también los efectos desincentivos de los que heredan, e induciéndolos a que aumenten sus esfuerzos para ganar ingresos. No deja de ser interesante señalar que Dalton fue nombrado ministro de Hacienda —*Chancellor of the Exchequer*— en el periodo 1945-1947, y que ningún paso se dio entonces para introducir esta variante en la legislación inglesa.

Para terminar con esta revisión de los tributos más en boga e importantes desde el punto de vista de su contribución al erario público, se considera que lo dicho por Earl R. Rolph en su artículo en la *International Encyclopedia* constituye un magnífico punto final:

En el desarrollo de los actuales sistemas impositivos, solamente éxitos modestos pueden ser reclamados para la reducción de los ingresos de los muy ricos por medidas tributarias, aun en países como los Estados Unidos, la Gran Bretaña y Australia, todos los cuales usan gravámenes progresivos (en todos los órdenes) y han sido gobernados por periodos apreciables de

tiempo por grupos antagónicos a la plutocracia económica. Existe poca evidencia que sugiera que en estos países los gravámenes hayan reducido sustancialmente la riqueza de los muy ricos, a pesar de las tasas tributarias aparentemente altas a los grandes ingresos y los grandes patrimonios.

BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO III

- Dick Netzer: *Economics of the Property Tax*. The Brookings Institution, Washington, 1966.
- A. C. Pigou: *A Study in Public Finance*. Macmillan and Co., Londres, 1947.
- E. R. Rolph and G. F. Break: *Public Finance*. The Ronald Press Co. Nueva York, 1961.
- J. F. Due: *Government Finance*. R. D. Irwin, Inc., Homewood, Illinois, 1954.
- H. M. Groves: *Financing Government*. H. Holt and Co., Nueva York, 1945.
- Richard Goode: *The Individual Income Tax*. The Brookings Institution, Washington, 1964.
- Henry C. Simons: *Personal Income Taxation*. The University of Chicago Press, Chicago, 1955.
- Nicholas Kaldor: *An Expenditure Tax*. Allen and Unwin Ltd., Londres, 1955.
- Richard Goode: *The Corporation Income Tax*. John Wiley and Sons, Nueva York, 1951.
- Benjamín Retchkiman K.: *El impuesto al valor agregado: un intento de racionalización*. Problemas de Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía, núm. 2, marzo de 1970.
- Frederick L. Bird: *The General Property Tax: Findings of the 1957 Census of Governments*. Public Administration Service, Chicago, 1960.
- J. M. Buchanan: *The Public Finances*. R. D. Irwin, Inc., Homewood, Ill., 1970.
- C. S. Shoup: *Public Finance*. Aldine Pub. Co., Chicago, 1969.
- B. P. Herber: *Modern Public Finance*. R. D. Irwin, Inc., Homewood, Ill., 1967.
- Gerhard Colm: *Essays in Public Finance and Fiscal Policy*. Oxford University Press, Nueva York, 1955.
- H. E. Newman: *An Introduction to Public Finance*. J. Wiley and Sons, Inc., Nueva York, 1968.
- E. D. Allen and O. H. Brownlee: *Economics of Public Finance*. Prentice-Hall, Inc., Nueva York, 1947.
- Hugh Dalton: *Principles of Public Finance*. Routledge and Kegan, Londres, 1954.
- K. E. Poole: *Public Finance and Economic Welfare*. Rinehart and Co., Nueva York, 1956.

H. M. Somers: *Public Finance and National Income*. The Blakiston Co., Philadelphia, 1949.

Encyclopaedia of the Social Sciences. The Macmillan Co., Nueva York, 1930.

International Encyclopaedia of the Social Sciences. Vol. XV. The Macmillan

Co. and the Free Press, USA, 1968:

Taxation: General. Earl R. Rolph.

Taxation: Personal Income Taxes. Joseph A. Pechman.

Taxation: Corporation Income Taxes. A. C. Harberger.

Taxation: Property Taxes. Dick Netzer.

Taxation: Sales and Excise Taxes. J. F. Due.

Taxation: Death and Gift Taxes. C. S. Shoup.

CAPITULO IV

TEORIA GENERAL DE LA DEUDA PUBLICA

Consideraciones generales. La función económica del Estado moderno se inicia con la proyección de las funciones primordiales que el Gobierno tiene que llenar y que determinan su gasto, en primer lugar, para posteriormente considerar qué recursos y de dónde se tomarán para poder solventar dicho gasto indispensable; entonces se llega a los ingresos con toda su cauda de problemas, pero como generalmente, y por razones que en el presente capítulo se intentará explicar, dichas percepciones nunca son suficientes, se desemboca en la necesidad de recurrir al crédito.

El crédito, que significa un acto de confianza, puede ser privado y público; en el primer caso se refiere a promesas de pago con las que se comercia entre particulares, siendo el crédito público aquel en que interviene el Estado, que entrega instrumentos de pago futuro a inversionistas de todo tipo, tanto institucionales como individuales, por recursos monetarios. Aquí cabría considerar que el crédito público es *deuda pública*, y que existe otro tipo de endeudamiento gubernamental que *no lo es*, como las deudas de guerra —impuestos por un vencedor— y otros tipos de obligaciones del Estado que carecen del acto voluntario de entregar recursos por parte del prestamista y recibir una promesa de pago, como por ejemplo, sueldos no pagados a empleados públicos, obligaciones de deudas forzadas, adeudos por obras públicas, o indemnizaciones de cualquier tipo, emisiones de papel moneda con circulación compulsoria, pensiones de retiro y cualesquiera otras operaciones financieras que no tengan los elementos esenciales del crédito: recursos y voluntad de entregarlos a cambio de un instrumento crediticio.

Consecuentemente, el término deuda pública tiene su origen en un acto de crédito público cuyo ingrediente principal es una transacción voluntaria entre el Estado y el poseedor de ahorros, y representado físicamente por obligaciones financieras gubernamentales. Con un deseo de precisión, más que delimitativo, puede definirse la teoría de la deuda pública como aquella parte de la economía pública que estudia los métodos por medio de los cuales los gobiernos obtienen poder de compra entregado voluntariamente por quienes lo poseen, que pueden ser entidades gubernamentales nacionales y extranjeras, instituciones privadas, organismos y personas, recibiendo a cambio un instrumento o promesa de pago, y con todos los aspectos conexos, que incluyen emisión, amortización, refundición, conversión y pago de intereses.

El autor francés Gastón Jéze señala que el establecimiento de un sistema de deuda pública presupone, desde el punto de vista económico: a) desarrollada organización comercial e industrial; b) disponibilidad de considerables montos de capital líquido; c) amplia difusión de la riqueza entre las diversas clases sociales; d) amplia circulación monetaria; y e) bien organizado merca-

do de dinero y capitales. Desde el punto de vista social y político, las premisas para el funcionamiento del sistema de crédito público son: *a)* paz interna y exterior; *b)* avanzada organización constitucional y administrativa; y *c)* moralidad en el personal político y administrativo. Y, por último, las bases financieras para la existencia de la deuda pública son: *a)* los impuestos como fuente normal de los ingresos gubernamentales; *b)* sana administración presupuestal; *c)* control rígido de gastos e ingresos; *d)* publicidad para los negocios del Estado.

Abundando más entre la deuda pública y otros tipos de obligaciones que asume un Estado, tal vez sería conveniente asimilar los empréstitos públicos con los que realiza el sector privado, como los préstamos mercantiles —o industriales— que entregan promesas de pago a la banca comercial y que, a semejanza de lo que sucede con la deuda pública, a pesar de tener un plazo específico para su reembolso éste, en realidad, puede ampliarse, pues mientras la empresa subsista y sus utilidades y posibilidades sean atractivas para el poseedor de ahorros, los cambios de unos valores por otros pueden continuar indefinidamente. Ya se ha mencionado el endeudamiento en caso de guerra, que Jéze hace extensivo a otros tipos de empréstitos que denomina deuda política; agrega préstamos de un Estado a otro, para proseguir una guerra o para cualquier otra meta común, y que no constituyen propiamente deuda pública en razón de su origen y carácter y deben ser catalogadas en forma aparte. Jéze aclara que, en ocasiones, para cualquier entrada o recepción extraordinaria de dinero se usa incorrectamente el término préstamo, cuando éste significa simplemente un asiento (contable) en efectivo, que crea como su contrapartida el correspondiente adeudo; todo esto hace, según el autor mencionado, que las comparaciones del endeudamiento entre varios países o en las mismas naciones, pero en diferentes etapas, sean aleatorias, y que sea necesario observar si coinciden las acepciones de deuda pública.

Financieramente, la deuda pública o el empréstito no es más que un medio técnico, basado en el principio de que no hay coincidencia entre la magnitud de la corriente de gastos y la de ingresos en un tiempo dado. Esto se observa mejor si se considera una necesidad pública de gran envergadura y se acepta la imposibilidad de obtener recursos en corto tiempo, caso por demás muy similar a la adquisición de bienes durables que no son divisibles y que requieren una erogación que el consumidor no está en condiciones de hacer en forma inmediata, y recurre a entregas parciales que, naturalmente, pagan intereses, réditos y principal; este método es igualmente usado para liquidar el empréstito o préstamo gubernamental, cobrando impuestos y dotando a la economía como un todo de un medio más practicable y equitativo de realizar gastos y hacerles frente; como dice Jéze, el préstamo es un medio que permite anticipar las percepciones por tributos.

Desde el punto de vista jurídico, el préstamo público constituye un contra-

to en el cual una de las partes —el Estado— se obliga a pagar intereses y a devolver el capital en el tiempo, en la moneda y a la tasa que se hubiere estipulado, sin que, a pesar de su soberanía, pueda modificar las cláusulas de dicho contrato, bajo pena de ser declarado en quiebra. En otras palabras, el Estado, al flotar un empréstito, adquiere la obligación de devolver, a tenedores de reclamaciones —títulos, valores, instrumentos— legales, dinero que puede ser el suyo propio o el de otra nación, y que está dividido en principal e intereses, en un momento particular de tiempo. Este problema de moneda nacional o extranjera está ligado a que el empréstito sea nacional, es decir, vendido en el mercado de capitales del país emisor, o colocado en otro país, y tiene también relación con una serie de hechos y situaciones cuya médula llega al acto mismo de prestar: confianza en el gobierno y en la moneda, buena reputación respecto de la estabilidad monetaria —económica— del país que necesita obtener recursos a través de la deuda pública; por ejemplo, la deuda nacional de los Estados Unidos representa una obligación del gobierno federal de ese país, de pagar en dólares a los tenedores de instrumentos de deuda.

Historia. Considerando los prerequisites que se han señalado para la existencia de la deuda pública, debe admitirse que se trata de un proceso de la época contemporánea. Seguramente con el desarrollo del crédito privado, que ayudó a la llamada “revolución comercial”, aparecieron aspectos que en cierta medida se anticiparon a la formación del crédito público con el advenimiento de un pequeño número de grandes señores, de empresarios comerciales principalmente, que poseían montos importantes de capital, y de corporaciones ricas; pero si bien estos grupos dispusieron de recursos, sus capitales no eran rentistas en el sentido de que desearan que otro u otros fueran los que crearan las empresas, sino por el contrario, ellos eran capitalistas y empresarios y cuando prestaban o se les obligaba a hacerlo no tomaban en cuenta los réditos, y tampoco el principal —cuya recuperación siempre fue dudosa—, sino para la adquisición de los privilegios políticos que se les otorgaban, así como de las ventajas económicas que obtenían (arrendamiento de impuestos, suministros a los ejércitos, privilegios monopolistas). Estos préstamos —para denominarlos de algún modo— tenían como base primordial la guerra y sus consecuencias (subsidios a otros estados), el crear el poder —la nación— y mantenerse en él, ganar elecciones cuando el poder depende de éstas o exige una confirmación, y el tren de vida de los poderosos. Estos préstamos, por otra parte, no eran al Estado, la nación o el principado, sino créditos personales al gobernante en turno, basados en su situación individual; él los usaba para guerrear, para hacer política y para gastos suntuarios y dispendiosos, siendo lugar común que los reyes se declararan en quiebra, hecho que no quitaba el sueño a sus sucesores, que se consideraban libres jurídicamente de las obligaciones de sus antecesores.

Las posibilidades de pago casi eran nulas, pues los impuestos eran tan arbi-

trarios y tan accidentalmente cobrados como los propios empréstitos, y en ausencia de un flujo regular de ingreso el crédito de los gobernantes era precario, los préstamos muy difíciles de negociar, de escasa importancia y a corto plazo, pues los tenedores de recursos —ya señalados— corrían riesgos grandísimos, incluyendo el de perder la vida, y exigían frecuentemente bienes tangibles de todos tipos, y hasta rehenes de grandes personajes. Resulta obvio señalar que ni existían los montos monetarios apropiados ni la distribución de la riqueza llegaba al público para que éste interviniera en esta clase de arreglos; por supuesto que las emisiones —o la emisión— llegaban a adquirir precios ridículos, y que en ocasiones la tasa de interés era más alta —en un tiempo determinado— que el costo de la deuda o préstamo, y además, y con el ánimo de hacer intervenir o atraer prestamistas, los contratos eran sumamente complicados y onerosos. Esta historia de los empréstitos, que llega hasta casi el fin del siglo XVIII, tiene dos aspectos peculiares, consistente el uno en que la mala fama de la deuda gubernamental, perdida en más de un siglo de buen comportamiento, haya vuelto a aparecer a partir del fin de la primera guerra mundial, y en las excepciones que durante la Edad Media y el principio de la Era Moderna significaron las pequeñas repúblicas comerciales italianas, las ciudades mercantiles alemanas y los Países Bajos. Debe mencionarse que a finales de la Edad Media y principios de la Moderna existió un expediente para obtener recursos adicionales, que consistió en la alteración de la moneda (la cantidad de oro o plata), fórmula que se generalizó en Europa y que contribuyó también a la mala fama del Estado —del soberano— como defraudador contumaz.

En Inglaterra y en Francia, más en esta última, el endeudamiento de los reyes siguió el camino trazado en toda Europa. La Gran Bretaña utilizó como fuentes a prestamistas extranjeros a los que entregaba en prenda los ingresos de algunos impuestos, y en una época más reciente a las grandes compañías coloniales, que se cobraban usurariamente, no en dinero sino en privilegios en el ya entonces vasto imperio británico; había nacido ya el Banco de Inglaterra, que, como en los casos anteriores, recibía derechos muy codiciados por las utilidades que producían, otorgados por la Corona. Un dato curioso en relación con estos financiamientos singulares es que, al estallar el movimiento de independencia de los Estados Unidos, los negociantes holandeses prestaron a los británicos, pero también a los norteamericanos. Al llegar el siglo XVIII Francia mantenía una de las cortes más numerosa y dispendiosa de toda Europa, y con ella un alto nivel de gastos que no podían ser cubiertos y que significaron que la opinión pública considerase la posibilidad de la quiebra real, que además fue propugnada por los tribunales de justicia y por filósofos políticos como Montesquieu, y que finalmente llevaron a la Revolución Francesa, que sentó bases diferentes para el endeudamiento público.

El siglo XIX vio el desarrollo de los principios fundamentales del crédito

público y privado, cuya importancia para la economía moderna hizo exclamar a Werner Sombart que en el crédito, en su significación, se encarna el espíritu de la economía de apogeo del capitalismo. Su medio de realización —afirma el autor— ha sido la ampliación del capital, y a este hecho debe dársele su significado integral: aumento de posibilidades de poner en actividad mayor cantidad de trabajo. El crédito realiza lo anterior mediante las actividades que a continuación se detallan: 1) aceleración de la circulación de capital; 2) utilización de toda clase de ahorros; 3) canalización adecuada de los ahorros (en este caso se refiere específicamente a que los recursos podían no ser usados, o destinados al consumo) hacia la producción; 4) la concesión de crédito basado en las capacidades futuras del receptor (Sombart llama a esto verdadera creación de crédito); 5) la liberación de las barreras de la moneda (oro y plata).

Para efectos del crédito público, específicamente, los aspectos reseñados fueron ampliados en la separación del crédito personal del gobernante del crédito del Estado, lo que significó también permanencia de la deuda, que ahora sí era pública, sin importar los cambios de gobierno, y, además, uso de los recursos obtenidos exclusivamente para egresos de naturaleza pública; facilidades para comerciar con valores de toda clase, con la creación de bolsas de valores; variedad en el tipo y monto de los bonos; mejoramiento de las técnicas de emisión, amortización, conversión y otras, y fundamentalmente, ingresos adecuados al Estado por medio de tributos y derechos, y con ello servicio regular de la deuda, según lo estableció W. Pitt, de hecho el creador del moderno empréstito público, quien durante las guerras napoleónicas dio base al establecimiento de la deuda pública inglesa al declarar que la condición más importante del crédito público era el deseo y la posibilidad de pagar impuestos. Esto mismo fue aceptado en Francia a la caída de Napoleón, y de ahí se extendió al resto de la Europa Occidental.

Todo ello creó un clima en que el desarrollo del crédito público en el siglo XIX simplemente fue prodigioso: hizo posible la expansión de los servicios públicos a través de la construcción de obras de gran alcance; dio aliento al comercio internacional y de hecho sentó las bases modernas del crecimiento colonial, aun en países considerados como independientes; fue tal la magnitud de la confianza depositada en la deuda del Estado, que el público ahorrador prefería los valores gubernamentales a cualesquiera otros. En materia de empréstitos y de deuda estatal, la experiencia de los Estados Unidos ha sido un tanto cuanto peculiar; libres de guerras durante cerca de 75 años —con excepción de la inglesa de 1812 y la mexicana de 1847—, y con un gobierno y una opinión pública que coincidía en contra de los altos gastos gubernamentales, puede afirmarse que durante el siglo de oro de la deuda pública los norteamericanos no la tuvieron. La guerra de 1812 llevó la deuda de 56 millones de dólares a 127, en 1815, y de ella una buena parte fue pagada anticipadamen-

te, casi en forma inmediata, y el resto liquidado año con año, de tal manera que para 1834 la deuda pública se extinguió materialmente.

Aunque posteriormente algunos problemas financieros y crisis económicas, asociados a la guerra con México, hicieron aparecer de nuevo el endeudamiento público, los grandes desplazamientos de población europea hacia los Estados Unidos, y el consiguiente crecimiento de la producción y del ingreso nacional, hicieron que la deuda y los intereses por liquidar permanecieran insignificantes hasta la Guerra de Secesión, en la que subieron hasta 2 300 millones de dólares en 1865; sin embargo, se continuó con la política de amortización prematura, lo que pudo hacerse porque los ingresos del gobierno norteamericano después de la paz continuaron altos, ya que no se modificaron las tasas tributarias durante un tiempo, aunado esto a un prolongado periodo de prosperidad y a una política gubernamental de bajos gastos; todo ello determinó que hasta 1916 la deuda pública permaneciera constante y nunca subiera más allá de los 1 000 millones de dólares.

El monto de la deuda de los Estados Unidos dejó de ser insignificante a partir de 1917, con la primera guerra mundial, cuando ascendió a 26 000 millones de dólares; pero lo que siguió persistiendo fue la actitud norteamericana de retiro de dicha deuda, pues en 1931 bajó hasta los 16 000 millones, con amortizaciones e inclusive pagos anticipados, volviendo a subir, con motivo de la depresión de los treinta, hasta 40 mil millones en 1939 —declinación de los ingresos gubernamentales asociados a grandes inversiones públicas—, y al estallido de la segunda guerra mundial siguió subiendo, hasta llegar a 278 000 millones en 1946; y a pesar de un nuevo intento de reducción que bajó la deuda a 249 000 millones en 1949, la guerra fría, Corea y demás problemas, volvieron a elevarla, en 1960, a 286 000 millones, para llegar a los 320 000 millones de dólares en 1965.

La singularidad de la actitud de los Estados Unidos con respecto a su deuda, que era su afán de redimirla —parece que ya no lo es—, estaba en contraste con la actitud de países europeos como Inglaterra y Francia, cuya actitud hacia las grandes deudas nacionales fue diferente en el siglo XIX, además de que las circunstancias militares y políticas tal vez no hubieran permitido otra cosa: de cualquier modo, la deuda británica creció de 15 millones de libras en 1700 hasta llegar a 800 millones en 1800, continuó subiendo con las guerras napoleónicas, se estabilizó en una buena etapa, subió algo en la guerra de los Bóers y era de 650 millones de libras al empezar la primera guerra mundial, la cual terminó con una deuda pública de 8 000 millones en 1921. Muy parecida situación se presentó en Francia, con una deuda mayor en 1900 que en 1800, y obviamente con un mayor endeudamiento durante la primera guerra mundial.

Ya se mencionó una de las razones —la más importante— para el aumento en las deudas de las naciones europeas durante los años reseñados, que fueron los continuos conflictos bélicos o las amenazas de guerra: pero existió una

razón adicional, de gran importancia para la historia económica, y fue un cambio de actitud —por lo menos después de la mitad del XIX— con respecto a los gastos públicos, pues la idea de que es función propia de un gobierno otorgar una serie de servicios públicos se generalizó en esas naciones, y aunque esta idea y los servicios que se deseaban fueron hechos indispensables por el adelanto industrial, no dejan de ser importantes ya que son un reconocimiento de que dichos servicios no podían ser prestados por el sector privado. Hizo su aparición en esta etapa la llamada educación universal, es decir, las escuelas públicas, cuya popularidad y número dieron base a la educación mínima necesaria para hacer posible una efectiva fuerza de trabajo industrial; también, y dentro de este mismo tipo de intervención estatal —y crecimiento de la deuda— se encuentran, en forma incrementada, las inversiones para la formación de capital, como por ejemplo los ferrocarriles. Sin embargo, el sentido de urgencia para redimir la deuda no hizo su aparición, pues fueron etapas de altos ingresos y de auge económico y no se redujo el endeudamiento.

Ideologías sobre la deuda pública. Existen tres tipos de ideas y actitudes acerca de la deuda pública, y aunque sucesivos en el tiempo, no dejan de coincidir todos, conformando las políticas sobre la materia, y aun en ocasiones determinándolas prácticamente. Así, estas ideas y actitudes pueden clasificarse en tres grandes sectores en los cuales quedan agrupados los economistas y la expresión de lo que ellos consideraron que significaba el proceso denominado empréstito gubernamental, dentro de la economía de un país: Ideología Clásica, que comprende a los tratadistas del siglo XIX y sus seguidores neoclásicos de principios del XX; proyección de la Nueva Economía, representada por Keynes y sus seguidores inmediatos más consecuentes; y por último, el Intento de la Síntesis, que trata más o menos —favoreciendo naturalmente las ideas positivas sobre deuda pública— de armonizar los grupos anteriores, y que se refiere al punto de vista de la ciencia económica posterior a la segunda guerra mundial. Es importante, en relación con los puntos de vista de los diferentes economistas en las diversas épocas, recordar que, como lo han señalado muchos autores, las ideas sobre la deuda pública y sobre el presupuesto constituyen inexorablemente las dos caras de una misma moneda, y que quienes consideran aceptable y a veces hasta necesaria la existencia de déficit y superávit en los presupuestos, admiten que la deuda es una de tantas fórmulas para llenar cometidos de política económica, siendo obviamente opuestos a ambas posibilidades los economistas que desean presupuestos equilibrados —en el sentido de cubrir gastos con ingresos ordinarios—, y contrarios a los gastos extraordinarios por temor grave al aumento de la deuda gubernamental.

En un sentido estricto, las ideas de los clásicos sobre la deuda pública —salvo algunos pequeños agregados—, representadas por derecho y primacía por lo dicho por Adam Smith, están constituidas por un tema central que señala que las

actividades gubernamentales son un factor no económico y externo (exógeno) que modifica las relaciones de ingreso y precio en un sistema económico de empresa privada. Adam Smith no negaba la importancia de las actividades estatales y de la necesidad de las mismas —mal necesario—, pero al admitir que la economía autorregulada determinaba y controlaba todo el sistema —visto en términos reales—, con su corolario de tendencia hacia el empleo completo, la desviación de recursos, por medio de la deuda, hacia el gobierno, capitales que por otra parte eran empleados acertadamente por el sector privado, debían ser mantenidas a los niveles más bajos posibles (sin embargo, como señala Harris,¹ la grandeza de Smith consiste en que en esto, como otras muchas cosas, no es dogmático, ya que admite que el uso de capital por el Gobierno no necesariamente ocasiona la destrucción del capital existente). Esta actitud en realidad no sólo afecta a la deuda pública sino a toda transferencia de fondos del sector empresarial al Gobierno, en lo que se incluye desde luego la tributación, y bastaría con mencionar la famosa trilogía de Jean-Baptiste Say, el Smith del continente —no por comparación, sino como el repetidor de sus ideas—, en materia de hacienda pública, para conocer con precisión lo que los clásicos pensaban de los empréstitos del Estado.

Por cierto que específicamente en materia de deuda pública Say era tan claro como en lo demás; afirma que el Gobierno pide prestado para gastos en consumos estériles, y que la expansión de la deuda pública no determina incrementos en la circulación monetaria, porque al contraer deudas el Estado ha tomado dinero de los prestamistas. Dice también que la riqueza consiste en “propiedad, no en pergaminos: un aumento en la deuda pública no es igual a un incremento en la propiedad”.

Las ideas de David Ricardo no eran diferentes de las de Smith, ni se apartaban del pensamiento de la época: lo que el Gobierno obtenía en préstamo se restaba del capital productivo de la nación; esta destrucción no provenía de la transferencia de intereses, sino de la obtención del préstamo; no tenía sentido cancelar deudas, pues la ganancia de un individuo significaría la pérdida de otro, y por último, si el gasto público era absolutamente indispensable, el Estado debería obtener recursos de sus ingresos tributarios y no de empréstitos.

Es importante mencionar que la afirmación final de Ricardo era general en los clásicos e implicaba que la oposición al método de financiamiento por medio de deudas era mucho más acentuado que a los gravámenes. Esto se explica porque se consideraba que los empréstitos eran un modo fácil y sencillo de obtener recursos, y debido a esta facilidad y sencillez podía existir en el Gobierno la tendencia al gasto innecesario, dispendioso e inútil, con su efecto sobre la producción y con una carga —la deuda— gravitando sobre la econo-

¹Seymour E. Harris: *The National Debt and the New Economics*, McGraw-Hill, Nueva York, 1947.

mía. Por otra parte, al contratar empréstitos deben pagarse intereses, y si bien por un lado son transferencias al sector privado, por otro determinan la necesidad de mayores impuestos, desembocando en presupuestos poco flexibles, pues estas cargas no pueden eludirse y deterioran gravemente la posibilidad del gasto-ingreso balanceado, además de que el pago de intereses hace más costoso el aparato gubernamental. Y con presupuestos deficitarios, el análisis conduce a efectos con tendencias inflacionarias, con resultados peligrosos para el valor de la moneda.

El pensamiento neoclásico podría estar representado, en materia de deuda pública, por un escritor tan moderno como Hugh Dalton, quien continúa la tradición de Smith y Ricardo, considerando los graves inconvenientes que causaba la carga de la deuda pública y excluyendo las ventajas que la misma podría reportar. Este escritor, muchas veces citado en este estudio, en su libro sobre finanzas públicas crea un principio, el de ventaja social máxima, que es una manera de medir el beneficio —o el daño— que causan las operaciones de la economía pública, y descansa en una comparación entre la ventaja de un pequeño aumento en los gastos públicos y la desventaja de un correspondiente aumento en la imposición. Esta proyección marginalista, cuya meta es un presupuesto equilibrado, consideraba más ventajoso y claro comparar el costo marginal que para la comunidad tenía el Estado que su ganancia marginal cuando el gasto era financiado con gravámenes, pues hacerlo a través de la deuda, dicen Dalton y otros autores, además de hacer casi imposible la comparación, y de otorgar un arma al Gobierno para que cuide menos sus gastos públicos, plantea el problema técnico irresoluto de la incidencia de la deuda pública.

El resultado del pensamiento clásico sobre la deuda pública se deja sentir hasta la fecha en combinación con el cambio que se produjo después de la primera guerra mundial, pues en ella y por ella se contrajeron enormes deudas tanto por los países beligerantes como por los que no lo fueron, determinando brutales cargas sobre los contribuyentes, que fueron “aliviadas” —con excepción de Suiza y Holanda— por medio de devaluaciones y rechazos abiertos de las deudas, con desastrosos resultados para el crédito público de los países incumplidos. Así, se dice, los empréstitos públicos transfieren recursos de usos adecuados a gastos inútiles y mal aprovechados; la deuda pública y su hermano gemelo, el presupuesto desequilibrado, producen inflación; la deuda privada es “buena” y la pública es “mala”; son mejores los empréstitos de los estados y municipios que los de la Federación (en los Estados Unidos), pues los primeros presentan actividades que son del tipo empresarial, donde el usuario del servicio o producto paga por él como lo haría en las compras privadas, y además las unidades gubernamentales menores se ven forzadas a liquidar sus empréstitos, ya que su poder de endeudamiento es limitado; a esto último se le llama el menor de los males.

Durante la época de los clásicos y de sus continuadores, los neoclásicos —deberá tenerse en cuenta que llegó hasta 1930— hubo economistas heterodoxos y estadistas menos que académicos, cuyos puntos de vista sobre la deuda pública se han agrupado en lo que se ha dado en llamar *puntos de vista keynesianos de la etapa previa*, y que de hecho son, en la literatura económica, antecedentes naturales del pensamiento keynesiano. El más destacado y brillante y que además vivió y escribió en Inglaterra —baluarte de las ideas ortodoxas clásicas— fue Thomas R. Malthus,² quien dijo:

En cuanto a estas últimas (personas), es decir, a los estadistas, soldados, marineros y los que viven de los intereses de la deuda nacional, es innegable que contribuyen en gran medida a la distribución y demanda; a menudo originan una división de la propiedad más favorable al desarrollo de la riqueza de la que hubiera tenido lugar de no existir; proporcionan aquel consumo efectivo que se precisa para dar un estímulo adecuado a la producción. . .;

es decir, el incremento de la demanda efectiva para la producción económica, que parecía no obedecer estrictamente a los dictados de J. B. Say, de que toda oferta crea su propia demanda.

Pero como ya fuera señalado y reseñado en la primera parte de este estudio, es con John Maynard Keynes y su libro *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* que el ataque devastador sobre ciertos capítulos de la economía clásica y neoclásica —principalmente de la deuda pública— determina cambios fundamentales en el pensamiento y en la acción económica. Al señalar que el equilibrio de la economía puede ser conseguido por abajo del empleo completo de los recursos disponibles, y necesitar la acción compensatoria gubernamental, Keynes desembocaba directamente en la deuda pública y cambiaba una de las ideas más importantes del neoclasicismo marginalista, al hacer hincapié en la importancia del empréstito gubernamental como la fuerza activa de mayor peso, y no en los ingresos regulares proporcionados por la imposición; y no es que olvidara la importancia de esta última, puesto que entre sus recomendaciones más conspicuas en materia fiscal se encuentra la que promueve un sistema tributario progresivo que grave más pesadamente la proporción del ingreso que es ahorrada, sino que consideraba que la existencia de bienes de producción desocupados debía ser inmediatamente combatida, y que esto era más fácil realizarlo mediante una política monetaria más ágil, más flexible y más pronta a ser establecida, que una política fiscal que requiriera una serie de pasos previos y de aprobaciones para ponerla en condiciones de funcionar.

La mecánica se establece partiendo de la premisa de que existen hombres y

²T. R. Malthus: *Principios de Economía Política*. Fondo de Cultura Económica, México, 1946, p. 342.

materiales desocupados y que, al no ser usados por el sector empresarial, difícilmente puede quitárselos el Gobierno al usarlos, pues, por el contrario, al emplear dichos recursos productivos lo que hace realmente el Estado es contribuir a un posible aumento de la producción total. Al financiar estos gastos indispensables para el uso de los recursos desocupados, el Gobierno puede recurrir a la creación de dinero o a su alternativa, que es obtener préstamos y producir el mismo efecto que la emisión monetaria al vender los valores al sistema bancario, el cual en todo caso será surtido con reservas en cantidades adecuadas, para que siempre posea fondos suficientes que le permitan prestar a ambos sectores, de tal modo que el egreso público será adicional y no sustituto del gasto privado, caso en el cual la expansión deseada no tendría lugar.

Si se recuerda que la deuda pública es un proceso a través del cual las unidades gubernamentales realizan un intercambio, otorgando promesas de pago a cambio de dinero o de depósitos bancarios, es decir, poder de compra actual que les permita adquirir el servicio de recursos, y este método o medio de financiar gastos gubernamentales es alternativo a la creación de dinero o a la tributación, con lo cual la expansión que se pretende crear podría hacerse recurriendo a cualquiera de las tres formas mencionadas, en el caso que se analiza, el de la existencia de hombres y materiales desocupados, probablemente la creación monetaria fuera una política tan recomendable —o mejor aún— como la del empréstito, dependiendo de circunstancias muy especiales la decisión de cual será la elegida; evidentemente, la política de mayor nivel de ingreso, empleo y producción requiere aumentos en la deuda pública y, obviamente, presupuestos deficitarios, pero la tercera alternativa, o sea una expansión por medio de movimiento en los gravámenes, para mantener un presupuesto equilibrado, es teóricamente factible, aunque si el nivel de desocupación de recursos es alto, las posibilidades prácticas son casi nulas; de todas maneras, si se recurre a la emisión de deuda para usar hombres y materiales desocupados, ésta tenderá a aumentar, ya sea que la medida complementaria signifique reducción tributaria, ya simple incremento de los gastos.

Otra de las afirmaciones de Keynes que pueden aplicarse a la deuda pública es la que se refiere a que el empleo completo es el caso especial y que la tendencia general de la economía capitalista es hacia el estancamiento a niveles de subempleo de los factores de la producción. Consecuentemente, dice Keynes, cuando el caso especial es el que se manifiesta, o, en otras palabras, cuando existe el empleo completo y aun tendencias inflacionarias —una guerra—, llega el momento de aplicar la técnica económica que los clásicos previeron para este caso, que ellos reconocen como el general de la economía, y es cuando los gastos públicos presentan el peligro de crear mayor inflación —o más rápida— con las emisiones de deuda; sin embargo, aun en este caso —una guerra, por ejemplo—, se determina el uso de controles directos, que siendo ya instrumentos de una política económica completa, no dejan de contribuir po-

derosamente a que la política fiscal, y con ella la monetaria y la deuda inclusive, funcionen en condiciones que no podría pretenderse en la normalidad.

El entusiasmo que despertaron las ideas de Keynes y los efectos de su política económica aplicada en los treinta, cuando la depresión llegó a tener efectos que ahora parecen increíbles, fue tal que se consideró que la existencia del sistema económico estaba garantizada y que bastaba aplicar con decisión y audacia las nuevas técnicas para que cualquier enfermedad del cuerpo económico desapareciera. Esta ingenua simplificación, que puede no deberse al mismo Keynes sino a sus seguidores, llegó hasta la deuda pública, a la que se consideró como una útil herramienta que no representaba en sí misma ningún problema, porque los individuos de una nación "se debían a sí mismos", es decir, que la deuda consistía en una serie de pagos de transferencia que se cancelaban uno con otro, entre varios grupos de un sistema económico. Lo único que importaba, para que esto funcionara, es que la deuda fuese interna.

Si se recuerda que la deuda pública y el presupuesto constituyen las dos caras de una moneda, se entenderá que forzosamente las ideas sobre el último cambiaron también, y el presupuesto doble —capital y ordinario—, primero, y después una serie de presupuestos —el cíclico—, aparecieron atacando la idea del presupuesto equilibrado, al que sólo se le concedió algún efecto como tendencia a controlar los gastos ordinarios, y a veces ni eso. El presupuesto cíclico tiene importancia desde el punto de vista de la deuda pública, pues además de servir en un periodo mayor al de un año, el balance de la deuda calificaba la amplitud del periodo por considerar. Lo positivo de estas ideas fue que se llegó a considerar la posibilidad de realizar el presupuesto económico de la nación, en el que se incluyeran los dos sectores y la meta fuera una economía con empleo completo, cualesquiera que fueran la situación del Estado y su relación con la deuda pública, que podría aumentar o disminuir según lo dictaran la meta o metas que en dicho presupuesto se señalaran.

Al considerar las ideas sobre deuda pública y estudiar a algunos de sus sostenedores se señalaron tres corrientes principales, que eran la de los clásicos y neoclásicos, la de los keynesianos y un tercer grupo, presente a partir del final de la segunda guerra mundial, de tratadistas y teóricos de la economía que han intentado una síntesis entre el pensamiento clásico y las ideas de los seguidores de Keynes; y aunque los resultados todavía no se materializan en una teoría general aceptable para la mayoría, sí se han precisado aspectos que es importante destacar. En un acercamiento primitivo a esta síntesis, parecería que ella consiste en considerar ambos lados de la balanza, es decir, las ventajas y las desventajas del empréstito público, que, se insiste en lo primario de esta aproximación, los dos grandes grupos en pugna científica han subrayado uno solo de los lados.

Porque es evidente que la deuda pública determina una carga, es decir, el empréstito público debe tener una incidencia que hace necesario precisar so-

bre quién recae y cuándo o en qué momento; que otro problema es que las inversiones determinan el uso de medios de producción que son fijos en un tiempo dado, y que el método de financiamiento no significará un aumento en los mismos, por lo que deberán ser sustraídos para no ser utilizados en otros menesteres, determinando el costo de oportunidad que deberá pagar la comunidad de inmediato, y que también tiene que tomarse en cuenta qué tan innecesaria es la comparación entre la deuda privada y la pública. Un autor, J. M. Buchanan, cuyos puntos de vista en materia de deuda pública se analizarán con cierto detenimiento, considera la existencia de una falacia, que él denomina “falacia de las cuentas nacionales”, y que se refiere a la transferencia de dinero de unos a otros miembros de una misma familia económica, *sin ninguna razón para preocuparse*, aunque si esos integrantes del club de los que se deben a sí mismos llevan cuentas de banco separadas y contabilidades diferentes, y hacen negocios —transacciones— unos con otros, no dejarán de aparecer fricciones que, además, serán acumulativas, y que en un momento dado cambiarán todo el panorama de la deuda pública, hasta transformarlo en un problema de graves consecuencias; esto, en resumen, quiere decir que es una simplificación muy ingenua el señalar que una deuda pública de cierta cuantía, al permanecer interna, no produce efectos en la economía pública.

El otro aspecto de la “nueva economía” —keynesiana— que mereció cierto estudio y algunos puntos y comas es la afirmación de que la deuda pública no era una carga para generaciones futuras, sobre todo porque constituía pagos de transferencia del contribuyente al tenedor de valores y lo que el primero perdía lo ganaba el segundo, de tal modo que para la economía del futuro dichas transferencias se cancelarían una a otra. Siguiendo este razonamiento en su forma pura podría argüirse que no es de ninguna manera mecánico que el pago de intereses y la amortización del causante al tenedor de bonos simplemente se cancelan uno a otra, pues la carga que en el futuro tendría el pagador contribuyente no puede ser determinada ahora. Usando la misma argumentación a que se refiere Buchanan, resulta que si se acepta que el actual tenedor de bonos, y ningún otro miembro de la comunidad, sufre en el presente la incidencia del gasto público realizado a través de recursos obtenidos por empréstitos públicos, y si, como lo sugiere la *falacia de la contabilidad nacional*, el costo tampoco es trasladado hacia el futuro, entonces la deuda pública parece producir el “movimiento perpetuo fiscal”, ya que se encontró la manera de realizar y financiar obras públicas de gran beneficio para la comunidad sin costo alguno.

Todo esto demuestra que se requieren estudios y consideraciones muy profundas, pero que con lo dicho hasta el momento podría llegarse a una primera conclusión, que ya presentaría cierta tendencia sintética, en el sentido de que una gran deuda pública no es una catástrofe nacional, y que si se administra otorgando debida consideración a los problemas de transferencia y moneta-

rios que trae consigo, que no dejarán de representar dificultades friccionales de toda índole, quedará dicha deuda pública como un medio más para la creación de una política pública que tienda a lograr las mejores circunstancias, pues por lo que parece el empréstito gubernamental forma parte intrínseca del herramental que tanto países industriales como subdesarrollados usan y usarán por mucho tiempo, y lo más conveniente es aprender a vivir con él.

Bases para la creación de deuda pública. Existen situaciones que inducen a los Estados a recurrir a los empréstitos públicos; tradicionalmente se han escogido tres cuyas motivaciones se han considerado definitivas, siendo éstas la conducción de una guerra, la construcción de obras públicas y hacer frente a un déficit presupuestal. La última de las causas, como se verá más adelante, lleva implícita la aparición de una emergencia de proporciones anormales, y de ciertas limitaciones gubernamentales que se analizarán más tarde; para los efectos que se desea explorar se aceptará como suposición real que el Gobierno se encontró súbitamente con una baja de ingresos y, obviamente, tiene necesidad de recurrir a la emisión de deuda pública para cubrir el déficit que se le presentó, pues los factores limitantes para usar las otras alternativas son que no puede crear dinero por razones de política económica o institucional (banca central renuente), y con respecto a la tributación, la barrera la constituye el tiempo, ya que el aumentar las tasas de los gravámenes existentes o modificar la estructura impositiva requiere de algo que ya se mencionó y de lo que no se dispone. Todavía en este caso del déficit presupuestal como base para la flotación de un préstamo público se debe distinguir el monto de la deficiencia en recursos, y de su destino, pues si se trata una suma relativamente no importante y que se pagará a proveedores usuales, el empréstito será de corto plazo y cubierto con entradas ordinarias.

Dentro de esta selección clásica de las razones que llevan a incurrir en deuda a los estados, la de la prosecución de una guerra es similar a la aparición de un déficit en que son situaciones de emergencia difíciles de prever, y en ello estriba el fundamento más importante para no recurrir a la obtención de entradas ordinarias, sino al uso de ingresos extraordinarios, como lo son los empréstitos públicos; por lo que respecta a las obras públicas y su financiamiento por medio de la deuda pública, pueden considerarse dos posibilidades, refiriéndose la una a la política ordinaria de ampliación de servicios públicos que, por ser permanentes, de gran cuantía en cuanto a su erogación y cuya construcción dura varios años, hacen imposible que se cubran con gastos corrientes, siendo la otra la de realizar obras públicas en periodos de depresión, con el propósito de combatir el desempleo y, al mismo tiempo, ejercer una influencia positiva sobre la producción nacional. Jéze considera que resulta complejo establecer bases generales que califiquen la bondad de contraer deudas con el propósito de realizar obras públicas o de continuar una guerra. La calificación de productivas para las primeras y de improductivas para las de

guerra peca de gran ingenuidad, pues en regímenes democráticos, dice el autor, muchas obras son construidas por razones de oportunismo político, y defenderse de un agresor y conservar la independencia es, con toda evidencia, altamente productivo.

Existen tres grandes capítulos —según Musgrave— en los que se puede agrupar a los gastos que realiza el Estado cuando obtiene recursos por medio de la deuda pública: 1) *el empréstito gubernamental* para financiar o crear una empresa pública autónoma (éste tiene gran similitud a un préstamo contraído por una firma privada, y además será tratado en el capítulo correspondiente a empresas de Estado); 2) *la deuda pública permanente* (Musgrave la denomina clásica), que toma como base de su política el que se emplea en lugar de los impuestos, para evitar bruscos cambios en las tasas de éstos cuando por alguna razón el Estado decide o se ve obligado a incrementar sus gastos; es decir, que la emisión de deuda pública cumple el propósito de mantener cierta estabilidad tributaria y, al usarse en vez de los gravámenes, hace que algunos autores los consideren como paratributos; es evidente también, y ello desde el punto de vista técnico, que los recursos pueden allegarse más rápidamente y con menos problemas iniciales. Dentro de este mismo cuadro de ideas, las obras públicas que se financian por emisión de deuda son, en la mayoría de los casos, permanentes, y sería injusto que sólo las pagara la generación actual, aunque esta situación puede aplicarse en sentido inverso también, lo que por otra parte debe llevar al intento, a través de la deuda pública, de que los servicios públicos se paguen en el momento en que se realiza la prestación (*pay-as-you-use*); la deuda externa, dentro de este tipo de política, determina fuentes adicionales de recursos que ponen a disposición del país de que se trata, ahorros por los cuales no se compete en el mercado interno; 3) *la deuda pública compensatoria*, que como su nombre lo indica determina su uso como instrumento para aspectos generales de política económica; en la medida en que la actividad económica fluctúa deben producirse déficit y superávit que pueden ser tratados a través del crédito, es decir, de la emisión de valores o de su cancelación; esto implica decisiones de las autoridades en lo financiero, para normar tanto su política monetaria como la presupuestaria y seleccionar la “deuda” a usar, es decir, amortización, plazo, tasas de interés, tipo de valores y todo lo concerniente a este capítulo, así como la creación dineraria que podría sustituir o suplementar la de deuda, entrando de lleno en la política presupuestaria, es decir, en la planeación de la actividad económica del Estado, aunque sea primariamente, pues la cantidad de dinero y de valores gubernamentales en circulación influye sobre el ahorro y la inversión del sector privado, y la conjunción de ambos sectores determina la actividad económica. Volviendo al segundo capítulo, una de las consideraciones importantes en cierto tipo de deuda para inversiones duraderas y que deberá ser cubierto en la medida de su uso (*pay-as-you-use*), es que no sólo constituye un problema

financiero sino de otra índole: el uso de medios de producción. Este asunto, ya mencionado superficialmente, señala que el financiamiento de la obra de que se trate, en este caso por el Estado, no aumentará los medios de producción, y en consecuencia deberán éstos ser sustraídos para no ser utilizados en otros menesteres, determinando el *costo de oportunidad* que deberá pagar la comunidad de inmediato, cualquiera que sea el método de financiamiento. Llegados a esta situación, puede encontrarse la doble posibilidad de sustraer bienes de consumo actuales o formación de capital, y evidentemente la presión inmediata y la resistencia a un gran gasto público pueden suavizarse si se toman los recursos de la producción de los bienes de capital y no del consumo. Ahora bien, la diferencia entre hacerlo por medio de la imposición o a través del préstamo público es que permite al causante, en este último caso, distribuir la carga del impuesto en varios años, en forma aceptable, y no encontrarse con obligaciones inmediatas que no puede cumplir; la otra alternativa sería que el contribuyente aceptara pagar los tributos de una sola vez, recurriendo al crédito privado; pero recuérdese que la facilidad —o dificultad— de endeudamiento no es igual para todos, con lo que el empréstito gubernamental, si bien tiene un costo —el costo de oportunidad— y no aumenta la cantidad de recursos disponibles, sigue siendo una fórmula adecuada para el financiamiento público.

Musgrave admite que existe otra motivación, que no es real sino psicológica, para preferir la deuda pública, y consiste en que si a un contribuyente se le quitan por medio de la tributación los recursos necesarios para financiar la obra de gobierno, él siente que se le ha obligado a pagar todo el costo en forma inmediata, lo que provocará una reducción en su consumo y ahorro; si, por otra parte, se hace una emisión de deuda y se consigue la transferencia de recursos, el causante no tendrá la sensación de que en forma inmediata se le carga el costo, y los compradores de la emisión menos aún, pues tienen promesas de pago con intereses adicionales. Esto, dice Musgrave, que parece haber dejado de lado una carga inmediata, se debe al *modo asimétrico* que tienen los inversionistas de considerar como un abono en su haber presente la corriente futura de ingresos, mientras que los causantes, por el contrario, no toman en cuenta en forma actual los futuros impuestos que tendrán que pagar.

Otro aspecto importante de la deuda pública, y sobre todo del principio “disfrute y pague” (*pay-as-you-use*), es cuando se aplica a varias generaciones y a obras públicas duraderas, pues su financiamiento por gravámenes cargaría el costo sobre una generación, mientras que el préstamo público resulta el método más adecuado para distribuirlo entre varias generaciones. Dentro de esta confrontación generacional por medio de la deuda pública existe el hecho de que el empréstito gubernamental puede evitar los efectos nocivos secundarios que habría si se descansara totalmente en los tributos; esta situación da

por supuesto que en términos generales los impuestos son altos y, en consecuencia, cualquier alza repercute sobre la actividad del contribuyente más que proporcionalmente, además de que debe recordarse que las reglas del juego en el sistema de empresa privada son condición inexorable del propio sistema, y una de estas reglas importantes es mantener tasas estables de imposición, que no quiere decir inamovibles, pero que tampoco pueden ser cambiadas de uno a cien de la noche a la mañana. En el fondo del problema está el hecho de que deben tomarse medidas para financiar gastos extraordinarios —guerras, calamidades naturales, catástrofes sociales, construcciones—, y que debe evitarse la afectación más que proporcional al causante —efecto secundario—, puesto que esta llamada *fricción tributaria* a eso se refiere y no a que los impuestos dejen de ser el medio principal de financiamiento gubernamental. Por otra parte, esta *fricción tributaria*, que se definiría como los efectos secundarios que producen los gravámenes, entorpeciendo la marcha de la economía de un país y su capacidad productiva, no debe ser confundida con el *costo de oportunidad* o con la carga que se determina por la transferencia de medios de producción por los egresos gubernamentales.

Hasta aquí se han señalado aspectos de la llamada *deuda pública permanente* (clásica), en la que el Estado, al elegir la deuda pública en vez de los tributos como medio de financiamiento, intenta —por definición— no causar efectos sobre la demanda global; pero cuando con toda intención —o sin ella— sí afecta a ésta, se llega a la tercera razón de por qué pide prestado el Gobierno, capítulo que se ha denominado *deuda pública compensatoria*, con su cauda de problemas y soluciones, y que es precisamente donde el desacuerdo entre economistas es general, ya que las modificaciones de los recursos monetarios disponibles, aunque ejercen una influencia prevista en las magnitudes económicas, su eficacia, su dirección y su monto tiene un alto grado de variabilidad, dependiente ésta de las condiciones económicas prevalecientes. Supongase una política de amortización de deuda que al poner en manos del público mayores recursos podría implicar un aumento en la inversión privada, pero si la tendencia es deflacionista, tal vez la medida debiera reforzarse con bajas en las tasas impositivas de un tipo de tributos —los que tienden a controlar el gasto—, y elevarlas en otros que favorezcan al ahorro—, suplementadas estas medidas con aumentos en la liquidez —mayor cantidad de dinero en circulación— y bajas en las tasas de interés, así como mayores reservas a disposición de la banca comercial. Naturalmente, si la situación es de perspectivas positivas los métodos por emplear no siempre serán los contrarios, en la inteligencia de que el instrumental de la política fiscal, y aun de la económica, se ajusta más —sin que esto quiera decir que con buen éxito— a las condiciones de baja que a las de una elevada actividad económica. La observación importante es que una política compensatoria de deuda pública no constituye por sí misma

una proyección definitiva para la formulación de un plan general de política económica.

Algunos autores, al considerar la importante cuestión de cuándo se endeuda —o debe pedir prestado— un gobierno, aceptan como norma la existencia de razones extraordinarias o de emergencia en primer término, y en segundo, para financiar proyectos que directa o indirectamente se “cubren a sí mismos”, constituyendo este caso servicios por los cuales se cobra un precio y que generalmente —no siempre— deben cubrir todas las erogaciones que requiera el pago de la deuda en que se incurrió; los indirectos son aquel tipo de gastos que tienden a aumentar la productividad en general, con lo que se incrementa el ingreso nacional y necesariamente los impuestos, que a su vez servirán para liquidar el préstamo.

Por lo que se refiera a los gastos extraordinarios, H. E. Newman considera que un déficit repentino o casual puede presentarse en cualquier nivel gubernamental, pero que son los estados y municipios los que no tendrían más solución que recurrir al empréstito, y eso en condiciones no muy favorables, ya que carecen de poderes monetarios y el incremento en los tributos no constituye de ninguna manera una solución rápida. El ejemplo característico de una emergencia a nivel de la Federación es el estallido de un conflicto bélico que deja al Estado la posibilidad de optar por la creación monetaria y no por emitir empréstitos en forma inmediata, sobre todo si éstos van a ser entregados al sistema bancario, pues si existe auge económico ambos medios serán igualmente inflacionarios y el segundo método —debe subrayarse que se refiere a deuda en manos del sistema bancario— agrega el problema del pago de intereses, que puede causar desviaciones en el sistema tributario y otras dificultades futuras.

Hasta ahora se ha considerado que el recurso que proporciona la deuda pública para obtener fondos está determinado por necesidades gubernamentales que sería difícil, y aun poco deseable, satisfacer por otros medios. Sin embargo, es posible incurrir en deuda en una época de empleo completo, que evidentemente no es el campo más fértil para que florezca dicho proceso; esto se acepta y de acuerdo con las razones que impelen al Estado a endeudarse, por tres circunstancias: a) para hacer frente a una emergencia; b) para transferir fondos de un sector al otro de la economía; y c) para mantener empleo completo con estabilidad (combatir la inflación). El caso más importante de financiamiento de una emergencia lo constituye la guerra, que no sólo forma el ejemplo más caracterizado de obtener enormes cantidades de dinero rápidamente, sino además con el mínimo daño a los recursos productivos de la economía; los efectos sobre el deseo y la capacidad de trabajar se ven menos afectados por los empréstitos públicos, pues si no se usan medios compulsivos los ahorradores sienten que se han respetado mejor sus intereses, y los causantes, por la *asimetría* a la que ya se hizo referencia, no se consideran dañados,

además de que se limita a un mínimo la *fricción tributaria*. Sin embargo, las consecuencias nocivas de la deuda provocada por una guerra son sus efectos distribucionales inadecuados; como se trata de obtener sumas gigantescas, se recurrirá a los grupos de bajos ingresos tanto tributariamente como en la adquisición de valores gubernamentales, lo que necesariamente causará desviaciones en el cuadro de distribución del ingreso obtenido en la preguerra, y en forma segura lesionará a los causantes de bajos ingresos. Tan evidente ha sido esto, que tratadistas serios han propuesto varias fórmulas que permitan anular los susodichos efectos distributivos, y que por una u otra razón nunca han sido usadas.

A la transferencia de fondos del sector privado al público, con auge, le puede ser aplicado el principio marginalista de *ventaja social máxima*, o la respuesta puede encontrarse en la diferencia de metas y condiciones económicas entre ambos sectores, y existen muchos aspectos en los cuales los recursos serán mejor utilizados en el sector gubernamental, por lo cual los fondos le deben ser transferidos. Un ejemplo específico, al que ya se ha hecho referencia, es el financiamiento de obras públicas que directa o indirectamente se consideran autoliquidables, y aun otros servicios públicos de gran prioridad, cuya prestación no puede retardarse. Por lo que respecta a la inflación, la deuda pública puede combatirla vendiendo valores gubernamentales a individuos y empresas, y congelar el poder de compra así adquirido, usándose este medio ya sea suplementaria o alternativamente a la política tributaria y a las operaciones de la banca central.

Funciones de la deuda pública. Pese a la mala fama que la deuda pública tiene, por lo que se ha dicho, puede colegirse que el empréstito gubernamental cumple funciones muy útiles en el trabajo de una economía. Como señala Newman, tan importantes son las funciones de la deuda que no podría concebirse a los Estados Unidos —en su economía, por supuesto— sin esa impresionante masa de deudas de todos tipos; tal vez se dé una idea de lo útil que la deuda resulta si se recuerda que el dinero mismo se define como lo que sirve para cancelar deudas, y que la fuente mayor de oferta monetaria, los depósitos a la vista, son deudas de la banca comercial con sus cuentahabientes; esta importancia, esta utilidad de la deuda pública ha llevado a afirmar a Musgrave que su teoría ofrece una plataforma ideal para estudiar en toda su amplitud los problemas de las finanzas, del dinero y de los recursos todos, y que “apenas se encontrará en parte alguna un instrumento de política económica tan exigente y flexible como la deuda pública”. Naturalmente que no se pretende decir —y se espera que esto ya haya quedado convenientemente aclarado— que se trata de un medio mágico que no tiene contrapartida ni objeción; por el contrario, la deuda pública ha sido usada más frecuentemente con abuso que con justeza,

pero, como dice Schumpeter, no debe culparse de ello al instrumento sino a las debilidades humanas de quienes de él se sirvieron.

De lo dicho hasta ahora puede desprenderse que la deuda pública cumple funciones específicas cuyo número varía de acuerdo con las ideas que al respecto tengan los tratadistas, pero que en términos generales las más importantes son las que se enumeran a continuación:

1) Al no existir coincidencia —temporal— en los procesos económicos, entre el consumo y el ingreso, la deuda puede ser compensatoria; un comerciante realiza compras de mercancías que espera vender en el futuro, y al hacerlo, liquidar al productor y retirar lo que debe, obtiene una ganancia. La deuda ha llenado el vacío entre el fabricante y el consumidor, haciendo que la producción sea constante. También puede aplicarse esta función —y su importancia no necesita destacarse— a los adquirentes que desean comprar objetos caros pero no divisibles y no tienen ahorros suficientes para su obtención inmediata, pero pueden liquidarlos mientras los usan.

2) Otra función de la deuda es canalizar recursos hacia usos productivos, y opera considerando que existen individuos —o grupos— que desean establecer y dirigir empresas, y personas que no sienten ese interés pero que disponen de fondos que ponen a disposición de los primeros, para que se les otorgue una utilidad. Y al hablar de ganancias debe considerarse la tasa de interés, que será determinada por el riesgo —preferencia por la liquidez— y el tiempo, que en este caso significa el aumento de la productividad por medio de la utilización intensiva de capital.

3) Al existir deudas públicas de importancia se da oportunidad a los ahorradores de invertir en valores seguros y de gran liquidez, lo que determina que los capitalistas acepten realizar inversiones riesgosas, pues una parte de sus recursos se encuentra bien protegida. El mercado de valores públicos debe tomar en cuenta esta situación y atraer diferentes tipos de ahorradores, por medio de la emisión de variados tipos de obligaciones, de diferente “madurez” y términos y formas de amortización, así como tasas de interés.

4) Un aspecto importante de la deuda pública es dar mayor movilidad a la utilización de recursos productivos, que se determina porque los mecanismos de ahorro y de préstamo se encuentran bien desarrollados, y que hace que los cambios en gustos y tecnología que definen a una economía moderna se puedan llevar a cabo.

5) Es incontrovertible que en los países industriales la posibilidad de endeudamiento tiende a producir una mayor igualdad en el consumo que hacen los individuos; esto afecta no sólo a los bienes durables que ya fueron mencionados, sino a todo tipo de bienes: el consumo de hoy, pagadero mañana.

6) Casi no debía citarse, por obvio, que el crecimiento de un país hacia altos niveles de producción y de consumo va montado en la deuda pública. La expansión sin precedente de la capacidad productiva en el sistema capitalista

es debida a la ampliación del financiamiento a todos los niveles de la economía; la escuela universal, los transportes y las demás obras de infraestructura sólo fueron posibles por el empréstito público.

7) La función más importante de la deuda pública es su papel en el incremento de la oferta monetaria. Sin necesidad de estudios profundos puede augurarse una elevación secular en el volumen de transacciones, que si no corresponde con una cantidad de dinero en circulación ejercerá un efecto deflacionario en los precios, y con ello tenderá a afectar a la inversión y a causar pérdidas; esto significa que la oferta monetaria debe en cierta medida anticiparse a este crecimiento secular; ya se ha repetido que los sistemas monetarios modernos descansan en deudas, y que la principal fuente de creación dineraria la constituye el sistema bancario, al que se le vende la deuda privada y la pública. Una oferta monetaria elástica es posible si las empresas privadas incrementan en forma consistente y continuada su demanda de fondos, pero debe tomarse en cuenta que tal situación depende de miles de decisiones de otras tantas firmas —y de los banqueros—, que nada o muy poco tienen que ver con las necesidades monetarias de la economía como un todo, y que por lo tanto debe intervenir la actividad prestataria del Estado como factor complementario, ya que solamente su efecto agregativo en el volumen de depósitos será suficiente para proveer a la economía de un apropiado monto de dinero a un nivel dado de precios.

Clasificaciones. La clasificación de la deuda pública se hace considerando la nacionalidad de los tenedores, el plazo de amortización, la forma de emisión y su efecto en la actividad económica, en la siguiente forma:

- 1) Por su nacionalidad:
 - a) Interna
 - b) Externa
- 2) Por el plazo de amortización:
 - a) A corto plazo o flotantes
 - b) A largo plazo o consolidadas
 - c) Perpetuas
- 3) Por la forma de emisión:
 - a) Tituladas
 - b) No tituladas
- 4) Por su efecto en la actividad económica:
 - I
 - a) Deuda lastre
 - b) Deuda pasiva
 - c) Deuda activa
 - II
 - a) Deuda reproductiva
 - b) Deuda de “peso muerto”

III

- a) Deuda autoliquidable
- b) Deuda no autoliquidable.

La deuda por su nacionalidad se divide en *interna* y *externa* y se refiere a los tenedores de los bonos gubernamentales, siendo nacional cuando es una deuda absorbida por la propia comunidad cuyo gobierno la emitió, y extranjera cuando se encuentra en poder de ahorradores de otras naciones. Es evidente que esta distinción, que parece sencilla a simple vista, no lo es si se toman en cuenta los fenómenos económicos que origina. Los problemas de la deuda pública interna se han venido analizando a lo largo de este estudio; sintetizarlo no tendría más objeto que generalizar ideas que pudieran resultar un intento fallido dada la complejidad, como es dable observar, del tema; por lo que respecta a la deuda externa, algunos autores se dejan influir por la necesidad de capital de ciertos países, y en aras de esta situación la recomiendan como altamente satisfactoria, porque coadyuva a cooperar con recursos nacionales insuficientes, y porque se ejerce menos presión sobre éstos. J. M. Buchanan señala que al corregir la "falacia de la contabilidad nacional", y dejando de lado consideraciones secundarias de transferencia, el que los tenedores de bonos sean extranjeros o nacionales no determina una diferencia esencial.

En esencia, tradicionalmente se ha aceptado que por lo que respecta a la deuda externa existe un serio problema en el servicio —interés y amortización— de la misma. Si hay que realizar algún pago, ya sea de intereses o del principal, éste sólo se puede hacer si la moneda del país acreedor la poseen, por distintas razones, los individuos o las instituciones que deben hacer los pagos; este problema, que no se presenta en deudas internas, obliga a recurrir a los mercados de cambios para adquirir la moneda extranjera necesaria, con todos los riesgos del deudor por las variadas influencias que afectan el valor internacional de una moneda, a lo que habría que agregar la propia demanda del país deudor, que es otro factor que tiende a deprimir el valor de su dinero —o a crear graves problemas de balanza de pagos. Además, el hecho de que existan obstáculos al comercio y a los movimientos del capital entre los diversos países hace que un problema grave de transferencia se agregue a los ya mencionados de deuda en manos de residentes en países extranjeros.

Un ejemplo interesante lo constituye una nación subdesarrollada que, al recurrir a flotar un empréstito entre los ciudadanos o el gobierno de un país extranjero, los servicios de deuda pueden realizarse —intereses y principal— solamente si la nación prestadora, ya sea por nuevos préstamos, por envíos de emigrantes, por turismo o por mayores compras de mercancías al prestatario, hace obtener cantidades suficientes de su moneda. En el caso de una nación que trata de salir de su pobreza, al obtener capital extranjero que venga a reforzar el propio, se presupone que el incremento en bienes de producción resultará en una baja del costo de ésta, lo que permitirá mayores exportacio-

nes y recursos en moneda extranjera que servirán para liquidar la deuda, considerando como dada la autorización del país prestador para admitir los bienes importados que compitan con su producción interna.

Por el plazo de amortización, la deuda puede ser *a corto plazo o flotante*, lo que implica que “madurará” en un año o menos, pudiendo delimitarse este tipo de bonos gubernamentales como los que sirven para eliminar desequilibrios momentáneos entre el presupuesto en efectivo (*cash budget*) y los requerimientos monetarios inmediatos. Los llamados valores de *largo plazo o consolidados* son aquellos cuya “madurez” —por definición— es mayor de un año, aunque actualmente el largo plazo se considera a partir de cinco años, siendo *perpetuos* los que no tienen fecha fija de “madurez”, como los famosos *consols* británicos que fueron primeramente emitidos en 1751, cuya tasa de interés es fija y su precio de mercado fluctúa de acuerdo con la oferta y demanda de fondos prestables. Un autor ha comentado que si toda la deuda fuera solamente de estos bonos, el complicado y sutil mecanismo de la administración de empréstitos gubernamentales se reduciría al pago de los cargos de interés. En realidad esta clasificación, histórica ya, es un tanto arbitraria, pues de hecho ya apareció el llamado término *intermedio*, que se refiere a bonos de más de un año y menos de cinco, aunque algunos autores siguen denominándolos de *corto plazo*, mientras que la llamada deuda *flotante* específicamente se refiere a valores de menos de un año de “madurez”.

Por lo que se refiere a la forma física o material que presenta la emisión, la deuda puede clasificarse en *titulada o no titulada*. El empréstito “titulado” está fragmentado en multitud de documentos de diverso valor, con el doble propósito de que sean adquiridos por todo tipo de ahorradores y concurren a los mercados de valores; la deuda “no titulada” está formada por documentos no divisibles, que representan operaciones de gran monto y que sólo son accesibles a cierto tipo de instituciones de crédito.

Por último se considera la clasificación más importante, que como es dable observar presenta tres subdivisiones. La primera, la más tradicional, considera la existencia de *deuda lastre*, que es un tipo de obligación en que incurre el Estado y cuyo gasto no aumenta la capacidad productiva de la comunidad; *deuda pasiva* es la que el Gobierno ha gastado en proporcionar ciertos servicios útiles y recreo a la población, pero que no produce por sí misma ingresos ni aumenta directamente la eficacia y productividad del trabajo o del capital; *deuda activa* es la que contrae el Estado y tanto directa como indirectamente se *gasta para* incrementar el poder productivo de la comunidad. La segunda subdivisión se debe a H. Dalton, quien clasifica la deuda pública como *reproductiva*, en la cual los intereses y el principal son cubiertos con los ingresos que produce la propiedad comprada o la empresa fundada con los dineros obtenidos en préstamos, y *deuda de peso muerto*, la cual es pagada —réditos y

amortización— de otras fuentes de ingreso público, principalmente de impuestos, ya que no hay un valor o activo que represente su inversión.

Esta idea de la deuda de “peso muerto” ha sido discutida por algunos autores y se ha considerado como poco útil y que lleva a conclusiones inadecuadas con respecto al empréstito gubernamental, debiendo asimilársele también las denominadas deudas “lastre” y “pasiva”. El primer aspecto importante sería considerar si toda la deuda privada es invertida adecuadamente o existen empresas que resultan un fracaso; evidentemente se encuentran proyectos, tanto públicos como privados, que por incapacidad de quienes los realizaron o por otras condiciones objetivas resultaron como “comprar un caballo muerto”, pero de los cuales no debe culparse al origen de los recursos; también se hace necesario valuar con toda precisión las inversiones realizadas con deuda y a las cuales se ha catalogado como de “peso muerto”, pues un ejemplo adecuado serían los gastos de ayuda a los desocupados, que pudieran no implicar un aumento absoluto en el ingreso pero sí determinar que el ingreso real no siguiera bajando y que las entradas tributarias fueran más altas de lo que hubieran sido en ausencia de los desembolsos para los sin trabajo, además de la eliminación de la tensión política que este problema acarrea. Otro de los capítulos de gastos que producen deuda de “peso muerto” es la guerra; a las afirmaciones ya hechas al respecto se agrega que esta erogación puede igualarse a un cargo sobre la economía similar en el sector privado, y es la inversión para la protección de la propiedad de los negocios contra robo e incendio; por otra parte, los gastos bélicos de las dos guerras mundiales significaron para los Estados Unidos un incremento en el ingreso real del país, y por último, egresos importantes se realizan, durante los conflictos bélicos, para el desarrollo de nuevas técnicas y de productos que posteriormente son usados en tiempo de paz.

La última subdivisión, que por cierto es la más moderna, clasifica a la deuda pública en relación con la fuente de donde se tomarán los recursos que permitirán liquidar los intereses y la amortización; de acuerdo con esto, el empréstito gubernamental puede ser *autoliquidable* o *no autoliquidable*. Se incurre en deuda *autoliquidable* cuando las entradas que se obtuvieron fueron invertidas en empresas que producen un ingreso monetario; un servicio telefónico propiedad del Estado puede cobrar precios en los que se incluya una utilidad similar a la que otorguen firmas del mismo tipo, con lo que este tipo de deuda y la privada han sido creadas con el mismo propósito. Cuando se ejercen gastos para realizar obras u ofrecer servicios que no otorgan ingresos monetarios, si estos gastos son provenientes de deuda pública se dice que ésta es “no autoliquidable”; si, por otra parte, la inversión pública se dirige a renglones como grandes obras de riego, caminos, puertos y demás medios de comunicación, así como a la explotación de recursos naturales, o se canaliza hacia el mejoramiento del hombre y el desarrollo de sus capacidades, como

son la educación —en todos sus niveles—, programas de salud pública y de seguridad social, que, por cierto, son el tipo de gastos que se hacen en un Estado industrial moderno, se tendrá que esta deuda “no autoliquidable” ha puesto la base para el desarrollo de la nación, y que si se trata de un país de empresa privada dichos empréstitos del Estado lo han hecho más eficiente, con todas las consecuencias que ello implica, incluyendo mayores ingresos tributarios para el Gobierno. Sin embargo, para que esta visión optimista de los efectos de la deuda pública se manifieste como realidad tangible es necesario que concurren ciertas —o muchas— circunstancias, pues parece ser que los altos niveles de gastos públicos son condición necesaria pero no suficiente; debe existir empleo para los trabajadores cuya eficiencia se ha mejorado; el sistema impositivo y la organización gubernamental deben ser adecuados para captar los incrementos en el ingreso nacional; el espíritu empresarial debe manifestarse aprovechando las nuevas condiciones favorables. Lo que es un hecho evidente es que parte —mayor o menor— del aumento de la productividad se debe a los gastos gubernamentales, y que ello justifica plenamente la deuda “no autoliquidable” que se produjo.

Por cierto que como posibilidad de que no todos los proyectos gubernamentales que implican endeudamiento público sean acertados, en este capítulo “no autoliquidable” de la deuda pública se incluye la de “peso muerto” o “lastre” que, como ya se dijo, es aquella en que se incurre cuando se financia inversión pública en proyectos que no se terminan, o mal estructurados, y en gastos de una guerra que se pierde.

Ya se ha señalado que un bien estructurado mercado de valores tiene como condición indispensable el estar surtido con toda clase y tipo de obligaciones para atraer también a los ahorradores, cualquiera que sea el monto de los recursos que posean. Esta especie de máxima ha sido considerada con todo cuidado por la administración de la deuda pública, que además ha desarrollado toda una serie de métodos y prácticas útiles para la emisión de empréstitos gubernamentales, así como para su conversión y amortización; estos aspectos se refieren a la tasa de interés, datos de madurez, garantías y seguridades, forma y monto de los valores, moneda de pago, condiciones y posibilidades de pago anticipado, denominaciones, y otros. Con todo lo dicho se demuestra que tiene importancia para la deuda pública el que ésta asuma variadas formas y sus instrumentos constituyan todo un arcoiris de valores gubernamentales, comenzando, como señala Buchanan, con los *consols* británicos en un extremo, para terminar con billetes de Tesorería de muy corta o rápida madurez.

Como punto de referencia, y por considerar que la deuda federal de los Estados Unidos tiene tipos de obligaciones que se adaptan a un mercado tan gigantesco, se listan a continuación:

1) *Billetes de Tesorería*, que son valores de corto plazo vendidos sobre la base de descuento y repartidos principalmente por medio de posturas compe-

titivas. Inicialmente eran emitidos por 90 o 92 días, y a partir de 1958 se han ampliado a 180 días y hasta un año.

2) *Certificados de Tesorería*, de plazo corto, con cupones de interés agregados, usualmente de 180 días a un año. Hasta la introducción del billete de Tesorería, el certificado fue el principal instrumento de financiamiento a corto plazo. Entre las emisiones para el mercado, el billete de un año ha tendido a suplantar al certificado en recientes años.

3) *Notas de Tesorería*, que son obligaciones de plazo intermedio, con cupones de interés y emitidos para periodos de uno a cinco años.

4) *Bonos de Tesorería*, valores con cupones de interés y emitidos para periodos mayores de cinco años. Estas son las usuales flotaciones a largo plazo, de circulación amplia y vendidas a instituciones financieras, empresas e inversionistas importantes.

5) *Bonos de Ahorro*, cuyos aspectos generales han variado de acuerdo con las series particulares. Los más conocidos del público son los de la serie E, que no son emitidos para el mercado, sobre la base de descuento no competitivo, por periodos de siete años y nueve meses, pero con una cláusula para poder ser redimidos en un plazo de dos meses.

6) *Emisiones Especiales*, que son obligaciones con cupones de interés emitidos por la Tesorería a nombre de varios fondos y fideicomisos, tales como el del Fondo Fiduciario Federal de Seguros para Ancianos y Sobrevivientes. Se trata de recursos excedentes entregados a estos fondos y cuentas por varios conductos (legislación de seguridad social, etcétera) y que deben ser invertidos en obligaciones con interés, emitidas por la Tesorería. En la medida en que la Tesorería "se presta" de estos fondos y cuentas, su endeudamiento ordinario (venta de valores al público) es disminuido. La creciente importancia de los programas de retiro y otros similares en los cuales el gobierno federal tiene un interés, ha hecho que se destine una creciente proporción de la deuda federal a estas emisiones especiales.

7) *Obligaciones Garantizadas*, que son valores emitidos en distintas ocasiones por corporaciones gubernamentales y agencias de crédito diferentes de la Tesorería. Están garantizadas —tanto el principal como los intereses— por los Estados Unidos, aunque técnicamente son obligaciones de la agencia emisora más propiamente que del gobierno norteamericano.

Administración. La administración de la deuda pública en los países en que ésta tiene importancia, entre los métodos que ha desarrollado incluye las promociones para venta de valores gubernamentales; así, se ha recurrido al patriotismo y a los valores morales que sustenta la comunidad en época de guerra, con resultados generalmente muy positivos; otro sistema consiste en premios en dinero agregados a la emisión de ciertas obligaciones —*premium bonds*— que usaron los británicos y que añaden ciertos aspectos de lotería a la emisión; también se han generalizado las exenciones tributarias para muchos valores

gubernamentales en todo tipo de países, y han tenido éxito algunas naciones en flotar deuda con poder adquisitivo permanente, para defender a los tenedores de la inflación, aunque perciben bajas tasas de interés. Y por último, existen dos maneras de colocar valores gubernamentales, usadas ambas indistintamente, dependiendo de las condiciones del mercado y de razones psicológicas a las que ya se ha hecho referencia: a través de apelación directa al público o con la ayuda de banqueros (o casas especializadas).

Los aspectos técnicos específicos están representados por las implicaciones que se determinan de “repagar” —*repayment*— deuda, lo que puede significar que los valores “maduraron”, es decir, que llegó el plazo de “amortización”, o que por otras razones el Estado decide retirar valores gubernamentales, comprándolos en operaciones de mercado abierto o de cualquier otro modo; en un sentido estricto, es una transferencia de dinero del Gobierno a los particulares y está asociada a la existencia de un “fondo” legal constituido estatutariamente por muchos países, que señala que cierto monto de los recursos obtenidos de los tributos sea destinado cada año a “repagar” deuda; aunque este “fondo” no ha sido usado en los Estados Unidos al menos en los últimos 35 años, está basado, en primer término, en la existencia de un superávit, pues de lo contrario no tendría sentido su operación, y en segundo término, si su obligatoriedad fuera acentuada podría dañar las posibilidades de administrar la deuda adecuadamente, restándole flexibilidad, pues podría darse el caso de que para cumplir con los reglamentos estatutarios el Gobierno fuera obligado a retirar valores con baja tasa de interés, con recursos obtenidos a través de nueva deuda de réditos más altos. “Refundir” —*refund*— significa cambiar unas emisiones por otras que están por “madurar” y que por tanto son valores de corto plazo; esta “refundición” puede ser por otras obligaciones a corto plazo o a largo plazo, y en esta última situación en realidad se está “consolidando” la deuda; esto es lo mismo que “convertir” los empréstitos gubernamentales, y en 1949, en los Estados Unidos, se intentó “desconsolidar” deuda a largo plazo por valores de “madurez” casi inmediata, aprovechando las bajas tasas de interés prevalecientes en el mercado de valores para el plazo corto, con el propósito de reducir el monto de los intereses por liquidar; esta “conversión” aumentó la vulnerabilidad de la deuda pública, pues la frecuencia de la “madurez” obligaba a intentar ejercer control sobre las tasas de interés, y esto, que significa mantener los precios de los valores gubernamentales, pudo resultar en una gran liquidez del mercado de dinero y una presión hacia procesos inflacionarios.

Los clásicos y los neoclásicos marginalistas, además de considerar la deuda pública como un mal grave pero inevitable como la actividad del Estado, consideraban que cuando se incurría en ella debía mantenerse dentro de límites mínimos y eliminarse cuanto más pronto mejor. Esto ha dado lugar a que la literatura especializada dedique capítulos a estudiar el monto, la extensión o

el límite adecuado de la deuda pública. Newman afirma que, al menos en forma ideal, el monto absoluto debe ser tal que no modifique la capacidad de producción del deudor y que le permita dar servicio —intereses y principal— a la deuda, y lo que esto quiere decir en términos de la economía de un país como un todo no es fácil de determinar, como no sea por comparaciones con otras magnitudes económicas. H. M. Somers hace una serie de comparaciones que ayudan a situar el problema, empezando con el monto de la deuda per cápita, es decir, con la relación de la población con la deuda pública, que debido al uso que le han dado los “enemigos” del empréstito público, al poner a un recién nacido con una piedra atada al cuello con la cifra —por habitante— del adeudo, ha sido eliminada por los autores serios como una comparación que no dice nada; el tratadista citado insiste en que esta relación, como otras, debe ser considerada en lo que sirve como referencia, y señala que si en un periodo dado la deuda per cápita se duplica y no ha sucedido lo mismo con la producción económica, puede afirmarse que la carga de la deuda ha aumentado (por cierto que esta argumentación, como ya se señaló al mencionar la deuda de “peso muerto”, también puede dirigirse al hecho de que a lo mejor, si no se incurre en deuda, dicha producción pudo haber sufrido más).

Otra relación es entre la deuda interior total y la flotante o a corto plazo, que en resumen concreta la carga para la administración de la deuda, de “refundir” y “convertir” emisiones de empréstitos gubernamentales para mantener condiciones ordenadas en el mercado y estabilidad en el monto del pago de intereses. Una comparación importante la constituyen los intereses a pagar por la deuda y los ingresos fiscales totales, que en ocasiones sólo dicen parte de la relación real, ya que en dichas entradas gubernamentales están incluidos ingresos por nuevas emisiones de deuda, que sirven para cubrir los mencionados intereses; sin embargo, constituye otra relación que permite, para un año dado, conocer la carga real que los réditos significarán para el presupuesto de egresos.

La más importante relación es la que compara la deuda pública con el ingreso nacional, de la que se puede afirmar en una primera y cruda aproximación que cuanto mayor sea el ingreso nacional tanto menores problemas representará para la economía como un todo el nivel de la deuda pública, aunque la inversa es también positiva, pues mientras más importante sea el servicio de los empréstitos gubernamentales, las “tensiones y fricciones” que provoque serán más grandes considerando, naturalmente, el volumen del multicitado ingreso nacional. Un ejemplo interesante lo constituyen los Estados Unidos, país en el cual los últimos datos, en números absolutos, deben haber eliminado cualquier crisis nerviosa de sus ciudadanos preocupados por la deuda y su monto, pues aunque la deuda pública ha aumentado, su proporción con el ingreso nacional —que crece consistentemente— ha disminuido.

En relación a la “medida” de la deuda pública, J. M. Buchanan considera

que aunque normalmente la dan los valores de “madurez” nominales, no representan realmente el “tamaño” del endeudamiento gubernamental que pueda servir con certeza para comparaciones intertemporales y entre unidades gubernamentales; la composición de la deuda afecta su grado de liquidez, y en la medida en que esta característica y otras más, que no son de deuda en su aspecto estricto, cambien su valor, en realidad se presenta una disminución —o un aumento— en el “tamaño” efectivo de la misma; un ejemplo que esclarece lo anterior está en considerar que la deuda pública de un país, a valor nominal de “madurez”, es de 250 mil millones —de cualquier moneda—, y que permanece así en dos fechas diferentes; si en una etapa la composición de la deuda es a corto plazo —en su mayor parte—, los cargos anuales por intereses pueden ser de 5 000 millones, mientras que en la siguiente la administración de deuda pudo considerar apropiada la consolidación de los empréstitos gubernamentales, y los pagos por intereses se doblaron a 10 000 millones. Es, pues, evidente que además del valor nominal de “madurez” existen otros aspectos de la propia deuda —empréstito extranjero, por ejemplo—, así como condiciones de la economía en general de un país, que se deberán tomar en cuenta para una medición adecuada de la deuda pública. El mismo autor citado señala que una “medida” apropiada para hacer comparaciones es la relación —*ratio*— entre el cargo anual por intereses y el producto nacional o territorial bruto.

De la observación de cuadros comparativos de la deuda pública de algunos países, en relación con el producto nacional bruto (PNB), realizados en el año de 1960, se encuentra que en términos generales las posibles “tensiones y fricciones” causadas a las economías por la deuda no eran graves ni mucho menos, y que entre los grandes países industriales solamente la Gran Bretaña tenía una deuda pública mayor que su PNB, siendo muy pocos, tanto entre los avanzados como en los subdesarrollados, los que llegan al 50 % de empréstito gubernamental en relación con dicho PNB. Buchanan señala que las pasadas deudas son características de países que han gozado de razonable estabilidad monetaria, gobiernos permanentes —sin cambios revolucionarios— y que además han tenido la fortuna de salir victoriosos en varias guerras. La causalidad, dice el autor, parece proyectarse en una sola dirección: es la estabilidad monetaria y política la que determina las grandes deudas nacionales, y no a la inversa, como lo demuestran los Estados Unidos y la Gran Bretaña, cuyas enormes deudas nacionales son superiores a las de otras naciones y llenan ampliamente los requisitos señalados en primer término. En ausencia de estas condiciones resulta muy difícil el financiamiento gubernamental a través de la deuda, y aun cuando en ocasiones puede conseguirse, los acreedores del Estado en estos países ven disminuidos sus recursos por inflaciones incontrolables, y aun por rechazo de la deuda.

La tenencia de valores gubernamentales, por su relación estrecha con la

monetización de los mismos, constituye un factor de importancia para la política que siga o determine la administración de la deuda pública. Este aspecto puede proyectarse de la siguiente manera: a) agencias gubernamentales y fondos en fideicomiso; b) bancos centrales; c) banca comercial; y d) empresas privadas e inversionistas individuales.

Al listar los tipos de valores gubernamentales en circulación se consideraron dos formas denominadas *Emisiones Especiales* y *Obligaciones Garantizadas*, que como sus nombres lo indican son empréstitos de tipo diferente al común y corriente, pero que forman parte de la deuda intergubernamental. Al considerar la tenencia de agencias de gobierno y de fondos en fideicomiso no se refieren a este tipo de títulos, sino a los usuales enumerados del uno al cinco en la lista de referencia, y a los cuales pueden aplicárseles dos criterios, correspondiendo el uno a aquel tipo de instituciones que no son independientes del control directo de la Tesorería, y cuyos valores son considerados como deuda intergubernamental y dependen de la decisión de la propia Tesorería para los efectos de compraventa, por lo que algunos autores no los aceptan como valores de deuda completos; el otro criterio se refiere a organismos que funcionan independientes de la susodicha Tesorería en lo que respecta a su inversión y a los pagos, por lo que la deuda pública que mantienen no es diferente de la que se encuentra en manos de firmas o individuos de carácter privado; en una u otra forma, la deuda intergubernamental es el resultado de los dos aspectos reseñados, y los incluye a ambos.

La tenencia de valores gubernamentales por instituciones financieras, como los bancos centrales, ha sido considerada por muchos autores como "monetización de la deuda", afirmando que seguramente la creación dineraria en forma directa sería mucho más positiva, pues elimina el pago de intereses. Lo evidente es que en los sistemas económicos modernos la banca central tiene un papel primordial y preponderante en la creación, cancelación y limitación de las deudas, principalmente de la deuda pública, y que cualquier movimiento de esta última que presente dicha institución es señal de que un cambio en la política monetaria se encuentra en proceso. La tenencia de valores gubernamentales por el banco central significa, entre otras cosas, reservas de que puede echar mano la banca comercial para ampliar sus operaciones crediticias, el mismo efecto que se produce si es la propia banca comercial la que posee valores del Estado, pues son excedente de reservas de que puede disponer libremente.

Por ello es tan importante la tenencia de deuda pública fuera del sector financiero, ya sea gubernamental, ya privado, pues tanto las empresas como los individuos inversionistas mantendrán valores gubernamentales en la medida en que ello implique una mejor posición con respecto a sus tenencias netas de deuda, y aunque esto último no deja de constituir un problema para la

administración de la deuda, su complejidad es mucho menor que en los otros casos considerados.

Con respecto a la tenencia, y sobre todo en relación con los movimientos monetarios que provocan los valores gubernamentales, J. M. Buchanan señala tres aspectos que es interesante destacar; el primero se refiere a la provocación de un déficit con propósitos definidos de aumentar la demanda agregada, situación que si es atendida creando deuda, ésta irá directamente al banco central y a las instituciones financieras comerciales; el segundo aspecto se refiere a una tendencia muy generalizada en la que incurren los gobiernos de muchos países, y es la de “disfrazar” la creación de dinero a través de sedicentes préstamos de la banca central, cubiertos “nominalmente” por deuda pública; y la tercera situación se refiere a la obtención de un superávit con el deseo manifiesto de disminuir la demanda global, lo cual se logra respetando la deuda fuera del banco central y retirando la que éste mantiene.

Estos tres ejemplos en realidad se refieren a monetizar la deuda, o a crear dinero en vez de deuda. Ya se ha señalado en repetidas ocasiones que ambos procesos de financiamiento son alternativos, y que aunque la relación entre uno y otro es tan estrecha conceptualmente son diferentes, por lo que deben ser analizados con cuidado. Por lo menos en los casos considerados, la creación de deuda no era la solución, pues en el primer caso podría tener un impacto deflacionario sobre la demanda total; en el segundo, lo único que hacía el Estado era crear dinero y “regalar” valores a la banca central; y en el tercero le quitaba valores gubernamentales al banco central, lo que, como dice Buchanan, “es el equivalente institucional de destruir moneda”.

En realidad se puede hacer una división de la creación dineraria, denominando *directa* a la emisión de dinero por la autoridad a la cual corresponda realizarla en forma física, e *indirecta* a la emisión de deuda pública que se monetiza. La base más importante de la oferta monetaria la forman los depósitos a la vista de la banca comercial, que constituyen la deuda más conspicua de dichas instituciones; a partir de este tipo de endeudamiento la deuda pública y sus instrumentos —bonos, valores— son la parte dinámica de los movimientos monetarios, ya que la banca central, al comprar y vender valores gubernamentales, da el punto de partida para contraer o ampliar la disponibilidad del crédito bancario, ya que si las instituciones financieras poseen excedentes de reservas adquirirán promesas de pago de sus clientes a cambio de dinero, y también podrán comprar o invertir en valores del Estado que pueden monetizar en cualquier momento.

Ya se ha mencionado la estrecha relación que existe entre la monetización *directa* y la *indirecta*, pues un gobierno soberano puede recurrir a cualquiera de las dos —o a ambas— en cualquier momento en que lo considere conveniente; así, si por algunas razones se decide por la creación de dinero se evita en primer término el pago de intereses, y en segundo, la necesidad de recurrir al

mercado al tratar de acomodar las emisiones de valores —aunque la alternativa es entregar la deuda al banco central, con las consecuencias ya reseñadas—; esta posibilidad de emitir moneda solamente por el procedimiento de imprimirla, además de ser útil para liquidar los gastos en que incurre el Gobierno tiene también otro significado, que aunque ya se mencionó en parte al considerar que puede eliminar los intereses, posee una implicación mayor, y es la de que en un momento dado puede servir para retirar deuda, lo que parece ser, por ahora, la única fórmula posible para realizarlo. Ahora bien, este proceso o técnica, como afirmara Schumpeter, no es bueno o malo en sí mismo, sino que el daño o beneficio que reporta representa la capacidad o debilidad humana de quien lo emplea; así, la creación de dinero tiene —o debe tener— como barrera infranqueable la inflación, y es por ello que los gobiernos tienen ciertas restricciones para emitir moneda, aunque el número de estados que han hecho mal uso de este poder es tan incontable como las estrellas, y el dinero que “producen” no vale ni lo que cuesta imprimirlo; pero dadas las condiciones normales y un uso adecuado de esta posibilidad de crear dinero, resulta útil para liquidar las actividades del Gobierno y para refinanciar la deuda pública, eliminándola.

Otra actitud contraria a la emisión monetaria se presenta cuando se dice que el Gobierno obliga a los individuos a entregarle recursos sin el correspondiente pago de intereses; y aquí se entra nuevamente en el campo de la utilización de recursos productivos: si existe empleo completo puede ser que la creación de dinero signifique lo que se afirma de ella, pero si eso fuera todo, se considera que sería un pago mínimo por todos los efectos, primarios y secundarios, que la emisión de dinero provoca en una economía que trabaja a toda su capacidad; en el caso contrario, cuando existen recursos suficientes sin empleo, entonces el Gobierno —como afirman los keynesianos— los usa, y no sólo nadie le entrega nada sino que para la sociedad, como un todo, dicho uso no cuesta, es decir, es gratuito. Es más, cuando existen recursos sin trabajo que el Gobierno toma para beneficio de la economía como un todo, la mejor técnica financiera es la creación monetaria, ya que no se encuentra un razonamiento lógico para obligar al Estado a pagar —principal e intereses— por el uso de fondos inactivos que serán destinados a poner a trabajar recursos sin empleo. También es importante señalar que el uso de la alternativa que es la deuda pública, además de la desventaja que implica el pago de intereses, significa que determinados grupos tendrán poder sobre bienes y servicios, y que además esos réditos tendrán que ser liquidados con futuros impuestos.

Desde el punto de vista de la política fiscal, el argumento más común es que el éxito de la misma estriba en que los gastos del Gobierno promoverán más el empleo e ingreso si son adicionales a aquellos que se hubieran hecho de todos modos, y es evidente que la fuente de fondos monetarios más independiente y que de ninguna manera desvía recursos de otros usos es la creación

monetaria. Ahora bien, el que en la mente del público la creación monetaria sea la catástrofe misma está basado en consejas que vienen de la antigüedad —o mejor dicho, de la Edad Media— y en la escasa confianza que desde entonces se tiene en el manejo y la administración del dinero, sumada en los últimos años a los fenómenos de hiperinflación y las devaluaciones monetarias; sin embargo, el mismo fenómeno, en su casi exacta dimensión, se produce cuando el Estado pide prestado del sistema bancario y la oferta monetaria iguala a la emisión de billetes. El que produzca más temor uno de estos procesos puede deberse a desconocimiento del hecho técnico, por falta de información adecuada, o a razones extralógicas que no es dable precisar.

La administración de la deuda pública puede ser definida como el establecimiento de operaciones que mantengan *adecuadas* condiciones de emisión, conversión y amortización de valores gubernamentales; estas adecuadas condiciones pueden agruparse dentro de cinco objetivos esenciales: 1) sostenimiento de una baja tasa de interés, obviamente para limitar la carga por réditos del Estado y eliminar sus efectos en la distribución del ingreso; 2) mantener los valores de la deuda “a la par”, con la intención de facilitar la “flotación” de nuevas emisiones; 3) diversificar en el tiempo la “madurez”, ayudando de tal manera a estabilizar el mercado; 4) adecuar los tipos y la “madurez” de los valores gubernamentales, para llenar los requerimientos de las distintas clases de ahorradores; 5) mantenimiento, por medio de la conversión y el rescate, de la misma estructura de “madurez” que en un momento dado de estabilidad económica se consideró la mejor en el tiempo.

Como ya se señalara antes, J. M. Buchanan afirma que los *consols* británicos constituyen la solución ideal a los problemas de administración de deuda, y que inclusive llevarían a la desaparición de ésta, pues en este caso —sumamente hipotético— todo se reduciría al pago de cargos por interés. Las dificultades aparecen, dice el autor, y con ellas las sutilezas y las técnicas más depuradas que intrínsecamente significa la *administración de deuda*, porque las emisiones deben ser “convertidas” o refinanciadas, dándoles la vuelta a intervalos regulares, trabajo que se vuelve más complicado con el constante aumento de la deuda pública, con mayor proporción de deuda flotante, y con el aumento de la inestabilidad de las condiciones económicas en un país muy avanzado, condición *sine qua non* de la existencia de una gran deuda.

Los aspectos reseñados llevan a considerar las dificultades administrativas como posibles de resolver en tres metas: una tradicional y que consiste en tratar de consolidar la deuda pública con el máximo plazo posible; la segunda es un objetivo en abierta contradicción con el primero, pues en la medida en que los empréstitos gubernamentales se hacen mayores, los pagos por intereses suman una porción relativamente importante del presupuesto de egresos de la nación, cantidad que es mayor en la medida en que está más consolidada la deuda, y es evidente que la minimización de los pagos por intereses forma

parte de una buena administración de deuda; y por último, la administración de deuda constituye un eslabón importante en la economía pública y se la usa para suplementar la política macroeconómica de promover metas de estabilización y crecimiento, lo que determinará que dichos motivos macroeconómicos y los de consolidación dictarán una movilización de la deuda flotante para cambiarla por emisiones a largo plazo, lo que incrementará el costo del interés por pagar, en un caso de inflación; siendo lo contrario si se presenta un receso, pues habrá que cambiar los empréstitos a largo plazo por los de corto, con todas las implicaciones que ello significa para la corriente general de opinión y la tradición existente respecto de la consolidación de la deuda.

Los valores gubernamentales pueden estar en manos —según se señaló en la sección relativa— de la banca central, de los bancos comerciales y de los inversionistas privados, tenencias que son altamente dinámicas, cambiando de uno a otro lado, dependiendo de una serie de factores económicos a los que no es ajena la política que siga la administración de la deuda pública, pues su influencia en los dueños de ahorros, así como en los bancos comerciales, con respecto a su decisión de vender o mantener valores gubernamentales, será ejercida en razón de los términos que presenten las nuevas emisiones. Del resultado de estos efectos dependen la monetización de la deuda y su proyección sobre la tasa de interés y el nivel del gasto privado; por ejemplo, si las obligaciones son adquiridas por la banca central, ésta pone reservas a disposición de la banca comercial, mientras que si son estas instituciones financieras las que adquieren los valores sus excedentes de reservas son absorbidos, en un primer paso.

Si bien es cierto que en la práctica los efectos de la política fiscal y de la administración de deuda se unen casi siempre, en cierto sentido y desde un punto de vista conceptual deberían distinguirse, aunque sólo sea como un medio de diferenciar las metas que tiene la política de administración de deuda de los efectos de los déficit y superávit presupuestales en el nivel del gasto nacional. Si se presenta un déficit, las autoridades hacendarias tendrán inexorablemente que mandar mayor cantidad de dinero a la circulación, y esto lo pueden hacer a través de la creación monetaria pura y simple, o por la emisión de un empréstito público; en este último caso recurrirán a los encargados del manejo de deuda, quienes decidirán los términos de la emisión y la propiedad de la misma, y ya en forma conjunta financiarán dicho déficit vendiendo obligaciones estatales a cualesquiera de los tres grupos que las adquieren.

Si se presentara un superávit, quienes deciden la política fiscal tendrán que considerar si lo destinan a la recompra de deuda pública —porque podría no ser así—, y en caso afirmativo, en estrecho contacto con los administradores de la deuda, adquirir los valores gubernamentales, ya sea de la banca central, de la comercial o de los particulares; cualquiera de las tres posibilidades supone efectos diferentes.

Si los valores se recompran de los ahorradores particulares con las entradas de impuestos, sus depósitos bancarios se incrementan, mientras decrecen los de los causantes, lo cual no afecta las reservas del sistema bancario, ya que si por una parte estas reservas se han aumentado con los depósitos de la Tesorería —o de quien maneje los recursos financieros del Estado—, por otro lado se disminuyen porque dicha institución debe hacer pagos por los gastos que realiza, ya que los fondos que mantiene, en lo general, sólo son suficientes para unos días.

Si el Estado recompra valores de los bancos comerciales, los provee con reservas que ellos pueden utilizar; si no ha habido solicitudes de crédito, estas reservas permanecerán sin usarse, con lo que cierto monto de la deuda habrá sido desmonetizado. Pero si, por otra parte, hubo uso de los fondos prestables, entonces los ingresos bancarios de la venta de obligaciones van a dar a las empresas y no hay decrecimiento en la oferta monetaria; en este último caso los anticipados efectos deflacionarios de un superávit son eliminados por la política de administración de deuda.

Los efectos de la recompra de la banca central son, aparentemente, más profundos; en primer término, el superávit ha sido obtenido por medio de impuestos que son pagados por los contribuyentes de sus cuentas bancarias, lo que disminuye las reservas de éstas; en segundo lugar, al eliminar valores gubernamentales del banco central se vuelve a reducir las reservas de la banca comercial; en tercer lugar, suponiendo que su capacidad de préstamo se encuentre usada al máximo y que tenga una reserva legal que mantener, el resultado de estas situaciones sería una múltiple contracción de préstamos y de depósitos en las instituciones financieras; recuérdese que el retiro de deuda pública del banco central es equivalente a la destrucción de moneda. Las condiciones reseñadas pueden significar un receso económico, y entonces corresponde a las autoridades hacendarias, con la cooperación del banco central y de la administración de deuda, hacer una combinación tripartita de políticas: la fiscal (creando un superávit), la administración de deuda (recompra de valores de la banca central) y la monetaria (eliminación de la baja de reservas del sistema bancario por operaciones de mercado abierto).

Como se observa, la administración de deuda puede sentar las bases para crear una situación monetaria favorable que puede servir como punto de partida para expandir la inversión y el ingreso: la venta de valores a la banca central aumenta las reservas, y probablemente también los depósitos de la banca comercial, que como consecuencia tiene recursos monetarios para hacer frente a los requerimientos de quienes necesitan dinero para invertir o gastar de cualquier otro modo; pero, como ya ha sido señalado, esto obedece a miles de decisiones de empresarios para quienes la existencia de dinero no es condición suficiente para gastar.

En teoría monetaria se afirma que el dinero juega un papel más prominen-

te en la prosperidad que en la depresión, lo que se puede hacer extensivo a la administración de deuda, que se constituye en un instrumento menor en el último caso. La importancia de cómo se distribuye la tenencia de las obligaciones del Estado se observa con toda claridad cuando corresponde a la administración de deuda el combatir la inflación, pues su política es la de maximizar la proporción de deuda pública que se encuentra en manos de particulares; la prosperidad se transforma en la prueba de fuego de la administración de deuda, sobre todo después de una guerra, pues se encuentra con un mercado saturado que presenta creciente resistencia a las nuevas emisiones, y además con necesidades apremiantes de efectivo para facilitar la reconversión a la producción civil; en este nivel se hace indispensable la intervención decidida y clara en ayuda de la administración de deuda, de las políticas monetaria y fiscal y aun de los instrumentos de una política económica general, incluyendo controles, para resolver la problemática que representa una gran deuda para un país próspero. Los Estados Unidos se enfrentaron a este problema a partir de 1946, y lo resolvieron con superávit en cinco años consecutivos, que le permitieron retirar 27 mil millones de dólares en valores que tenían los bancos de la Reserva y los comerciales.

La carga de la deuda pública. El profesor Buchanan denomina “falacia de la contabilidad nacional”, con referencia específica a la deuda pública. El autor citado considera que es en los elementos institucionales del empréstito gubernamental donde existe amplio acuerdo entre los expertos profesionales, apareciendo la controversia general en lo que se refiera a la “teoría” y los “principios” sobre el endeudamiento público. Continúan usándose los argumentos que tienen doscientos años de antigüedad, y hay pocas señales de que esta controversia haya amainado. “A los que se muestran escépticos acerca del progreso de la ciencia económica, la controversia sobre la teoría de la deuda les da una amplísima base”; la siguiente referencia de Buchanan es a la multicitada “falacia” de la deuda pública, que afirma que “los unos nos debemos a los otros” y que es la más perversa, dañina y recurrente; falacia que no es invención moderna sino que se usó en el siglo XVIII, desapareció en el XIX y a principios del XX, para ser revivida por la llamada “revolución keynesiana”.

Ya se ha repetido que las tres formas que puede usar el Estado para financiar sus gastos son la creación monetaria, la tributación y la emisión de deuda pública; estos procesos forman parte de la política gubernamental y generalmente el uno no elimina a los otros, sino que son formas alternativas que pueden usarse al mismo tiempo, y de hecho a las tres formas de adquirir recursos monetarios para el Estado se las hace actuar conjuntamente. Naturalmente, tienen sus diferencias, sus técnicas y bases legales y económicas diversas; por ejemplo, la imposición es la manera normal y usual —por lo menos así debe ser— por la cual un Estado obtiene ingresos, y su aspecto fundamental

está en la forma compulsoria en que estas entradas son obtenidas; su diferencia del empréstito público reside en que el adquirente de las obligaciones públicas cede su dinero voluntariamente, en una transacción privada en la cual cambia poder de compra común y corriente por valores gubernamentales que le significarán ingresos futuros; como consecuencia de la compulsión como medida fundamental de los gravámenes, los recursos reales de los individuos son reducidos y, como contrapartida, las personas obtienen servicios públicos cuya prestación es una decisión política; la esencia del préstamo es la voluntad de quien cede poder de compra y recibe promesas de pago, y el aparente problema es que debe determinarse quién lleva la carga de la deuda pública, es decir, quién es el que realmente paga por los beneficios que producen los servicios públicos financiados por deuda. El profesor Buchanan hace una pregunta más específica: *¿quién lleva el costo real, quién soporta la carga de los proyectos de gasto público que son financiados por la emisión de empréstitos gubernamentales, y cuándo se incurre en el costo?*

La respuesta a esta cuestión es esencial, pues toda la política de deuda pública, de la administración de la misma, y hasta la más fundamental de decidir si debe incurrirse en deuda, depende de esta contestación. En realidad lo que se busca es la incidencia de la deuda, de la misma manera que se intenta conocer los efectos de los impuestos, con el propósito de predecirlos y preverlos, puesto que para la política fiscal esto es muy importante, ya que el gasto público puede ser financiado por tributación y por creación de dinero, como alternativas a la emisión de empréstitos.

Una respuesta aparente al problema de determinar quién sobrelleva la carga de la deuda sería en dirección del comprador de valores, pues al igual que en el caso de los tributos cede recursos monetarios, con la diferencia de que obtiene a cambio obligaciones que significan promesas de pago, y que ha cedido voluntariamente su dinero, mientras que el contribuyente lo ha hecho en forma compulsiva y, si recibe a cambio servicios, éstos están determinados por la comunidad como un todo.

Un argumento importante ha sido propuesto por algunos autores, quienes consideran que la carga de la deuda no puede ser trasladada al futuro, basándose en la idea de que los recursos físicos son usados en el momento de prestar el servicio, y que por lo tanto no es posible transferir su costo real hacia adelante. En realidad aquí se confunde el hecho de que el uso de ciertos materiales en una guerra reduce la posibilidad de que disponga de ellos, por decir algo, la población civil, y en consecuencia el petróleo, el acero, el cobre y, otros materiales, que sirvieron para la producción de guerra en 1945, significaron sacrificios para los ciudadanos de 1945, que bajaron su consumo corriente ese año y no en otro alguno. Esto, que es evidente, motiva la confusión a que se ha hecho referencia y que está basada en que al adquirir estos bienes el Estado, con financiamiento obtenido de empréstitos públicos, los individuos

no fueron *obligados a sacrificar* ni consumo ni inversión, pues entregaron *voluntariamente* poder de compra por valores gubernamentales que implican un ingreso real mayor en el futuro. Como dice Buchanan, si esto es lo real, la deuda pública no puede ser culpada de imponer un costo real sobre nadie cuando los recursos son usados, a pesar de que habrá disminuido la existencia de los mismos y no estarán disponibles para otros usos.

El problema de la transferencia, o del “los unos nos debemos a los otros” de la deuda pública, señala que ésta no determina carga en el tiempo, lo cual está basado, en primer lugar, en que el Gobierno presta de los ahorradores nacionales, siendo el proyecto de gasto público financiado con recursos internos; en segundo término, el costo de oportunidad del proyecto público —sin tomar en cuenta el método de financiamiento— determina que la carga deba ser sobrellevada durante el periodo en el cual los recursos son usados, y tercero, la idea de que la deuda sí significa un costo real para alguien es una cruda analogía con la deuda privada. Al iniciarse los pagos por el servicio de deuda —interna—, el pago de interés representa simplemente una transferencia del causante al tenedor de bonos, que en algunos casos puede ser la misma persona, y si no, miembros de la misma comunidad; en esta transferencia es evidente que el ingreso real del contribuyente es disminuido, mientras que el propietario de valores experimenta un aumento real en su ingreso; pero considerando al grupo, a la comunidad como un todo, en un sentido acumulativo, no puede decirse que existe una carga, que se reduce la utilidad debido a las emisiones de deuda previamente realizadas; en una palabra, para dicha comunidad no se incurre en ningún costo real.

Si se toma en cuenta al tenedor de valores gubernamentales, puede considerarse que sus recursos los pudo gastar en alguna otra forma: adquirir una propiedad raíz, consumirlos o comprar valores privados, por ejemplo; cualquiera de estas situaciones habría determinado condiciones similares para el inversionista, con deuda pública y sin ella. Sin embargo, y aquí se responde a la inquietud de Buchanan, los causantes se ven obligados por el Estado a pagar más impuestos para poder cubrir los intereses —y la amortización en su caso— de las emisiones de deuda en que incurrió el Gobierno para poder realizar gastos públicos. Es, pues, el contribuyente quien carga con la deuda, y lo hace en el momento en que sufre una reducción neta en sus recursos, para pagar los gastos públicos en que se incurrió previamente. El individuo se ve ante dos alternativas financieras, consistente la una en pagar impuestos inmediatamente o, a través de la deuda pública, hacerlo en forma mediata; desde el punto de vista de la carga real que sufre, si se analiza correctamente, tendrá la seguridad de que es sustancialmente lo mismo.

Tomando en cuenta el problema de la carga de la deuda pública tal vez sea dable responder a la interrogación, permanente en estas páginas, de cuándo debe el Estado pedir prestado. Y aunque se considera que ha habido varias

respuestas a lo largo del estudio, en función del individuo que soporta la carga de los empréstitos, la contestación podría ser: *cuando encuentre conveniente que se aplace o posponga el incurrir en costo real, aun pagando intereses*; y aquí se da por sentado que no existe otra salida, es decir, que es inevitable realizar el gasto público. También se han dejado de lado, para el individuo que soporta la carga de la deuda, los efectos positivos que ésta pudo tener al incrementar los ingresos del causante aun por encima de los intereses —y la amortización— que él cubre; para determinar quién paga el costo real, esta posibilidad no es importante.

Proyección de la deuda pública. Al hablar de sus principios y teoría señalamos tres actitudes principales: la de clásicos y neoclásicos, la de los keynesianos, y la de los que se podría catalogar —de alguna manera hay que denominarlos— como “*sintetizadores*” que tratan de unir la clara proyección teórica de los grandes economistas del pasado, sin percepción de las complejidades del presente, a la audacia y las amplias concepciones de la economía agregativa de Keynes y sus seguidores. En lo que sigue se trata de considerar las actitudes tradicionales acerca del empréstito público y los procesos de operación que la deuda pública ha tenido en la actualidad.

1) Tradicionalmente la deuda ha sido severamente señalada como una carga y una “hipoteca del futuro”. Basada esta afirmación en el famoso cuadro de un niño en pañales y con una gran piedra atada al cuello, con datos de la deuda claramente impresos, implica que la emisión de obligaciones gubernamentales tiene que pagar intereses y ser amortizada, y que para liquidar este egreso se cobrarán impuestos a individuos que tal vez no habrían nacido cuando se decidió incurrir en deuda. Es evidente que cuando el Gobierno pide prestado los ahorradores entregan recursos monetarios al Estado, *evitando así que lo hagan los contribuyentes*, recurriendo a éstos, con posterioridad, para pagar intereses y principal; sin embargo, cuando los tenedores de bonos reciben los pagos que les corresponden, los recursos han sido tomados de causantes de su misma generación.

Existen razones para que la deuda pública sea una carga para el futuro y aun para el presente. Si existe empleo completo de los recursos productivos y el Estado toma dichos recursos —ya sea por préstamo, ya por tributos— puede imponer una carga real, en el sentido de que se los quita —los factores de producción— al sector privado, pero debe suponerse que alguna razón poderosa —una guerra— obliga al Gobierno a gastar, pues es éste el problema y no el método de financiamiento; pero aceptando este último y siendo elegida la deuda por las autoridades hacendarias, el resultado es que cuando debe transferirse dinero para pagar al tenedor de bonos —intereses o principal—, la carga real, sin lugar a dudas, la lleva el causante al que se le cobra por medio de gravámenes, ya sea *presentes o futuros*, para liquidar lo debido, y resulta falaz

con toda evidencia señalar que este costo real para el contribuyente es compensado o eliminado por el ingreso del futuro tenedor de bonos.

Aceptando que el Gobierno necesita gastar, el financiamiento puede realizarlo de varias maneras, considerándose arriba resuelto por medio de empréstitos, con todos los problemas conexos que tal actitud implica; ahora bien, supóngase que recurre a la tributación: ¿debe creerse que los problemas serán mayores, menores o diferentes?

Porque el hecho simple es que el Estado obtiene recursos transfiriéndolos de los particulares; en un caso entrega algo a cambio —un valor—, y en el otro una promesa de utilizar el dinero en mejoras generales de la comunidad; en ambos casos toma recursos que obviamente no pueden tener dos usos; pero resulta que los problemas de transferencia de un monto por medio de impuestos pueden ser mucho mayores que los que se tendrán si se recurre a la deuda. En el financiamiento bélico, señala Newman, a pesar de cualquier preferencia teórica por los tributos, las facilidades de transferencia son tantas por medio de la deuda, que seguramente ésta se verá grandemente incrementada, a pesar de que el monto pagado en el tiempo, sólo por intereses, sea superior a la equivalente transferencia que originalmente se obtuviera por gravámenes. El endeudamiento público no sólo sería el menor de los males —en una guerra y en otros muchos problemas—, sino tal vez el único, si se toman en cuenta la urgencia del gasto y el largo camino que hay que recorrer para obtener una transferencia tributaria.

Si se acepta que el contribuyente —presente o futuro—, cuando paga impuestos que son destinados al servicio de deuda, es quien en última instancia recibe la carga de los empréstitos públicos, deberá señalarse también que esta multicitada carga puede ser más o menos pesada. Si, como ya se ha dicho, el ingreso nacional se incrementa a una tasa consistente e importante, la economía como un todo y el causante individual resisten mejor las “tensiones y fricciones” que de todas maneras existen, pero que son mucho menores, porque las transferencias se realizan cuando existen las condiciones favorables que determinan un ingreso en expansión. En estas condiciones —con un ingreso nacional en aumento—, las “tensiones y fricciones”, aunque no desaparecen, constituyen problemas menores que se resuelven con toda sencillez; los rezagos que se presentan entre el momento en que se recibe dinero de los causantes y se pasa a los tenedores de bonos no son un proceso sin incidentes, y cuando los tributos deben ser mayores por el servicio del pago de deuda puede encontrarse la coyuntura en que la carga de la deuda puede ser trasladada de una generación a otra. Una deuda pública en aumento determina que los contribuyentes paguen mayores impuestos, destinados a hacer frente a los requerimientos de recursos para liquidar —intereses y principal— los empréstitos gubernamentales; si estos gravámenes son aumentados sobre otros que ya están debilitando los incentivos para producir, *permaneciendo otras cosas*

iguales, entonces la generación posterior estaría mucho mejor si la anterior se hubiera abstenido de incurrir en una gran deuda.

Ya se ha mencionado, para efectos de determinar quién lleva la carga de la deuda, y cuándo, que es intrascendente, para ese específico propósito, el que los valores públicos al ser gastados signifiquen un incremento del ingreso de la comunidad en general y del individuo en particular, pero este hecho es muy importante para determinar la carga a la posteridad, según lo determina la frase “permaneciendo otras cosas iguales”, puesto que la observación de la realidad señala que una gran deuda va acompañada de progreso económico sin precedente y, además, que el gasto gubernamental pudo haber afectado el potencial militar y el económico de la nación, y la pérdida de una guerra o una tasa de aumento de la productividad menor que la posible pudo dejar a la generación posterior en peores condiciones que las provocadas por los efectos de la deuda pública.

También tiene relación con esta proyección de la deuda pública como una “hipoteca del futuro” la razón de por qué debe recurrir el Estado a los préstamos gubernamentales, la cual se fincaba en el deseo de posponer el incurrir en costos reales ahora, para hacerlo en un tiempo posterior; el Gobierno puede ejercer el financiamiento obtenido por endeudamiento ya sea en consumo colectivo, en servicios corrientes o en proyectos de gran envergadura que determinan tiempo y enormes sumas de recursos monetarios y que, además, derramarán sus beneficios por un número indeterminado de años; de estas dos formas de gasto se considera a la primera como aquella en que el causante actual obliga al del futuro a cargar con el pago de servicios gubernamentales gozados ahora, mientras que para el segundo caso consideraciones tanto de equidad como de eficiencia señalan que, por *definición*, debe recurrirse al préstamo público.

Ahora bien, en el primer caso, como lo señala Newman, no debe concluirse que el incurrir en adeudos de parte del Estado es siempre impropio, porque tendría que llegarse a la afirmación de que solamente los que pagan tienen derecho a que se les otorguen bienes y servicios gubernamentales, y que esto no puede ser así, se dejó claramente establecido en el primer párrafo del capítulo inicial de este trabajo. Consecuentemente, no sólo no puede tenerse la esperanza sino que, por el contrario, se debe considerar que con toda seguridad no existirán beneficios y tributos (costos) iguales en una generación determinada, ni siquiera en sucesivas generaciones; es decir, que los factores redistributivos que funcionan en todos los aspectos de la economía pública deben continuar ejerciéndose tanto en la imposición como en la deuda pública, para el presente y para el futuro, como metas imprescindibles de los objetivos públicos.

2) La actitud tradicional exige que se considere al Estado como un ente idéntico a una empresa, y la verdad es que en materia de deuda pública, aun

en la actualidad existen individuos que exigen al Gobierno financiar sus operaciones, basados en los mismos principios de una empresa privada. La influencia de los clásicos, sobre todo de Adam Smith —y de los neoclásicos— es evidente, y es necesario no olvidar que el gran economista del siglo XVIII asistió en forma palpable al desperdicio de recursos hecho en su época por soberanos y países, de donde concluía que cualquier incremento en la deuda pública determinaba inexorablemente una disminución del capital para usos productivos de las empresas privadas. Sin embargo, como se ha demostrado hasta la saciedad, el empréstito público no necesariamente implica desperdicio o improductividad, sino que en las actuales circunstancias de mejoramiento de la administración pública ésta no constituye una excrecencia, sino que los dos sectores forman una sola organización económica, y el empleo de recursos se realiza con mucho cuidado en uno y otro lado. Por otra parte, donde existe desempleo, la deuda pública puede incrementar la producción de la economía poniendo a trabajar factores de la producción que de otra manera hubieran permanecido sin uso.

En cierto sentido cabe considerar que existe analogía entre la deuda pública y la privada, pues los tenedores de bonos adquieren una u otra atendiendo a su interés privado de obtener una ganancia o utilidad; también el empréstito constituye una alternativa —en ambos casos— hacia las formas más comúnmente aceptadas de obtener financiamiento, y significa igualmente, tanto para el Gobierno como para el sector privado, una posposición de incurrir en costo real ahora para trasladarlo al futuro. La diferenciación fundamental entre deuda pública y deuda privada es el poder gubernamental de *crear dinero*.

3) Considerando que a los mercados de dinero y capitales recurren tanto el Estado como el sector empresarial, estaba implícito en el ideario de los clásicos que este último debería tener prioridad en dicho mercado de préstamos. Así, dentro del pensamiento tradicional de mantener en un mínimo la deuda pública, John Stuart Mill consideraba que se causaba pérdidas al grupo privado cuando se trasladaban recursos de éste al Gobierno. Bajo ciertas circunstancias, el endeudamiento público puede quitar recursos al sector privado de la economía, y también aumentar las tasas de interés; en el primer caso se trata de la existencia del empleo completo, mencionado aquí en varias ocasiones, con algunas consideraciones al respecto; el segundo se refiere a un mercado saturado en el que la demanda de recursos por el Estado compete con el sector privado, y como se considera que la *oferta de fondos prestables es fija*, lo único que hace el Gobierno es aumentar la tasa de interés, con resultados favorables para los ahorradores, que ganarían más a través de más altos rendimientos de las emisiones públicas y privadas, y en contra de empresarios y contribuyentes, sin mencionar los efectos no tan secundarios sobre la inversión y el empleo.

El meollo de la cuestión está en la aceptación de que la oferta de ahorros

es fija e, incuestionablemente, ante mayor demanda reaccionaría con aumentos en las tasas; en épocas tan recientes como la depresión de 29-33 este argumento fue básico en contra de la actividad prestataria gubernamental para financiar obras públicas, pues al aumentar la tasa de interés —se dijo— se prolongaría la depresión. Se asumían dos cosas: en primer lugar, fondos prestables fijos, y la no existencia del fenómeno del sobreahorro. Evidentemente, la primera afirmación es cierta para el sector privado, considerándolo autónomo y reconociendo la diferencia ya mencionada entre deuda pública y privada, pues un Estado soberano puede crear dinero, de tal modo que un incremento en la demanda de fondos prestables pueda ser contrarrestado con un aumento en la oferta, con efectos iguales a cero y aun negativos sobre la tasa de interés. Con respecto a la segunda cuestión, se discutirá en otro capítulo.

4) Una deuda pública de gran monto, en la medida en que contribuyentes y tenedores de bonos son grupos diferentes, tiende a crear cambios en la distribución del ingreso, y con ello a afectar otras relaciones sociales y económicas en la comunidad, y al facilitar a los capitalistas una inversión segura y con utilidades adecuadas —intereses— contribuye a la formación o creación de una clase rentista de valores gubernamentales, y a acentuar la desigualdad en la distribución de la riqueza. Básicamente, el análisis de esta cuestión está basado en dos aspectos principales: por un lado, deberá determinarse si los grupos de altos ingresos no habrían podido ahorrar si no hubiera existido la deuda pública, y la respuesta es que sí lo hubieran hecho a través de la existencia de valores privados, propiedades y mercancías; y la siguiente cuestión es que si hubieran obtenido ganancias mayores en los valores públicos podría aceptarse que la deuda pública favorece a las clases de gran poder económico; no existen datos que permitan aceptar o rechazar firmemente la última posibilidad, pero puede considerarse que, en términos generales, los rendimientos fueron semejantes; en cuanto a la segunda parte, ésta, que es operacional, preocupa más a los tratadistas, porque si bien la existencia de la deuda en sí misma provoca mayor diferencia o aumento en la concentración de la riqueza, los pasos correctivos o compensatorios, tales como mayor tributación sobre los tenedores de bonos, determinan pérdida de parte de la flexibilidad en la formulación de los presupuestos y las tasas de los tributos —y en éstos mismos—, que puede tener resultados indeseables.

5) Las ideas de John Stuart Mill y de Adam Smith sobre las pérdidas que ocurren cuando se transfieren recursos del sector privado al público y sobre lo improductivo y despilfarrado de los gastos del Estado, sirven de base a la teoría de que una deuda pública en aumento pone dinero en manos de quienes promueven altas tasas de gastos públicos; los controles constitucionales en casi todos los países se ejercen sobre todo para la emisión de empréstitos públicos, y naturalmente para limitar el poder de gastar. Se arguye que si se tiene el conocimiento de las posibilidades de prestar ello influirá para que

exista mayor liberalidad al controlar los gastos, cuando en realidad el problema lo constituyen los *gastos públicos* y no la forma de financiamiento, porque si este fuera el caso, para efectos de las facilidades que tiene el Estado la creación monetaria sería la respuesta. Por otra parte, las naciones que tienen una gran deuda encuentran que el incremento en ésta y de los gastos públicos consiguientes es provocado por circunstancias extraordinarias, como las guerras y las depresiones, que por mayor rigidez que se tenga en el control presupuestal, las condiciones determinadas por dichos acontecimientos quedan fuera de todo acto de administración financiera.

6) A pesar de que en los últimos años ya no se le encuentra en la literatura económica, no deja de aparecer en algunas ocasiones el fantasma de un tributo al capital —que es un gravamen que se cobra por una sola vez sobre las varias formas de riqueza—, sobre todo después de una guerra, en un esfuerzo para reducir la carga de la deuda; es evidente que en algunos países, después de la segunda guerra mundial, se hizo lo anterior, pero más para distribuir los destrozos del conflicto bélico, ya que las naciones que recurrieron a ello estaban materialmente sin ninguna de las organizaciones gubernamentales e institucionales en funciones y tenían que empezar desde lo más simple y, también, y como un subproducto, quitar algo de las grandes acumulaciones de riqueza de quienes abiertamente se habían beneficiado con la guerra.

Un gobierno establecido sobre bases firmes puede quitarse la carga de la deuda por tres medios: por la repudiación, por la creación dineraria y por el retiro de deuda a través de superávit presupuestales. La primera fórmula sólo se explica por una revolución que cambie las instituciones gubernamentales en forma total; los otros dos sistemas, que son medios utilizados por la política monetaria y la fiscal, aunados a la administración —política— de deuda pública, determinan formas institucionales y coherentes de resolver los problemas del endeudamiento del Gobierno. Es usual que para financiar una guerra los gobiernos recurran a vender los valores públicos al sistema bancario y crear dinero —que algún autor denomina “bonos fiduciarios”, que no pagan intereses—; Buchanan, con referencia específica a la entrega de valores a la banca central, señala que se crea una confusión elemental, pues por este medio los gobiernos tienden a *disfrazar* la creación monetaria emitiendo a su vez, nominalmente, deuda pública. Si la anterior técnica ha sido el procedimiento para financiar el esfuerzo bélico, su impacto al aumentar el nivel de precios se refleja al mismo tiempo en la disminución de la carga real de la deuda.

Consecuentemente, y en forma independiente de la calificación de los resultados, un tributo al capital es una fórmula obsoleta para hacer frente a los problemas que resultan de una gran deuda pública, quedando los superávit a través de otros tipos de impuestos —al ingreso personal y al de las corporaciones— para mantener un flujo constante de fondos que permitirán, si así lo

considera apropiado la autoridad hacendaria, reducir el monto de la deuda pública.

Esta última posibilidad de reducir la deuda, dados los impresionantes montos que presenta en los países industriales, no parece tener más que un interés académico, pues desde el punto de vista de la realidad casi parece absurdo hablar de ello; esto se basa, en primer lugar, en que el altísimo nivel tributario que requeriría la eliminación de los empréstitos gubernamentales no sólo sería inaceptable políticamente, sino que aun desde el punto de vista técnico presentaría problemas que en condiciones normales no podrían ser resueltos. La cuestión de las transferencias —suponiendo que existen los recursos— y de la oferta monetaria de la magnitud considerada, podría llegar a los linderos de una catástrofe económica; y políticamente, como señala Newman, un excedente presupuestal —palabra que ya parece rara en el argot económico— resulta mucho más atractivo al ser aplicado a la reducción de impuestos que a la disminución de deuda. Y la conclusión del autor citado es que si bien una gran deuda tiene su problemática, el retiro de la misma en corto tiempo presenta dificultades que no parecen menores.

7) Una gran deuda pública, al crear “tensiones y fricciones” y complicar a todo el aparato financiero gubernamental —política fiscal, monetaria y de deuda—, puede crear presiones inflacionarias, pues la administración de una deuda de tal magnitud, con su recurrente financiamiento, puede obligar al Estado a reemplazar la deuda que “madura”, en condiciones desventajosas —como sería un mercado saturado—, entregando las nuevas emisiones al sistema bancario; si es creado nuevo poder de compra en condiciones de ocupación total de los factores de producción, y se produce un aumento en el nivel de precios, el resultado significará una forma adicional de tributación, bastante más inequitativa que los gravámenes usuales.

Pero la afirmación de que los empréstitos públicos son automáticamente inflacionarios en sí mismos no es exacta; depende de las condiciones económicas en que se realicen las emisiones de deuda, y de los fondos que controle; si éstos hubieran sido gastados de todos modos por consumidores y firmas, el prestar (público) puede no resultar más inflacionario que un alternativo y equivalente monto de tributación. Si el Gobierno obtiene un excedente y lo emplea en retirar deuda, los tenedores de bonos pueden gastar los recursos obtenidos sin ningún efecto en la economía, hecho que demuestra que el retiro de deuda no es inexorablemente antiinflacionario; si se redimen valores gubernamentales en manos de la banca comercial y ésta no encuentra clientes para los nuevos recursos, el resultado será una contracción de la oferta monetaria.

El problema de la “madurez” de las emisiones de deuda pública en fecha definida ha sido tratado muy ampliamente por las autoridades hacendarias europeas, entre quienes dicha “madurez” definida es absoluta y totalmente

impopular, pues consideran que puede darse el caso de que altos montos de deuda tengan que liquidarse en un tiempo inoportuno, fiscalmente hablando, y obliguen al Estado a monetizar la deuda al entregarla al sistema bancario.

La eliminación de la presión inflacionaria que pueda ejercer la deuda pública se cura con que el otro lado de la moneda esté constituido por un presupuesto equilibrado; según Newman, dicho presupuesto no deberá ser totalmente abandonado, porque puede servir de referencia —y de control— para que las ramas ejecutiva y legislativa del Gobierno tengan más cuidado en jerarquizar adecuadamente el uso público *versus* el privado, en la eficiencia en la asignación de recursos, y en combatir la inflación. El presupuesto equilibrado también puede servir de base para que su principio, que parece todavía tener influencia en ciertos grupos, sea aplicado para crear el presupuesto económico de la nación, con su más fuerte acento en el funcionamiento de la economía, mejor que una más restringida función fiscal del Gobierno a través de una reducida deuda pública.

BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO IV

- W. Gerloff y F. Neumark: *Tratado de Finanzas*. Tomo I. Editorial El Ateneo, Buenos Aires, 1961.
- The New Economics (Keynes' Influence on Theory and Public Policy)*. Edited by Seymour E. Harris. A. A. Knopf, Nueva York, 1948.
- J. M. Keynes: *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Harcourt, Brace and Co., Nueva York, 1936.
- S. E. Harris: *The National Debt and the New Economics*. McGraw-Hill Co., Nueva York, 1947.
- R. A. Musgrave: *The Theory of Public Finance (A Study in Public Economy)*. McGraw-Hill Book Co., Nueva York, 1959.
- J. M. Buchanan: *The Public Finances*. R. D. Irwin, Inc., Homewood, Ill., 1970.
- H. E. Newman: *An Introduction to Public Finance*. J. Wiley and Sons, Inc., Nueva York, 1968.
- K. E. Poole: *Public Finance and Economic Welfare*. Rinehart and Co., Nueva York, 1956.
- E. D. Allen and O. H. Brownlee: *Economics of Public Finance*. Prentice-Hall, Inc., Nueva York, 1947.
- Encyclopaedia of the Social Sciences*. Vols. 11-12. The MacMillan Co., Nueva York, 1930.
- International Encyclopaedia of the Social Sciences*. J. M. Buchanan, Vol. IV. The Macmillan Co. and The Free Press, USA, 1968.

CAPITULO V

TEORIA GENERAL DEL PRESUPUESTO

Desarrollo. El sistema presupuestal moderno resulta del maridaje de dos grandes corrientes que han determinado la conformación de las naciones modernas, siendo uno de los cónyuges el hecho político implícito en el gobierno representativo, y el otro el tremendo incremento de las actividades económicas gubernamentales. Considerando, pues, los dos pilares del presupuesto, es fácil deducir que dicho proceso fue desigual, que en algunos países se presentó antes y que las influencias que lo promovieron fueron tan diversas como diferentes son el desarrollo político y económico de las naciones; lo que sí presenta similitud es que el presupuesto fue primero un plan nacional y después fue usado por los niveles menores de gobierno, tal vez con la excepción, entre las naciones industriales, de los Estados Unidos de América, donde la corrupción en el nivel municipal a fines del siglo pasado inició un movimiento verdaderamente revolucionario, encabezado sobre todo por las universidades norteamericanas y que llevó a la elaboración de planes que trataban de controlar con eficiencia gastos e ingresos en dicho nivel de gobierno, en el año de 1900.

La palabra inglesa *budget* —de donde aparentemente derivan todas las denominaciones que en las diferentes lenguas se dan al presupuesto— viene de *bougette*, a la que puede dársele la doble interpretación de ser el receptáculo, la bolsa o saco de los ingresos y gastos del Estado, o también el artefacto físico, de cuero, en que el ministro del Tesoro, *Chancellor of the Exchequer*, de Inglaterra, llevaba la documentación del Estado de las finanzas del Gobierno, de sus recursos y necesidades, para ser presentada al Parlamento, de donde el nombre de la bolsa de cuero se transmitió a los papeles que contenía, que, como ya se dijo, eran planes de las finanzas gubernamentales para su aprobación por el poder legislativo.

Es precisamente de este sistema que obligaba al poder ejecutivo a realizar un programa o plan financiero de gastos e ingresos y enviarlo para su aprobación a la asamblea representativa de la nación, de donde nació el presupuesto, que desde este punto de vista significa que ninguna carga financiera será impuesta sobre la población sin su consentimiento, manifestado en forma expresa por la asamblea de representantes. Y esta aceptación, que más tarde llevó a la promulgación de las constituciones, no fue admitida sin lucha, y además no fue una ganancia sin retrocesos, pero se produjo primero en Inglaterra, donde el rey Juan se vio obligado a convertirla en ley escrita en la Carta Magna (1217), cuyo artículo 12 establece que ningún pago o ayuda será impuesto en el reino excepto por su asamblea de representantes. Como señala Burkhead, la larga lucha que se libró para obtener el control parlamentario del fisco fue en realidad una batalla para aceptar o rechazar los impuestos, siendo el control sobre los gastos —que vino más tarde— un subproducto de la preocupación

por proteger a los contribuyentes. Como ya se dijo, el poder del Parlamento sobre los tributos fue violado por varios soberanos en varias épocas, siendo las más importantes las de los Estuardos, que en 1642 provocaron una guerra civil, y una revolución en 1688, que culminó el año siguiente con el documento denominado *Bill of Rights*, consignando que correspondía en forma exclusiva al Parlamento autorizar gastos y cobrar impuestos.

Otros desarrollos importantes en Inglaterra, a partir de 1688, fueron los siguientes: a) se estableció la Lista Civil, separando los gastos de la Corona de los del Estado y limitando los primeros a un monto específico; b) después de 1760, el rey en turno cedió la mayor parte de los ingresos hereditarios de la Corona por un subsidio anual controlado por el Parlamento, y en los años subsiguientes se continuó haciendo cambios en los gastos de la Corona, hasta llegar al completo control financiero de ésta por el Parlamento; c) en 1706 se aprobó que las medidas o iniciativas para realizar gastos vinieran de la Corona —y de su gabinete—, que asumiría la responsabilidad del estado de las finanzas gubernamentales, y que el presupuesto, que todavía no existía en esta época, sería un documento ejecutivo; d) en 1787 un elemento importante se agregó a los ya existentes, y fue la aprobación del Acta de Consolidación de Fondos, que en realidad significaba un registro completo de todos los ingresos y gastos del Estado; e) el acta dio las bases para la contabilización de los recursos públicos, desarrollándose a poco un completo estado contable de las finanzas, que se publicaría anualmente a partir de 1802; f) fue 1822 el año en que el ministro del Tesoro presentó al Parlamento un documento —basado en el que ya se publicaba— para su conocimiento y acción correspondiente: el presupuesto inglés, con todas sus formalidades, había hecho su aparición.

Aunque estas peleas entre el rey y sus súbditos fueron largas y muchas veces fragorosas, y culminaron inclusive en luchas armadas, fue la Revolución Francesa la que dio margen a que el principio del control parlamentario sobre las finanzas se expandiera por todo el mundo. Fue el decreto de 17 de junio de 1789, que señalaba que ningún impuesto podría ser establecido sin el consentimiento de la nación, el que inició el control de ingresos y formó parte fundamental de las constituciones de Francia —y de todos los demás países—, a un grado que algunos tratadistas consideran como esencia del constitucionalismo el control de ingresos y gastos, que por cierto estos últimos, como en el caso de Inglaterra, lo fueron en un periodo posterior, siendo en 1817 cuando la Asamblea Nacional francesa determinó que los gastos que cada uno de los ministros realizaba no debían exceder de los que les fueran asignados. Fue 1831 el año en que dichas asignaciones fueron desmenuzadas hasta llegar al detalle, considerándose que la mencionada fecha señala que el control parlamentario sobre el presupuesto se había completado.

Ya desde 1815 el gobierno francés presentaba ante la Asamblea el proyecto de presupuesto, que al ser aprobado se transformaba en el Acta Financiera

del año. Como señala Burkhead, cuatro condiciones principales estaban vinculadas a este procedimiento: la anualidad del presupuesto; su aprobación anterior al principio del año fiscal al que se aplica; englobar todas las necesidades financieras para dicho año, y que se ajustara a la práctica financiera de que ninguna parte de las entradas estaría destinada a propósitos definidos, sino que todo el ingreso debía formar parte de un fondo consolidado, y los egresos tomados del mismo. Por ser de interés no solamente histórico sino operacional se señalan dos diferencias fundamentales entre los sistemas presupuestales de las dos naciones que han sido consideradas: en Francia, las decisiones sobre el presupuesto son tomadas por el gabinete en pleno, en donde el ministro de Hacienda es uno más de los miembros, mientras que el secretario del Tesoro inglés no sólo asume total responsabilidad en la preparación del presupuesto sino que, a través de lo que se ha dado en llamar "Control de la Tesorería", puede modificar los planes propios de los demás ministerios; la segunda diferencia estriba en el poder que posee la Asamblea Nacional francesa, que puede reformar, aumentar, disminuir y cambiar los gastos y los ingresos, y lo que ella aprueba, que excluye en forma expresa las transferencias, "no hay poder humano que lo cambie".

El conocimiento que en todo el mundo civilizado se tenía desde el siglo XII —por Inglaterra— del enorme poder que significaba el derecho a cobrar impuestos, derecho que fue denominado "atizador de opresiones" con toda propiedad, y en contra del cual se alzaron los hombres en forma individual y colectiva en miles de peleas, zafarranchos y batallas y que a partir del siglo XVII tiene su expresión más acabada en el presupuesto de gastos e ingresos de una nación, como Inglaterra y Francia por ejemplo, hace casi inconcebible que no haya llegado a los Estados Unidos hasta una fecha tan reciente como 1921. Naturalmente, la explicación general reside en el hecho de que al advenimiento de los Estados Unidos como nación, Inglaterra aún no había desarrollado en forma completa su sistema presupuestal, pero sí había trasladado sobre todo el control de los impuestos, a través de las asambleas respectivas, que en los Estados Unidos estaba en manos de un Comité de Medios y Formas que de hecho determinaba las entradas y las asignaciones de gastos, con la aprobación de las cámaras representativas, lo que realmente constituía un presupuesto congresional, mientras que el secretario del Tesoro presentaba su informe anual y un proyecto de estimaciones en el que se señalaban los requerimientos de los varios departamentos y agencias del Gobierno, que eran clasificadas y transmitidas al Congreso sin ninguna crítica o coordinación, puesto que el gabinete no tenía posibilidades de planeación financiera y el tesorero realizaba tareas burocráticas muy específicas.

Es evidente que los grandes beneficios que se obtenían en los países que usaban un plan financiero realizado por el Poder Ejecutivo, con la aprobación del legislativo, eran universalmente conocidos, pero además ese plan se estaba

transformando en un proceso, en una técnica de la cual no podía prescindirse si se quería que los actos del Estado no entorpecieran los desarrollos que en los aspectos económicos, políticos y sociales estaban ocurriendo en el mundo, bajo pena de sufrir retrasos o de no continuar progresando. El porqué el presupuesto no fue usado en los Estados Unidos en época más temprana lo explica A. Smithies, señalando que las prácticas administrativas habían hecho que el Congreso controlara al Ejecutivo por asignaciones altamente especificadas, *mejor* que por consideraciones basadas en un bien planeado proceso presupuestal; el segundo aspecto, muy importante, es que durante el siglo XIX los ingresos arancelarios fueron más que suficientes para cubrir los gastos del gobierno federal norteamericano, y si se considera que el presupuesto, como la economía misma, tiene su *razón de ser* en la escasez, se entenderá por qué en este lapso existió una tendencia degenerativa del proceso presupuestario y, por último, como un aspecto político interesante y tal vez peculiar de dicha nación, el Congreso tenía mayor interés en controlar al Ejecutivo que en promover su eficiencia, como lo demuestra el hecho de que dicho cuerpo legislativo casi nunca reviso en forma efectiva y sistemática las operaciones gubernamentales como resultado de la gestión del Poder Ejecutivo.

Por tratarse de un hecho económico insólito es interesante citar las palabras del presidente Cleveland, quien en 1887 dijo al Congreso que había un problema de las finanzas nacionales que demandaba "imperativamente" consideración cuidadosa e inmediata, pues al final del año fiscal habría un superávit de 140 millones de dólares; este exceso de recursos hacía florecer la irresponsabilidad y la extravagancia en el gasto público, además de la negra flor de la corrupción. Y estos hechos fueron los que dieron la base fundamental para la reforma que tendiera a la formulación de presupuestos, que en esencia significa un plan financiero propuesto por el Ejecutivo, donde balanceando los gastos e ingresos explica y fundamenta la razón de unos y otros; probablemente deban agregarse, como proyección importante para la promoción del presupuesto, sustanciales cambios políticos y administrativos en los Estados Unidos, con respecto al balance del poder entre el Ejecutivo y el Legislativo, con pocas pero importantes ganancias para el primero. Se ha citado ya que los Estados Unidos tal vez constituyan una excepción en cuanto a la formulación de presupuestos a nivel nacional, pues el movimiento para dotar de planes financieros a las unidades de gobierno se inició a nivel municipal, como un esfuerzo para mejorar la administración de esta entidad gubernamental y para acabar con el "gobierno invisible" que en las ciudades significaba el mando en manos de "jefes políticos" sin ninguna responsabilidad real por los desaciertos y corruptelas que formaban el corazón de la administración municipal. La Liga Nacional Municipal realizó un estudio que dio como resultado la publicación, en 1899, de la "Ley Modelo para la Corporación Municipal", cuyo impacto político trascendió a dichas entidades y se manifestó con gran impor-

tancia en la nación; como parte importante de este modelo se proponía la creación de un presupuesto cuya supervisión estaría directamente en manos del alcalde. W. F. Willoughby, quien sería miembro destacado de la Comisión Presidencial sobre Economía y Eficiencia creada en 1910 por el presidente Taft, señala con toda justicia que la recomendación que obligaba al alcalde a remitir al Consejo (municipal) el presupuesto anual de egresos corrientes, que podía ser reducido o eliminados algunos gastos, pero no agregados ni aumentado el total de ellos, que aunque era un paso en la dirección adecuada demostraba con toda claridad que en aquel entonces no existía una precisa concepción del funcionamiento de un presupuesto, que hubiera exigido que se hicieran recomendaciones para obtener los medios con los cuales hacer frente al financiamiento de los gastos propuestos, o un balance entre ingresos y gastos para mostrar el efecto de los gastos proyectados sobre la condición financiera del Gobierno, o una comparación entre gastos propuestos y realizados, de tal modo que el propósito del programa pudiera verse claramente.

La siguiente actuación, derivada de esta ley modelo, fue el establecimiento en la ciudad de Nueva York, en 1906, de la Oficina Técnica de Investigación Municipal (para mejoras), cuyo primer paso fue realizar estudios y tomar medidas para proyectar el presupuesto de la ciudad, y que en 1907 presentó el informe intitulado "Realizando un Presupuesto Municipal", que se refería específicamente al programa de asistencia y salubridad y cuya aceptación determinó que fuese extendido a otras actividades dentro de Nueva York y más tarde se extendiera a todas las ciudades de los Estados Unidos, en donde ya en los veintes la gran mayoría de ellas poseía un presupuesto bien integrado.

Como era de esperarse, el movimiento hacia la formulación de un presupuesto a nivel de los estados en la nación considerada tuvo básicamente los mismos problemas de la Federación, y algunos más específicos de su propia situación. Valdría la pena mencionar aquí que la demostración más palpable de la existencia del respeto al sistema federal de gobierno —en esa época— fueron precisamente estos movimientos hacia la racionalización y el buen funcionamiento, por lo menos financieramente, que significa el presupuesto, y que nacieron en cada nivel gubernamental en su propio contexto y por fuerzas muy específicas en cada uno de ellos, debiendo agregarse que esta tendencia proyectaba —en esos días—, con mejor administración, conservar la independencia que garantizaba el pacto federal a los niveles menores de gobierno, es decir, a estados y municipios de la Unión. Desde luego, el retraso en el control y uso eficiente de los recursos de los estados se debió a que dichos recursos no eran tan escasos, a que la autoridad en el manejo de los dineros públicos no residía solamente en el gobernador, sino que había otros funcionarios, específicamente en el campo fiscal, que eran electos en forma directa y que no dependían de dicho ejecutivo, como fueron el tesorero estatal y el auditor, y aun los jefes de departamentos específicos tampoco eran nombra-

dos por el gobernador, con la consiguiente dispersión del poder ejecutivo estatal, que por si fuera poco se enfrentaba al Congreso local —formado por dos cámaras— con sus comités y sus intenciones de controlar y aprobar en su caso los ingresos y gastos del Estado.

Para sobrepasar todos estos obstáculos a la instauración de un presupuesto que controlase gastos e ingresos en los estados, se necesitó la conjunción de varias fuerzas, tanto políticas como económicas, que aunque independientes una de otra empujaban en la misma dirección; en primer término, el “paraíso de los ingresos” tendía a desaparecer, al verse obligado el Estado a ceder cada vez más las entradas del impuesto a la propiedad a los municipios, y buscar nuevas fuentes de recursos; el segundo aspecto de importancia lo constituía la lucha contra el gobierno invisible, lucha en la que el sector privado, representado por asociaciones de causantes, organizaciones profesionales y cámaras de comercio, tuvo un lugar preponderante; y el tercero y no menos importante es que el desarrollo del país empujaba hacia reformas que, de no realizarse en forma pronta, atentarían contra la esencia misma del sistema de organización política y económica: la enorme preponderancia de la empresa privada y su cada vez mejor administración. Todo lo anterior culminó en que en Ohio, en 1910, se autorizó al gobernador, por medio de una ley, a que presentara un proyecto de presupuesto a la consideración de la Legislatura estatal; a Ohio siguieron California y Wisconsin en 1911, Massachusetts en 1912, y seis estados más en 1913, hasta remachar con Virginia, que en 1916 presentó un proyecto completo de presupuesto ejecutivo; y naturalmente, el movimiento se expandió con rapidez increíble a todos los demás estados.

El nivel más moroso en realizar la reforma administrativa para instituir un plan de gobierno que controlara gastos e ingresos fue el federal. Ya se mencionó que en 1910 el presidente Taft creó la Comisión para la Economía y Eficiencia, que es conocida como Comisión Taft, y aunque sus resultados prácticos no fueron sentidos de inmediato, ya que el informe del citado organismo se presentó en 1912 y a poco el presidente Taft fue derrotado en su intento de reelección, en realidad la reforma de 1921 está basada en las recomendaciones de la multicitada comisión, que además creó el clima favorable y las condiciones técnicas indispensables para que los grupos organizados y los individuos sintieran la necesidad inaplazable de un presupuesto ejecutivo. La Comisión Taft, de hecho, elaboró dos documentos que presentó el Ejecutivo a la consideración del Congreso, denominados “Economía y Eficiencia en el Servicio Gubernamental” y “La Necesidad de un Presupuesto Nacional”; Burkhead señala que ambos documentos fueron de gran importancia para la creación del presupuesto y también para implementar los procesos administrativos gubernamentales; fue la primera vez, dice el autor, que en la historia de los Estados Unidos se hizo un estudio detallado de la estructura organizativa del gobierno federal, así como una minuciosa información sobre diversos aspectos de los

gastos gubernamentales; pero lo más importante fue la presunción —que es determinante— de que el jefe del Ejecutivo acepta su responsabilidad de dirigir la planeación financiera y la administración de los “negocios gubernamentales”.

La comisión basó sus investigaciones en la organización y las actividades del gobierno federal, problemas de personal, prácticas y procedimientos gubernamentales, control de la contabilidad y registros financieros y los programas de ingresos y gastos de la Federación (presupuesto incipiente); los resultados, según Smithies, son las cinco proposiciones siguientes:

1. La formulación de un presupuesto ejecutivo general, con gastos e ingresos, basado no solamente en los reglamentos existentes, sino que debe incluir las consecuencias presupuestales de nuevas leyes de gastos e impuestos recomendadas por el presidente, y que las políticas que éste propusiera al Congreso fueran la parte central del proceso gubernamental.

2. La formulación del presupuesto, por cuanto a los gastos, debe hacerse en términos de programas o funciones, para dar al Congreso la oportunidad de estudiar y revisar ~~con mayor~~ detenimiento la clasificación funcional de dichos gastos. Se incluía una distinción entre egresos de capital y gastos corrientes.

3. Se consideraba indispensable una división entre los aspectos programáticos del presupuesto y los problemas de economía y eficiencia. El Informe sobre el Presupuesto del jefe del Poder Ejecutivo debía tratar por separado el programa financiero del Gobierno, la economía y eficiencia en las transacciones hacendarias, el programa general de gobierno y los proyectos de ley considerados necesarios para mejorar la economía y eficiencia en el funcionamiento del Estado.

4. La efectiva ejecución del presupuesto depende de arreglos que permitan el ejercicio de la discreción a los varios niveles de responsabilidad. Lo anterior implica cambios en el sistema de asignaciones del Congreso para otorgar al Ejecutivo los beneficios de las decisiones discrecionales, que darían oportunidad, además, de fijar responsabilidades en las fallas que se registraran.

5. La revisión sistemática del presupuesto, que se facilitaría bajo la dirección de la Tesorería, pero con miras a satisfacer directamente los requerimientos del Congreso.

Como señala A. Smithies, estas proposiciones, además de ser el fundamento para la creación de un presupuesto ejecutivo, reúnen los aspectos más importantes para la existencia de un adecuado proceso presupuestal; su bondad se demuestra señalando que sentaron las bases para todas las reformas que siguieron, y que aun señalan las direcciones precisas para las mejoras que todavía son necesarias. Desafortunadamente, como ya se anotara, las condiciones políticas hicieron imposible que los estudios de la Comisión Taft se aprobaran, y pasaron 9 años y la primera guerra mundial antes de que sus proposiciones fueran consideradas y aceptadas.

En realidad el *Decreto sobre Presupuesto y Contabilidad de 1921* —aprobado por el Congreso el 10 de junio de ese año— fue una aceptación tardía de las proposiciones de la Comisión Taft casi en todas sus partes, pero este éxito político se debe más a que se consideraba indispensable reducir gastos e impuestos y el arma conveniente por excelencia parecía ser el presupuesto ejecutivo; dicho decreto —*Act*— llevaba a su realización tres aspectos principales, como son la creación de la *Oficina del Presupuesto*, la obligación presidencial de formular y presentar, para su aprobación por el Congreso, un *presupuesto*, y crear la *Oficina General de Contabilidad* gubernamental, a las órdenes del *contralor general*.

La Oficina del Presupuesto, que constituye la mayor innovación dentro de todo este complejo administrativo y político, depende directamente del presidente, y su jefe es designado por éste sin ninguna interferencia; su acción específica es preparar el presupuesto, y tiene poder suficiente para ensamblar, correlacionar, revisar, reducir o aumentar las estimaciones de los departamentos y organismos que forman el Gobierno, así como estudiar dichos departamentos y organismos para habilitar al presidente a señalar los cambios que deben hacerse en la organización de actividades y métodos, asignaciones, determinación de actividades a ciertos servicios y reagrupamiento de los mismos. Como se observa, la relación de la Oficina del Presupuesto con los diferentes departamentos e instituciones oficiales consistía en actuar como delegada del presidente, con plenos poderes; la excepción la constituye la Tesorería, a la que se asigna responsabilidad completa sobre estimaciones y políticas de ingreso, para enviarlas al jefe del Ejecutivo, así como recomendarle medidas para disponer del superávit o financiar los déficit; en esta tarea el director del presupuesto pone a disposición del secretario del Tesoro toda la información importante que tenga en su oficina.

La teoría del funcionamiento y los organismos adecuados existían, y para que dieran los resultados apetecidos y esperados sólo faltaba la acción coordinada e inteligente del hombre. Hasta el advenimiento a la presidencia de F. D. Roosevelt la Oficina del Presupuesto continuó cediendo el control y la planeación al Congreso; fue en 1933 cuando se presentó de hecho el primer presupuesto ejecutivo, aceptándose con todas sus consecuencias el Decreto sobre Presupuesto y Contabilidad de 1921. Como señala Smithies, el establecimiento de la Oficina Ejecutiva del Presidente en 1937, como resultado del Decreto de Organización propuesto por la Comisión Presidencial de Administración instituida en 1937, puede ser considerado como otra reforma presupuestaria, pues la oficina encargada del mismo fue ampliada y reorganizada, y además se crearon otros dos organismos: el *Consejo Nacional de Seguridad* y el *Consejo de Asesores Económicos*, que tenían intervención en la formulación del presupuesto, pero no líneas claramente definidas de responsabilidad. La ampliación de la Oficina del Presupuesto en cinco divisiones señala claramente sus funcio-

nes y responsabilidades: la División de Estimaciones, que ejercía la función tradicional de la preparación del presupuesto y el prorrateo de las asignaciones; la División de Administración (*and Management*), para efectuar las funciones administrativas de la Oficina; la División Fiscal, que estudiaba el impacto económico del presupuesto, consideraba los aspectos económicos de programas particulares, realizaba estimaciones sobre tributos y redactaba el mensaje presupuestal; la División de Referencia Legislativa, que efectuaba la función que su nombre indica, y la División de Normas Estadísticas, que cumplía funciones de coordinación de la información estadística gubernamental y formulaba y contestaba cuestionarios.

La Comisión Hoover (Comisión para la Organización de la Rama Ejecutiva del Gobierno), en 1949 y 1950, presentó una serie de recomendaciones para subsiguientes reformas del Poder Ejecutivo, y puede afirmarse apropiadamente que el presupuesto ocupaba la parte central de los esfuerzos de dicha comisión, señalando como parte importante que la presentación del presupuesto debería basarse en actividades, proyectos y funciones, designándose como "presupuesto funcional" o por actividades, y también "presupuesto por programa", considerándose esta presentación como obligatoria, pero sin excluir otras clasificaciones presupuestales.

En realidad, desde el punto de vista histórico, los desarrollos fueron importantes a partir de la Revolución Francesa en todo el mundo; aunque ciertos procedimientos fueron conocidos y usados en Prusia en el siglo XV, y extendidos en 1688 al resto de Alemania, los presupuestos completos apenas fueron usados a principios del siglo XIX, y publicados en Prusia en 1821. En Austria, en 1766, se adoptó un sistema presupuestal en el sentido de un informe anual de la Corona sobre sus ingresos y gastos, pero en realidad es a partir de 1919, con la salida de los Habsburgo, cuando se inicia la presentación de un presupuesto ejecutivo con aprobación del Poder Legislativo. Esta situación puede ampliarse a los demás países, con ligeras variantes que no modifican el planteamiento general.

Definiciones. El presupuesto ha sido definido por René Stourm --dice W. F. Willoughby-- como un documento oficial que contiene un plan, preliminarmente aprobado por el Ejecutivo, de ingresos y gastos públicos. Esto, que en términos técnicos constituye la formulación del presupuesto, no deja satisfecho al autor mencionado, quien dice que más que una definición es una descripción, aunque satisfactoria, de lo que constituye físicamente el presupuesto, pero deja fuera su significado real, ya que constituye el documento más importante para establecer la administración de los aspectos financieros del Estado. Esta administración está basada en un continuo eslabonamiento de operaciones, claramente divididas y diferenciadas, empezando con la *formulación*, que puede delimitarse como la estimación de necesidades que exigen gastos, y de las entradas para cubrirlos; posteriormente el documento va al

Poder Legislativo, donde se le otorga la *autorización* a través de decretos de apropiaciones, para devolverlo al presidente y que éste lleve a cabo la *ejecución*, de acuerdo con el documento original modificado por el Congreso; y ya realizadas las operaciones, funciones y gastos determinados por el presupuesto, los datos así registrados son examinados por el contralor general, por medio de la Oficina General de Contabilidad, para asegurarse de su exactitud y ver que correspondan a los hechos tal como sucedieron, y que se encuentren estrictamente apegados a lo señalado por la ley. Los datos así obtenidos sirven para dos propósitos: uno, información general de los ciudadanos interesados, y el otro, dar bases para la realización de nuevas estimaciones, que servirán para el año siguiente en la elaboración del proyecto de presupuesto, empezando de nuevo a girar el molino.

Esta versión simplificada de lo que es un presupuesto considera, sin embargo, que éste es más que una proyección de percepciones y egresos, constituyendo un documento determinante para el jefe del Ejecutivo, a quien da la información más importante para conocer la marcha de los negocios gubernamentales, presentar ante quien debe juzgar de sus actos —el Congreso— un informe completo sobre como ha administrado, tanto él como sus subordinados del Poder Ejecutivo, los recursos que les fueron entregados en custodia y los asuntos que se derivan de lo anterior y que son de su competencia, de donde se llega, además, a la situación en que los gastos y entradas dejan el tesoro público, y por último, como ya fue señalado, las bases para formular un programa de trabajo para el año próximo, considerando dentro de él el financiamiento para la ejecución de dicho programa.

La accesibilidad —fácil comprensión— constituye uno de los objetivos más importantes del presupuesto, y esta admisión del plan primario que dicho documento representa está basada en que debe unir todos los hechos que signifiquen entradas y salidas de numerario, y los efectos, presentes y futuros, que ello tenga sobre la entidad que recibe el efectivo y los valores y hace los desembolsos —la tesorería—; debe considerar lo que se hizo en años anteriores y relacionarlo con el presupuesto autorizado que constituye el futuro, así como confrontar entradas y salidas —presupuesto de caja— y contrastar recursos y obligaciones, de modo que permita formarse una idea bastante aproximada del problema que constituye financiar al Gobierno en el lapso de un año y encontrar una relación entre las necesidades totales y la forma de cubrirlas.

Al decir que el presupuesto es un documento preliminar podría definírsele como la anticipada planeación de gastos e ingresos, siendo este plan necesario porque el mundo económico funciona cuando existe escasez, es decir, cuando los factores de la producción y los bienes en general no son suficientes para cubrir todas las necesidades y hay que optar por las más importantes; en este sentido, el presupuesto gubernamental puede asimilarse al principio de mercado, en el que, siendo escasos, se racionan los factores de producción y mer-

cancias entre usos competitivos. La base técnica —en el sentido de racionalidad política y económica— de esta asignación es obtener el máximo de la satisfacción derivable de los bienes y servicios económicos que posee una comunidad. Lo que en estas páginas es denominado el principio o mecanismo de mercado funciona sobre la base de que concurren al mercado demandantes y oferentes, y que al llegar a un acuerdo sobre el precio a que se van a realizar las transacciones determinan el racionamiento, que por supuesto tiene como base los ingresos y los gastos de los consumidores.

El Gobierno modifica este sistema de asignación, sustituyendo un monto determinado de opción individual por colectiva, por medio de su presupuesto, teniendo esta sustitución el límite ya conocido de comparar los beneficios de una unidad monetaria más agregada a los servicios públicos, en los sacrificios que provocará en los contribuyentes al bajar el consumo privado. Además el Estado, al tomar una decisión semejante entre gasto privado y servicios públicos, debe considerar el costo alternativo o de oportunidad, aspecto complejo, pues requiere una valuación adecuada de dicho costo de oportunidad, considerando una lista muy larga de bienes y servicios financiados por el Estado y comparándola primero entre sí, es decir, jerarquizando los gastos públicos para conocer cuáles deberán considerarse primero, y luego enfrentando estos bienes y servicios públicos con la relativa satisfacción de los producidos en forma privada, y la cantidad de estos últimos que es necesario eliminar para hacer factible la producción de los gubernamentales. Sólo este problema da una idea bastante aproximada de la complejidad de las decisiones presupuestales, que se torna palpablemente monstruosa si se le agrega el número de unidades gubernamentales que existen en algunos países, como son la Federación, los estados, los municipios y las empresas del Estado.

Con la definición —o definiciones— del presupuesto ya señalado puede considerarse que se pretende obtener una relación de fines a medios entre gastos planeados e impuestos necesarios para financiarlos. Un objetivo inicial, y muy importante, sería dar, como lo dice la multicitada definición, una perspectiva general y anticipada al Gobierno, pero no solamente a él, sino también al sector privado, de gastos e ingresos, para que en función de las metas de la comunidad puedan valorar dicho plan financiero gubernamental; esto último determina que los ciudadanos pueden realizar sus propias evaluaciones acerca de si el sacrificio en que incurrieron al pagar impuestos tiene su contrapartida en las satisfacciones que obtienen de la producción gubernamental de bienes y servicios; naturalmente que estas posibilidades de valoración dependen del presupuesto mismo y de su forma de presentación; así, un documento que no tenga mucha amplitud y que represente una unidad administrativa no muy grande da mayores facilidades al público para entenderlo y discutirlo, aunque en la realidad la situación es la contraria, pues las entidades gubernamentales tienden a ser mayores y más complejas, lo que no permite una fácil compren-

sión de su presupuesto, a pesar de los esfuerzos constantes de las autoridades encargadas para encontrar fórmulas que permitan una presentación del documento accesible, en varios de los más importantes aspectos del mismo.

Aspecto económico del presupuesto. Otra delimitación del presupuesto la da A. Smithies cuando señala que este documento puede determinarse como el arte de vivir en una economía de restricción, y que cuando no existe esta situación, es decir, cuando deja de haber escasez o se encuentran recursos sin ocupación, el racionamiento de medios escasos a través del presupuesto cesa de funcionar. Pero no solamente el presupuesto sino la vida económica misma dejan de ser racionales. "El objetivo del Gobierno, a través de su presupuesto o de otras medidas, deberá ser siempre asegurar que prevalezca una condición de escasez. La actividad económica deberá ser incrementada siempre hasta el punto en que esté limitada por algún factor escaso." Estos factores pueden ser mano de obra, bienes de capital o dependencia del extranjero. Pero que quede claro, afirma Smithies, que es la escasez la que determina una conducta racional del ente económico y el uso adecuado y la aplicación del principio del presupuesto.

Aunque un presupuesto gubernamental moderno es forzosamente activo en el sentido de que es un programa de acción y de movimiento inexorable, puede concebirse que exista un presupuesto pasivo, que podría ser el mundo económico clásico, o el de un pequeño país de esos que parecen de opereta, y también en el sector privado, un artesano, agricultor o comerciante que producirá o venderá lo mismo este año que el anterior. En el mundo de los libros de los economistas ingleses —pues al parecer en la realidad las cosas no eran tan sencillas— el "dejar hacer, dejar pasar" significaba que los gobiernos restringían sus actividades y trataban de que estas restricciones llegaran a grados inauditos, a funciones esenciales en las que la inclusión del servicio de correos se consideraba atentatoria a la libertad de empresa; en este clima, si existió en tal magnitud fuera de los libros de economía, la pasividad del presupuesto se reflejaba en que debía ser equilibrado, cobrar los menos impuestos posibles y procurar ser invisible —menos en la protección al comercio, en las conquistas territoriales y en otros tipos de guerra—; en resumen, existía presupuesto pasivo, aunque no pueda afirmarse que este presupuesto careciera de política.

La importancia del presupuesto desde el punto de vista económico consiste en que para cualquier organización pública o privada que tenga por objeto una actividad económica, el documento de referencia es el resultado de fuerzas que en determinado momento se equilibran, tomando decisiones que implican gasto, o mejor dicho, costo, porque fundamentalmente toda actividad, sobre todo si es gubernamental, significa necesariamente una erogación, un costo. Como ejemplo puede tomarse el de la educación, cuya relación costo-resultados puede considerarse definitiva, ya que del número de maestros, de sus sueldos y de las instalaciones escolares depende el nivel —bajo o alto— del factor

humano, ya no sólo como elemento de la producción sino la existencia de las instituciones mismas que caracterizan a una nación. Otro aspecto está constituido por los problemas de la contaminación, donde la relación no es tan simple, pues se enfrenta la destrucción del cauce normal de la naturaleza con la creación de industrias, y aunque no existe duda sobre qué debe prevalecer, el costo que para el Estado representan, y aun para la propia industria, las restricciones que deben imponerse para impedir la devastación del medio ambiente natural, es incalculable.

Otra razón de la preponderancia del presupuesto como plan de gobierno es que señala objetivos —grandes y pequeños— para llegar a los cuales se necesitan recursos, es decir, considerar los costos en que se incurrirá para llegar a las tales metas, y esto, como ya queda dicho, implica la toma de decisiones. Smithies señala tres pasos necesarios, cualesquiera que sean las dificultades de dichas decisiones: 1) señalamiento de los objetivos de política económica más importantes que el Estado se haya impuesto; 2) evaluación de las erogaciones por realizar para alcanzar cada una de estas metas, en varias posibilidades; 3) una medición aproximada de las aptitudes e intenciones de la comunidad para hacer frente al egreso total que implica el programa de gobierno. Los objetivos o metas que preocupan a los gobiernos modernos, y que hacen tan difícil su tarea, pueden numerarse en grandes capítulos como son la distribución del ingreso, la asignación de recursos productivos, el empleo completo, la estabilidad y el desarrollo económico, y dentro de estas formulaciones gigantescas, la educación, la salubridad, la industrialización, la paz —defensa— y la elevación, en general, del nivel de vida del ciudadano.

Esta proyección de los objetivos que realizan los gobiernos está en relación directa con la constitución de los mismos. Un país con una dictadura o sin un juego efectivo de las fuerzas democráticas puede decidir sus metas tomando seguramente en cuenta, primero, la permanencia en el poder; una nación donde existe una sociedad democrática determina sus objetivos a través de una serie de organismos en los que están representados un sinnúmero de intereses y que inclusive, como sucede en Inglaterra, puede significar un cambio en los dirigentes gubernamentales. Entre estas dos posibilidades extremas existen muy variadas fórmulas para que los países tomen decisiones y determinen los objetivos económicos que serán más importantes para su sociedad. Las metas señaladas y la medida en que serán alcanzadas, su interrelación e inclusive la posibilidad de eliminarlas en un momento dado están en relación directa con su costo. Volviendo al mundo de los clásicos, tanto por su teoría como por el aspecto práctico de lo poco que gastaban y cobraban los estados de los siglos XVIII y XIX, es evidente que quien administraba los dineros parecía más bien un cancerbero que un técnico, pues se le escogía entre los que desde su infancia tenían un vocabulario reducido a la palabra “no”. Como dice el autor mencionado en este contexto, los ministros de finanzas y quienes de ellos de-

pendían ganaban sus medallas frustrando la ley de Parkinson. Este segundo paso, que se refiere a la decisión de qué objetivos perseguir y en qué medida, es tan importante que existen cuatro técnicas especiales que se estudiarán en su momento y que son las llamadas presupuestos *por función, por programa, por inversión, y económico de la nación*.

El tercer aspecto, o sea el convencimiento de la ciudadanía de que el presupuesto del Gobierno refleja los objetivos más valiosos económicamente atendibles y realizables dentro de la comunidad en cuestión, debe tomar en cuenta varios problemas que por su naturaleza no sólo son económicos; entre ellos está el aparato que cobra impuestos, el sistema de gravámenes imperante, su respuesta —flexibilidad— a cambios en los gastos e ingresos, la resistencia de los grupos económicamente poderosos y organizados a pagar más tributos, y la respuesta general del ciudadano común y corriente a los programas gubernamentales. En última instancia, la problemática consiste en que el Estado debe encontrar los medios para persuadir a unos y obligar a otros a admitir que lo que propone vale el costo de realizarlo.

Dentro de condiciones ideales los ingredientes esenciales del proceso presupuestal pueden ser agrupados como sigue:

a) Se trata, primero, de conocer —si ello es posible— la importancia relativa de gastar dinero, en montos variables, en los varios objetivos escogidos, y saber si pueden ser precisados los mayores o menores beneficios que pueden obtenerse. Para un nivel total de gastos puede encontrarse la mejor combinación de los varios programas.

b) Conocido el efecto de varios tipos de egresos en los diferentes programas y sus diferentes combinaciones, el Gobierno puede formular una serie de presupuestos hipotéticos óptimos, en los cuales las mezclas entre las diversas metas, por ejemplo, educación y salubridad, cambiarán de acuerdo con la magnitud del figurado presupuesto. También presentarán diferencias materiales notables entre diversos países.

c) El problema de los recursos para hacer frente a cualesquiera de estos hipotéticos presupuestos lo determina el Estado considerando —y aplicando— la política económica que menos perjuicios cause a la comunidad, y una de las medidas que podría usar es contrastar el costo, en término de bienes privados, de cualquiera de estos figurados presupuestos.

d) En este punto se considera, en realidad, lo dicho en los anteriores tres, que si se aplican permiten al Estado confrontar los gastos y los beneficios que se derivarían de los mismos con el costo de ellos, y como consecuencia encontrar el presupuesto que mejor se ajuste a sus necesidades, entre los varios formulados.

Como un punto más, aunque no sea señalado específicamente, puede citarse la práctica, en el proceso presupuestal, de diferenciar la política del presupuesto —señalar objetivos y su evaluación— de su financiamiento; esta situa-

ción no ha seguido caminos similares en los diferentes países, y los ejemplos de la Gran Bretaña, Francia y los Estados Unidos demuestran las enormes diversidades que existen en la formulación del presupuesto y en su aprobación, pues desde Francia, en la cual el elaborador del presupuesto, el ministro de Hacienda, es uno más de los miembros del gabinete a la hora de aprobar o realizar enmiendas en su plan original, y sufre todas las modificaciones que el Poder Legislativo considere prudentes, pasando por los Estados Unidos, en donde la Oficina del Presupuesto proyecta el plan bajo órdenes directas del jefe del Ejecutivo, en estrecho contacto con el secretario del Tesoro en lo que respecta al financiamiento —más bien como órgano de consulta—, y al presentarlo a las cámaras legislativas, que pueden distorsionar esta casi unidad entre política del presupuesto y su financiamiento, modificando completamente el plan, y entonces el problema es considerar esta nueva política y tratar de asociarla a su financiamiento, hasta llegar a Inglaterra, en donde la responsabilidad del ministro del Tesoro o *Chancellor of Exchequer* en la elaboración y aprobación del presupuesto —en el gabinete— es casi absoluta, para ser enviado al Parlamento, que sólo tiene dos alternativas: o lo aprueba o cesa al gobierno en el poder.

Existe un proceso presupuestal que algunos denominan “tradicional”, pues vuelve a introducir los conceptos de lo clásico más bien en su aspecto práctico, ya que se trata de estados que gastan relativamente poco y en los cuales las diversas oficinas gubernamentales realizan funciones específicas y claramente delimitadas. El ejército, en un país relativamente pequeño o sin vecinos *contagiosos*, tiene 50 000 hombres, con armas y unidades bien definidas y con requerimientos absolutos y precisos. Los elaboradores del plan revisarían las estimaciones de cada uno de los departamentos y agencias, rebajarían algunas y, basadas en los ingresos de años anteriores y en un sistema fiscal que cambia poco, tendrían resuelto el problema del financiamiento; esto, dice A. Smithies, sería un caso especial y primitivo de la muy compleja teoría general del presupuesto, como se le entiende en una nación industrial moderna. Sin embargo este caso especial, aunque un poco más sofisticado, podría seguirse aplicando si se encontrara alguna fórmula para medir en términos cuantitativos precisos ciertos programas del Gobierno —es obvio que se habla de países avanzados—, como educación, defensa y bienestar; pero la realidad es que la medición física de los programas más vastos del Gobierno está fuera de toda posibilidad que tenga sentido, haciéndose más utópica si se incluye la medida de lo social.

Parecería ser que estas tremendas complicaciones cualitativas y cuantitativas están presionando hacia la unificación de la política presupuestal y de su financiamiento y, lo que es más grave aún —en el sentido del juego de la democracia—, la *autorización* ya tiene poco campo en donde ejercer su criterio, si se considera que los aspectos técnicos de muchos programas gubernamenta-

les son tan complejos que para juzgarlos se requiere una capacitación de alto nivel. La recomendación que se hace a quienes determinan la política presupuestaria es que realicen experimentos, tanto intelectuales o teóricos como prácticos, con el sistema de medir los beneficios de gastar dinero en forma alternativa; considerar el cambio de gastos en educación hacia la salubridad o la seguridad social, y medir, aunque sea en forma rudimentaria, estos usos alternativos dentro de las áreas señaladas. Pero si estas mediciones casi se encuentran en los linderos de lo imposible, aun intelectualmente no serían practicable si no se introduce el denominador común que es el dinero; esto ya implica financiamiento, y es así como, tras esta puerta técnica, la política presupuestal se introduce en el campo, muy acotado, asignado al mencionado financiamiento. Sin embargo, a pesar de esta tendencia, que parece irreversible, la distinción entre política presupuestal y financiamiento se sigue presentando y acarrea para los grandes y vastos programas del Gobierno dificultades técnicas, económicas y sociales, por lo que a la lucha para eliminar esta división debe agregarse el uso de técnicas suplementarias que, aún no desarrolladas totalmente, permiten adecuada planeación y uso de recursos en áreas restringidas del presupuesto; estas técnicas, ya mencionadas, se refieren a los llamados presupuestos por función, por programa, de inversión, y a la evaluación total del impacto presupuestal a través del presupuesto económico de la nación.

Considerando los dos pilares en que se basa el presupuesto, éstos han dado lugar a dos normas simples para calificarlo en su totalidad y determinar si "vale lo que cuesta". La primera señala que los gastos totales del Gobierno deben ser cubiertos por lo que se podría definir como entradas ordinarias, que son los impuestos; esta regla se aplica —o se trata de aplicarla—, en los Estados Unidos y los países donde los egresos públicos no son muy grandes y se tiene poca experiencia con empresas del Estado; la segunda norma consiste en que las erogaciones corrientes deben ser iguales a la tributación, mientras los gastos de capital serán cubiertos por medio del empréstito gubernamental. Estas reglas, que también forman parte de la tradición presupuestal, naturalmente son olvidadas en épocas de anormalidad —guerras, depresiones— y aunque, como ya se dijo, pueden servir aun para grupos políticos complejos, y de hecho así es, los países en desarrollo y los que enfrentan turbulencias políticas recurren a la teoría económica moderna, específicamente a la macroeconomía, con el objeto de proyectar los efectos totales del presupuesto en la economía de la nación, y para ello recurren a las grandes cifras de la ciencia —ingreso nacional, producto nacional bruto, producción de bienes de capital, circulación monetaria, consumo global, y otros— y ya se ha hecho común que junto al presupuesto se presenten en forma física estas magnitudes, para que quien revise la elaboración presupuestal con ojo crítico, tenga a la mano los datos que se tomaron en cuenta para formularlo. Naturalmente que esto está

involucrado en las grandes erogaciones que realiza el Estado moderno en todo aquello que tiene como objetivo final elevar el nivel de vida de las grandes masas de la población.

De lo anterior puede resultar una tercera norma, ésta sí muy moderna, que dice que el financiamiento de los gastos gubernamentales toma en cuenta solamente los efectos que desea producir en el sector privado, ya sea en su inversión o en su consumo.

Considerando de nueva cuenta la posible formulación de presupuestos hipotéticos —que permitan, en circunstancias dadas, escoger el más adecuado—, puede afirmarse que tomando en cuenta que los actos económicos gubernamentales podrían ser expresados en términos cuantitativos, y que recurriendo a las tasas de sustitución entre varias actividades puede elaborarse un *mapa de preferencias*, al que deben agregarse los costos relativos de dichas actividades, desembocando entonces en una serie de dichos presupuestos hipotéticos. El siguiente paso sería usar la información que se tiene para elaborar *números índice*, tanto de bienes públicos como privados, y con ello, y a través de una *familia* de curvas de indiferencia, trazar otro mapa de preferencias que tenga como propósito relacionar bienes públicos con privados y definir la tasa —con la información del costo— a la cual pueden intercambiarse bienes privados por públicos; esto llevaría finalmente al presupuesto óptimo. Smithies dice que “bajo estas circunstancias puede haber una clara división del trabajo entre los *formuladores de la política*, que determinan las curvas de indiferencia, y los que *elaboran los presupuestos*, que trazan las curvas del costo y realizan las computaciones”.

Lo anterior parece indicar que la elaboración de los *números índice*, con ser compleja, no es tan difícil, y que una vez obtenidos su uso no deja lugar a dudas; ambas cosas son simplificaciones de la realidad. En la práctica, “fabricar” dichos números índice presenta tremendas dificultades, y ya conseguidos, la relación que tienen con lo que se supone que deben indicar está sujeta a cambio: el número índice de defensa depende enteramente de lo que haga o gaste el enemigo potencial, y el de la salubridad está en relación directa con la incidencia de cierto tipo de enfermedades epidémicas. El resultado es, pues, que se vuelve a lo tradicional, en que los juicios emitidos por individuos serán los prevaecientes, quitándose a los números índice el “aire” de objetividad con que se les considera. Sin embargo no sería justo descartarlos, pues su proyección en muchos programas restringidos sería de gran utilidad, sobre todo para resolver ciertos “elementos programáticos” y algunos otros problemas económicos. Lo importante es, pues, emitir juicios que sean acertados y, básicamente, que tomen en cuenta la necesidad de optimización, trabajando con las alternativas puestas a su disposición para medir el dinero gastado en varias direcciones, en la forma más adecuada posible.

En términos de curvas de indiferencia y de mapas de preferencias, éstas

pueden establecerse tomando como base la comparación de los montos erogados en varios programas del Estado, entre las cantidades gastadas en inversiones privadas diferentes y la consideración del programa general de gobierno, con lo que se llega a determinar que "fabricar" la política presupuestal y financiarla son funciones inseparables.

Todo esto hace desembocar en la teoría standard del comportamiento del consumidor, la cual, ligeramente modificada, puede ser útil como punto de referencia para la toma de decisiones. Si un consumidor, dice Smithies, puede ser capaz de escoger entre jamón y tocino, probablemente no pueda establecer tan fácilmente su preferencia cuando se trata de escoger una casa habitación; lo probable es que ocurra al arquitecto, solicitándole una serie de proyectos dentro de un presupuesto limitado, pues seguramente él no conoce con precisión qué tipo de casa desea, aunque al inspeccionar las alternativas escoja el plan que más le guste. De esto concluye Smithies que *la ciencia económica debería tratar no solamente la asignación de recursos escasos entre usos alternativos, sino el descubrimiento de usos alternativos a los cuales los escasos recursos pueden ser aplicados.*

Aspecto político del presupuesto. Ya ha sido señalado que las características esenciales del presupuesto, los objetivos o metas que se fija y la toma de decisiones para llegar a dichos objetivos dependen de la organización política que tenga la nación en donde este plan gubernamental funcione. Si se trata de un Estado en el que la voluntad de una persona es determinante, entonces los objetivos y los recursos asignados para llevar a cabo, aun cuando sigue tratándose de un acto político, representarán la opinión de un solo individuo o de un pequeñísimo grupo; ésta es, pues, la posibilidad más primaria de considerar el contenido político del presupuesto, que a medida que intervienen más individuos y organismos se va complicando, hasta llegar a lo más complejo, que es el proceso presupuestal en una sociedad democrática; y la referencia es específica a la política, pues es por medio del proceso político como se distribuyen recursos financieros, lo que sería otra forma de concebir al presupuesto.

Podría considerarse que al señalar el aspecto económico del presupuesto, que fundamentalmente consiste en *formular* objetivos y tomar decisiones, se está en la primera etapa presupuestal, que es *elaboración* o *formulación* del mismo; al hablar de condiciones políticas específicamente se entra en la segunda etapa de dicho proceso, que es la *autorización* del presupuesto, en donde el conflicto sobre cuáles intereses o preferencias deben prevalecer se muestra en su mayor intensidad, reflejando el presupuesto ya autorizado los resultados de esta lucha. La tercera y cuarta etapas, que son la ejecución y la revisión presupuestal, se introducen en los terrenos del aspecto administrativo, que se estudiará más adelante.

De lo que se ha dicho con respecto a la historia del presupuesto es fácil deducir que en épocas lejanas existieron formulaciones presupuestales más o

menos adecuadas, pero lo que fue un proceso relativamente reciente es la existencia de organismos representativos y democráticos que controlaran en nombre de la comunidad estas elaboraciones; es decir, organismos políticos que aprobaran o descalificaran dichas formulaciones, haciendo prevalecer los intereses que ellos representaban, que debían ser los del pueblo. Es en este sentido que se habla del “poder de la bolsa” (*power of the purse*), que significaba evidentemente poder político; en otro sentido, y dado que existen algunas dudas sobre cuándo se debe aplicar la palabra presupuesto al plan financiero gubernamental, el presupuesto enviado al Poder Legislativo para su aprobación debía denominarse *económico*, siendo presupuesto *político* el aprobado por las cámaras legislativas.

La regla de oro del proceso político presupuestal es que si un plan financiero gubernamental ha sido aprobado —*autorizado*— una vez, se vuelve precedente definitivo para los sucesivos actos políticos de aceptar otro presupuesto; esto está basado en el hecho de que permite a los grupos organizados y a los legisladores conocer los efectos de lo que propugnaron unos y aceptaron otros, y si no son definitivamente malos dichos resultados, amplía las posibilidades de que sea realizado de nuevo.

Evidentemente el primer aspecto técnico a que se enfrentan quienes autorizan presupuestos es la información tanto del documento en sí como de los intereses de otros grupos y de las posibilidades de combinar realidades, deseos, intenciones, decisiones, y el conocimiento de los programas que van a considerar. Wildavsky señala que en la medida en que cada participante actúa sobre el presupuesto conoce los deseos de los otros actores y manifiesta sus propias preferencias, emergiendo el documento como resultado de múltiples comunicaciones y de información que genera cada uno de los participantes y que le es devuelta tamizada por las opiniones de todos. Esto es más bien práctico, pues aunque se han hecho intentos de crear una teoría general y los logros no son de despreciar, en realidad en la literatura del tema, como lo afirma el autor citado, se deja sentir, en el tono y en el contenido, una proyección normativa muy clara: del trabajo clásico de Stourm en 1889, pasando por Willoughby (1918 y 1927), Buck (1929 y 1934), Smithies (1955) y Burkhead (1956), entre otros, hasta los trabajos más recientes (sobre todo los dos publicados por la *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, que aquí se citan y se usan), y de hecho, como toda la economía pública, la formulación de teorías, muy abundante, está mediatizada por el aspecto normativo, como ya se ha dicho. Sin embargo, toda esta tendencia hacia lo normativo tiene la cualidad de demostrar que en materia presupuestal, a pesar de las aparentes diferencias en forma y estructura, existen grandes uniformidades entre los diversos sistemas de muchos países.

Al considerar las alternativas que se presentan a los participantes de las decisiones presupuestales, tomando en consideración, naturalmente, las pre-

siones de grupos e intereses, en los cuales habría que incluir las propias agencias o departamentos gubernamentales, al realizar sus cálculos deben tomar en cuenta la identificación de los problemas, su división en dimensiones manejables, su relación, ya en este caso, entre las diversas partes en que se han desmenuzado los problemas y la que existe entre estos mismos; después escoger lo que es importante y lo que, aun sin serlo, debe tomarse en cuenta. Aquí se vuelve a lo que ya se señaló en el aspecto económico, y es que los cálculos por realizar para la toma de decisiones son de una complejidad extraordinaria, agravados porque en cualquier organización importante el número de hechos por considerar es de gran cuantía, y en su mayoría de alta dificultad técnica, y que además en el aspecto político ocurre lo mismo que en el económico: que existe muy poca teoría, o casi ninguna, en muchas de las áreas de la ciencia, que permita adoptar una actitud objetiva hacia las alternativas, escogerlas y saber que las consecuencias serán las previstas. Wildavsky afirma que la habilidad del hombre para realizar cálculos está severamente limitada, que el tiempo de que dispone es poco, y que el número de cosas o materias que puede albergar una mente al mismo tiempo es reducido en exceso en relación con el problema —o los problemas— por resolver, y que fuera del proceso político general no se ha encontrado un camino aceptable para comparar y evaluar las posibilidades de los diversos programas, para diferentes individuos, cuyas preferencias cambian en forma e intensidad.

Esto se resuelve por medios prácticos y por métodos y medios que reducen lo complejo a lo simple. Así, quienes toman decisiones presupuestales recurren a expedientes tales como pequeños movimientos en ciertas direcciones, información más o menos nebulosa sobre alguna de sus preferencias, realizan algunas acciones sobre aspectos simples que les es fácil delimitar, tratan de conocer y juzgar la capacidad de los individuos encargados de los programas, en las diferentes agencias o departamentos del Gobierno, usando también, en ocasiones, el recortar las apropiaciones para observar qué tan fuerte es la reacción de las dependencias y de los grupos de presión, lo que les permite conocer si la reducción fue más allá de lo necesario. Estas y otras tretas les permiten acumular experiencia, conocer la opinión de muchos grupos por la retroalimentación de informaciones sobre sus posibles decisiones y, naturalmente, considerar las consecuencias, existiendo innumerables ejemplos de éstos y otros expedientes para la toma de decisiones.

Si se considera la regla de oro para la toma de decisiones —los presupuestos anteriores, o mejor dicho, el del año pasado, que sirve de base para el siguiente— y se agrega que por lo menos en los Estados Unidos estos documentos no sufren una revisión total y completa, sobre todo en desmenuzar los programas presentados para contraponerlos con otras alternativas posibles, y se considera el método de incrementación que determina cambios en aumento generalmente, o decrementos —muy pocos—, puede afirmarse que se ha hecho un retrato,

ciertamente un tanto tosco, de lo que es un presupuesto. Dentro de esta presentación cabe citar tres aspectos: los compromisos de largo alcance están incluidos; los programas obligatorios deben continuar y, por último, con respecto a los programas nuevos —en cada año algo se termina y algo se emprende—, cuya inclusión es inevitable, su selección depende en cierta medida del apoyo político que posean. Consecuentemente —y recuérdese que se está en el aspecto político del presupuesto—, los funcionarios presupuestarios de las varias agencias y departamentos gubernamentales, de acuerdo con lo arriba señalado, tienen que preocuparse solamente por los programas nuevos y por que se les otorguen recursos para terminar los de años anteriores. En relación con esta simplificación, Wildavsky señala que, desde 1911, autores ingleses han estado haciendo advertencias contra el hábito de aceptar las estimaciones del año anterior como punto de partida del siguiente presupuesto; sin embargo, esta práctica no solamente se ha generalizado sino que en los tratados relativos se la toma como algo fuera de discusión.

Un aspecto muy importante de los procesos políticos que genera la autorización de un presupuesto es —sobre todo en los Estados Unidos— el tipo de organismos del Estado que interviene tanto en su elaboración como en el interés que tiene en la aprobación del documento, y aun en los siguientes procesos. Ellos constituyen, primordialmente, el mecanismo de coordinación y a través de sus posiciones institucionales y de las expectativas de su actuación se dividen el trabajo entre promover, defender, restringir y vigilar; por lo que el proceso para los participantes directos en el presupuesto se transforma de una pesadilla en una tarea un tanto menos ingrata; es más, su actuación, dados los diferentes ángulos que presenta, se transforma en un mecanismo para determinar los cálculos, y de éstos, las decisiones por tomar. Las dependencias y oficinas gubernamentales son las primeras en formular un anteproyecto, para discutirlo con la Oficina del Presupuesto; este anteproyecto toma como base para su elaboración, además de muchas consideraciones de todos tipos, dictadas por la experiencia, dos que constituyen reglas generales para todo trabajo que tienda a producir un presupuesto: la primera, que puede aplicarse a todo tipo de instituciones, tanto públicas como privadas, y a variadas situaciones que nada tienen que ver con el presupuesto, se refiere al hecho de que los administradores —funcionarios en general— presentan una tendencia a defender con gran entusiasmo las políticas de su organismo o empresa, obviamente con mayor tenacidad las que se refieren a la obtención de fondos para llevar adelante dichas políticas. Un autor canadiense citado por Wildavsky toma este punto de vista, y ejemplifica señalando que se presentan verdaderas batallas en el sector privado, entre el jefe de departamento y el contralor, cuando existen diferencias, tratando cada uno de hacer prevalecer su opinión; esta misma situación, con mayor realce pues los actores son muchos más y los intereses en juego más importantes, se produce en la Gran Bretaña, con escaramuzas

interministeriales, y también en Holanda y en la propia Unión Soviética, donde no solamente son los ministros sino las propias repúblicas que forman dicha unión los que pelean por mayores fondos para llevar a buen fin sus planes.

La otra regla general para la agencia o departamento del Gobierno, al elaborar su proyecto, es que toma en cuenta solamente la pequeña parcela que le corresponde trabajar, y no todo el territorio nacional; es decir, que ellos no relacionan —en primer lugar porque carecen de los medios— sus propias necesidades con las del presupuesto global, y que cualquier ahorro que pudieran presentar sería poco importante para la masa total de gastos que la nación tiene que hacer a través de su presupuesto; además, y considerando que los organismos gubernamentales cumplen las funciones que les han sido asignadas, y también que se complementan uno a otro en el ejercicio mismo de dichas funciones, las agencias y departamentos no toman en cuenta la afectación que sus requerimientos tendrá sobre el programa general esbozado por el presidente, pues saben que dicha actitud será asumida por la Oficina del Presupuesto.

Esta actitud de las agencias y departamentos entra dentro de las expectativas que los otros organismos del Gobierno esperan que ellas realicen, pues si cambiaran sus papeles y en lugar de ser propugnadores entusiastas y tenaces de sus programas, a los primeros intercambios con otras oficinas o individuos cedieran y demostraran debilidad, su actitud al hacer cambiar las expectativas totales de los participantes envueltos en el proceso presupuestal los dejaría “sin una bahía segura en un mar de complejidades”; y el más afectado con esta renuncia de las agencias a ser abogados de sus intereses sería el Poder Legislativo, que se vería obligado a escoger los mejores programas entre los márgenes, y a buscar y descubrir cuáles son los programas aceptables que se le presenten, dañando gravemente al Senado, pues si las agencias no recurren a la apelación ante la Cámara de Representantes, por los cortes que se realizan a sus programas, el Senado, que depende de esta defensa para reducir su carga de trabajo con respecto a los cálculos, tendría que hacer operaciones que evidentemente quedan fuera de sus posibilidades.

La tarea para las agencias y departamentos, esbozada como queda arriba, parecería ser simple y sencilla, pero está dicho que en todo lo que tiene que ver con el presupuesto —que, como ya queda señalado en repetidas ocasiones, es el instrumento más importante para la economía pública— nada existe que no sea complejo, porque evidentemente no sólo hasta pedir y defender lo que se ha solicitado. Trabajando las oficinas gubernamentales, como dice Wildavsky, con la aproximación mayor que es dable obtener en relación con su “clientela” y con los problemas de la política, con la sana pretensión de ampliar su círculo de influencia y de trabajo, poseyendo experiencia y técnicos adecuados, les corresponde iniciar la acción presupuestal; dadas las reglas

generales y las simples fórmulas que se han considerado, parecería que la respuesta es hacer estimaciones sobre el costo de los programas en realización, considerar los nuevos, tomando en cuenta que las necesidades y los precios siempre están al alza, y enviar la suma total así obtenida. Y aquí se encuentra lo sutil de la situación de las agencias y departamentos, pues si piden mucho, más de lo que los organismos revisores aceptan como "apropiado" se encontrarán con que los resultados son exactamente los contrarios, pues además de perder su crédito como oficinas serias, al aplicarles la "medida de lo irreal" (Wildavsky) obtendrán casi seguramente una cantidad bastante menor de lo que hubiera sido con una petición más baja. Y en esto se encuentra la sutileza del problema: la agencia no debe pedir mucho, porque ello puede implicar un efecto contrario, pero tampoco debe pedir poco, porque lo inferido en este preciso caso sería que la oficina solicitante no necesita fondos, y si se toma en cuenta que las necesidades públicas siempre están en aumento, y que las instituciones revisoras tienen más solicitudes que recursos, pues la asignación será baja, además de aplicar todo el proceso de las expectativas, terminarán por desequilibrar todo el proceso. En resumen, las agencias y departamentos deberán tender a un equilibrio, tomando en consideración que las expectativas propias y las de los demás organismos involucrados determinarán rebajas, por un lado, y facilidades por el otro.

De lo anterior se deduce que la tendencia deberá ser un plan presupuestal menos que estrictamente ajustado, tendiendo a un nivel un poco mayor, pero no mucho mayor —por lo de la confianza—; tampoco deberá ser bajo, pues debe considerar las expectativas propias y las ajenas, que podrían señalarse tomando en consideración la política general y especial que haya esbozado el jefe del Ejecutivo: experiencia del año anterior, acción legislativa, presiones de los grupos interesados en los programas, estudios actualizados e información política y económica de la realidad.

La Oficina del Presupuesto, a la que se ha hecho referencia en repetidas ocasiones y la que se tomará en cuenta muchas otras, es, desde el punto de vista político, el cerebro y el brazo que actúa del lado del jefe del Ejecutivo, y considerada dentro del engranaje de las expectativas de los organismos públicos involucrados su actuación tiende a ser restrictiva. Las agencias y departamentos, como ya queda dicho, prestan sus estimaciones preliminares a dicha oficina, la cual de esta manera tiene una idea precisa de cuáles son los requerimientos globales, y sin revisión, de las dependencias del Ejecutivo; al mismo tiempo obtiene información, también preliminar, del Departamento del Tesoro sobre los posibles ingresos de las existentes fuentes tributarias, para el año en cuestión; también, y ya desde el punto de vista de las grandes magnitudes de la economía, obtiene datos y estudios de los bancos de la Reserva Federal y del Departamento del Tesoro, y dentro de la propia Oficina Ejecutiva del Presidente, del Consejo de Asesores Económicos, tomando en cuenta principal-

mente las cuentas del ingreso nacional. Paralelamente a todo este proceso, la Oficina del Presupuesto, en estrecho contacto con el Primer Magistrado de la Nación, tiene una noción, también preliminar, de sus ideas sobre el proyectado presupuesto, las que hace conocer a agencias y departamentos para que éstos normen en cierta medida su conducta.

Con toda esta información, la oficina presenta al presidente los problemas y cuestiones presupuestales que requieren su decisión, que entre otras cosas establece límites máximos a cada oficina gubernamental, determina condiciones para la aceptación de los proyectos de cada agencia y señala los razonamientos económicos en que se basan tales decisiones. Considerando estos tres aspectos, corresponde a las propias dependencias realizar cambios en sus planes presupuestales, o tratar de defenderlos tal cual los elaboraron.

Tomando como base la experiencia que señala que el Congreso tiende a disminuir el proyecto presentado por el Ejecutivo, y que la Oficina del Presupuesto sigue muy de cerca y prevé generalmente con precisión los cortes por realizar, sus cifras se consideran las máximas a que puede aspirar cualquier agencia o departamento gubernamental.

Es evidente que desde el punto de vista político el "poder de la bolsa" (*power of the purse*) permanece en forma activa en el Congreso. Así, la Cámara de Representantes, a través de sus Comités de Apropiaciones, tiende a ser un defensor y guardián de la Tesorería, tratando naturalmente de compaginar esta actitud con la de tomar en cuenta los intereses de sus representados primordialmente. Este papel de guardián de la Tesorería no fue en modo alguno un resultado natural, y tan no lo fue que existen actualmente muchas legislaturas que no ejercen esta función, señalando Wildavsky, entre otros, a los Países Bajos, Francia, México y la Gran Bretaña.

La otra parte del Congreso, el Senado, a través de sus propios Comités de Apropiaciones, sirve como tribunal de apelación de las agencias y departamentos en contra de las decisiones de la Cámara de Representantes —naturalmente, cuando se les han hecho rebajas. En este proceso político, la nota fundamental está dada porque la tendencia es hacia la fragmentación y a la proyección de metas políticas de reducido ámbito, de modo que cuando el Senado estudia las apelaciones en realidad "trata con lo que se ha vuelto un fragmento de un fragmento". Cuando existe conflicto entre la Cámara y el Senado se efectúan más reuniones y se discuten con mayor profundidad los problemas específicos; como dice Wildavsky, cuando uno piensa en todos los participantes que continuamente se encuentran, para tomarse en cuenta unos a otros, es claro que un gran número de ajustes son hechos a la luz de lo que otros probablemente estarían dispuestos a hacer.

De todo lo dicho en materia del proceso político presupuestal pueden establecerse ciertas estrategias para que lo propuesto para la obtención de recursos sea lo que se acepte. Si la política —dice Wildavsky— se considera como un

conflicto sobre quién debe hacer prevalecer sus preferencias en la determinación de ciertas metas —y de cómo llegar a ellas—, entonces el presupuesto es un registro de los pormenores de esa lucha. En realidad, la inteligencia y sagacidad para obtener las metas propuestas reside totalmente en los funcionarios de las agencias y departamentos gubernamentales, cuya estrategia se basa en hallar medios para que los fines de las dependencias a su cargo sean aceptados por los organismos e individuos que deciden.

Ya se señaló la importancia que la sagacidad de quienes formulan los planes presupuestales tiene sobre los resultados por lograr; se dijo también de la necesidad de conservar la confianza al formular planes adecuados, y sobre todo el respeto de los Comités de Apropiaciones del Poder Legislativo, ya que es este poder el que conserva o mantiene en forma activa el “poder de la bolsa” (*the power of the purse*), y además sus recomendaciones generalmente significan un 90 % de aceptaciones, por lo que quien presenta los presupuestos de las agencias y departamentos debe tener —y demostrar— un alto grado de honradez e integridad, pues dichos Comités de Apropiaciones actúan sobre la base de la buena fe de los funcionarios presupuestales. Naturalmente que un engaño o una muestra de astucia que tienda a otorgar ventajas indebidas no sólo resulta funesto para el experto, sino que la dependencia gubernamental involucrada puede sufrir daños a veces irreparables.

También se citó ya, aunque en otro contexto, la importancia que tiene la experiencia, capacidad, habilidad e información que debe poseer quien toma las decisiones con respecto a los presupuestos de las oficinas de gobierno —qué tan altos o qué tan bajos—; estas dotes del jefe de la agencia son tan determinantes que en los medios técnicos presupuestarios de los Estados Unidos se ha elaborado una regla de oro para esta situación, señalándose que dicho funcionario debe ser un hábil político, con todo lo que ello implica sobre la simpatía de su clientela, la confianza de expertos y políticos y la habilidad para encontrar los mejores ángulos a las situaciones contingentes que se presentan; esto, afirman, es más importante para obtener fondos que demostrar eficiencia en el desarrollo de sus actividades específicas, aunque ésta sea también una condición necesaria, pero que se considera obvia; y se complementa esta trilogía estratégica con la *confianza* que merezca la agencia y el *cultivo* que realice de su *clientela*.

Además de estas estrategias, que pueden catalogarse de ordinarias en el sentido de que deben proyectarse permanentemente, Wildavsky señala otras que denomina contingentes, y las cuales “dependen de tiempo, circunstancia y lugar”. Al considerar el presupuesto de la agencia, al que se han hecho cortes, procurar que éstos lo sean en aquel tipo de programa cuya clientela es muy numerosa, es decir, que afecte a importantes núcleos de población, los cuales se encargarán de hacer llegar su desacuerdo y desagrado a las autoridades competentes; también, dentro de esta misma línea, se puede incrementar un tipo

de programas en los que exista mayor interés de la dependencia, transfiriendo fondos de otros del mismo grupo, pero de menor jerarquía o urgencia. Otra fórmula para aumentar la base del presupuesto puede venir a través de la creación de nuevos programas, de manera que, sin problemas de presión, esos programas sean presentados al público a través de las usuales técnicas de vender —ideas— y de realizar una publicidad adecuada.

Aspecto administrativo del presupuesto. Ya se mencionó que desde el punto de vista económico el presupuesto constituye el proceso por medio del cual se vive dentro de una economía de restricción, es decir, se proyecta este documento para asignar recursos escasos, y que cuando existen bienes sin usarse, en cierta medida el presupuesto —y la vida económica misma— pierde su racionalidad.

Desde el punto de vista político, el “poder de la bolsa”, que debe residir en el pueblo que forma una nación, y el tremendo crecimiento de la actividad económica del Estado, que determina las grandes dificultades para ejercer ese control, son las características sobresalientes del presupuesto como documento político que, como ya fue señalado, puede delimitarse como una forma de destinar recursos financieros por medio de mecanismos políticos.

Esta parte se refiere a la asignación de recursos financieros escasos a través de procesos políticos, con la mayor eficiencia posible, que en última instancia constituye el desiderátum de la ciencia de la administración; naturalmente que para llegar a esta eficiencia existen una serie de procesos administrativos que implican el llegar a tomar decisiones adecuadas y cómo usar los recursos puestos a disposición de los administradores, de manera que se obtengan resultados óptimos. Un autor dice que los presupuestos son predicciones que tratan de especificar vinculaciones entre intenciones y números que determinan un futuro comportamiento humano; este comportamiento corresponde en forma global al aspecto administrativo, y si realmente se ajusta a lo que determinaron los autores del documento o plan resulta en una mezcla de actividades cuya vigilancia corresponde en primer término a los políticos responsables, pero también a los administradores que deben llevar a cabo los planes de cuya ejecución son encargados. El mismo autor cita a un tratadista brasileño que califica al presupuesto de su país de “la gran mentira”, pues existe pequeña relación entre el proyecto y lo que es gastado para varios propósitos, circunstancia que parece no ser privativa del sector público, pues las empresas de varios países —específicamente norteamericanas y soviéticas— no muestran la necesaria relación entre el esfuerzo de elaborar un presupuesto y el deseo de realizar los actos y medidas que el mismo prescribe.

Al tratar de obtener la eficiencia, que no es más que llegar a objetivos señalados de antemano, con el uso más adecuado de recursos, el presupuesto, desde el punto de vista administrativo, se transforma en un mecanismo que asigna dichos recursos en forma eficiente.

En la existencia de los organismos económicos, dice Melvin Anshen, sobre todo en su vida operativa, el proceso presupuestario domina totalmente la escena administrativa, iniciándola con el análisis, siguiendo con la planeación y terminando con el manejo y el control. Considerando el presupuesto como un producto acabado, es decir, elaborado, aprobado, ejecutado y revisado, usando como ejemplo el que se ejerció el año anterior, desde el punto de vista administrativo la aportación ha sido la de intervenir directamente en el funcionamiento de dicho presupuesto para procurar su ejecución y vigilar que se lleve a cabo conforme a los lineamientos que se determinaron cuando fue aprobado, es decir, controlarlo y posteriormente, para efectos futuros, valorarlo.

Si la administración, o el proceso administrativo, es realmente sentar las bases para tomar las mejores decisiones, entonces, dice Anshen, la herramienta administrativa más relevante, más esencial, la constituye el presupuesto: "organiza, influye, facilita y expresa pensamiento y acción administrativa". Una vez aprobado el presupuesto y devuelto al presidente, para su aplicación, es cuando la rama administrativa del Ejecutivo debe proyectar la organización necesaria para llegar a los objetivos señalados, usar las políticas adecuadas que eliminan en lo posible el desperdicio de recursos escasos, determinar las prácticas más convenientes para llegar a una estructura administrativa ágil, adecuada, flexible y de acción, pues es necesario recordar que delineado todo en forma racional, el eficiente cumplimiento de las tareas administrativas puede facilitar una adecuada elaboración y aprobación del proyecto presupuestal, mientras que lo contrario, es decir, los requerimientos administrativos mal delineados y hechos en forma descuidada, puede ser causa importante del fracaso en llevar a la práctica, en ejecutar un presupuesto bien elaborado. También, y dentro de este mismo orden de ideas, si en lo económico el presupuesto es el resultado de considerar recursos escasos y metas jerarquizadas, y en lo político de asignar estos bienes por medio de mecanismos políticos, en lo administrativo su más significativo contenido está en el registro de gastos en términos de montos y objetivos y de servir de medio de control a través del cual las decisiones de gastar son realizadas administrativamente y los registros de todo ello perfectamente definidos.

Siguiendo al autor citado pueden considerarse características administrativas —no delimitadas rigurosamente— que, como en el caso económico y en el político, servirían para la delineación de un presupuesto que tienda a ser un instrumento útil y que, naturalmente, al entrar en los terrenos propiamente administrativos, como son la ejecución y el control, daría bases para que estas operaciones fuesen realizadas adecuadamente.

Como primer punto, el presupuesto, al ser elaborado, deberá considerar objetivos definidos y el costo monetario —relativamente exacto— de llevarlo a cabo; esta referencia al costo monetario no toma en cuenta el gasto actual,

sino que proyecta en condiciones normales el costo real en tiempo previsible. Como ejemplo puede tomarse la construcción de una universidad: investigación sobre localización y demás aspectos; inversión; gastos de operación y futuro desarrollo; deberá considerarse el número de alumnos, el de profesores, el número y la importancia de toda clase de aparatos para los diversos laboratorios; bibliotecas; preparación de los maestros; mantenimiento y todo lo que ello significa.

El segundo aspecto se refiere a que la estructura presupuestal puede dar bases —a quien desee usarlas— para comparar métodos alternativos de obtener los objetivos señalados. Un ejemplo interesante lo pueden dar las obras de infraestructura en países subdesarrollados; se localizan zonas donde faltan caminos, escuelas y obras de sanidad, y se tienen otras donde parte de estos gastos ya han sido realizados, pero para la explotación de los recursos existentes se necesita complementar las obras ya hechas y erogar mayores cantidades que permitan poner en el mercado los productos que se obtienen; en ambos casos, casualmente los egresos son los mismos, no así los resultados. Desde el punto de vista administrativo, más que de ningún otro, se debe conocer con toda precisión el costo real de planes cuya realización sea mayor de un año. Este tercer aspecto implica que el presupuesto debe considerar explícitamente los compromisos de gastos futuros en cualquier obra que se inicie, y no caer en la “trampa familiar” que significan los costos bajos del primer año de obligaciones.

El cuarto aspecto constituye administrativamente un caso de los más importantes, y es el que se refiere a que un programa único es manejado por diferentes unidades administrativas que se encargan de segmentos de dicho servicio. El presupuesto debe ser capaz de señalar los costos incurridos y las metas obtenidas, como si se tratara de un solo programa, administrado por una unidad administrativa. En algunos países los servicios de seguridad social son prestados por organismos diferentes, inclusive con recursos de fuentes también diversas.

Se ha dado por sentado que las metas pueden ser medidas y comparadas por medio del análisis costo-beneficio, no solamente para jerarquizarlas sino también para tener ideas específicas respecto del costo incurrido y de las obligaciones a las cuales hacer frente. Este quinto punto se refiere a las limitaciones que en materia de gasto federal se tienen para definir y medir ciertas metas, y aun para tener ideas aproximadas de dicha medición; corresponde, sin embargo, a los elaboradores del presupuesto mejorar el análisis cada vez más y “explorar conceptos y técnicas” que pueden ayudar a transformar fines cualitativos en cuantitativos, y servicios comunes en actividades con recursos asignables.

En el cuarto punto se consideró un programa con características específicas —seguridad social— presentado por varias unidades administrativas; este

sexto aspecto se refiere a gastos relacionados, pero que no tienen la especificidad de un programa único; un ejemplo serían la investigación científica que realiza una dependencia encargada de la defensa —para destruir—, y los estudios para combatir las enfermedades; otro, los gastos que hacen, sobre todo en los Estados Unidos, en ayuda exterior a través de diversos departamentos y con fines muy diferentes. Sin embargo, estos gastos relacionados, aunque con diversa tendencia, tienen como meta la investigación científica en un caso y la ayuda exterior en otro, y por lo tanto, como medio para tomar decisiones racionales, debe intentarse encontrar dichas actividades, por muy desparrramadas que se encuentren, y procurar cifras globales que, además, darán a conocer montos totales de las obligaciones en que se incurre en dichas áreas.

Desde el punto de vista a que se ha venido haciendo referencia, una buena administración presupuestal, como punto séptimo, será aquella que manejando adecuadamente los controles esté en condiciones de proporcionar todos los datos relevantes que se encuentran implícitos en el presupuesto: inversión pública, gastos corrientes, transferencias, obligaciones para años siguientes, programas por iniciar, en fin, todas las informaciones económicas sobre el uso de recursos por el Estado y sobre la producción gubernamental de bienes y servicios. Estos datos servirán, en primer término, para que los analistas del sector privado, al conocer e interpretar las consecuencias del egreso gubernamental, se encuentren en mejores condiciones para dirigir las inversiones y gastos de su sector, con indudable beneficio para la economía, sobre todo en su eficiencia; esta información puede ser aprovechada también por los estudiosos de los problemas económicos y por los reformadores sociales y, naturalmente, por el ciudadano común y corriente, ya que el conocimiento de las actividades del Estado otorga la base para el juego pleno de la democracia.

Siendo precisamente en el aspecto administrativo donde se han presentado las mayores innovaciones presupuestarias, habría que empezar por señalar que el presupuesto, en su forma tradicional, es el resultado histórico —como ya se ha señalado— del deseo del pueblo de controlar primero a unos reyes manirroto y despilfarradores, y después a unos administradores descuidados y malignos, en este capítulo donde se encuentran más defectos, más faltas y más necesidad de investigación y de nuevas fórmulas para resolver problemas cada vez más intrincados y difíciles. El presupuesto actual —sin las nuevas técnicas que suponen el análisis costo-beneficio, presupuesto por programa, por función y de inversión— sigue siendo un instrumento básico para controlar egresos, es decir, un proceso que constituye la materia prima para un contador o, mejor aún, para un contralor.

Como dice M. Anshen, el presupuesto usado hoy en día tiene una característica importante, ya que está destinado primariamente a controlar el manejo de fondos de los departamentos ejecutivos y carece de otra característica primordial, como es la de contribuir a una actividad racional de la función admi-

nistrativa, ya que dicho presupuesto no fue hecho para efectuar análisis, para la planeación y la toma de decisiones; ambas características no sólo no son excluyentes sino que la técnica presupuestal moderna no concibe su existencia aislada.

Esta última afirmación se observa con toda claridad si, como dice el autor citado en antecedentes, se toman en cuenta las potencialidades que ofrece el presupuesto como instrumento de análisis, planeación, toma de decisiones, control y evaluación. En la situación actual, un departamento u oficina presenta una requisición en término de "vehículos" o de "personal", y si ya sería difícil relacionarla con programas administrativos específicos, si se presenta o se lleva a cabo en una sola dependencia, el asunto se vuelve imposible cuando los objetivos los trata de alcanzar más de una unidad gubernamental; la característica de racionalidad administrativa, y todo lo que ella implica, se vuelve sencillamente fantástica si se toma en consideración, como ya se ha dicho, que el presupuesto no proyecta estimaciones de costos futuros para programas a plazo más largo de tres años, pues se tienen datos del año anterior (actual), del presente (estimado) y del año siguiente (el presupuesto propiamente dicho), lo que determina una proyección que carece de la dimensión necesaria para una decisión racional.

Si lo dicho arriba prevalece, es evidente que tanto la rama ejecutiva como la legislativa del Gobierno carecerán de la información indispensable para tomar decisiones entre metas alternativas, conocer el costo total de una decisión sobre un programa cualquiera, saber con cierta aproximación los compromisos u obligaciones en el futuro de los programas aprobados en el presente, conocer con cierto detalle los programas aceptados y evaluar con alguna justicia la efectividad con que los resultados fueron obtenidos, por medio de los costos de los mismos.

Otro aspecto de lo mismo, es decir, de no estimar en el presupuesto el costo total de un programa, sino sólo aquella parte que se relaciona con el periodo en cuestión —un año—, es la tremenda presión para mantener las actividades que se están realizando y en las cuales se ha incurrido en costos importantes, y el escaso interés en iniciar programas nuevos, es decir, el mantenimiento del *statu quo*; y si se hace referencia al "síndrome de Parkinson" sobre expansión de las actividades que se realizan, la perpetuación de programas establecidos es una experiencia común; la importancia de este *statu quo* reside en que programas que respondan a necesidades sociales y económicas de acción imperativa pueden dejarse de lado, con funestos resultados para la comunidad. Otro punto que atañe a una administración racional del presupuesto es la necesidad de tener niveles comparativos adecuados de eficiencia y efectividad en el uso de los recursos; hacer crítica del funcionamiento administrativo del Gobierno, achacando a los funcionarios públicos todo lo malo que tiene un país, es práctica común, y aun cuando en lo general no se carece

de razones para ello, sin una base de comparación entre el uso real de recursos y una medida precisa de costo-beneficio, que sería una prueba lógica de la calidad del funcionamiento administrativo en un organismo bien manejado, todo lo demás es inútil retórica.

Presupuesto funcional o por actividades. Ya se ha dicho que la Comisión Hoover (Comisión para la Organización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de EUA) dirigió sus esfuerzos más importantes a señalar modificaciones al presupuesto, considerando que éste debería basarse en una presentación que hiciera hincapié en las actividades, proyectos y funciones gubernamentales, designándose como “presupuesto funcional o por actividades” (*performance budgeting*), que en una forma amplia puede delimitarse diciendo que este tipo de presupuesto —o de técnica presupuestal— se proyecta a considerar lo que un gobierno *realiza* a través de sus gastos, más que lo que adquiere con los recursos a su disposición; es decir, el presupuesto por actividades transfiere la importancia de los medios útiles para cumplir sus programas al cumplimiento en sí mismo. También, y desde el punto de vista de la clasificación presupuestal, deja de tener peso específico la que está basada en objetos de gasto, de acuerdo con el tipo de los mismos; es decir, una clasificación que demuestra lo que el Gobierno compra, pero no por qué lo adquiere, y que en última instancia no muestra la naturaleza de los programas del Gobierno, ni los objetivos que logra.

Es evidente que el presupuesto por funciones no fue resultado mágico o inspiración momentánea; tiene sus antecedentes en prácticas presupuestarias usadas en años anteriores, tanto en el sector público como en el privado, y los logros de la Comisión Hoover consisten en darle al instrumento el acabado que permite usarlo como tal. Existen múltiples ejemplos y se considerarán tres que, entre otros, señala Burkhead por considerarles de mayor importancia. El primero se refiere a servicios municipales principales dentro del rubro de obras públicas, como son alcantarillado, limpia de calles y mantenimiento de las mismas, cuyo control se realizó durante tres años —1913 a 1915— en la escala municipal (Borough) de Richmond, de la ciudad de Nueva York. Estos tres tipos de servicios se subdividieron cada uno en diez subfunciones denominadas clasificaciones de trabajo, y se midieron en unidades físicas, por ejemplo, kilómetros de calles aseadas, que se proyectaron en el presupuesto junto con unidades de costo, costo total y un prorrateo de erogaciones por objeto de gasto, para cada una de las subdivisiones; por supuesto que tantos registros significaron una carga de trabajo presupuestal para aquella época demasiado minuciosa y al parecer altamente inflexible, por lo que pronto fue abandonada.

El siguiente ejemplo, que vale hasta la fecha, es la Autoridad del Valle del Tennessee —*TVA*—, que constituye un organismo gubernamental descentralizado que merece —y ha merecido— ser estudiado con mucho detenimiento.

Para principiar, desde el inicio de sus actividades se usaron técnicas presupuestarias diferentes a las de otros organismos de su tipo, en las que se incluía una completa clasificación presupuestal tendiente a controlar actividades y su cumplimiento, sistema que continúa hasta la fecha.

En los años de la segunda posguerra, y sobre todo con los tremendos gastos militares, el presupuesto clásico no permitía una proyección si no clara por lo menos más comprensible, y la necesidad de recurrir a otros tipos de técnicas presupuestales, principalmente los que se refieren a funciones o actividades y programas, fue enérgicamente proyectada, al grado de que para el año fiscal de 1948 el Departamento Naval presentó un doble presupuesto: el tradicional y otro sobre actividad o función, que significó también cambios en los sistemas de asignación de recursos para dicha dependencia. El éxito alcanzado por este sistema acabó por servir de base para el presupuesto del recién creado Departamento de Defensa —englobando las fuerzas militares de aire, mar y tierra—, y su bondad fue tomada en cuenta por la ya mencionada Comisión Hoover para sus proyectos.

Entretanto, y también promovidas por los graves problemas tanto de control como administrativos a que se enfrentaban, los técnicos de la Oficina del Presupuesto, con la cooperación del Departamento del Tesoro y de la Oficina General de Contabilidad, diversificaban sus trabajos en dos sentidos: el uno, a través de una reclasificación completa y total de las cuentas presupuestales, los llevaba a la *clasificación funcional del presupuesto*, y el otro, con el propósito de mejorar básicamente la contabilidad y los procedimientos contables dentro del Gobierno; obviamente esta actitud de la susodicha Oficina del Presupuesto se reflejó de inmediato en las agencias y departamentos gubernamentales, que introdujeron el sistema funcional, presentándolo en la misma forma que el Departamento Naval, acompañando a las clasificaciones detalladas por objetivos.

Todos estos cambios crearon el clima favorable a que los trabajos de la Comisión Hoover y sus recomendaciones fueran francamente aceptados, y establecieron las condiciones adecuadas para ciertas transformaciones dentro de la maquinaria gubernamental. La primera recomendación de dicha comisión, ya usando el término presupuesto funcional o por actividades, fue la siguiente: “Recomendamos que el concepto presupuestario total del gobierno federal sea reestructurado con la adopción de un presupuesto basado en funciones, actividades y proyectos; esto lo designamos un ‘presupuesto por funciones’.”

A partir de estos desarrollos en el gobierno federal, los otros niveles gubernamentales reaccionaron, por cierto, en la misma forma que ante las modificaciones de la Comisión Taft: primero los municipios, que a partir de 1939 y promovidos por la Asociación de Funcionarios de Finanzas Municipales, cuyo modelo de contabilidad municipal subrayaba la clasificación de actividades

dentro de funciones, y con el cual se inició el uso del presupuesto funcional, que fue mejorado en 1942 y otra vez en 1953, teniendo una considerable influencia en las prácticas municipales actuales. Como en aquella ocasión, los estados reaccionaron con gran lentitud, y baste decir que el gobernador de Nueva York, en su mensaje presupuestal de 1954, menciona haber usado muy esporádicamente, y en algunos departamentos solamente, un tipo de presupuesto por función; sin embargo, en los últimos años han dado muestras, por medio de su aplicación, de su interés en el presupuesto por funciones o actividades.

Aunque ya se ha señalado, precisamente al principio de este capítulo, que los logros en materia presupuestal se deben a dos pilares que son como las dos piernas que sostienen y dan locomoción a un hombre, la técnica que implica el presupuesto por funciones —con las otras que se mencionarán más tarde— son el resultado de la gran complejidad del gobierno moderno. Su intervención, cada vez más acusada, implica, como dice L. D. White,¹ gastar más dinero, pues todo acto administrativo tiene sus repercusiones fiscales, tan inseparables como un hombre y su sombra: nada puede hacerse sin gastar dinero. Consecuentemente, ni las fuentes de recursos son fácilmente localizables, ni los programas son pocos y sencillos, ni las líneas de decisión siguen direcciones precisas: todo lo contrario: programas y oficinas de propósitos múltiples son lo habitual, y el problema organizativo se vuelve un galimatías aun para el más experto; las líneas de mando y de decisión son intrincadas y tienden a enredarse, sobre todo si se usa el presupuesto tradicional. Esta es la razón pura y simple de que el desarrollo de las técnicas de control, de planeación y de decisión que significa el presupuesto tienda a mejorar, y es cuando hace su aparición el presupuesto funcional.

Con lo que se lleva dicho tal vez podría hacerse un intento de delimitar lo que se entiende por presupuesto por funciones o actividades; sin embargo, Burkhead considera que ha venido a significar cosas diferentes en las diversas jurisdicciones que lo usan, de tal modo, afirma, que no existe una definición precisa para el susodicho presupuesto, y que las cosas se han complicado más, en el aspecto terminológico porque existe una tendencia muy persistente a considerar como procesos similares los presupuestos por función y por programa.

En un proceso lógico, al contrastar función y programa puede lograrse el propósito de encasillar el significado del primer tipo de presupuesto, o por lo menos esclarecer lo que se quiere decir cuando a él se hace referencia. Estas definiciones, contrastes o diferencias proseguirán tomando en cuenta jerar-

¹L. D. White: *Introducción al estudio de la administración pública*. Cía. Gral. de Ediciones, México, 1964.

guía, organización, costos, tiempo, análisis y clasificación de lo que son el presupuesto por función y el presupuesto por programa.

Como instrumento, el presupuesto por programa representa la planeación total y completa de los objetivos previamente señalados, tomando en consideración los recursos de que se dispone; es decir, es un proceso que determina la formulación, y la acción posterior, de la política económica de una nación. El presupuesto por programa implica que se tomen decisiones al nivel en que éste se realiza: agencias y departamentos gubernamentales, la oficina que controla el presupuesto —en la estructura organizativa de los Estados Unidos— y sobre todo el jefe del Poder Ejecutivo; sirve también, en el país de referencia, para que el legislativo otorgue su aprobación, que significa apropiaciones de fondos para ejecutar. Para efectos de jerarquización, aunque el presupuesto por función o actividad también cumple funciones que permiten la revisión de lo hecho y una información de gran utilidad para los involucrados en los actos presupuestales, su proyección específica cumple propósitos administrativos a nivel de oficinas ejecutivas o unidades administrativas, generalmente a nivel inferior al departamental. La necesidad del presupuesto por programa, dice Smithies, emerge de la indisoluble vinculación entre el propio presupuesto y la formulación y conducta de la política económica del Estado; el presupuesto por función o por actividad fue el resultado de considerar, para todos los fines que ello representa, la importancia que tiene el determinar con precisión lo que el Gobierno realiza más bien que lo que compra; es decir, conocer qué *hace* el Estado con lo que adquiere. El primer caso se refiere a planear y tomar decisiones; el segundo, a controlar y revisar lo ya hecho.

Desde el punto de vista de la organización, las unidades administrativas encargadas de actividades o funciones determinadas están encuadradas dentro de grupos de oficinas que a su vez participan realizando series de actos que generalmente son independientes, desde el punto de vista organizativo, a más de otras, pero que contribuyen todas o gran parte de ellas a la realización de un programa específico, administrado a niveles superiores y también encajado dentro de metas determinadas por agencias y departamentos que, por cierto, pueden embarcarse en la conducción o dirección de varios programas. Es decir, las oficinas o divisiones que realizan las funciones o actividades en forma directa son responsables de la buena marcha del trabajo que se les encomienda, y responden de sus actos ante las dependencias superiores: agencias o departamentos.

La diferencia entre ambos tipos de presupuestos, con respecto al costo o uso de recursos, está basada en que el presupuesto por programa supone la determinación de sumas —generalmente importantes— con que se cubre todo lo que el Gobierno pretende realizar dentro de dicho plan; es decir, son cantidades agregativas, en las que inclusive pueden señalarse varias funciones o actividades, especificando los montos por erogar en cada una de ellas; en ocasio-

nes se llega a un presupuesto por programa, sumando los presupuestos por función y actividad que engloba, aunque esto no sea indispensable, porque la precisión hasta el detalle, para efectos del funcionamiento, puede no tener ninguna utilidad.

Como ya se dijo, el presupuesto por programa cumple con la parte básica de la definición de presupuesto, y es la que se refiere a un plan, a una proyección hacia el futuro, considerando la toma de decisiones para la formulación de la política económica de un país; su único nexo con el pasado lo constituye el conocimiento de las metas cumplidas, y en qué medida para llegar a ellas se siguió la norma fundamental de usar recursos escasos atinadamente. Y precisamente esta última parte forma el trabajo fundamental del presupuesto por función, que es el registro —y clasificación— de actividades ya realizadas, de fines ya cumplidos. Dice Burkhead que en la preparación de estimaciones presupuestales las determinaciones del programa deberán preceder y formar el cuadro en el cual la medición de la función o actividad pueda realizarse.

Así, a través del presupuesto por funciones, de la clasificación de éstas y de su análisis, que obviamente llevan a medir el costo —y el cumplimiento— de dichas actividades, con lo que inclusive se asegura un mejoramiento de los programas, se llega a los resultados que han hecho tan positivo el uso del citado tipo de presupuesto. Pero esta positividad, que básicamente se refiere a resultados, en gran parte se determina por la clasificación que en relación con las actividades del Gobierno se realiza en este tipo de proceso. De acuerdo con el autor arriba citado, el término *clasificación funcional* sirve para dar nombre a la técnica de organizar y facilitar datos para las unidades administrativas que dentro de agencias y departamentos realizan las actividades que les corresponden. Este problema de la clasificación funcional constituye, en realidad, el eje central del presupuesto por actividades; la clasificación tradicional del presupuesto común y corriente consiste en considerar las cosas que se adquieren vistas como objetos físicos, como son una tonelada de cemento, un metro de varilla, de madera, y otros productos con características muy definidas; en la clasificación funcional los elementos físicos necesarios son considerados como factores de la actividad, como componentes a los que se agrega el trabajo humano y entonces forman entidades útiles como productos finales, o como medios para continuar produciendo.

Es evidente, por otra parte, que ambas clasificaciones son necesarias para algunos propósitos específicos; es importante saber cuántos miles de toneladas se emplearon en la construcción de una presa, pero este dato aislado no permite una proyección mayor, como sería si al cemento se le agregaran otros materiales, el uso de cierto equipo y, como ya se señaló, el esfuerzo humano; entonces se tiene una escuela, un hospital o una oficina pública, es decir, un producto terminado, de utilidad inmediata y que constituye una entidad final para la realización de un programa. El aspecto importante en este proceso que

da la clasificación funcional es su propósito o su logro, y constituye el eslabón entre los materiales comprados y las construcciones o servicios prestados con ellos. Esta es la importancia fundamental de la susodicha clasificación, supremacía que se vuelve más contundente en la medida en que transforma en mayor grado la actividad gubernamental —cantidad y complejidad—, en la que los gastos son organizados para relacionar los millones de objetos adquiridos y la grandísima cantidad de cosas realizadas o de productos finales terminados. Porque, usando el mismo ejemplo del cemento, es obvio que no resulta lo mismo decir que en una presa se gastaron mil toneladas que, aunadas a todo lo demás, significan el producto final, que indicar que en el año que terminó el Gobierno adquirió cientos de miles de toneladas de dicho material, sin especificar en qué fueron usadas —o desperdiciadas—; esto es lo que ha dado a la clasificación tradicional su escasa o nula posibilidad de medir —cuando ello es posible— la eficacia en el uso de los recursos productivos, y de calificar los actos administrativos de un gobierno.

Pero estos hechos, es decir, medir la eficacia de una función o calificar sus resultados, son juicios de valor que, según Burkhead, no pueden hacerse tomando como base la función realizada, porque no son juicios acerca de programas ni deben ser considerados como tales; los juicios de valor —obviamente— son hechos por los hombres, considerando el número y tipo de las cosas hechas, pero, según el autor, se puede descansar en ellos sólo por imputación, pues es inútil buscar una unidad de producto final que sea homogénea y dé una medida aceptable de “mejor sanidad”, “mejor —o mayor— cultura”, o “más eficiencia en el servicio público”. La solución más aceptable parece estar en la posibilidad de medir un número determinado de productos finales o servicios cumplidos específicamente, considerar su costo y determinar si, en relación con éste, los servicios gubernamentales mejoraron.

La clasificación funcional, al tomar en cuenta los materiales comprados, los relaciona con los productos finales del Gobierno, tales como el número de estudiantes graduados, el número de enfermos atendidos, la conciliación de disputas laborales, los desayunos escolares servidos, las hectáreas regadas, y otros muchos actos y cosas tangibles cuya enumeración, en una clasificación funcional constituye, según Burkhead, un acto de la mayor significación, pero que al mismo tiempo determina tanto su potencialidad como sus limitaciones. Esto último se refiere a que las cosas realizadas no son —como ya se consideró— significativas como medida de cumplimiento de un programa. El ejemplo que considera Burkhead se refiere a las disputas obrero-patronales que la dependencia gubernamental encargada de su solución arregla cada año, y cuyo registro como acto tangible no constituye ninguna dificultad, aunque su medición en relación con su costo, es decir, para propósitos presupuestales, resulta sin interés, ya que la profundidad del conflicto y los problemas que entraña no se advierten con sólo enunciarlos; así, un año puede ser pródigo en dispu-

tas laborales y en el siguiente no presentarse una sola, debido a que los problemas anteriores fueron resueltos muy satisfactoriamente para ambas partes.

Pero también existen productos intermedios y finales, como resultado de las actividades gubernamentales, que pueden ser medidos y que sirven para el propósito de determinar su importancia. Así, en el primer caso puede citarse el número de jóvenes graduados de secundaria --posible mano de obra mejor clasificada--, las hectáreas irrigadas, que significan cosechas más seguras, y la revisión de declaraciones del impuesto sobre la renta; en el segundo caso enunciado, o sea los productos finales, además de los ya señalados pueden considerarse el número de obreros desocupados a los que se consiguió trabajo, los soldados de infantería adiestrados y las elecciones para puestos públicos efectuadas. Pero el hecho de que los productos intermedios o finales salidos de las funciones que realiza el Estado sean mensurables y significativos no determina, aunque así lo parezca, que el contenido y el cumplimiento de un programa pueda ser *juzgado* por dichas cosas tangibles que realiza un gobierno, y ya fue señalado el porqué.

La clasificación funcional, al facilitar datos sobre producciones, provee evidencias sobre la efectividad gubernamental, evidencias que pueden ser de utilidad a todos los niveles de la administración pública; también a través de dicha clasificación pueden conocerse los actos tangibles realizados, y su costo en dinero, así como si se realiza una agrupación adecuada y amplia de datos de diversas funciones que atañen a un programa de cierta magnitud, esta información puede coadyuvar a la selección de actividades deseables y programas adecuados por quien, en el Gobierno, debe tomar decisiones; pero lo que no hace esta clasificación funcional es proyectar *por sí misma* más positivos programas, jerárquicamente hablando, ni tampoco determinar los costos de dichos programas --más bajos o más altos--; ya se ha dicho que los juicios de valor son hechos por el hombre en su calidad de ente político y, por medio de los procesos de esta índole, por la sociedad como un todo.

Presupuesto de inversión. Como se verá más adelante, los presupuestos de inversión, también conocidos como presupuestos de capital, por razones estructurales pueden ser estudiados en categorías diferentes, e inclusive por separado, por dos aspectos fundamentales: su financiamiento y su proyección en el tiempo, lo que ha hecho que los países escandinavos presenten dos tipos de presupuestos, y por la razón más universal de que estas erogaciones en inversión automáticamente se proyectan al desarrollo económico. También, tomando en cuenta el proceso presupuestal específico, las metas de este tipo de presupuesto se precisan claramente en términos económicos, y los problemas, desde el punto de vista de su resolución, pueden ser encarados por medio de cálculos económicos objetivos.

Lo anterior diferencia este presupuesto de inversión de su congénere por programa, que se estudiará a continuación, en que entre otras características

presenta la gran dificultad de que los objetivos ni es sencillo determinarlos ni pueden ser definidos fácilmente en términos económicos, y su diferencia con el presupuesto por funciones o actividades es, entre otras, su proyección hacia el futuro y no la historia de trabajos gubernamentales pasados; otro aspecto es que los presupuestos de inversión, por medio de las técnicas de evaluación de proyectos, pueden ser aceptados jerárquicamente y conocida su contribución al incremento de la productividad; de ahí que su estudio forme parte del más amplio contexto que constituye el desarrollo económico.

Precisamente esta última connotación hace que el presupuesto de inversión, que es un acto puramente gubernamental, pueda, al ser conocido, dar incentivos para que el sector privado lleve a cabo proyectos que al tender a la capitalización del país contribuyan al aumento del ingreso nacional. Según Smithies, un proyecto público no es diferente de uno privado, si éste es considerado desde el punto de vista social, y se acepta que forman parte del ingreso real del programa en cuestión los beneficios indirectos que obtiene la sociedad y los costos que se determinan de él, considerando la economía como un todo, o si se admite que el proyecto público sea considerado puramente en términos de las entradas monetarias. Si, por otra parte, el Gobierno asume el control —directo o indirecto— sobre el programa completo de inversión, a través de la evaluación de proyectos y tomando en cuenta el aparato productivo ya existente, entonces los programas públicos —a través del presupuesto de inversión— y los privados serán ordenados de acuerdo con sus prioridades y realizados en el orden que les corresponda; este último aspecto, el de la inversión privada, se refiere a las posibilidades de planeación del sector público y su capacidad de influir en el otro sector, por ejemplo, como en Francia, por medio de lo que se llama planeación indicativa, ya que los supuestos son para una economía de empresa libre.

Presupuesto por programa. La importancia que tiene el presupuesto gubernamental en la vida económica moderna parece haber sido suficientemente subrayada. Su aplicación, por lo tanto, deja de ser una tarea rutinaria para transformarse en una actividad intelectual de primer orden y prima jerarquía, puesto que de sus resultados depende el bienestar de millones y millones de seres. Así, la introducción del presupuesto por programa en varias áreas del gobierno federal —y estatal y municipal— de los Estados Unidos aparece como una tendencia de lo arriba manifestado y se concreta en el nexo indisoluble entre presupuesto y política económica nacional.

Sin embargo, como señala un autor, este proceso presupuestal que incluye planeación y programación no constituye una herramienta sencilla de manejar, y es por tanto muy difícil de implantar. Esta problemática se inicia inclusive con la delineación del programa mismo por seguir; otros problemas más aparecerán cuando se den los primeros pasos operacionales del presupuesto; asimismo se presentarán incógnitas de carácter conceptual, para no mencionar

las políticas, administrativas y sociales, que todo programa nuevo determina. La identificación de los programas mayores o más importantes de un gobierno constituye el problema conceptual que debe ser resuelto antes de que se pongan las bases para elaborar un presupuesto por programa; la determinación de los proyectos principales del Estado estriba en la delimitación de los objetivos que califican la propia existencia del Gobierno, cuando éste tiende a alcanzarlos por medio de su maquinaria administrativa. Esta relación entre programas esenciales aceptados y su realización la califica Anshen como un puente entre la filosofía política primaria de un Estado, su función, y la acción administrativa de asignar recursos para su cumplimiento; esta tarea se realizará por medio de un conocimiento muy amplio de las alternativas entre las cuales se deberá escoger, y una información adecuada que permita proyectar costos de los programas.

Esto último significa una modificación de 180 grados con respecto al presupuesto tradicional, el cual, al otorgar recursos a agencias y departamentos administrativos, divorcia completamente el financiamiento (del presupuesto) y la política del mismo, es decir, la toma de decisiones con respecto a los objetivos. Smithies afirma que esto no necesariamente implica un conflicto entre objetivos programáticos y administrativos, y señala el ejemplo del servicio postal, en donde el dinero que se le asigna —presupuesto tradicional— debería igualar el costo del programa de correos —presupuesto por programa—; sin embargo, en donde la aplicación del último presupuesto nombrado ha ido más lejos —Departamento de Defensa de los Estados Unidos— la tradición señala que los servicios del ejército, la marina de guerra y la fuerza aérea sean considerados presupuestalmente por separado, aunque ello no permita formarse una idea adecuada, tal vez ni siquiera una idea, del programa de defensa norteamericano. Otra consideración que es dable obtener del aspecto conceptual primario es que el presupuesto por programa puede formularse a partir del tradicional —o administrativo—, lo cual sí no constituye un error deja sin usar la máxima ventaja que el programa otorga y que es, como queda dicho, señalar los objetivos y asignar recursos escasos para su cumplimiento, o también unir el financiamiento con la toma de decisiones (política de presupuesto).

Otro aspecto que se puede inferir es que se debe conocer el proceso gubernamental por medio del cual se llega a la toma de decisiones tantas veces mencionada, como paso importante para la formulación de un presupuesto por programa. Anshen señala que esto es en sí mismo una cosa conceptual y no de la estructura organizativa, pues el sistema burocrático del Gobierno es el resultado del desarrollo histórico del mismo, que incluye naturalmente las presiones de grupos políticos y su tendencia a la solución de problemas de corto plazo, que nada tienen que ver con las grandes metas del Estado democrático y tampoco, obviamente, con la creación del aparato técnico necesario para alcanzar dichos fines de una manera racional; esto llevará a una grave confron-

tación del proceso de decisión existente, determinará modificaciones sustanciales que no será fácil lograr, ya que se trata de romper moldes establecidos y con grupos humanos de intereses creados, además de que un gran número de funciones no tienen objetivos delineados con precisión, como son, en los Estados Unidos, las actividades gubernamentales en la agricultura, el transporte, la educación, el desempleo y la ayuda al exterior, en las que por cierto los presupuestos por programa no han tenido la proyección esperada.

Otro tema que cae dentro de lo conceptual es el tiempo que un presupuesto por programa requiere; puesto que las estimaciones de costo tienen que cubrir el proyecto para el cual han sido elaboradas, y sería excepcional que ello sucediera en un año, cualquier decisión racional en la asignación de recursos tomará como base un término adecuado, que puede ser de cinco años; pero recuérdese que la práctica común es requerir fondos para el primer año y dejar lo demás en forma vaga y nebulosa; esto ha sido hecho con varios propósitos: oposición burocrática a mostrar el costo real (total) de los proyectos, tomando ventaja de la llamada táctica del "olfato de camello" para obtener la aprobación para actividades que por lógica elemental se inician con un gasto modesto, y naturalmente para eliminar la difícil tarea de analizar requerimientos futuros, además de la falta de experiencia, en este sentido, de la propia burocracia. Con esta última dificultad, el problema de la capacidad de los individuos a quienes corresponde elaborar y manejar un presupuesto por programa, podría cerrarse el aspecto conceptual y su proyección operacional; la "puesta en escena" de dicho proceso no solamente determina la búsqueda de nuevos métodos y técnicas innovadoras, sino la capacitación personal que implica la posibilidad de aceptar lo nuevo y desechar lo tradicional, lo que en otro sentido quiere decir hombres de la más extraordinaria calificación, tanto en su inteligencia como en su competencia profesional. Dentro de este mismo tema del personal que llevará a cabo el programa cabría considerar también que la dirección de toda la operación deberá recaer sobre quien encabeza la organización que trata de usar este tipo de presupuesto, y la verdad es que esta responsabilidad se generaliza a cualquier presupuesto; así, en los Estados Unidos y a partir de 1921 la dirección y la responsabilidad recaen directamente sobre el presidente, pues a nivel inferior se carece de la autoridad, el derecho o la capacidad para agrupar los conocimientos y el personal necesario para realizar la tarea tan indispensable de la coordinación.

Planear, programar y presuponer, además de yuxtaponerse, cruzarse y formar una unidad, otorgan una adecuada, delimitada y general línea de acción para el Gobierno como un todo, por medio de un proceso que toma en cuenta los objetivos y los recursos y las interrelaciones entre estas actividades: "El presupuesto por programa —define Smithies— determina el uso de técnicas presupuestales, lo que facilita consideraciones explícitas en la consecución de

objetivos de política económica, en términos de su costo, tanto en el presente como en el futuro.”

Aunque ya se ha considerado que existen problemas de semántica, sobre todo en los presupuestos por función y por programa, que dan lugar a oscurecer más las posibles diferencias —o similitudes— entre estos procesos, al señalar aquí que existen otros dos términos que, con los ya señalados, son cuatro y se usan en forma intercambiable: *programa, función, actividad y desempeño o actuación*, pudiendo, además, servir la palabra inglesa *performance* para las tres últimas palabras españolas consideradas, se está en un verdadero galimatías que se aplica también a las acciones resultantes; así, la investigación puede ser considerada como actividad, pero también como programa; es usual decir presupuesto por funciones o por actividades. El llamado presupuesto por función (*performance*) del Departamento de Defensa de los Estados Unidos tiene en realidad la estructura de un presupuesto por programa, aunque revela en sí mismo una variedad de criterios; estas diversidades y vaguedades idiomáticas señalan las nebulosidades en los criterios que se siguen para determinar una operación y delimitarla apropiadamente, y arrojan su ambigüedad sobre los procesos mismos a los que dan nombre.

Como ya se dijo, la función de planear, programar y presuponer consiste en encontrar las adecuadas relaciones entre los diversos objetivos, teniendo por común denominador el dinero; estas relaciones son múltiples y determinan muchas maneras de gastar los recursos, por lo que para obtener comparaciones que permitan tomar decisiones mejores cada uno de estos procesos debe ser subdividido. G. Martner² señala que en la técnica del presupuesto por programas existen diversas categorías que son muy importantes, siendo las principales los conceptos de *función, subfunción, programa, subprograma, actividad y tarea*, constituyendo una subdivisión especial el *proyecto*.

La primera categoría, que es la *función*, constituye toda una área de operación del Gobierno, como lo sería la defensa, la que tendría como objetivo principal la defensa del país, la protección de su territorio y el sostener toda clase de relaciones con el resto del mundo, como prueba de su soberanía como nación independiente. La *subfunción* se caracterizaría por la acción de un organismo muy importante, que contribuye a la realización de una *función* que evidencia jerárquicamente más alto nivel; un ejemplo es la Secretaría de Marina norteamericana, que forma parte del Departamento de Defensa.

El *programa* es una formulación realizada con el propósito de cumplir funciones del Estado, con objetivos determinados que pueden ser cuantificables o no (en términos de un resultado final), metas a las cuales se llegará contando con un conjunto de medios que incluyen recursos humanos, materiales y fi-

²Gonzalo Martner: *Planificación y presupuesto por programas*. Siglo XXI, México, 1967.

nancieros, con un costo global predeterminado, todo ello bajo la autoridad de una unidad administrativa gubernamental de alto nivel. Por ejemplo, la *función* educación puede ser subdividida en programas de educación primaria, media y superior. Según el caso, cada uno de los *programas* podría dividirse en distintos *subprogramas*. Como ya se dijo, se denomina *subprograma* a una división de los programas con propósitos específicos de obtener mejor administración, ya que se señalan metas parciales que serán cumplidas por unidades de operación que contarán con los elementos indispensables para tal fin y que, como en el caso anterior, tendrán una erogación previamente señalada; un ejemplo adecuado es el subprograma de enseñanza secundaria, dentro del programa de educación media.

Se entiende por *actividad* una división más reducida, que toma una parte del trabajo por desarrollar para cumplir los objetivos de un programa o subprograma y consiste en la ejecución de ciertas acciones o procesos mediante la utilización de los recursos necesarios, como es la que desarrolla una sección; como ejemplo puede señalarse un subprograma de enseñanza comercial: instrucción, publicación de material didáctico, investigación, etcétera. Se entiende por *tarea* una operación específica dentro de un proceso mayor y destinada a producir un resultado determinado; ejemplo: en el proceso de publicación de material didáctico, la *tarea* de edición.

El *proyecto* puede ser parte de un *programa* o *subprograma* de inversión, pero que está constituido por un conjunto de bienes de capital que forma una unidad productiva independiente; como ejemplos pueden señalarse una carretera, un hospital, una central hidroeléctrica, entre otros. Como se observa, esta división lleva de hecho, al final de la escala, al número de hombres, materiales y recursos financieros que hicieron posible la realización de los objetivos previamente señalados, y que por supuesto determinan que dichos recursos (cuantificados en dinero) hayan sido usados en forma óptima.

Se ha dicho que para efectos del presupuesto por programa es necesario que se identifiquen los proyectos gubernamentales más esenciales, delimitación que forma el problema conceptual por excelencia de dicho proceso; conseguida esta identidad, el siguiente paso consistirá en que para llevar a cabo dichos programas o proyectos el Estado debe escoger racionalmente entre cursos alternativos de acción que le permitan realizar los planes propuestos con el máximo ahorro de recursos. Dentro de esta selección de procesos para llegar a metas previamente señaladas, el Gobierno debe considerar no solamente su programa total, sino también el efecto que su política presupuestal tiene sobre el sector privado, lo que naturalmente amplía las alternativas por considerar y complica sobremanera esta selección. Se afirma que el propósito primario del presupuesto por programa consiste también en facilitar la realización de estas difíciles selecciones. Esta tarea de coordinación y comparación se desenvuelve a lo largo de un proceso que considera los siguientes puntos:

- a) Estudio de las variadas actividades gubernamentales, realizando su evaluación en relación con su contribución a los objetivos totales del país.
- b) Confrontación entre recursos escasos y objetivos conocidos, con la meta de lograr éstos con el mínimo de los primeros.
- c) Inclusión de la variable tiempo al proyectar los programas gubernamentales.
- d) Delineación, dentro de los más precisos límites posibles, de la probable cooperación del sector privado en la obtención de dichas metas nacionales.
- e) Comparación exhaustiva entre los varios métodos y procesos para alcanzar los objetivos señalados.
- f) El proceso de comparación y coordinación determina, como paso final, que tanto los objetivos como las selecciones y el propio presupuesto por programa sean revisados a la luz de experiencias y circunstancias cambiantes.

Estas operaciones son inherentes a cualquier planeación y programación y al proceso presupuestal. El presupuesto por programa exige un reconocimiento más explícito de la necesidad de efectuar las operaciones consideradas, determinando también la aplicación de nuevas técnicas analíticas para que sirvan de base al juicio humano, en cuya selección se descansa en última instancia. Al planear, programar y presuponer, considerando que el eje de estas actividades son la coordinación y comparación, con un propósito de llegar al presupuesto por programa, y si se proyecta el hecho de que este último no puede ser elaborado y ejecutado, ni comparado y relacionado con otros procesos, si no existe una autoridad responsable, se determina que el programa, la estructura orgánica y la administración del mismo se encuentran inextricablemente enlazados y la distinción entre ellos —si es que existe— no es clara como podría parecer a primera vista. Algunas ideas con respecto a esta relación, no todas positivas, pues existen importantes consideraciones por las cuales los requerimientos de una efectiva administración pueden divergir de una efectiva programación, son las siguientes:

- a) En todos los países del mundo la organización de los gobiernos tiene tan hondos fundamentos históricos que quien maneja las riendas del poder, cualquiera que sea el alcance del mismo, no puede cambiarla en forma violenta. En los países democráticos, como por ejemplo los Estados Unidos, el Poder Ejecutivo ha recibido en repetidas ocasiones poderes de reorganización del Estado y se ha mostrado reacio a efectuar cambios mayores o importantes.
- b) Aunque parezca paradójico, aun en el campo científico existe cierta repugnancia a cambiar la situación histórica, pues algunos proponentes consideran que la estructura programática de hoy puede no ser útil mañana; que las virtudes de la competencia —aun en este campo— puede dar buenos resultados, como, por ejemplo, entre las fuerzas armadas; y que la estabilidad en la

organización bien puede valer el precio de alguna inconsistencia en la estructura programática.

c) Cuando existen programas cuyas magnitudes requieren cierta sobreposición y aun diferencias —ciertamente no fundamentales—, la estructura organizativa no está en condiciones de absorber esta situación. Un ejemplo lo constituye el aspecto geográfico —una región— confrontado con una función que abarca toda una nación, es decir, lo que se ha dado en llamar el aspecto regional-funcional.

d) Hay ocasiones en que una organización puede ser destinada a efectuar trabajos que corresponden a dos o más programas, presentándose dudas sobre a cuál de los departamentos estos programas deben ser asignados.

e) La organización requerida para una efectiva administración de los programas puede ser diferente de la que se necesitaría para una aceptable formulación; el ejemplo que señala Smithies, de la creación por separado de un departamento de investigación, es un acto administrativo correcto, aunque los trabajos resultantes puedan ser identificados con otros programas.

f) Una administración exitosa implica el ejercicio discrecional de los encargados de ella, proyectada en dirección adecuada para medir la eficiencia de sus propias operaciones; su experiencia operativa deberá ser usada para decisiones políticas y de programa.

g) Un administrador competente debe tener sus propias ideas con respecto a políticas futuras, y naturalmente puede contribuir con ellas a las elaboraciones de política implícitas, y también puede, llegado el momento, diferir —y no aceptar— los puntos de vista de planeadores y programadores.

h) Cuando existe divergencia entre el aparato administrativo y el programático, el que las proposiciones de este último sean llevadas a cabo depende de los medios empleados para obligar a los administradores a cumplir dichos programas. Recuérdese que el mundo está lleno de organizaciones de planeación nacional, cuya influencia real en las agencias y departamentos poderosos del Gobierno es casi nula.

i) Como ya fue señalado, el *factor crítico* está constituido por el jefe de toda la organización —en este caso el presidente—, sin cuyo pleno apoyo y autoridad las agencias y departamentos seguirán su propio camino.

j) Cuando la programación concentra en una sola actividad procesos más o menos similares, resulta un potente instrumento para incrementar la autoridad de quien encabeza la agencia que realiza dicha actividad: el ejemplo más conspicuo lo constituye el Departamento de Defensa de los Estados Unidos; de hecho, los críticos de este programa consideran que su propósito principal es la concentración de este poder, más que los problemas de defensa en sí mismos.

Por razones que fueron primero de organización, posteriormente administrativas y finalmente resultado inexorable de necesidades que presionan para

su satisfacción, obligando al ser humano a progresar —aunque este último vocablo sea usado en su sentido filosófico, pues se trata de la guerra—, el hecho evidente es que donde primero se hicieron intentos de introducir el presupuesto por programa fue en el Departamento de Defensa norteamericano, y aunque el éxito no ha sido total, pues no se ha podido implantar un presupuesto por programa completo para todo el departamento, es en este país y en esta actividad específica del Gobierno donde el multicitado presupuesto ha sido puesto a prueba, estudiándose su problemática con la mayor precisión científica y aplicando el material humano más altamente calificado por su preparación en todas las ramas conexas y anexas a este proceso.

Como afirman varios autores, el problema arranca de la necesidad y el deseo gubernamentales de defender al país, solamente que en la era moderna toda actividad del Estado está estrechamente ligada a recursos escasos y objetivos alternativos; y esto, dentro de la actividad de defensa, significa acciones de una complejidad que a veces parece irresoluble. Algo de lo anterior puede vislumbrarse si se considera que los presupuestos de defensa eran los tradicionales y tendían a una efectiva administración del departamento encargado, dividiéndose dicho plan en las siguientes categorías: personal militar, adquisición, operación y mantenimiento, construcciones militares, defensa civil, e investigación y desarrollo, divisiones éstas que si bien cumplen con el fin para el cual fueron establecidas —administrativo—, en ningún momento se les encuentra relación con el programa de defensa —estrategia— ni con el gran número de comisiones que tienen que realizar.

Esta deficiencia en la planeación del presupuesto militar, con algún antecedente en la secretaría de Marina se trató de corregirla en 1961, cuando el Departamento de Defensa preparó un presupuesto alternativo, en término de los programas más importantes. Por cierto que en 1954 D. Novick³ preparó un estudio que consideraba un método denominado “presuponer por programa”, en el que se tomaban en cuenta los requerimientos de recursos para la acción militar aérea y se dividía el plan en cuatro áreas mayores: estratégica, defensa, táctica y de transporte.

Volviendo al presupuesto por programas del Departamento de Defensa, se incluyeron las siguientes áreas: fuerzas de defensa continental, aéreas y de proyectiles, fuerzas para propósitos generales (el ejército, la marina y la fuerza aérea táctica), reservas y fuerzas de guardia, investigación y desarrollo, apoyo general y defensa civil; estos programas se integran con “actividades programáticas” basados en un sistema de un tipo de armas completo, que puede contribuir al objetivo general del programa. No todas las categorías presentan las mismas posibilidades para la formulación de un programa; por ejemplo, las áreas de transporte y reservas y fuerzas de guardia responden más bien al presu-

³Mencionado en *Program Budgeting*, obra citada al final del capítulo.

puesto tradicional como categorías administrativas que a elementos de un programa. Por lo que respecta a investigación y desarrollo, un presupuesto por programa causaría duplicidad, si se consideran las investigaciones particulares; por otra parte, en materia de objetivos los de las fuerzas para propósitos generales no pueden ser determinados con suficiente claridad, como podrían serlo, por ejemplo, las fuerzas estratégicas de represalia (*retaliatory*).

Una de las grandes ventajas que da el presupuesto por programas del Departamento de Defensa es la posibilidad de que tanto el jefe del Ejecutivo como el propio Congreso y las comisiones de él dependientes pueden tener una idea muy concreta de los requerimientos de la defensa y de la importancia de relacionar —o no— ciertas erogaciones, tomando en cuenta su impacto sobre la estrategia general y sus implicaciones para la existencia de la nación. Esto es importante si se considera que el presupuesto tradicional obligaba tanto al presidente como a las cámaras legislativas a tomar por buena la información que les daban quienes habían elaborado el plan de egresos para la defensa, sin que tuvieran la menor oportunidad de formarse una idea ni siquiera aproximada de si lo aprobado era adecuado o no. Esto está directamente relacionado con el hecho de que considerando recursos escasos siempre existirán posibilidades de sustituciones entre programas y elementos de los mismos, por razones de disponer la estrategia, y naturalmente estos cambios tendrán como base la unidad monetaria, pues resulta difícil imaginar traslados de cuerpos completos de las fuerzas armadas de un tipo de servicio a otro.

Esto se relaciona, en forma estrecha, con la necesidad de medir los programas en razón de su costo, cuando el análisis costo-beneficio toma su importante lugar en este tipo de operaciones; los aspectos más interesantes de estas técnicas son aquellos en los cuales gastos en diferentes direcciones contribuyen de distintos modos a imprecisos y generales objetivos de programas definidos. Los ejemplos, siguiendo con los programas de defensa, dan una idea bastante clara de lo que se espera del análisis costo-beneficio. ¿Cuál protección contra un ataque a los Estados Unidos será mayor, la que dan las fuerzas de represalia o la que podría dar la fuerza aérea? ¿Debería gastarse más en proyectiles por su contribución a las fuerzas de represalia? ¿Quiénes determinarán mayor contribución al programa de defensa total, las fuerzas estratégicas o las de propósito general? Y ya tomando en cuenta otro aspecto, como es la consideración de cómo se servirán mejor los intereses del país, si gastando en defensa o en bienestar social.

La complejidad para dar respuesta a estas cuestiones se vuelve más profunda si se dirige al área de investigación científica y se trata de proyectar sus resultados para resolver los citados problemas prácticos. Smithies los encuentra casi irresolubles, pues se trata de considerar los gastos realizados *ahora* que producen resultados impredecibles en un futuro igualmente impredecible, lo

que llevaría a que el análisis costo-beneficio tuviera que estar basado casi enteramente en juicios de experiencia.

El análisis costo-beneficio es, en realidad, la aplicación de la teoría económica a la toma de decisiones presupuestales, y está basado en el señalamiento de Dalton en su principio de equimarginalidad fiscal entre el beneficio del gasto público y el costo causado al sector que paga tributos; para este efecto, Otto Eckstein⁴ dice que el principio ideal para el análisis costo-beneficio que sirve para las decisiones presupuestales es llevar los gastos públicos para un objetivo determinado al punto en que se igualen beneficios —en unidades monetarias— y costos; es decir, que el beneficio del último peso gastado sea por lo menos igual al peso de costo. Los ejemplos están basados en las leyes de los rendimientos decrecientes y de la utilidad marginal, así como en las tasas de sustitución decrecientes para bienes privados; los gastos realizados en la construcción de caminos, en cierta etapa, producen beneficios muy importantes, eliminando tiempo perdido, pérdida de vidas, incapacidades individuales temporales o permanentes, daños a la propiedad (que montan muchos millones) y desperdicio de materiales esenciales; hasta cierto momento, y en relación con la ley mencionada, los beneficios son crecientes más que proporcionales al costo; pero se llega a un punto en donde gastos adicionales en caminos, por su localización, por su estructura y por otras razones técnicas, hacen que las erogaciones no tengan su contrapartida en los beneficios que se obtienen de ellos. Así, dice Eckstein, entra en juego una “ley de beneficios decrecientes”, similar a los mencionados más arriba; sin embargo, esta llamada ley no es aplicable en todos los casos, y un ejemplo que lo comprueba en forma incontrovertible lo constituyen los gastos en áreas deprimidas y en la mejoría de zonas urbanas, donde solamente gastos del más alto nivel producirán los resultados que se buscan; en estos casos, fuertes erogaciones en pocos lugares producen indudablemente incrementos en todos los órdenes y beneficios visibles, y sería el caso contrario si se gastara poco y profusamente en muchos lugares.

Considerando este principio de la equimarginalidad fiscal o, como se le llama también, de igualación de costos y beneficios marginales, se lograría hacer que la asignación de recursos fuera razonablemente adecuada y que dejara menos dudas en quien aplica y en quien revisa; lo anterior consiste en que los beneficios obtenidos de cada gasto serían por lo menos igualados por el sacrificio de los bienes que se quitan al sector privado, y también —y esto es sumamente importante— no quedaría sin realizar un gasto que sea más valioso en otro campo gubernamental; en otras palabras, se compararán egresos del Estado y serán realizados los que más beneficios produzcan. Lo anterior asegura que los beneficios de costos marginales sean superiores a los costos de oportunidad, tanto en el sector público como en el privado.

⁴Otto Eckstein: *Public Finance*. Prentice Hall, Inc., Nueva Jersey, 1967.

Otra situación a la que directamente se aplica el análisis costo-beneficio, con magníficos resultados, es el control de inundaciones y los subproductos que se derivan de dicho control; una muestra muy importante es la Autoridad del Valle de Tennessee, en donde las obtenciones de todo tipo son altamente encomiables. El autor citado en antecedentes pone un ejemplo con gastos, costos y beneficios aplicados a un proyecto con cuatro posibilidades, y naturalmente el resultado es que en uno de los planes los beneficios marginales exceden a los costos marginales, y, consecuentemente, hay posibilidad de escoger en su proyección. Sin embargo, dice Eckstein, si bien es cierto que el principio de igualar beneficios y costos en los márgenes puede ser aplicado a los gastos públicos, existen aspectos que es necesario tomar en cuenta:

a) No existe posibilidad más o menos aproximada de conocer los datos del mundo real, o, en otras palabras, en este asunto de las inundaciones no puede predecirse cuándo ocurrirán, cuál será su magnitud ni, por supuesto, el daño que causarán. Consecuentemente, a la incertidumbre económica deber ser agregado el hecho de que el costo de las obras de ingeniería tampoco puede ser establecido de modo indubitable, pues la construcción frecuentemente demuestra ser más complicada y costosa de lo que se proyectó; esto hace que si el costo no puede ser establecido los valores de los beneficios por obtener también puedan cambiar.

b) Los proyectos gubernamentales toman en cuenta los costos y a quién van a dar los beneficios, mientras que en la realidad el hecho de que existan estos últimos no se une inexorablemente a los resultados de dichos beneficios ni a quien los obtiene.

c) En el control de inundaciones, que es un problema relativamente simple para el análisis económico, no es sencillo considerar el de los beneficios, cuya definición, aun en este caso, es ambigua; de lo que se deduce que dichos beneficios deber ser considerados en unidades monetarias, tanto más cuanto fue la pérdida o la ganancia. Todo esto significa una ambigüedad que puede ser agravada —aun en este caso que se considera ejemplo ideal— si se agrega que ciertas pérdidas, sobre todo en cosechas o en producción de otro tipo, pueden ser recuperadas en cualquier otro lado, y, además, la imposible evaluación de la pérdida ocasionada por el sentimiento de inseguridad causado por las inundaciones, o aun el más grave, como es el valor de la vida humana.

La importancia práctica que tiene el valorar los programas en razón de su costo, a través del análisis "costo-beneficio", al que también se denomina "costo-efectividad" y "costo-utilidad", puede fácilmente considerarse si se añaden algunos ejemplos genéricos más a los ya considerados; algunos de los planes de los países subdesarrollados no han tenido el éxito anhelado porque han sido olvidadas fórmulas que ayuden a una selección adecuada de los mismos. Uno de los autores dirige su atención hacia dos aspectos que en la economía subdesarrollada han tenido un impacto tremendo: la sustitución de

importaciones y las empresas públicas; con la primera, precisa el defecto de que se han ignorado las ventajas comparativas en la ayuda indiscriminada a dicha sustitución de importaciones, y las segundas no han sido planeadas de acuerdo con técnicas adecuadas, y cuando lo han sido —casos muy contados—, su deficiente operación ha hecho el resto. Dentro de estas consideraciones de asignación eficiente de recursos cabe señalar someramente una situación a la que no se ha dado la debida importancia y que se refiere a que a la autoridad no siempre le es fácil afirmar sus decisiones sobre los deseos de los individuos, como recientes sucesos en China y en la URSS lo demuestran.

Las relaciones internacionales de un país como los Estados Unidos muestran otro ejemplo de primera mano de las muchas dificultades que se tienen para formar un presupuesto y un programa adecuados. En primer lugar, los objetivos no pueden ser precisados en forma clara, como lo demuestran los cambios ocurridos en el país de referencia, cuya política exterior era promover el desarrollo económico —dentro del sistema de libre empresa— en todo el mundo, detener la expansión soviética en Europa y aislar a la China Popular, y que en la actualidad han dado un giro de 180 grados, ya que los intentos de acercamiento a China Popular son notorios, la guerra fría se ha desplazado geográficamente al Asia —Medio Oriente y Asia suroccidental— y los dos países involucrados, China y la URSS, han hecho interesantes avances en la ayuda a los países subdesarrollados, con éxito notable en ocasiones, lo que ha obligado a los Estados Unidos a realizar una serie de diferenciaciones en cuanto al subdesarrollo en Africa, Asia y América Latina; tampoco son lo mismo la Unión Soviética y las democracias populares, y por último, todo el cuadro de relaciones exteriores muestra una tendencia geométrica a complicarse cada día más. Una segunda dificultad, que no es privativa de los Estados Unidos, pues se la encuentra en infinidad de naciones, es que la política exterior se proyecta a través de una serie de organismos que tratan, tal vez con toda lógica administrativa, segmentos de este vastísimo y complicado problema; y por último está el antiguo conflicto entre el punto de vista regional y el funcional.

Se ha hecho hincapié, tal vez en demasía, al hablar de presupuestos por programa, en la imperiosa necesidad de la medición, tanto para señalar y delimitar objetivos como para conocer los medios con que se cuenta para alcanzarlos, así como, a través del análisis costo-beneficio, la economía primordial de la selección del modo más barato de alcanzar dichas metas; en realidad existen acciones que resisten estos aspectos de la medición económica, como son las encaminadas a obtener bienestar o a reducir el sufrimiento de los ancianos, los inválidos, los niños retrasados, y otras muchas de este tipo; como dice un autor, la idea de la medición tiene grandes atractivos por las posibilidades que ofrece, sobre todo a los economistas, pero evidentemente es una eliminación de los valores humanos —y esto también tiene un precio— el meter esto dentro de un cuadro al cual no pertenece. Otro aspecto de lo mis-

mo es aplicar la economía del bienestar en un país de escaso desenvolvimiento, donde lo primordial debe ser el desarrollo económico, con todo lo que ello quiere significar, pues de aplicarse el primer criterio probablemente no se obtenga ni crecimiento ni bienestar. También se elimina en cierta medida el planear, programar, presuponer en una economía mixta con su sector de empresa libre —lo cual también tiene un precio—, pues impide recurrir en forma plena a la formulación de planes y a su aplicación, situación que se agrava más si se considera la existencia de gobiernos federales, pues en éstos no sólo queda fuera lo que se menciona, sino que los planes indicativos para áreas importantes tampoco son fácilmente desarrollables.

Otro punto importante es que el programar y presuponer —que incluye planear— determina la tercera operación, la *revisión*, que consiste en evaluar si las metas del programa y del presupuesto se obtuvieron, y a qué precio, pues aunque todas ellas forman parte de un todo, tienen peculiaridades operacionales que las dirigen en forma diversa. El programa proyecta en gran escala objetivos de política y métodos analíticos que determinan procedimientos del más alto calibre, correspondiendo al presupuesto servir de enlace determinante entre política (decisión) y administración (llevar a cabo dichas decisiones), siendo esencial para ambos la información de pasados desempeños que proporciona la revisión, que requiere capacidades analíticas que van mucho más allá de lo común y corriente.

Y para finalizar esta parte del estudio, es necesario recordar que la formulación, proyección, evaluación y todos los demás pasos complejos para integrar un presupuesto por programa quedarán como un elegante y fino ejercicio intelectual si no se provee para su operación una gran variedad de capacidades humanas del más alto calibre.

El presupuesto económico de la nación. Al iniciar este trabajo se hacía una diferenciación específica en lo que se denominaba mecanismo o principio de mercado, que caracteriza al sector privado de la economía. En la economía de mercado la interacción de empresarios y obreros, financieros y consumidores —entre otros— determina la actividad productiva, que naturalmente implica factores de la producción por emplear, bienes por producir, y también la distribución del proceso así obtenido entre los que contribuyeron a realizarlo, acciones que a su vez son guiadas por el juego de ingresos, precios y costos, que en realidad es el mecanismo que sirve para unir en un punto oferta y demanda y señalar precios.

La característica esencial del principio de la economía pública es que él determina qué bienes o servicios producir, con qué medios y quién se va a beneficiar de esta masa de bienes y servicios; esto se realiza por medio de mecanismos políticos que operan a través de la manifestación de la opinión de los diferentes sectores interesados, que de esta manera influyen en las decisiones del Estado. Se dice que el presupuesto es el que sirve como instrumento

para la manifestación de tales decisiones, que refleja los resultados de la lucha política y es el medio a través del cual dichas decisiones políticas son vaciadas en programas específicos. Es decir, la "economía del presupuesto" es el mecanismo por medio del cual se llega a decisiones sobre qué producir, cuáles recursos emplear para dicha producción, quién pagará por ellos (los factores de la producción), y quién resultará beneficiado por la acción económica del Gobierno.

De esto se deduce que el papel de dirigir la actividad gubernamental corresponde al presupuesto, de tal modo que: a) responda a las necesidades de un control democrático; b) otorgue posibilidades de una efectiva selección y ejecución de los programas gubernamentales; c) promueva el bienestar general a través de la combinación de las actividades públicas y privadas (que en países como Francia se realiza por medio de la llamada planeación indicativa). Naturalmente que los resultados de esta dirección difieren en cada país, de acuerdo con las características históricas y políticas, que son sumamente variables y que, sin embargo, es fácil juzgarlas por medio de la actividad presupuestal, puesto que sus principales procesos implican el interés de la comunidad, ya que las decisiones que se tomen permiten que la acción estatal pueda ser de tal modo dirigida que aporte la mayor contribución al mejoramiento de la comunidad o a su detrimento.

Control presupuestal. En esencia, el presupuesto y los procedimientos presupuestales se desarrollaron como resultado del antagonismo manifiesto entre el rey (o el poder) y la representación popular, sobre la prerrogativa de la legislación tributaria. Lo siguiente fue el "poder sobre el gasto" (*the power of the purse*), que llevó a que el Poder Ejecutivo (el rey) requiriera de la aprobación parlamentaria para gastar dinero, lo que significó que los principios del presupuesto controlaran todas las operaciones gubernamentales, ya que todas ellas implican desembolsos, con lo que de hecho dejaban un mínimo de acción al rey.

Las cámaras legislativas jamás fueron capaces de lograr el cumplimiento de los principios de un estricto control del presupuesto. La experiencia ha demostrado, por ejemplo, que en casi todos los países algunos de los departamentos ejecutivos han gastado mucho dinero en la primera parte del año fiscal y después tienen que pedir al Poder Legislativo partidas suplementarias y deficitarias para financiar sus operaciones para el resto del año. Los parlamentos se encuentran entonces en una posición en la cual asumen la responsabilidad de discontinuar servicios necesarios u otorgar a la agencia o departamento gubernamental recursos adicionales; esto determina en muchos casos la aceptación de dichas asignaciones, viendo así el Poder Legislativo frustrada su función y sintiéndose impotente ante las maniobras del aparato burocrático.

Solamente en las últimas décadas se ha reconocido que los propósitos de control legislativo constituyen una etapa periclitada y obsoleta de su función,

ya que constituyendo el presupuesto un instrumento del más alto nivel, que sin eliminar sus finalidades de control servía para planear la acción económica gubernamental, para obtener los resultados mejores de su acción e inclusive, a través del presupuesto económico de la nación, presentar un cuadro general de las necesidades, requerimientos y posibilidades de todo el proceso económico del país, para el logro de metas como el empleo completo y el desarrollo económico. Si el jefe del Ejecutivo de una nación tiene a su disposición procedimientos presupuestales que le ayuden a la formulación y proposición al Legislativo de un efectivo programa de gobierno, y si los métodos de ejecución del presupuesto permiten un constante control del progreso o de la falta de desarrollo de los varios programas gubernamentales, entonces no solamente todas las operaciones del Estado serán efectuadas más eficientemente, sino que habrá nuevas condiciones para un mayor y mejor control parlamentario. Con un efectivo presupuesto ejecutivo y un adecuado ejercicio presupuestal son establecidas definitivas responsabilidades para el control de las operaciones gubernamentales.

Un antiguo director de la Oficina de Presupuestos de los Estados Unidos, Harold D. Smith,⁵ consideró que a la política tradicional de control presupuestal se podrían agregar los siguientes principios:

a) *El principio de la programación del presupuesto ejecutivo*, fórmula que se refiere a que el presupuesto debe ser la base de la creación de un plan general económico para el Estado. "Programación y presupuesto son las dos caras de una moneda."

b) *El principio de la responsabilidad del presupuesto ejecutivo*, que descansa definitivamente en el jefe del Ejecutivo, sin importar que el Congreso haya autorizado el gasto, puesto que éste no es un derecho de la agencia o departamento gubernamental, para usar el dinero. Corresponde a la cabeza de la organización ver que se cumplan los programas dentro de un marco de la más estricta economía.

c) *El principio de la información presupuestal*, que puede complementarse con la frase de que un presupuesto sin información es ciego y arbitrario, y descansa en el hecho de que la formulación y ejecución deberá estar basada en información que fluya periódicamente de las unidades administrativas del Gobierno.

d) *El principio de herramientas presupuestales adecuadas*, que descansa en la necesidad de que el Ejecutivo disponga de la autoridad y de los medios para hacer prorrateos de las asignaciones presupuestales —ya sea mensuales, ya trimestrales—, y dejar reservas que sólo podrán ser gastadas con su aprobación directa.

⁵Harold D. Smith: *The Management of your Government*. McGraw Hill, Nueva York, 1945.

e) *El principio de múltiples procedimientos presupuestarios* que deben aplicarse a las diversas funciones que dentro del presupuesto se realizan, sin perder unidad, pues existen diferencias entre los problemas administrativos diarios, los programas de desarrollo, las construcciones que abarcan varios años y la operación de las empresas gubernamentales.

f) *El principio discrecional del presupuesto ejecutivo* deberá estar basado en que las funciones gubernamentales sean amplia y claramente definidas, de tal manera que una administración económica y efectiva sea el resultado; la detallada descripción de los programas y actividades por desarrollar debe ser más bien una guía informativa.

g) *El principio de flexibilidad y elasticidad en el tiempo* señala que el presupuesto deberá ser elaborado de tal modo que permita ajustarse a los cambios en las condiciones económicas, principalmente en los gastos de inversión, donde el cuerpo legislativo debe otorgar tiempo y facultades discrecionales al Ejecutivo para hacer las variaciones que estime convenientes.

h) *El principio de la organización por partida doble*, que se refiere a que el presupuesto, si bien es una función del jefe del Ejecutivo, también lo es de las oficinas presupuestales que existen en todas y cada una de las agencias y departamentos gubernamentales, las que, además, tienen la obligación de presentar sus puntos de vista a la Oficina Central del Presupuesto, supervisar los gastos propios y buscar y encontrar fórmulas para relacionar, a su nivel, el presupuesto y la programación.

Planeación presupuestal. Los gobiernos proyectaron un sistema de tramitación de asuntos que ha sido bautizado con el nombre de "clientela gubernamental". Esto sencillamente significa que si se toma una de las actividades básicas, por ejemplo, el comercio, tanto los funcionarios públicos como quienes lo ejercen reconocen que existe una mutua dependencia y que los comerciantes, los exportadores y otros de actividades conexas consideran al organismo estatal que trata y coordina sus asuntos como una extensión de sí mismos y de sus agrupaciones patronales (en este caso). Se puede afirmar que bajo estas influencias resulta muy compleja la formulación de un programa de gobierno adecuado, que tome en cuenta los deseos legítimos de los sectores organizados de la población, por una parte, y que satisfaga las necesidades —y no la sobrecargue— de la economía como un todo; esta "clientela" requiere de integración y coordinación de la programación presupuestal, para que dentro de la propia organización de la administración pública se contrarreste su presión y poder.

Otro aspecto importante es que los procedimientos efectivos de formulación, legislación y ejecución presupuestal demuestran ser el mejor medio que la democracia moderna ha hallado para lograr un balance entre las necesidades de la economía y de la nación como un todo y los deseos de variados organismos y agrupaciones. De seguro estos problemas de presiones sobre el presu-

puesto son más fáciles de resistir —o de eliminar— si la administración presupuestal funciona en relación íntima con la determinación de un integrado programa económico del Gobierno. Al tomar como ejemplo a los Estados Unidos y la Gran Bretaña, con técnicas y fórmulas diferentes en estos menesteres, es importante señalar que en muchos países el presupuesto todavía es considerado un problema financiero, sin relación alguna con la tarea esencial de la programación gubernamental, lo que lleva de la mano a la afirmación de que infinidad de estados no se encuentran organizados en forma conveniente para cumplir el cometido que se les tiene asignado en una economía moderna. De ahí la necesidad de desarrollar las técnicas presupuestales, que implícita y explícitamente obligan al desenvolvimiento de fórmulas para la creación de programas gubernamentales —las dos caras de una misma moneda—, y además también determinan procedimientos de operación que son capaces de dar información adecuada a los ciudadanos sobre el costo real de tales programas. Es evidente, por último, que la tradición presupuestal de control legislativo, tarea ya sin importancia, nada tiene que ver con los propósitos modernos del presupuesto, de coordinación y evaluación de los programas gubernamentales; en la mayoría de los países las tendencias son a lograr que el presupuesto tome su lugar preponderante en la conducción de la economía pública.

Para el uso del presupuesto en el control y la determinación de las actividades gubernamentales, Colm señala tres fases para la planeación del mismo. La primera es la *valuación y control de programas específicos del Gobierno*, de la cual puede formarse una idea tomando como ejemplo la construcción de una red de caminos, siendo el primer paso calcular el costo de dicha obra y sobre la base de esta estimación determinar aproximadamente los beneficios directos e indirectos en relación al costo, y *decidir entonces* sobre los méritos de la proposición o proyecto. Dichas estimaciones de costos son necesarias a los ejecutivos para decidir si el proyecto debe ser recomendado en el plan del presupuesto. Las mismas estimaciones de costo pueden también ser usadas para el debate popular y para la discusión en los grupos interesados, acerca de los méritos del programa. Dichas estimaciones de costos son también necesarias para los legisladores, cuando éstos tienen que decidir si aceptan o no la proposición. Después de que el programa ha sido aceptado, las asignaciones sirven como base para la dirección de la ejecución del programa, para realizar muestreos de los progresos y para mantenerlos bajo control ejecutivo y legislativo.

La planeación presupuestal significa algo más que un número de programas gubernamentales sin relación. En cada situación habrá mayor número de recomendaciones para proyectos de programas que los que se pueden realizar con los recursos de que se dispone. En consecuencia, es necesario comparar la urgencia política, social y económica de los varios programas propuestos y determinar una secuencia de tiempo a través de la cual un gran número de

proyectos puedan ser acomodados en un consistente programa de trabajo general del Gobierno.

Para el segundo tema, o sea la *planeación financiera*, hay que considerar dos tipos de presupuestos: el de caja (*cash budget*) y el de capital, que serán estudiados en la clasificación de los presupuestos.

El tercer aspecto se refiere a *condiciones económicas generales, presentes y futuras*, y se encuentra estrechamente relacionado con la política fiscal; esto es, las consideraciones de las operaciones presupuestales, gastos, ingresos y deuda, a la luz de sus efectos en el flujo de fondos en la economía nacional. Estas relaciones entre las grandes magnitudes económicas pueden iniciarse en la que existe entre los ingresos *nacional y tributario*; esta estimación sirvió, según lo señala Colm, para que el monto de las reparaciones que debía pagar Alemania—por el Tratado de Versalles— lo diera la comparación entre la carga tributaria de los países aliados y la nación citada, en relación al ingreso nacional. También esta relación ha sido usada para señalar la “carga” que se impone a los contribuyentes, así como un factor limitante, ya que un 25 % como relación tributaria podría lesionar los incentivos para trabajar, ahorrar e invertir, y presentar tendencias inflacionarias. Esto en la realidad ha demostrado ser intrascendente ya que tendrían que entrar en el análisis una serie de factores, tales como el tipo de gastos gubernamentales, los impuestos usados y la actitud de los causantes hacia el Gobierno, entre otros.

Se ha considerado que es más útil y permite un mayor conocimiento del impacto del Estado en la economía la relación gasto público-ingreso nacional, en la que se debe considerar a Adolfo Wagner y su ley —o tesis— que dice que en el proceso de industrialización el sector público asume una creciente proporción en la economía nacional como un todo. Aunque la mencionada ley sirvió como punto de partida de discusiones académicas, con la gran depresión de 1929-1933 y con la urgencia de métodos de operación adecuados se la tomó como base inicial de actividades, considerando sus interrelaciones.

Recuérdese que Keynes no estudiaba la finanza pública *per se*, sino como un instrumento para influir directamente en el empleo, la producción y el ingreso nacional. Es más, el mismo autor consideró que una política fiscal adecuada y audazmente aplicada podría significar la diferencia para la existencia del capitalismo. Esta política, considerada como una medida de ayuda para la recuperación económica, hizo que los bancos de la Reserva Federal de los Estados Unidos preparen desde entonces estimaciones sobre el *gasto neto en efectivo* —llamado también la *contribución neta* del Gobierno al ingreso nacional—, para medir el impacto de las transacciones del Estado sobre la economía, que naturalmente resultó una medida muy simple y que no tomaba en consideración una gran serie de posibilidades y complejidades de una economía industrial.

Desde esta misma referencia a la política fiscal existen dos maneras de

observar el impacto de las operaciones gubernamentales: una directa, indirecta la otra, o dicho de otra manera, el efecto del producto final de la actividad gubernamental, y la consecuencia económica de usar factores de la producción para fabricar dicho producto final, distinción que puede prácticamente aplicarse a todo lo que el Estado gasta o cobra. Los efectos económicos de los programas gubernamentales, conocidos como "efectos-programa", resultan de que el Gobierno provee: 1) equipo de capital, como son los medios de transporte y comunicación necesarios para la operación de la economía; 2) aumenta la productividad del trabajo por medio de la educación, de las medidas de higiene y salubridad, del adiestramiento y las facilidades para la investigación; 3) otorga servicios comunales necesarios, tales como facilidades para el recreo, que juega un papel en el nivel de vida de la población; y 4) influye sobre los negocios privados con varias medidas regulatorias.

Estos serían los efectos directos o de productos finales, o también "efectos-programa" de los gastos gubernamentales, que deben ser distinguidos de los indirectos o de usar factores de la producción para lograr sus fines objetivos, es decir, de la asignación de recursos productivos, y también de los ingresos individuales y las ganancias empresariales derivados de dichos egresos gubernamentales.

Lo anterior implica que la economía pública, por medio de la formulación de su presupuesto, debe conocer la importancia de todos y cada uno de los programas en que gastará dinero, además de considerar de dónde obtendrá estos recursos, pero que la proyección de dicho presupuesto es aún mayor, pues al hacer las estimaciones necesarias para su preparación debe tomar en cuenta los efectos globales de las operaciones gubernamentales en la economía como un todo. Esto significa llegar al *presupuesto económico de la nación*, que en realidad es la herramienta para la planeación presupuestal, pues significa la contabilización necesaria para establecer las bases que permitan conocer el impacto de las operaciones gubernamentales en el empleo, la producción y el ingreso de los consumidores y productores, así como en la asignación de recursos. Con el presupuesto tradicional, que sirve para control y evaluación de los programas, y con el presupuesto de caja (*cash budget*), que implica la planeación financiera, el presupuesto económico de la nación constituye la tríada para una adecuada proyección presupuestal.

El *presupuesto económico de la nación estudia*, analiza y considera las principales transacciones económicas, en los cuatro sectores más importantes de la economía: las empresas, los consumidores, las transacciones internacionales y el Gobierno, y por supuesto profundiza en el conocimiento de cómo se comportan estos factores económicos, separando al Estado, por una parte, y a los otros tres por la otra, tratando de conocer los efectos de los actos de los unos sobre los otros.

Al conocerse la técnica del presupuesto económico de la nación y las posi-

bilidades para la planeación que él significa, su uso se extendió por muchos países, aunque la complejidad que entraña y la información tan amplia que requiere le han dado características relativamente diferentes en las diversas naciones; así, los Estados Unidos presentan estados casi completos para años anteriores, y solamente proyectan al futuro algunos de sus programas más importantes; otros países, como Noruega, Suecia y Holanda, han hecho intentos muy serios con este presupuesto, al grado de que junto a los presupuestos originarios del Gobierno para un determinado año ponen el presupuesto económico de la nación para el mismo año, con una serie de documentos, objetivos e información de la economía general del país realmente de utilidad indescriptible para el análisis.

La razón de que algunas naciones hagan un uso más importante de las proyecciones que determina el presupuesto económico de la nación estriba, primordialmente, en su estructura económica; no deja de ser curioso que precisamente los países escandinavos, con un sector importante de su economía nacionalizado y sujeto al control público, sean los que usen este tipo de proyectos, que entre otras razones les permite conocer con cierta precisión los planes de tales sectores y realizar programas que, sujetos a cambios, dan una idea muy aproximada de lo que sucede en la realidad. Este problema de estructura hace que en países con un gran sector privado, con capacidad para llegar a propias decisiones, las proyecciones determinadas por el presupuesto económico de la nación, aun reconociendo su gran utilidad, no han influido en los esfuerzos conducentes a la obtención de dicho documento.

Clasificación de los presupuestos. Ya se ha dicho que el presupuesto es un estado detallado que muestra una anticipada planeación de entradas y salidas de un gobierno; que es un proceso indispensable porque los bienes y factores de la producción son escasos; que la magnitud general de los ingresos y egresos la determina el proceso político de una nación como un todo, mientras que las decisiones específicas y concretas se materializan en el presupuesto, siendo la rama ejecutiva del Gobierno la que proyecta dichas decisiones en la formulación del documento respectivo, y el Poder Legislativo el que estudia las propuestas y acepta —o rechaza— los planes fiscales del Gobierno, transformándolos en leyes; que por medio del presupuesto se racionan mercancías y factores de la producción, modificando el principio de mercado al sustituir un monto determinado de opción individual por la colectiva; que el límite de esta sustitución está en lo que se ha dado en llamar la *ley de beneficios decrecientes*, y que, por último, el proceso presupuestal es tremendamente complejo; si se considera la existencia de más de un nivel gubernamental —Federación, estados y municipios—, se le agrega la presencia de empresas del Estado y se acepta que las decisiones deberán ser simultáneas, el número de éstas llega a un nivel increíblemente elevado.

Con las delimitaciones consideradas puede decirse que el proceso presu-

puestal pretende obtener una relación de fines a medios entre gastos planeados e impuestos necesarios para financiarlos. Un objetivo inicial y muy importante del presupuesto es dar al público una perspectiva anticipada de los ingresos y gastos gubernamentales, que pueda ser usada para evaluarlos a la luz de objetivos sociales y de su costo real; naturalmente, esta planeación financiera coordinada debe estar proyectada en un documento que reúna los requisitos de plasmar todo el presupuesto y de ser inteligible para los no expertos, condiciones muy difíciles de conseguir si se atiende a la cada vez más importante actividad económica del Estado. Esta situación ha obligado al Gobierno a realizar continuos intentos en la forma de presentación del presupuesto, tratando de alcanzar los prerequisites señalados, que permitan un documento completo y fácil de analizar.

El presupuesto es considerado por H. Laufenburger⁶ como un acto de previsión de gastos e ingresos de una colectividad, para un periodo determinado, y sancionado por el Poder Legislativo o, cuando se trata de una dictadura, por el Ejecutivo; en estas condiciones el presupuesto aparece en primer lugar como un documento jurídico; este documento es también un acto político, es decir, una emanación de la soberanía popular; también se ha considerado al presupuesto como un programa de acción del Gobierno, expresado en cifras.

Se ha intentado hacer una clasificación de los presupuestos atendiendo a ciertas características distintivas que poseen, ya sea por su financiamiento, ya por la entidad gubernamental que lo prepara, ya por cualquier otro aspecto diferencial. El resultado es el siguiente:

Por su financiamiento:

- Presupuesto ordinario
- Presupuesto extraordinario
- Presupuesto de calamidades.

Por el tipo de gobierno:

- Presupuesto federal
- Presupuesto estatal
- Presupuesto municipal.

Por la entidad gubernamental que lo prepara:

- Presupuesto ejecutivo
- Presupuesto legislativo
- Presupuesto departamental.

Por su efecto económico:

- Presupuesto ordinario
- Presupuesto de capital
- Presupuesto de emergencia

⁶Henry Laufenburger. *Finanzas comparadas*. Fondo de Cultura Económica, México, 1951.

Presupuesto de empleo completo

Presupuesto de estabilización.

Antes de explicar cada uno de los conceptos arriba expresados es conveniente considerar dos aspectos presupuestales —o relacionados con los mismos— que servirán de base de sustentación para lo que se diga después; uno de estos procesos se refiere al llamado *presupuesto de caja* o al *presupuesto consolidado de caja*, que consiste en conocer la forma en que son llevados los registros y la contabilidad gubernamental. El presupuesto de caja es una proyección, generalmente precisa, de las entradas que obtendrá el Gobierno, y de las salidas que se verá obligado a realizar por cualquier razón, entendiéndose que tanto entradas como salidas son en efectivo, es decir, en unidades monetarias.

El presupuesto consolidado en caja no solamente programa entradas y salidas en efectivo, sino también *los activos, las obligaciones, la medida en que las estimaciones de ingreso han sido efectivamente realizadas, las asignaciones y la tasa a la cual han sido gastadas, el verdadero balance que se pueda obtener de cada asignación, y los costos acumulados de operación*. Esta planeación de gastos e ingresos, como queda dicho, será completa si las cuentas consolidadas presentan todos los compromisos por gastar y todas las fuentes de entradas gubernamentales, sin importar si determinan salidas de dinero en el presupuesto del año actual, y sin considerar tampoco el tiempo de ingreso en caja.

El presupuesto de caja cumple dos funciones muy importantes, consistente la primera en dar a conocer al Gobierno sus compromisos en efectivo, así como los recursos monetarios con que cuenta para cumplirlos; su segunda tarea, más complicada, se refiere al efecto que sobre el empleo puede tener la contribución o el retiro de dinero del Estado, ya que si en un año dado el empleo completo se obtiene con un determinado gasto total —en efectivo—, tanto público como privado, el presupuesto neto de caja resulta ser importante, puesto que permite saber cuánto dinero gubernamental debe enviarse a la corriente de ingreso durante el periodo de tiempo por considerar, naturalmente tomando en cuenta absolutamente todas las fuentes de entradas y todas las obligaciones, llegando al resultado neto que se desea.

El segundo de los aspectos mencionados se refiere a los *presupuestos equilibrados* y es una forma alternativa de presentarlos que, en cierto sentido, implica diferentes posibilidades de balance. El presupuesto puede ser equilibrado anualmente, cada dos años o aun en periodos mayores; también el balance puede darse en el sentido de efectivo y de ingresos y egresos a la Tesorería, de tal modo que el Gobierno ni envía ni retira dinero de la corriente circulatoria. Por otro lado, el equilibrio puede ser entre tributos y obligaciones (a pagar) en un periodo mayor de un año. El balance puede también aplicarse a la adquisición de activos del Estado, por medio de sus operaciones financieras; se puede afirmar que existe equilibrio cuando aumenta la deuda pública

pero al mismo tiempo se acrecientan en forma equivalente las instalaciones, el oro y la moneda extranjera, los edificios públicos y otros; y también se puede considerar como balanceada una economía como un todo cuando el gasto agregado —público y privado— es el suficiente para mantener al país en el nivel de empleo completo, dando por resultado el presupuesto económico de la nación, que no toma en cuenta los superávit o déficit de caja (en efectivo), que en el sentido más primitivo es lo que se quiso llamar presupuesto equilibrado cuando este sistema fue primeramente proyectado.

Ahora bien, de todos estos presupuestos balanceados, o de lo que tratan de significar, el que más impacto ha ejercido en la acción y en el pensamiento económico, al grado de que ha llegado a ser considerado como un dogma, es el equilibrado anualmente, que muchos grupos aceptan como una panacea económica a pesar de constituir una verdad a medias y sospechosa, de que ha sido refutado en todos los tonos e idiomas y de que la historia anterior y actual ha demostrado en forma fehaciente la imposibilidad razonable de que ello ocurra. Se ha incurrido en déficit en todas las circunstancias, como es fácil ejemplificar, y la depresión de 1929 a 1933 no sólo mostró lo anterior sino que enseñó que existen condiciones dentro de la economía de libre empresa y que, por muy alto que sea el nivel de tasas impositivas, la baja en la actividad de los negocios hará imposible equilibrar el presupuesto; lo que es peor aún, las altas tasas impositivas pueden provocar un mayor decrecimiento del gasto privado, cualquiera que sea la actividad del Estado, pues no existe ninguna reciprocidad entre el gasto del Gobierno —erogaciones anticíclicas— y la respuesta del sector privado. Es decir, la medida de balancear el presupuesto, además de ser inútil, lo único que provoca es un mayor volumen de desempleo, con todas sus graves consecuencias.

Los déficit son necesarios en tiempo de guerra, ya que ha sido imposible pagar los gastos bélicos por medio de los impuestos, por lo que se recurre muchas veces a cobrarle a la población de otra manera, por medio del grave proceso de aumento del circulante. Puede inferirse de este tipo de situación que los aumentos en los gastos no son comparados con los daños de pagar más altos impuestos; sin embargo, la opinión pública está en contra de los déficit en su aspecto general, tal vez con excepción de depresiones y guerras.

Otro lado de esta misma cuestión se refiere al control sobre un aumento excesivo de los gastos públicos, ejercido mediante la eliminación de erogaciones deficitarias; esto puede verse en forma simple, pues si se tiene que operar con un presupuesto equilibrado —en el sentido de gastos *versus* impuestos— es casi seguro que los egresos menos urgentes serán pospuestos o eliminados, ya que se les juzgará a la luz del impacto que causarán los tributos que tienen que establecerse para su financiamiento. Como es dable observar, toda esta cuestión de los presupuestos balanceados anualmente demuestra en forma definitiva que está basada en la ignorancia de cómo funciona la economía de un país,

y también en el desconocimiento de realidades cuya transformación o cambio —de ser necesario— requiere algo más que la técnica simplista que podría emplearse si los instrumentos son los que otorgan el equilibrio del proceso presupuestal. Seguramente que lo anterior tampoco es garantía de que un gobierno no cometa una serie de actos que lo lleven a la inflación incontrolada, o al repudio de su deuda tanto interior como externa; pero dichas actitudes, además de ser cada vez más raras, sólo podrían explicarse cuando un Estado, por razones fuera de su control, se ve envuelto en una serie de problemas cuya solución queda fuera de su potencialidad financiera y económica; pero aun así, si pretende en esas condiciones sujetarse estrictamente al equilibrio del presupuesto, además de no lograrlo caerá inexorablemente en dificultades económicas de más problemática solución. En el fondo puede afirmarse que este asunto del presupuesto equilibrado queda como una regla de buena conducta financiera, y que la norma serán déficit y superávit —mucho más de lo primero—, cuya responsabilidad corresponderá al gobierno que los use.

Volviendo a la clasificación presupuestal, y con respecto a la primera división, que se refiere a presupuestos en relación con su financiamiento, pueden examinarse a la luz de tres criterios complementarios, que son periodicidad, rentabilidad y productividad. Con respecto al primer caso, o sea la periodicidad, ésta se refiere a las erogaciones corrientes que inexorablemente se realizan todos los años, verbigracia, los gastos administrativos, los pagos motivados por la deuda pública y los egresos para cubrir cierto tipo de servicios públicos. Es decir, que el *presupuesto ordinario* englobará los gastos periódicos y naturalmente será financiado con los egresos normales que obtenga el Estado a través de gravámenes, derechos y otros tipos de entradas regulares y previsibles. Por el otro lado, los egresos de carácter irregular, y por lo tanto desprovistos de periodicidad, tendrían que entrar forzosamente en el cuadro del *presupuesto extraordinario*, financiado por medio de préstamos gubernamentales.

El segundo criterio, el de la rentabilidad, está condicionado por las características que presente el empréstito público, que constituye el elemento esencial del presupuesto extraordinario; el acto de prestar presupone, obviamente, dos contraprestaciones, que son la amortización y los intereses y que califican cualquier inversión o gasto que realice el Estado con estos recursos; la rentabilidad de un proyecto público estará condicionado por que pueda proveer los ingresos necesarios para pagar tanto los réditos como la liquidación del principal.

La diferencia entre rentabilidad y productividad tiene una base financiera y depende de la dirección que se dé a las erogaciones de los recursos obtenidos por empréstitos. Las inversiones destinadas a conservar la salud de la población, es decir, hospitales, servicios sociales, vivienda, salubridad y otras, permiten una mayor productividad de la fuerza de trabajo, con el consiguien-

te aumento del ingreso general del país y de su reflejo en las percepciones gubernamentales, tanto en impuestos directos como indirectos. Dentro de este marco de ideas, la diferenciación entre capital fijo y circulante ha servido para que algunos tratadistas consideren que los egresos cuyos efectos son inmediatos y desaparecen con el consumo deben ser cubiertos con entradas ordinarias, mientras que el financiamiento de obras durables será hecho con cargo a los empréstitos. Ahora bien, si se conserva esta diferencia, las cargas de guerra —sinónimo de destrucción— dan lugar a un tercer tipo de presupuesto, denominado de *calamidades*, que soportará el conjunto de los ingresos negativos y determinará el grado de empobrecimiento del país.

Con respecto a la entidad gubernamental que tiene poderes constitucionales que le otorgan en forma autónoma la capacidad de gastar por un lado, y por el otro la de gravar, el presupuesto puede ser *federal, estatal o municipal*.

La otra división, que es denominada por el segmento del Gobierno que prepara el presupuesto, implica que éste puede ser *legislativo, ejecutivo o departamental*. Este tipo de división tiene efecto principalmente en los Estados Unidos, donde en el nivel estatal coexisten como entidad formuladora tanto el Ejecutivo en forma directa como una oficina con cierta autonomía administrativa y la cámara local de representantes (diputados), donde se prepara el presupuesto.

En la clasificación presupuestal que se ha denominado económica por los efectos que en la actividad productiva tienen los gastos y los ingresos gubernamentales, efectos que se prevén en el plan presupuestal, se consideró al *ordinario* y al de *capital* por separado; en el aspecto operativo, y aun en el teórico, los tratadistas los estudian juntos, pues efectivamente el presupuesto de capital es dual, porque va unido inseparablemente al ordinario.

Algunos países, principalmente los escandinavos, y entre ellos Suecia, por razones que se verán más adelante han adoptado el presupuesto de capital con la idea de que se haga una separación, similar a la que se realiza en el sector privado, entre gastos ordinarios y de capital. Esta bifurcación requerirá la formulación de dos presupuestos, el operativo u ordinario y el de capital, incluyéndose en el primero todos los gastos que tienen periodicidad, que son corrientes y que a su vez se cubren por lo que produce el sistema tributario y por otras entradas normales del Estado, en tanto que el segundo, como su nombre lo indica, planeará únicamente egresos de capital y será financiado por la creación de deuda pública, o sea por empréstitos gubernamentales. Un problema aparente es el constituido por los intereses y la depreciación, que son gastos periódicos, conocidos en su monto y que formando parte el uno como pago por la obtención de recursos y el otro por el uso de los bienes de capital adquiridos, existe duda con respecto a cuál de los dos presupuestos deben ser asignados, solucionándose con su inclusión en el ordinario o de operación; cuando este mismo problema se refiere a las empresas estatales, si son

autoliquidables cubrirán intereses, depreciación y aun amortización, de las entradas provenientes de la venta de sus productos o servicios, es decir, tendrán diverso tratamiento.

Varios autores señalan que el presupuesto de capital está basado en la práctica privada de hacer una distinción, en sus registros contables, entre cuentas ordinarias y de capital, y esta diferenciación tiende a usar la capacidad que tiene la empresa de emitir acciones u obligaciones y adquirir capital del mercado de ahorros, para financiar ampliaciones de maquinaria y equipo. Lo anterior demuestra que a través del presupuesto de capital existe similitud entre las prácticas gubernamentales y privadas con respecto a la inversión; sin embargo, esta semejanza sólo ocurre en lo operativo, ya que los resultados son diferentes, como lo demuestra el hecho de que sólo una pequeña parte de la producción gubernamental —bienes y servicios— es vendida a través del mercado, no produciendo ingresos monetarios la mayoría del monto de la inversión pública, sino una combinación de “consumo social y reducción de costos”. También es importante considerar que el inversionista privado, cuando incrementa la planta y el equipo, sólo toma en cuenta sus posibilidades de aumentar la demanda de los bienes o servicios que produce y así cubrir sus costos, sin que le preocupen los efectos indirectos tanto de la inversión como de los pagos por intereses y depreciación; y por último, tampoco le importa si su gasto de capital podría ser más útil —socialmente— en otro campo, y esto debe ser así si se atiende a lo que significan el mecanismo y la producción en un mercado de libre empresa.

Que el presupuesto de capital no tiene nada de milagroso, y que existen serias dudas acerca de la conveniencia de dicho sistema de presupuesto doble, lo demuestra el que sólo haya sido usado por Suecia con relativo éxito, debido principalmente a la importancia que tiene en dicho país la empresa estatal autoliquidable, lo que también determina la conveniencia de diferenciar entre inversión pública y gasto estatal para consumo. Es decir, que a través del uso del presupuesto de capital se distingue con mayor facilidad cuáles gastos deberán ser financiados por ingresos corrientes y, debido al factor tiempo, cuáles de otro tipo de entradas; por supuesto que esto significa un mayor conocimiento de los gastos gubernamentales en consumo e inversión, lo que no es del todo sencillo, pues aunque la tendencia, ya señalada, es en dirección del consumo, el hecho evidente es que el grueso del gasto gubernamental no es *autoliquidable*, no produce ingresos monetarios, sino otro tipo de beneficios a la comunidad, cuya valuación es sumamente compleja.

Puede citarse como ejemplo la construcción de escuelas, que permite educar a los grandes núcleos de población y preparar mano de obra calificada para las diferentes actividades económicas, con su notable impacto sobre el aumento de la productividad, que significa reducción en el costo, incremento en los salarios y en el ingreso real de la comunidad; esto, a su vez, implicará

mayores entradas a través de los impuestos —si el sistema es progresivo—, con las cuales pagar la inversión. Pero lo anterior, como otros fenómenos económicos, no es inexorable; puede existir desempleo; el uso de mano de obra calificada va unido al desarrollo de la tecnología y de las posibilidades de capital para usarla, y en consecuencia, en lugar de una mejoría puede darse el caso contrario, que significará mayores tributos para liquidar la inversión realizada.

Lo anterior puede llevar a una diferenciación del gasto autoliquidable, desde el punto de vista contable o restringido del término, o desde su proyección económica, en el sentido que se da a la inversión en la construcción de escuelas o de caminos. Los ejemplos en el primer caso serían los caminos y puentes de cuota, las hidroeléctricas y otros tipos de servicio por los que se cobra. En esta consideración del término, en contabilidad o en economía yace un aspecto negativo del presupuesto de capital, pues la tendencia gubernamental puede ser favorable a una política dirigida a la autoliquididad contable, en detrimento del otro u otros tipos de obras, y debe recordarse que un programa de egresos del Estado está diseñado para contribuir al desarrollo económico y al incremento de la productividad, así como a la expansión de la riqueza y del ingreso, y sólo los dos ejemplos señalados —construcción de escuelas y de caminos— son suficiente argumento.

En 1933, con la depresión llegando a su más bajo nivel y con la inauguración reciente del gobierno de Roosevelt, este estadista recurrió a una especie de truco presupuestal, estableciendo un presupuesto dual, con su diferenciación entre lo ordinario y los gastos que se realizaban por *emergencia*, que fue como se bautizó a dicho documento; en el fondo se trataba de un acto político que tendía a convencer a los norteamericanos de que en ningún momento se trataba de entronizar como arma económica el déficit presupuestal, sino salir de la profunda atonía de la economía nacional por medio de medidas temporales —gastos extraordinarios—, que una vez eliminada su razón de ser se desecharían sin dejar huella en la actitud gubernamental y en su respeto por el presupuesto equilibrado.

En el aspecto técnico se intentaría englobar en el presupuesto ordinario todos los gastos que la marcha normal de un Estado requiere, mientras que en el de emergencia se llevarían todas las erogaciones indispensables para luchar contra la depresión y elevar el nivel de actividad de la economía del país. Este sistema dual tiene la ventaja, sobre los demás, de que en forma explícita reconoce la existencia de condiciones especiales que hacen imposible equilibrar el presupuesto mientras esta situación extraordinaria persista, y permite al jefe del Ejecutivo una maniobrabilidad también excepcional para tomar las medidas adecuadas para hacer frente a la problemática —en este caso la depresión— que tiene que resolver. Existió también, en apoyo de este presupuesto de emergencia, una circunstancia feliz, y es que los presupuestos suecos de capital demostraron que gran parte de los gastos de este tipo significaban incre-

mentos en los valores de capital, lo que dio la base para justificar el uso de empréstitos por el sector público para producir dichos bienes de capital, en la misma forma que lo hace el sector privado; también, y como efecto favorable del presupuesto de emergencia, puede afirmarse que aporta un medio de hacer una clasificación adecuada de la naturaleza de los gastos.

Por supuesto que el sistema fue rudamente atacado, señalándose en primer término que su existencia significaba un grave atentado contra la moralidad presupuestal, ya que parecía ser sencillo —como se demostró en la realidad— meter dentro del sector de emergencia gastos que podían no ser extraordinarios, o revertir la medida y poner dentro del presupuesto administrativo u ordinario erogaciones que correspondían a la situación de excepción; por cierto que otra de las críticas fue que podía incurrirse, en defecto en ambos documentos —ordinario y de emergencia—, a seleccionar las actividades, ya que funciones ordinarias importantes podrían eliminarse y realizar las extraordinarias, tal vez menos útiles. En resumen, como ya fue señalado, el presupuesto de emergencia cumplió su propósito de ayudar a obtener apoyo político para los gastos deficitarios, ya que éstos son dejados en la penumbra mientras se enfoca la atención sobre el presupuesto ordinario, perfectamente balanceado.

Con respecto a la moralidad presupuestal, Otto Eckstein⁷ hace notar que a partir de los últimos años de la década de los 30, e iniciándose con el programa de seguridad social, se han creado varios fondos en fideicomiso que representan partidas de gasto que han sido sacadas del presupuesto ordinario y que tienen su contrapartida en el renglón de ingresos, con impuestos destinados específicamente a estos fondos. El Congreso determinó limitaciones a esta situación, permitiendo la existencia de los programas de seguridad social y el seguro de desempleo, que además se financiaban con los gravámenes a las listas de raya; pero los presidentes, por razones obvias, han ampliado los fondos en fideicomiso y los impuestos respectivos, que hoy incluyen subsidios a los estados.

La importancia de estos programas o fondos puede ser medida si se señala que constituyen alrededor del 20 % del presupuesto administrativo, o lo que es lo mismo, que un gran monto de gastos no se incluye en el documento tradicional; por otra parte, es necesario tomar en cuenta, al analizar el presupuesto, que un grupo de cifras que deja fuera *una gran parte del total* debe considerarse con mucho cuidado.

Otro aspecto del llamado presupuesto de emergencia se encuentra en Suecia, en donde el Parlamento aceptó, en 1947, la introducción de *presupuestos de emergencia* para ser usados por el Gobierno en caso de necesidad. Existen dos tipos de emergencias: uno, el “presupuesto de emergencia para la defensa

⁷Otto Eckstein, *op. cit.*

nacional", que consiste en asignaciones aproximadas aprobadas por el Poder Legislativo, pero que el Ejecutivo puede ampliar si se presenta la situación para la cual fue creado, es decir, una crisis bélica; el segundo, "presupuesto general de emergencia", sirve para todo tipo de inversiones autoliquidables —obras públicas, entre otras— que puede iniciar el Gobierno si existe una declinación "apreciable" en la actividad económica: empleo, producción, inversión.

En realidad, desde un punto de vista estricto, el sistema presupuestal sueco ya no es dual, sino que tiene tres documentos: ordinario, de capital y de emergencia, siendo este último una especie de presupuesto de capital, pero de segundo orden, que lo implementa. Por cierto que si en un año no es usado el "general de emergencia" algunos de sus proyectos son trasladados al presupuesto de capital, dependiendo ello, naturalmente, de la importancia del programa y de su jerarquización.

El presupuesto del empleo completo fue una contribución de J. M. Keynes —entre otros— a la economía pública, y está basado esencialmente en el hecho de que para mantener el empleo completo es necesario que el gasto total, público y privado, tenga un nivel que permita esta situación. El gasto privado es el más débil eslabón de esta cadena, pues sus fluctuaciones son más frecuentes y mayores en monto; así, la producción puede no ser retirada del mercado porque los compradores carezcan de los medios para hacerlo, o decidan aumentar sus ahorros por cualquier motivo, poniendo a caminar el motor del multiplicador, pero a la inversa; por otro lado, el ingreso *ex-ante* —o esperado, según Kaldor— de una inversión en reposición o ampliaciones puede ser menor al ingreso *ex-post* —o realizado, según el mismo autor—, obligando a funcionar la máquina del acelerador, pero también en sentido contrario, y al ligar ambos mecanismos a los que juntos se conoce como *supermultiplicador*, fortalecen la espiral deflacionaria y la declinación del empleo, tanto en las industrias de bienes de consumo como en las de bienes de capital, que se incrementan más que proporcionalmente por la combinación de ambas tendencias.

Por supuesto que puede darse el caso contrario, o sea que el gasto total sea superior a la cantidad de bienes de capital y artículos de consumo —y servicios— que van al mercado a los precios ordinarios. Este caso, típicamente el de la oferta y demanda en un mercado de efecto inmediato o a corto plazo, los precios tienden a subir en la medida en que la demanda supere a la oferta, y a ser tanto más altos cuanto más grande sea esta brecha.

En ambos casos la política gubernamental puede dirigirse a poner remedio a dichas situaciones, usando medidas fiscales que a través de incentivos promuevan mayores ingresos —utilidades— en el sector empresarial y aumenten el nivel del gasto privado, a la vez que incrementen en forma importante los egresos del propio Gobierno; en el segundo caso, y para evitar la afluencia de poder adquisitivo al mercado, toma los pasos necesarios para obtener una tasa

mayor del ingreso nacional y lo mantiene en sus propias manos o en instituciones públicas y privadas que no harán uso de dichos recursos.

Lo anterior constituye, pura y simplemente, un proceso para contrarrestar las fluctuaciones económicas basando este intento en movimientos de los gastos públicos, que para este fin pueden considerarse de dos tipos: los que se han clasificado como gastos corrientes, ordinarios, que tienen que ocurrir de cualquier modo, y las erogaciones que hace el Estado tomando como base la estabilidad de la economía. Desde este último punto de vista es muy importante estudiar cómo se mueve el gasto global y determinar qué provoca esta movilidad, con el propósito de conocer el nivel del ingreso nacional y el volumen del empleo en un año dado, incluyendo naturalmente la contribución gubernamental. De esta experiencia pueden realizarse estimaciones con respecto a un año futuro —que puede ser el inmediato—, y conocer aproximadamente el monto del gasto privado más los egresos ordinarios del Gobierno, y entonces determinar si será suficiente para mantener la economía con empleo completo, en cuyo caso el Estado puede planear para gastar la diferencia o reducir el exceso, obviamente alterando su propia contribución neta al gasto total; en otras palabras, las deficiencias —o excesos— en el gasto privado implicarán una política pública que tiende a nivelar estas situaciones por medio de instrumentos variados de política. Los tratadistas encuentran el presupuesto de empleo completo sumamente simple, basado en una relación aritmética entre el gasto privado y el público, tomando en cuenta estimaciones y realizando un acto mecánico que llevado y aplicado en forma indiscrecional puede desembocar en resultados indeseables: los actos y hechos económicos son mucho más complicados, y su solución exige sutileza y proyecciones complejas no fáciles de llevar a cabo.

Al terminar la segunda guerra mundial y considerando, entre otros aspectos, que la toma del poder por los nazis fue producto del tremendo desempleo que asoló a Alemania desde antes de la gran depresión de 29-33, todos los países beligerantes, principalmente los Aliados, aceptaron como responsabilidad oficial el luchar contra las fluctuaciones económicas. Esto se reflejó con toda claridad en los Estados Unidos, donde el Congreso desarrolló un criterio, que inclusive fue propuesto en una ley —la Ley Murray— en la que se aceptaba la plena responsabilidad congresional para que por medio de la política fiscal se obtuviera el empleo completo. La Ley Murray no fue aprobada, siéndolo en su lugar el Acta de Empleo de 1946, en la que se señala que *es responsabilidad del gobierno federal promover el máximo de empleo, producción y poder de compra*.

Aunque en alguna manera esta aceptación constituye un triunfo para los propugnadores de la intervención oficial en materia de empleo, ya que por lo menos delineó el interés gubernamental en el uso de la política fiscal como instrumento de la estabilidad económica, el hecho evidente es que no se deter-

minó el modo en que dicha responsabilidad se llevaría a cabo, ni se precisó lo que la palabra *máximo* puede significar, y tampoco se creó una maquinaria gubernamental destinada a llevar a efecto el señalamiento de dicha Acta de Empleo de 1946. También es cierto que esta ley propició la realización de un estudio económico semestral que presentaría el presidente al Congreso, preparado por el Consejo de Asesores Económicos, que usaría toda la información estadística y económica y que, además, basado en los resultados de dicho estudio, el Consejo se permitiría hacer recomendaciones al Ejecutivo sobre la política económica por seguir en el semestre siguiente.

Al ponerse de moda los presupuestos duales y, por supuesto, la eliminación —no total— del dogma del presupuesto balanceado, el Congreso norteamericano estudió un intento de enmienda al Acta de Empleo de 1946, para aceptar presupuestos desequilibrados en interés del empleo completo; aunque esta enmienda no fue aprobada, sí presentó un ataque serio en favor de que el presupuesto no fuese balanceado anualmente si la depresión se presentaba. Sin embargo, todos estos intentos, en realidad teóricos, de imponer una política fiscal cíclica —combatir los cambios o fluctuaciones en el gasto privado— no se han reflejado en actos o hechos que permitan considerar un progreso real en este sentido, pues las políticas económicas puestas en vigor para hacer frente a una guerra o a una depresión —naturalmente con presupuestos desequilibrados— se encuentran muy lejos de un plan nacional que, usando todas las armas que un país democrático posee, trate de prevenir el desempleo y combatir la inflación.

Una proposición hecha por el Comité de Desarrollo Económico —que es una organización de hombres de negocios de tendencias liberales, que creen que el sistema de libre empresa debe ayudar a encontrar un camino para conseguir la estabilidad económica en interés de su propia supervivencia—, a la que se conoce con el nombre de *presupuesto de estabilización*, está basada en la idea de que el gobierno federal emplee una política fiscal compensatoria —déficit y superávit en varios años— cuya intervención sea moderada y esté fundada en la automaticidad o autoflexibilidad que demuestran entradas y egresos frente a las fluctuaciones del ingreso nacional.

La proposición se refiere a un proceso que se inicia considerando un presupuesto equilibrado a nivel de empleo completo, obviamente sin cambio en las tasas impositivas ni en los montos de egresos; si por cualquier razón se presenta un movimiento al alza del gasto privado, su efecto es un incremento automático en los ingresos tributarios; aquí debe mencionarse que no todos los impuestos responderán en la misma forma, ya que los que tienen alta progresividad poseen también lo que se ha dado en llamar autoflexibilidad impositiva, puesto que reaccionan con gran sensibilidad tanto al alza como a la baja en la actividad económica privada; así, los mejores efectos —al alza— serán sentidos

con respecto a tributos flexibles, como son los gravámenes al ingreso personal y al de las sociedades.

Por lo que respecta a los gastos públicos, al presentarse fluctuaciones en el ingreso nacional su proyección puede tener efectos diferentes con respecto a la flexibilidad de los mismos. En la medida en que se llega al empleo completo, un canal del gasto casi se elimina, como es el pago a los sin empleo, pero se abren otros, sobre todo si existen cuellos de botella entre las diversas actividades económicas, con la consiguiente presión sobre los precios, que se incrementan automáticamente, en mayor medida en aquel tipo de actividades gubernamentales *basadas en programas en vez de fondos disponibles*. Recuérdese que la posibilidad de aumentar los egresos no es inmediata, ya que cualquier ampliación presupuestal exige autorización legislativa; un ejemplo lo constituyen los gastos de seguridad social, cuyo retraso en relación al alza de precios es de varios años, por lo que se ha propuesto que se tome como base la escala de precios —igual que en los contratos colectivos obrero-patronales—, para que los beneficios que se otorguen correspondan a los cambios cíclicos en los precios.

En resumen, las desviaciones de un presupuesto balanceado con empleo completo o muy cerca de él producirán automáticamente déficit o superávit, pero también una tendencia intrínseca a restaurar el equilibrio, ayudadas por la política fiscal y monetaria, como son la creación dineraria o la venta de valores gubernamentales, en un caso, o la congelación de fondos en el otro. Son pues necesarias las fluctuaciones en el ingreso nacional para que la autoflexibilidad entre en acción y los déficit y superávit así controlados se constituyan en el mecanismo balanceador que tenderá a hacer que los cambios en la actividad económica sean mínimos. Existe un pero, sin embargo: si el equilibrio presupuestal es con empleo completo, es decir, al 100%, cualquier problema causaría una inflación incontrolable. El Comité de Desarrollo Económico recomienda una tasa de desempleo de 4 a 6%; por otra parte, cuando por cualquier razón se presenta una tendencia sostenida hacia la baja de la actividad económica, no solamente el mecanismo automático, sino ni siquiera las técnicas más depuradas de las políticas fiscal y monetaria son capaces de detener esta propensión.

Técnica presupuestal. Este punto de vista puede dar lugar a dudas y confusiones. En los Estados Unidos pasa por cuatro fases: formulación, autorización, ejecución y revisión, y en realidad, aunque se trata de lo mismo, pues en esencia los cuatro aspectos tiene base similar, puede decirse con cierta propiedad que, siendo el presupuesto un plan por adelantado, solamente queda como referencia histórica cuando se le ha ejecutado, es decir, cuando ha dejado de ser plan y se ha transformado en realidad, en algo tangible y cierto. En el país citado, el presidente, al iniciarse el periodo legislativo, presenta el presupuesto de la nación, acompañándolo de toda la información

necesaria, de múltiples documentos que permitan al cuerpo legislativo conocer las razones del jefe del Ejecutivo para presentar dicho plan, así como los medios para que aprueben o desapruében, es decir, *autoricen* los gastos y los ingresos necesarios para llevarlo a cabo. Durante dicho examen se le sigue llamando presupuesto y, sufriendo considerables cambios, pasa por infinidad de personas y grupos hasta que es autorizado, devolviéndose al presidente para ser posteriormente *ejecutado*. En consecuencia, existen tres pasos importantes para el presupuesto: *formulación* o preparación por el Ejecutivo; *autorización* por las legislaturas; *ejecución*, de nueva cuenta, por el Poder Ejecutivo; y todavía sufre otra investigación: la *revisión* final, que queda a cargo de un cuerpo de técnicos dependientes de las cámaras legisladoras.

En el llamado presupuesto ejecutivo, la *formulación* la inician las agencias gubernamentales en un periodo de 12 a 16 meses, pues las decisiones más importantes acerca de dicho documento deben tomarse con un año de adelanto; a 12 meses de distancia, las diversas oficinas gubernamentales deben tener listas las estimaciones preliminares de sus necesidades, pues es casi seguro que la Oficina del Presupuesto —se trata de los Estados Unidos— llame a los técnicos de cada una de las agencias a discutir dichas estimaciones preliminares; en julio del año en cuestión, deben tenerse los suficientes datos y estudios acumulados, para que el propio jefe del Ejecutivo, con sus asesores, establezca las primeras cifras —que pueden ser modificadas más tarde— sobre el monto de gastos que deberá ejercer cada una de las oficinas y departamentos del Gobierno, siendo estas estimaciones las que determinan los límites generales del presupuesto. En una etapa más avanzada se celebran juntas entre los jefes de las agencias y los técnicos de la Oficina de Presupuestos, en las cuales los primeros justifican sus estimaciones. Posteriormente se refunden todos los datos, formulándose ya el documento que el Ejecutivo presenta al Congreso.

Tomando en cuenta esta larguísima gestación del presupuesto es evidente que cuando se presenta a la consideración de las cámaras colegisladoras en realidad el documento está basado en pronósticos de lo que ocurrirá a la actividad económica en el año siguiente, y si el presupuesto sufre algún cambio de última hora éste se debe a situaciones inesperadas y que no fueron o no pudieron ser previstas, más que a cambios en la dirección de la política económica de la nación. Junto a este grave problema se encuentran los que afectan a las agencias, pues sólo aquellas cuyas funciones cambian poco pueden prever con cierta seguridad sus necesidades; las que dependen de programas que no pueden preverse resultan con estimaciones casi imposibles de determinar; por otra parte, la revisión de las estimaciones de dichas agencias por la Oficina del Presupuesto se hace en una fecha en la cual las decisiones presupuestales globales ya han sido realizadas.

La *autorización* del presupuesto por el Congreso norteamericano tiene peculiaridades importantes que la hacen diferente de la de los demás países. En

primer término, el Poder Legislativo no revisa el presupuesto presentado por el presidente de la República de todo a todo; en segundo lugar, no examina los gastos y los ingresos en forma agregada, ni tampoco las relaciones que puede haber entre varios programas de gastos; y en último lugar, la *autorización congresional sólo* se refiere al renglón de los gastos del presupuesto. Al enviarse el presupuesto al Congreso, éste inicia su trabajo en la Cámara de Representantes, pues aunque ambas legisladoras pueden hacerlo, de acuerdo con la Constitución, la práctica es que los Comités de Asignaciones, nombrados por los diputados, sean los primeros en trabajar y posteriormente intervenga el Senado, que en cierta medida actúa como revisor, pues sus Comités de Asignaciones pueden modificar lo hecho por los representantes.

El Comité de Asignaciones de los diputados consta de 50 miembros, 30 de la mayoría camaral y 20 de la minoría, con los que se forman 13 subcomités de 6 a 14 personas cada uno, y hay varios sub-subcomités, siendo el más importante el de la defensa. El comité en pleno actúa más bien como coordinador, estando el poder de resolución en los acuerdos de los subcomités. Uno de los aspectos interesantes es que la presentación y defensa del presupuesto no corresponde a la Oficina del Presupuesto, sino a los técnicos presupuestales de cada una de las agencias gubernamentales, quienes ocurren ante los subcomités llevando toda la documentación pertinente y, acompañados en ocasiones por el jefe de la dependencia —que puede ser un secretario de Estado—, hacen una defensa calurosa de las estimaciones que les sirvieron de base para su presupuesto. El documento de asignaciones de los subcomités es enviado al Comité de Asignaciones, que muy raramente lo modifica, y presentado al pleno de la Cámara de Representantes, donde se debate y, al ser aprobado como documento de asignaciones de dicha cámara, se le traslada al Senado, que probablemente ya puso a funcionar su maquinaria, que consiste en un Comité de Asignaciones con 23 miembros, y 10 subcomités, con 11 senadores cada uno, pudiendo un miembro de un subcomité formar parte de otro u otros, y teniendo la cooperación de los comités permanentes del Senado que conocen de asuntos similares.

Las audiencias ante los Subcomités de Asignaciones siguen el mismo proceso de las que se realizan ante la Cámara de Representantes, con asistencia del personal de las agencias gubernamentales, defendiendo de nuevo su presupuesto. Aprobado por los subcomités, el documento pasa al Comité de Asignaciones, que generalmente sin modificarlo lo pasa al pleno del Senado, donde las discusiones suelen ser más intensas, y en ocasiones violentas, acerca de modificar las peticiones de algunos departamentos oficiales. Posteriormente el documento de la Cámara de Representantes y el del Senado deben ser ajustados por un comité ad-hoc, que tiene poder para aprobar un monto de asignaciones único, el cual es estudiado por ambas legisladoras para su aprobación final. Obtenida ésta, es enviado dicho documento al jefe del Ejecutivo, el que a su

vez lo manda a la Oficina del Presupuesto, la cual envía la parte pertinente a cada una de las agencias y oficinas gubernamentales y luego, con las observaciones de cada una de ellas y las suyas propias, hace llegar al presidente un memorándum basado en el cual puede vetar el documento de asignaciones o aprobarlo —generalmente es éste el caso—, señalando su desacuerdo con algunas partes del mismo.

Mucho se ha argumentado sobre las deficiencias del sistema presupuestal norteamericano, por el gran poder que ejerce la legislatura, señalando que ésta no está limpia de responder a intereses —no siempre adecuados—, y que por lo tanto debería seguirse el sistema inglés, que hace del presupuesto y su proceso un acto que corresponde entera y globalmente al Poder Ejecutivo, el cual obtiene la aprobación de su plan financiero gubernamental o se ve obligado a un llamamiento a elecciones generales. Es evidente, desde el punto de vista de la ciencia política, que un acto de tanta trascendencia como es la aprobación de un presupuesto moverá fuerzas y grupos de todos tipos: clases económicas, intereses regionales, grupos poderosos que corresponden a subclases económicas, y otras entidades políticas de presión; pero que esta fuerza buscará canales por donde hacer llegar sus deseos, ya se trate de un presupuesto ejecutivo total, como es el británico, o de uno que otorga definitiva fuerza al Poder Legislativo. El profesor Poole señala un ejemplo impresionante en favor de la fórmula norteamericana: cuando en años posteriores a 1948 existió un conflicto abierto entre el presidente y el Congreso, con respecto a la tasa de militarización. El peligro de proceder con rapidez en demasía hacía tan inminente la precipitación de un conflicto como el hacerlo en forma lenta podría provocar una agresión; esta divergencia de criterio en un asunto de tanta trascendencia hacía imperativo que el Poder Legislativo acudiera a la ciudadanía para conocer sus puntos de vista y tal vez obligarla a aceptar la tremenda responsabilidad.

La ejecución del presupuesto está determinada por las disposiciones que señala el Congreso al convertirlo en ley. Otro dato peculiar es que dicho cuerpo legislativo otorga las autorizaciones para gastar a las propias agencias o departamentos y no al presidente o a la Oficina del Presupuesto, con la excepción de la ayuda militar y económica a otros países; sin embargo, dichas dependencias obtienen de todos modos la autorización de la mencionada Oficina del Presupuesto antes de incurrir en obligaciones o realizar gastos. Existen dos aspectos administrativos importantes en la ejecución del presupuesto: uno es el *prorratio* y el otro la *asignación*; el *prorratio* es la autorización de la Oficina del Presupuesto para ejercer la asignación y, como su nombre lo indica, es por partes de los recursos disponibles, con el propósito de regular la disposición de fondos y eliminar la necesidad de asignaciones extraordinarias, que se presenta cuando los gastos no son planeados; la asignación, por su parte, corresponde a las agencias o departamentos gubernamentales y otorgan

autoridad presupuestal a sus diversas unidades administrativas para el uso de recursos, usualmente sobre la base mensual o trimestral, y que tiene que conjugarse con el prorrateo que hace la Oficina del Presupuesto, pero siendo la asignación una responsabilidad de la propia agencia o departamento, puede hacerse extensiva a objetivos de gasto o actividades dentro de dicha unidad administrativa; esta asignación es controlada, generalmente cada mes, por la oficina presupuestal de cada dependencia gubernamental. Estos controles administrativos, ejercidos de acuerdo con las políticas del presidente y las de la agencia o departamento, se complementan con los controles fiscales que ejerce la secretaría del Tesoro, y consisten en registros contables sobre las asignaciones, obligaciones aceptadas y gastos realizados, que deberán concordar con lo que el presupuesto, como ley, señala, y que en ningún caso sobrepasarán dicho ordenamiento.

Otro control es el que ejerce el Congreso por medio de sus Subcomités de Asignaciones, ya no sobre el monto de los recursos sino sobre cualquier cambio en la aplicación de los mismos, y la situación es que la relación entre dicho subcomité y la agencia o departamento ejecutivo es casi permanente, pues a la luz de situaciones cambiantes, y de información de la cual no se disponía cuando se obtuvo la autorización congressional, es necesario introducir cambios en el destino o en el monto de ciertos gastos que requieren la aprobación legislativa.

Lo anterior puede proyectarse señalando que la ejecución apropiada de un presupuesto requiere un adecuado grado de movilidad otorgado a las agencias a través del jefe del Ejecutivo, quien al tener la responsabilidad de que el presupuesto sea cumplido debe gozar de las condiciones adecuadas para la realización de tal objetivo; estas condiciones podrían ser que el Congreso aprobara partidas globales para las actividades más importantes de cada agencia o departamento, y tomar adecuada información de dichas actividades, en vez de los detalles minuciosos de la ejecución presupuestal. Este problema más bien es de delimitación de responsabilidades, puesto que compete al jefe del Poder Ejecutivo llevar a buen término lo que le señala el Legislativo, y debe hacerlo con la máxima eficiencia y el mínimo costo.

La *revisión* presupuestal tiene como meta la realización de dos aspectos de extrema importancia: el primero se refiere a conocer en qué medida las proyecciones presidenciales y los deseos legislativos fueron realizados, y el segundo a la provisión de procesos y métodos para evitar errores en el futuro. Al revisar los ejercicios anteriores se obtiene una vista retrospectiva que permite comprobar si los dineros públicos han sido gastados de acuerdo con lo que señaló la ley (del presupuesto), y si los objetivos específicos fueron alcanzados y con qué eficiencia.

Aun cuando el llegar a las metas y objetivos señalados por el presupuesto es responsabilidad de las agencias y departamentos gubernamentales y, por

consiguiente, del Poder Ejecutivo, en los Estados Unidos el Congreso hace la revisión a través del contralor general y la Oficina General de Contabilidad. Esta última oficina tiene la responsabilidad de revisar y otorgar su visto bueno a la contabilidad de todo funcionario que maneje fondos públicos, y puede, si lo considera necesario, establecer los sistemas contables que estime adecuados para la salvaguarda de dichos fondos y su pleno control. Esta Oficina General de Contabilidad realiza un variado tipo de auditorías, de las cuales tres son dignas de mencionarse: la primera es la auditoría general que se le hace a las cuentas de todo funcionario que maneja fondos públicos, y asume la forma de un examen de la legalidad de las transacciones realizadas; la segunda se podría denominar comercial, y se refiere a las auditorías a empresas estatales y otros tipos de corporaciones públicas que manejan contabilidad en igualdad de circunstancias y técnicas que las firmas del sector privado; y el último sistema de auditoría se refiere a lo que podría llamarse comprensividad, que determina la revisión del sistema de contabilidad y de pruebas selectivas de las operaciones realizadas, utilizándosele en aquel tipo de agencias y departamentos que han establecido sistemas propios de control interno. El contralor general tiene la obligación de hacer un informe anual al Congreso sobre las actividades desarrolladas y sus resultados, así como de las investigaciones especiales que realice en las dependencias gubernamentales que lo ameriten, especificando a las cámaras legislativas las razones que las motivaron y los resultados obtenidos.

Existen grandes dudas acerca de los resultados que se han obtenido con la revisión presupuestal, tanto en el pasado como en el presente, porque es evidente que para alcanzar las metas señaladas arriba esta revisión debería ser demasiado minuciosa y hecha a niveles técnicos que, al parecer, no se aplican actualmente, por lo que, a base de la información obtenida, tratar de mejorar la eficiencia de las operaciones gubernamentales es por ahora utópico. En realidad, los procedimientos aplicados tienden más bien a controlar que los fondos se gasten de acuerdo con el presupuesto aprobado, y a que no se cometan delitos en sus manejos.

Para terminar este capítulo y este libro se desea hacer algunas consideraciones que, por supuesto, se relacionan con los dos aspectos mencionados. Cuando se habla del presupuesto, como de otros procesos y técnicas dentro de la economía pública, se proyectan instrumentos bien delineados y herramientas cuya forja garantiza que, si son aplicados adecuadamente, los objetivos que se pretende alcanzar serán una realidad. Si se toma el documento que planea previamente la actividad del Estado, y se le construye dentro de las normas señaladas, que le permitan ser una útil arma para ayudar al cumplimiento de determinadas tareas, se observará, como en todo lo relativo al hombre y a la ciencia —la referencia es a la mente científica—, que servirá de inspiración para crear un nivel más alto de operación. Como dice M. Anshen, ayudará a extender, reforzar y organizar la mentalidad del que opera con esta forja, y

dará una base a su capacidad de vislumbrar nuevas tareas, así como de evaluar las posibilidades de éstas y sus necesidades en relación con variadas alternativas.

Un presupuesto bien hecho, al determinar las grandes metas de una comunidad y delimitar, en tiempo y espacio, su capacidad de llegar a ellas, puede dar a sus instituciones políticas tanta materia prima para su desarrollo que debe afirmarse, sin temor a exageraciones, que contribuirá en forma significativa al engrandecimiento de dicha comunidad; esto puede verse usando el ejemplo del autor citado con respecto a las computadoras, las cuales han ampliado en forma inimaginable la posibilidad de atacar problemas que con anterioridad ni podrían ser definidos. Pero las computadoras, como los presupuestos, son herramientas que por sí mismas, por alta que sea la efectividad de las primeras y por bien estructurados que se encuentren los segundos, no producirán resultados. En este sentido puede afirmarse que el presupuesto es neutral, que no tiene política como organismo vivo, y que servirá en la medida de la capacidad de sus usuarios. Un *Stradivarius* no toca solo.

BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO V

- Arthur Smithies: *The Budgetary Process in the United States*. McGraw-Hill Book Co., Nueva York, 1955.
- Jesee Burkhead: *Government Budgeting*. J. Wiley and Sons, Inc., Nueva York, 1956.
- S. H. Beer: *Treasure Control*. Oxford at Clarendon Press, Londres, 1957.
- David Novick, Editor: *Program Budgeting*. Holt, Rinehart and Winston, Inc., Nueva York, 1969. *The Federal Budget as and Instrument for Management and Analysis*: Melvin Anshen. *Conceptual Framework for the Program Budget*: Arthur Smithies.
- The New Economics (Keynes' Influence on Theory and Public Policy)*. Edited by Seymour E. Harris. A. A. Knopf, Nueva York, 1948.
- K. E. Poole: *Public Finance and Economic Welfare*. Rinehart and Co., Nueva York, 1956.
- Gerhard Colm: *Essays in Public Finance and Fiscal Policy*. Oxford University Press, Nueva York, 1955.
- B. P. Herber: *Modern Public Finance*. R. D. Irwin, Inc., Homewood, Ill., 1967.
- Encyclopaedia of the Social Sciences*. The Macmillan Co., Nueva York, 1930.
- International Encyclopaedia of the Social Sciences*. Vol. II. The Macmillan Co., and The Free Press, USA, 1968: *Government Budgeting*: Arthur Smithies. *Budgeting as a Political Process*: A. B. Wildavsky.

INDICE

INTRODUCCION	7

Capítulo I

TEORIA GENERAL DE LA ECONOMIA PUBLICA

Generalidades	13
Principios motrices	18
Definiciones	20
Objetivos	22
Teoría múltiple:	23
a) Asignación de recursos	26
b) Distribución del ingreso y la riqueza	34
c) Estabilidad	36
d) Desarrollo	38
Proceso histórico	40
La Economía Pública y las grandes magnitudes económicas	52
Bibliografía	64

Capítulo II

TEORIA DEL GASTO PUBLICO

Generalidades	67
Historia	68
Clasificaciones (aspectos teóricos generales)	71
Efectos de los gastos públicos	94
Los gastos públicos y la expansión económica	101
Bibliografía	112

Capítulo III

TEORIA DEL INGRESO PUBLICO

Generalidades	115
Impuesto al ingreso personal	144
Impuesto sobre la renta de las sociedades	155

Impuestos a las transacciones de los negocios	168
Impuestos a la propiedad	198
Impuestos a herencias, legados y donaciones	216
(transferencia de la propiedad a título gratuito)	
Bibliografía	231

Capítulo IV

TEORIA GENERAL DE LA DEUDA PUBLICA

Consideraciones generales	235
Historia	237
Ideologías sobre la deuda pública	241
Bases para la creación de deuda pública	248
Funciones de la deuda pública	253
Clasificaciones	255
Administración	260
La carga de la deuda pública	270
Proyección de la deuda pública	273
Bibliografía	280

Capítulo V

TEORIA GENERAL DEL PRESUPUESTO

Desarrollo	283
Definiciones	291
Aspecto económico del presupuesto	294
Aspecto político del presupuesto	300
Aspecto administrativo del presupuesto	308
Presupuesto funcional o por actividades	313
Presupuesto de inversión	319
Presupuesto por programa	320
El presupuesto económico de la nación	332
Control presupuestal	333
Planeación presupuestal	335
Clasificación	339
Técnica presupuestal	351
Bibliografía	357

31

Teoría de las fin
p

BENJAMIN BETCHIKIMAN K.

