



UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
ACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION
INSTITUTO DE LA HACIENDA PUBLICA

CUADERNO Nº 37

EL PRINCIPIO
DEL
EQUILIBRIO PRESUPUESTAL

POR

RAUL YBARRA SAN MARTIN

MONTEVIDEO
URUGUAY
1964

El Instituto de la Hacienda Pública —órgano dependiente de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, de la Universidad de la República—, es un centro de investigación abierto a todos los profesores, estudiantes, funcionarios e investigadores en general: su biblioteca y sus archivos pueden ser consultados por todos los que lo desean.

El Instituto evacúa la consulta y presta el asesoramiento que requieran los organismos públicos o privados o cualquier persona que lo solicite.

Se acepta el canje de publicaciones relativas a la materia de la especialización del Instituto.

Toda correspondencia debe dirigirse a:

**Prof. JUAN EDUARDO AZZINI.
Instituto de la Hacienda Pública**

**Tristán Narvaja 1546
Montevideo. Uruguay**



UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION
INSTITUTO DE LA HACIENDA PÚBLICA

CUADERNO Nº 37

EL PRINCIPIO
DEL
EQUILIBRIO PRESUPUESTAL

POR

RAUL YBARRA SAN MARTIN

MONTEVIDEO
URUGUAY
1964

INTRODUCCION

El equilibrio presupuestal, a pesar de las teorías no ortodoxas de “financiación a déficit” constituye una norma fundamental que nunca ha dejado de cumplirse ya que el mismo se ha logrado, si no en el tradicional período de un año, en el correr de varios años.

Pero ha sucedido un cambio radical en el concepto clásico de equilibrio anual, cuantitativo y formal. No es ya problema único de sumas, sino de actividades; se trata de considerar un equilibrio entre la actividad de recaudación y la actividad de servicios, y a su vez, entre la actividad del sector público y la del sector privado. Tampoco sirve el viejo precepto moral del equilibrio, fundado en el temor al déficit. El déficit no tiene porque ser necesariamente peligroso, si existe una armonía cualitativa.

Además de la nueva concepción del concepto clásico del equilibrio presupuestal, surgen teorías del desequilibrio. Así aparecen en la década de los 30, las teorías compensatorias y hacia los 50 las de reactivación y desarrollo. Eliminación de factores ociosos, nuevas valoraciones humanas, intensificación —no sólo redistribución— del ingreso nacional, significan metas modernas que obligan a cambiar de bases. Y, el interés de asegurar una demanda efectiva para lograr la máxima ocupación, lleva al análisis del multiplicador en la actividad del sector público y a sus limitaciones: la complejidad del ciclo económico, la lentitud de los efectos prácticos, las modernas teorías del espacio, las arcaicas estructuras fiscales y administraciones tributarias, son algunas de ellas.

Ello obliga, no a desechar las teorías no ortodoxas, sino, al contrario, a extremar su análisis. De este modo lo ha entendido el Instituto de la Hacienda Pública en el presente trabajo, al tratar la posición de Hansen del desequilibrio franco entre ingresos y egresos, las de variaciones equilibradas con intensificación de ambos, defendida por Kaldor, Wallich, Philip y Haavelmo entre otros, ambas opuestas en la forma pero coincidentes en la sustancia.

Desde la segunda guerra mundial los autores profundizaron el análisis de la asimetría de los efectos de los gastos y los ingresos sobre la renta nacional y muchos de ellos reflejan el efecto expansivo de un presupuesto equilibrado.

Se vuelve entonces a las teorías del equilibrio, de las cuales, en realidad, nunca nos desprendimos, pero valorando ahora más sus efectos que sus mecánicas.

Juan Eduardo Azzini

Director del Instituto de la Hacienda Pública.

EL PRINCIPIO DEL EQUILIBRIO PRESUPUESTAL

ASPECTOS FINANCIEROS, ECONOMICOS Y SOCIALES

GENERALIDADES

Diversos principios regulan la materia presupuestal, los que han tenido en los últimos tiempos profundas alteraciones en su consideración, perdiendo algunos de ellos importancia, como los exclusivamente formales y, otros, como el del equilibrio, objeto de las más diversas polémicas, llegando algunos autores a eliminarlo como principio del presupuesto.

Los principios presupuestarios, pueden agruparse de la siguiente forma:

A) *Principios exclusivamente formales*

- 1) claridad
- 2) exactitud
- 3) publicidad
- 4) documentación

B) *Principios financieros*

- 5) universalidad
- 6) unidad
- 7) exclusividad
- 8) periodicidad
- 9) especificación
- 10) autorización previa

C) *Principios económico-financieros*

- 11) programación
- 12) equilibrio

1) *Claridad.*

Este principio se cumple cuando el presupuesto es fácilmente comprensible.

Para ello es necesario que se apliquen los demás principios que hemos enunciado. Es decir, que la claridad se logra cuando el presupuesto es universal, cuando existe unidad, cuando está bien especificado en base a una adecuada clasificación de gastos e ingresos, cuando es exclusivo no conteniendo normas que no son materia presupuestal, cuando refleja los programas del Gobierno, etc.

La importancia de la claridad radica no sólo en que si se cumple, el Parlamento puede hacer un estudio apropiado del proyecto del Poder Ejecutivo, sino que en la etapa de la ejecución los administradores pueden aplicar correctamente las decisiones que contiene. Asimismo es útil para la comprensión de la opinión pública, de un importante aspecto de la gestión gubernativa.

2) *Exactitud.*

El Presupuesto debe prepararse con el mayor grado de exactitud y sinceridad para que contenga las reales necesidades que requiere la acción programada por el Gobierno.

Es necesario, pues, prever y avaluar con sagacidad y sinceridad los ingresos y egresos del período presupuestal.

Es evidente que se requieren profundos conocimientos no sólo financieros, así como de la realidad comercial, industrial, agropecuaria, etc. del País.

Es fundamental además la sinceridad en la elaboración del Presupuesto. No deben falsearse las previsiones para presentar un equilibrio ficticio (no inclusión de algunas necesidades reales, subestimación de gastos, exageración en la evaluación de recursos, etc.).

Pero el cumplimiento de los dos requisitos enunciados no significa necesariamente una exactitud total de las previsiones.

En la mayor parte de los casos, a pesar de la sagacidad y sinceridad que se ponga en la previsión, sólo se obtienen cifras aproximadas. La gran dificultad radica en la previsión de los ingresos ya que el cálculo de gastos es posible hacerlo con un margen mayor de exactitud.

Respecto a las previsiones pueden señalarse algunos sistemas posibles.

Ingresos.

1º) *Métodos automáticos.*

a) *Del ejercicio anterior.* Es un procedimiento mecánico basado en la recaudación efectiva del año anterior, aunque en realidad viene a ser del penúltimo año. Es un criterio pesimista, demasiado objetivo e ilógico, pues, en realidad, no se hace previsión alguna.

b) *Sistema de los aumentos.* Consiste en incrementar las recaudaciones efectivas del año anterior con el aumento probable para el ejercicio siguiente, de acuerdo a la evolución progresiva de varios ejercicios anteriores. Tampoco es racional pues se basa en el pasado y no en factores que incidan en el futuro.

2°) *Método de evaluación directa.*

Se prescinde de métodos automáticos, los preparadores del Presupuesto avalúan los ingresos según los datos al momento tomando en consideración los más diversos elementos de la realidad económica, financiera y administrativa presente y las perspectivas de futuro.

Teniendo libertad de apreciación si se prepara con capacidad y buena fe, es el mejor método.

Pero tiene el inconveniente de que si faltan esas cualidades, se pueden cometer errores deliberados, lo que no pasa con los métodos automáticos.

Egresos.

No existen reglas especiales, debiendo quedar libradas las previsiones a la perspicacia y buena fe de los preparadores del Presupuesto.

Lo que debe tomarse en cuenta fundamentalmente es:

a) El gasto hecho por cada servicio en el ejercicio anterior.

b) Los aumentos necesarios o modificaciones que se considera deban producirse teniendo en cuenta el plan de acción que el Gobierno quiera cumplir, los cambios en la Organización Administrativa, las modificaciones en el costo de la vida, las nuevas leyes dictadas o proyectadas, etc.

3) *Publicidad.*

Indica este principio que el Presupuesto debe tener la mayor publicidad. Y ello debe realizarse en todo el proceso, desde la preparación hasta una vez aprobado.

Ello puede hacerse por el Diario Oficial, folletos, repartidos, conferencias, etc.

Es un elemento eficaz en un régimen democrático no sólo para el control, sino también para el conocimiento de la población de los servicios que presta el Estado y el destino de la tributación.

4) *Documentación.*

El proyecto de presupuesto debe estar acompañado de toda la documentación posible, en forma amplia, completa, oportuna y correcta.

Debe referirse a los aspectos financieros, económicos, sociales y administrativos tales como renta y producción nacionales, inversiones públicas y privadas, mercado de ahorros, comercio exterior, índices de precios por mayor y menor, mercado de trabajo, Deuda Pública, Organización Administrativa, distribución del funcionariado, etc.

5) *Universalidad.*

Es uno de los principios más conocidos y establece que todos los gastos y todos los recursos del Gobierno deben figurar en el Presupuesto.

Gastón Jéze decía: “El Presupuesto debe ser sincero en su alcance, para ello debe contener todos los ingresos y todos los egresos”.

El alcance de la universalidad es muy discutido por la existencia de instituciones autónomas o descentralizados con funciones específicas dentro de la actividad pública.

Se admiten como lógicas las excepciones siguientes al principio de universalidad.

1º) Los presupuestos de los Gobiernos locales (provincias, estados o departamentos) pues son haciendas diferentes con distintas necesidades.

2º) Las empresas públicas (Entes Autónomos) con finalidades específicas y financiadas con recursos propios (precios).

Las Naciones Unidas en sus informes han recomendado incluir las empresas públicas en el presupuesto a base de los valores netos, o sea que debe reflejar los déficit o superávit de dichas empresas.

3º) Organismos de Previsión Social (Cajas de Jubilaciones, Asignaciones, Desocupación, etc.), cuyos ingresos básicos son los impuestos parafiscales.

En los países donde el Presupuesto es exclusivamente de gastos corrientes se justifica que no figuren en el mismo los fondos especiales destinados a gastos de capital (Tesoro de Obras Públicas, Planes Agropecuarios, etc.). Si se aplica el presupuesto doble esos fondos deben estar en el Presupuesto de inversiones.

La regla de la universalidad lleva otro principio conexo, el del Presupuesto bruto o no afectación de recursos. Es decir, que deben inscribirse en el presupuesto las cifras brutas, sin efectuar compensaciones. Así, por ejemplo, en el caso de los impuestos debe registrarse todo el producido sin deducciones por gastos de recaudación, devoluciones, etc.

6) *Unidad.*

Este principio postula la inclusión en el documento presupuestario de todos los gastos y todos los ingresos, el que deberá ser considerado en una misma oportunidad por las autoridades competentes, así como que todas las entradas ingresen al fondo general, evitando la existencia de fondos especiales.

El principio de la unidad abarca pues, tres reglas.

La primera, la de la unidad de documento, es decir, que en uno solo se incluyan todos los egresos e ingresos.

En segundo lugar, la unidad de trámite o sea que el Presupuesto se estudie y apruebe en una sola oportunidad. Esto permite un mejor estudio y conocimiento de los Poderes del Estado en cuanto a los totales, los niveles de sueldos, la distribución de servicios y funcionarios, el equilibrio final, etc.

Por último, también comprende la regla de la unidad de Caja, que establece que debe formarse un fondo total y único de ingresos para atender todos los gastos, sin distinguir y separar según el origen de los ingresos.

Este principio tiene también sus lógicas excepciones. Tales las indicadas para la universalidad en cuanto a los presupuestos de los municipios, empresas públicas, fondos de previsión social, etc.

7) *Exclusividad.*

Este principio fija el límite de la universalidad. El presupuesto debe contener sólo lo que se relaciona con los gastos e ingresos del Estado y con el programa de acción presupuestal, eliminando otras normas no vinculadas a estos temas.

Nuestra Constitución consagra este principio cuando en el Artículo 216 (Inciso 2°), dice:

“No se incluirán en los presupuestos disposiciones cuya vigencia exceda la del mandato del Gobierno o que no se refieran exclusivamente a su interpretación o ejecución”.

Muy frecuentemente se intenta dejar de lado este principio atendiendo a razones políticas, ya que el Presupuesto es una Ley que necesariamente debe aprobarse, recurriendo a las llamadas adjunciones presupuestales.

Desde luego, que la discusión también se plantea sobre lo que es materia financiera o materia presupuestal, ya que de la extensión que se de a ese concepto, depende que se cumpla o no el principio.

8) *Periodicidad.*

El presupuesto debe regir para un período determinado. En la mayoría de los países ese período es de un año, pudiendo o no coincidir con el año civil.

Pero puede extenderse el plazo. Así en nuestro país es de 4, con revisiones anuales; en Puerto Rico las inversiones son presupuestadas para 6 años, etc.

De tal manera que en lugar de hablar de anualidad, corresponde decir periodicidad del Presupuesto.

Evidentemente, las previsiones no pueden abarcar un plazo indefinido y, por otra parte, las necesidades y los programas de acción varían con el transcurso del tiempo.

No obstante, tampoco se concibe un País sin Presupuesto, de tal manera, que se prorrogan los vigentes hasta la aprobación de los nuevos.

En nuestra Constitución se establece expresamente que “mientras no se aprueben los proyectos de presupuesto, continuarán rigiendo los presupuestos vigentes” (Artículo 228).

9) *Especificación.*

También se ha llamado de la especialización de créditos. De acuerdo al mismo el presupuesto debe detallarse en los ingresos y en los gastos de tal manera que permita una visión adecuada del plan impositivo, del programa presupuestario y de la organización administrativa correspondiente.

El problema radica en fijar el tamaño óptimo del capítulo que debe constituir una unidad en la votación del presupuesto.

No es recomendable una minuciosidad excesiva en la presentación del documento, pues se perjudica la visión de conjunto y se lleva al Parlamento a funciones de administrador, así como tampoco deben darse en block, sin el necesario estudio y control parlamentario.

La ecuación más aceptable es llegar a un equilibrio razonable entre el detalle de la información y las necesidades globales de la presentación de los programas, de tal manera que la especialización no sea tan exageradamente intensa que trabe la acción del Ejecutivo, ni tan elemental que diluya el control del Legislativo.

10) *Autorización previa.*

El Presupuesto debe ser votado por el Parlamento antes del comienzo del período de ejecución del mismo.

Tanto en lo que se refiere a las autorizaciones de gastos como de los planes que fije, deben aplicarse al comienzo del período presupuestal.

Las autorizaciones a posteriori, son casi obligadas, coartan la libertad del Poder Legislativo, pues se encuentra ante obligaciones ya contraídas o hechos consumados.

11) *Programación.*

De acuerdo a este principio el presupuesto debe fijarse en su nivel y composición conforme a las necesidades de la programación.

Debe ser un plan de acción expresado en términos financieros.

Lo fundamental de la Actividad Gubernamental debe estar incluido en el Presupuesto, que dirige y orienta la gestión.

Gonzalo Martner señala las siguientes ventajas que representa un presupuesto programático:

1º) Permite en forma regular y periódica hacer una reconsideración y revaluación de los propósitos y objetivos del Gobierno, a la luz de los resultados concretos producidos por la aplicación de los programas.

2º) Facilita la evaluación comparativa de los diferentes propósitos y programas en relación a los otros y en relación a sus costos relativos.

3º) Provee las bases para examinar el papel global que cumple el Gobierno y sus costos, en relación con el sector privado de la economía, con miras a permitir la formulación de programas que consideren toda la economía.

4º) Permite una discusión periódica entre la rama ejecutiva, el Congreso Nacional y la opinión pública, acerca de las actividades que desarrolla el Gobierno y el grado de controles que ha establecido.

12) *El equilibrio presupuestal.*

Este principio sostiene que los gastos y los recursos deben ser iguales.

Hay desequilibrio si unos son mayores que los otros.

Si los gastos son mayores que los recursos hay *déficit*; y si los recursos son mayores que los gastos hay *superávit*.

Dalton dice que debe decirse *superequilibrado* en este último caso, es decir, cuando los ingresos superan a los egresos y *sub-equilibrado* en el caso contrario.

Este principio ha sido uno de los más discutidos.

Desde luego, el equilibrio perfecto no se da nunca ya que si lo es en las previsiones no llega nunca a serlo en la ejecución presupuestal.

Por ello, debe entenderse que hay equilibrio cuando la diferencia entre ingresos y egresos no llega a ser mayor del 1 o 2 % del total.

El desequilibrio se presenta cuando son sumas mayores y no sólo es un problema de monto sino de tiempo.

Es decir, uno o dos años de desequilibrio no tienen mayor importancia. El problema realmente debe preocupar cuando el déficit se hace crónico.

DESTINO DE LOS SUPERAVIT Y FINANCIACION DE LOS DEFICIT

En caso de producirse un superávit, se considera que ese hecho tiene efectos deflacionarios.

Pero para poder afirmarlo es necesario conocer el destino del superávit. Puede suceder que se gaste de inmediato y, en consecuencia, los efectos financieros son iguales a un presupuesto equilibrado. En este caso puede ocurrir que se gaste en cosas no absolutamente necesarias y aún, prescindibles. El superávit puede ser, a veces, incitación a gastos superfluos.

También debe distinguirse si el destino del superávit es para gastos de consumo o de capital.

En el segundo caso hay transferencia del consumo a la inversión y puede tener mayores posibilidades anti-inflacionarias.

En lo que se refiere a la financiación de los déficits, el problema es particularmente difícil y los procedimientos a utilizar diversos.

En primer lugar, puede intentarse una reducción de los gastos. Las posibilidades acá no son muchas. Un gran porcentaje de los gastos públicos está constituido por retribuciones personales. La reducción es casi imposible, salvo en lo que se refiere a la no provisión o supresión de vacantes, que no llega a ser una cifra apreciable, aunque debe aplicarse esta medida como expresión de austeridad y firmeza de propósitos.

Otro porcentaje importante está constituido por los servicios de deuda. Son compromisos ineludibles y la única posibilidad es estudiar la conveniencia de una conversión o consolidación, es decir, reducción de intereses o extensión de los plazos de amortización.

La reducción de intereses está directamente vinculada a la tasa corriente de interés, pues toda modificación incidirá sobre la colocación de los títulos.

En cuanto a los otros rubros de gastos debemos distinguir las subvenciones y subsidios y los gastos corrientes de mantenimiento.

La primera categoría es susceptible de aportar alguna economía de entidad aunque siempre venciendo fuertes resistencias.

En el otro grupo las posibilidades son mínimas pues las dotaciones son escasas, con excepción de los gastos de las fuerzas armadas, en aquellos países que insumen un elevado porcentaje del total del Presupuesto.

En resumen, la economía en los gastos públicos puede representar cantidades de entidad, pero muy difícilmente por esta vía podrá alcanzarse el equilibrio presupuestal, en caso de déficit elevados.

En segundo lugar, puede buscarse el equilibrio aumentando los ingresos, en particular los impuestos.

Para ello pueden crearse nuevos impuestos o aumentarse las tasas de los existentes.

La conveniencia de una u otra solución depende de muy diversas circunstancias.

Sobre el particular debe recordarse lo que, desde mucho tiempo atrás, Canard sostenía: "Todo impuesto viejo es bueno; todo impuesto nuevo es malo". Defendía un sistema permanente de imposición.

Un Gobierno que no posea un sistema fijo y estable de imposición es como un agricultor que varía constantemente los métodos de cultivo; la tierra, entretanto, no produce y él se arruinará.

La creación de un nuevo impuesto produce, según Canard, un período de dificultades en la economía de un país que él llama la atrición del impuesto.

Si la creación de nuevos impuestos no obedece a una racionalización del sistema impositivo o a la implantación de finalidades económicas o sociales, es decir, si las medidas a adoptar tienen un carácter meramente fiscalista, es preferible mantener los impuestos vigentes, aumentando las tasas.

También debe estudiarse si el sistema impositivo es justo, pues de otra manera, un simple aumento de tasas lo que haría sería incrementar la injusticia existente.

En algunos casos, para solucionar situaciones transitorias, pueden crearse impuestos especiales que no interfieran en el sistema fiscal vigente. En estos casos puede admitirse como más interesante esta posición que la anteriormente citada.

En tercer lugar, los déficits pueden ser financiados por emisiones de deuda pública. Es un procedimiento corriente y el que, por otra parte, menor resistencia levanta. Pero la dificultad radica en el otro aspecto del problema, es decir, en la colocación de los títulos.

Si existe un amplio mercado de capitales y si los intereses reales de la deuda pública están en adecuada relación con los intereses corrientes de plaza, las posibilidades de colocación de la deuda son firmes y este procedimiento, resulta, en definitiva, recomendable.

Pero, por el contrario, las circunstancias señaladas anteriormente pueden no darse —caso de nuestro país— y, en esta situación, la financiación es teórica o de muy lenta concreción.

La vinculación de déficit y deuda pública la estudiaremos con mayor amplitud cuando consideremos las posiciones no ortodoxas en materia de equilibrio presupuestal.

En cuarto lugar, el déficit puede cubrirse por medio de créditos bancarios.

No decimos acá financiarse pues, el crédito no es nunca un verdadero recurso.

El Banco Central es el que normalmente soporta el mayor peso en el aumento del crédito oficial aunque, a veces, pueden tener participación los bancos privados. Estos, sin embargo, cuando participan en la solución de

las dificultades financieras del Estado, lo hacen más bien tomando títulos de Deuda o Letras de Tesorería.

La ampliación crediticia es naturalmente una forma inflacionaria o expansionista de financiación y la conveniencia o no de su utilización está vinculada a la situación económica del País.

En las naciones con economía socialista o en las que amplios sectores de la actividad industrial y comercial se encuentran nacionalizados, la participación de las empresas públicas puede ser importante en la financiación de los déficit. En tales casos dichas empresas disminuyen el ritmo de su autofinanciamiento y, en algunos casos, se disminuye hasta lo destinado a amortizaciones de su activo y los fondos de reposición. Esta política ha sido practicada por la Unión Soviética.

Por último, el déficit puede financiarse con un aumento de la emisión fiduciaria. Puede hacerse ese aumento de emisión sin alterar la paridad monetaria o, si las circunstancias son propicias, efectuar una revaluación cuyos beneficios se destinan a cubrir el desequilibrio presupuestal.

En resumen, se pueden seguir dos políticas. La primera, deflacionista, aceptando la baja de los precios, buscando reducir los gastos y aumentar los ingresos. El equilibrio se busca por medios directos. Esta política puede tener éxito pero es muy probable que resulte contraproducente engendrando a su vez nuevos y mayores déficit.

La segunda política es expansionista. Busca invertir la caída de los precios y se basa no tanto en la ejecución de economías, sino sobre la activación del comercio y, por lo tanto, en el aumento de los ingresos. Tiende al equilibrio por medios indirectos. Admite el desequilibrio por algún tiempo, antes que correr el riesgo de una mayor deflación.

Estas dos políticas son enteramente distintas, aunque, en la práctica, algunos gobiernos han intentado una conciliación entre ellas, pasando de una a otra, o adoptando medidas de los dos tipos.

QUÉ DEBE CONSIDERARSE GASTO Y QUÉ INGRESO (1)

Ingresos. — En un sentido amplio ingreso es el total de medios de pago a disposición del Tesoro a cualquier título. Entran los impuestos, tasas, venta de títulos de deuda, emisiones de papel moneda, etc.

Se restringe este concepto a los medios de pago ingresados en forma definitiva al Tesoro, mediante transferencia también definitiva, de poder de compra de los particulares, independientemente de la obligación de restitución de esos importes.

En lenguaje más técnico: ingreso es únicamente la transferencia obligatoria y definitiva para el sector público de una parte de la renta producida por el sector privado.

Se excluyen: producido de empréstito, depósitos, emisión de papel moneda, venta de bienes del Estado y precios de las empresas públicas.

Gastos.

Sentido amplio: abarca la totalidad de los pagos hechos por el Tesoro a cualquier título, inclusive la amortización de empréstitos, restitución de depósitos, rescate de papel moneda e inversiones de capital.

Sentido restringido: los pagos hechos para los servicios y mercaderías necesarios para el funcionamiento y mantenimiento de los servicios públicos así como las transferencias definitivas de rentas del sector público al sector privado.

Los distintos tipos de presupuestos públicos y el equilibrio

Pueden hacerse 3 grandes divisiones:

1º) *Presupuesto corriente:*

Contiene en ingresos, impuestos, tasas, contribuciones, multas, etc., que representan transferencias obligatorias y definitivas del sector privado al Tesoro. También se incluyen las ganancias de las empresas comerciales e industriales del Estado.

(1) Ver S. de Sant' Anna e Silva. — “El déficit presupuestal y la política financiera”. — Revista do Serviço Público. Rio de Janeiro — Vol. 79.

Respecto a los egresos se incluyen los gastos corrientes, en mercaderías y servicios, para el funcionamiento y mantenimiento de los servicios públicos, con exclusión de empresas industriales y comerciales, que representan transferencias de rentas del sector público al privado. Se incluyen los gastos a efectuarse por pago de intereses de la deuda pública y los déficit de la explotación de las empresas públicas, industriales y comerciales.

2º) *Actividad industrial y comercial del Estado* como propietario de las empresas públicas de ese carácter.

En los ingresos están los precios o sea las mercaderías y servicios producidos, y, en los egresos, los gastos de operaciones con su manutención y funcionamiento.

Si resulta un saldo positivo, correspondiente al beneficio obtenido por dichas empresas, se incorpora a los ingresos del presupuesto corriente. Si resulta, por el contrario, que la explotación de pérdidas, ese déficit sería cubierto como gasto del presupuesto corriente.

3º) *Presupuesto de capital.*

Se incluye en él los gastos efectuados por el sector público como inversiones, o sea la participación del Estado en la formación del capital nacional. Se incluye también la suscripción de acciones de empresas públicas o sociedades de economía mixta, así como la amortización de empréstitos públicos contraídos para realizar las inversiones.

En los ingresos se incluirá el producto de los empréstitos obligatorios o voluntarios destinados al financiamiento de inversiones gubernamentales.

Esta división facilita el estudio del problema del déficit o superávit a la vez que los efectos económicos del resultado de las cuentas públicas, puede apreciarse más nítidamente.

El *presupuesto corriente* comprende los gastos para la manutención y funcionamiento de servicios correspondientes a las finalidades básicas del Estado: defensa, justicia, seguridad, educación, salud, etc.

Como se trata de servicios prestados indistintamente a toda la población su costo no es divisible entre los beneficiarios. Corresponden además a consumos definitivos por el Estado de mercaderías y servicios necesarios para esas actividades gubernamentales.

Su financiación debe hacerse fundamentalmente con impuestos, contribuciones de carácter general donde no existe contraprestación entre lo pagado por el contribuyente y el beneficio que él recibe de la actividad estatal

Además, los impuestos representan transferencias definitivas de rentas del sector privado al público, lo que lo hace adecuados para el financiamiento de gastos de consumo como son los que contiene el presupuesto corriente.

Un presupuesto corriente deficitario significa que el Gobierno está consumiendo una cantidad de mercaderías y servicios mayor que las rentas transferidas del sector privado al sector público a través de los tributos.

Esa diferencia tendrá que ser cubierta a través de empréstitos o de creación de nuevos medios de pago.

Si se usa la primera solución, el empréstito realiza un proceso de descapitalización al transferir ahorros destinados a inversiones privadas para aplicarlos a gastos públicos de consumo. Si se crean nuevos medios de pago para cubrir el déficit, el efecto es equivalente a cobrar un impuesto general e indiscriminado sobre todas las mercaderías y servicios cuya alza de precios provoca.

El presupuesto corriente cuando está equilibrado, es un instrumento neutro pues no afecta el equilibrio económico preexistente.

Transfiere ventas del sector privado al público, es decir, comprime consumos del sector privado para realizar consumos equivalentes del sector público.

En otras palabras:

Un presupuesto corriente deficitario significa una expansión excesiva del consumo del sector público.

El desequilibrio sólo será restablecido a costa de una utilización de parte del ahorro privado en gastos de consumo (empréstitos) o mediante elevación del nivel de precios (inflación monetaria), que tiene los mismos efectos que un impuesto general e indiscriminado.

Un superávit del presupuesto corriente significa que el Estado está comprimiendo el consumo privado a través de tributos y ahorrando una parcela de renta transfiriéndola al sector público.

Los llamados gastos de transferencia: subvenciones, auxilios, intereses de deuda pública, pensiones, etc., no deben afectar el equilibrio del presupuesto corriente.

Significan sólo la transferencia por el Estado de rendimientos producidos por el sector privado con el fin de entregárselos a ciertos grupos, clases e individuos.

Los rendimientos así transferidos no se destinan a costear servicios producidos y prestados por el Gobierno, sino a realizar un proceso de redistribución obligatoria de renta, juzgada convenientemente por razones sociales o políticas.

Respecto a los *presupuestos de empresas industriales o comerciales*, podemos decir que si el gasto total de explotación es cubierto integralmente por la venta de mercaderías y servicios, es decir, si tales empresas son autosuficientes, la actividad industrial del Estado es neutra en el aspecto financiero-comercial.

Si esa explotación es deficitaria, el saldo negativo irá a pesar sobre el presupuesto corriente, representando un gasto de transferencia cubierto por impuestos. En efecto, en último análisis los contribuyentes pagarán impuestos para que los servicios y mercaderías producidos por las empresas públicas, puedan ser vendidos a precios inferiores al costo de producción. Se realizaría una política de subsidios.

Si, por el contrario, tales empresas arrojan un saldo positivo, o sea beneficios en las operaciones, dicho saldo incorporado a los ingresos del presupuesto corriente, disminuirá impuestos fiscales sobre la colectividad.

Finalmente, con referencia al *presupuesto de capital* el problema del financiamiento es distinto.

Es la parte de renta nacional no consumida, y, por lo tanto ahorrada, la que proporciona los recursos para el financiamiento de las inversiones.

Una parte del ahorro nacional global deberá financiar las inversiones privadas y otra parte las públicas.

Los gastos de capital a cargo del Gobierno deberán ser financiados por una parte del ahorro global, transferido para ese fin del sector privado al público. El empréstito público obligatorio o voluntario, constituye un instrumento normal utilizado por el Estado para transferir ahorro privado al Tesoro.

Siendo así, se ha de considerar equilibrado el presupuesto de capital, si la totalidad de los gastos de inversiones tuviese su financiamiento garantido por empréstitos cubiertos por el público. Un presupuesto de capital de ese tipo es neutro, pues no afecta el volumen de ahorro global ni el total de inversiones.

Si el presupuesto corriente presenta un superávit y es transferido al presupuesto de capital, eso significa que el Estado está comprimiendo el consumo a través de la tributación con el fin de aumentar el ahorro global y posibilitar mayor volumen de inversiones.

Si, por el contrario el presupuesto de capital presenta superávit y es transferido para financiar el presupuesto corriente, ello significa aumentar el consumo público a costa del ahorro y la inversión.

Resumiendo, puede afirmarse:

a) El presupuesto corriente está equilibrado cuando los ingresos provenientes de los tributos, son suficientes para atender los gastos de manutención y funcionamiento de servicios públicos no industriales o comerciales, así como los gastos de transferencia y los déficit de explotación de empresas públicas.

b) El presupuesto corriente está desequilibrado si los ingresos tributarios no son suficientes para atender los gastos mencionados en el inciso anterior y para la respectiva cobertura, el Estado hace uso de empréstitos o emisiones de papel moneda.

c) El equilibrio financiero no es afectado si las empresas industriales y comerciales del Estado son autosuficientes en su conjunto o si el déficit de explotación es cubierto íntegramente por impuestos.

d) El presupuesto de capital estará equilibrado si los gastos de inversión fueran cubiertos por empréstitos exclusivamente y, con ese producto más el superávit, si hubiere, del presupuesto corriente.

e) El presupuesto de capital estará desequilibrado si para su financiación total o parcial, se crearan medios de pago.

TEORIAS SOBRE EL EQUILIBRIO PRESUPUESTAL

1º) POSICION TRADICIONAL ORTODOXA.

Los autores clásicos sostenían:

- a) Que los gastos gubernamentales debían ser reducidos al mínimo.
- b) Que debían también reducirse a un mínimo los impuestos.
- c) Que era necesario equilibrar los gastos con los ingresos.
- d) Que el equilibrio debía lograrse anualmente.

El principio del equilibrio presupuestario está también arraigado en la opinión pública, que considera análogos los principios que deben regir las economías públicas con las privadas. Gastón Doumergue decía: “El ama de casa que va al mercado no puede gastar más de lo que tiene en el bolsillo. El Estado está exactamente en la misma situación: no puede gastar más de lo que recibe”.

Estas ideas están de acuerdo con la teoría económica del Padre Ricardo (seudónimo de Benjamín Franklin) que sostenía: “Economía y frugalidad en los asuntos personales; economía y eficacia en la Administración Pública. El ahorro es una virtud; tanto para los Gobiernos como para los individuos. La regla es: ni derroche ni miseria”.

Esta regla de oro de la prudencia privada debe ser, para la mayoría de los ciudadanos, la que guíe la gestión de la Hacienda Pública.

No sólo la opinión pública tiene este concepto, sino que algunos autores llegaron a considerar el equilibrio no sólo un sano principio financiero, sino como un precepto moral enunciado con frío orgullo puritano.

Estos objetivos se basan en estas ideas:

I) El Estado debe seguir una política no intervencionista. Las finanzas deben ser neutras no alterando las condiciones del ahorro, consumo o inversión, según lo determinen los factores económicos actuando libremente.

II) Los gastos públicos se consideraban improductivos, necesarios sólo en cuanto permitían el mantenimiento del orden interno y aseguraban la defensa exterior.

III) Los impuestos reducen el monto de los ahorros privados y una baja de éstos, equivale a una baja de la inversión privada y, por lo tanto, a una disminución de la acumulación de capital.

En tanto que la acumulación de capital determina el progreso económico, los clásicos consideraban que los altos impuestos eran desfavorables al progreso económico y que mientras más pequeños fueren, mayor sería la inversión y mayor, por consiguiente, el progreso económico.

La opinión de los clásicos puede resumirse en estas palabras de Say:

“El mejor de todos los planes financieros consiste en gastar poco y el mejor de todos los impuestos es aquél cuya carga es más reducida”.

IV) El tercer principio se basaba en que los clásicos entendían que las empresas privadas daban ocupación a todos los factores de la producción. De esto se deducía que si el Estado empleaba a los factores productivos, se los estaría quitando a las empresas privadas.

Si competía creando dinero, se originaba alza de precios por esta demanda adicional, es decir, se crearía inflación.

Si empleaba recursos provenientes de impuestos el Estado lo único que haría sería sustituir a los gastos privados.

Si el Estado, por lo tanto, gasta más de lo que obtiene por impuestos, o sea si incurre en déficit provocaría inflación.

Si, por el contrario, gasta menos extrae más recursos de la actividad privada que los necesarios disminuyendo los ahorros privados y, por lo tanto, la inversión. Produce, en consecuencia, deflación.

Según estas opiniones, el volumen de los gastos debe estar siempre determinado por el de los recursos obtenidos por los ingresos ordinarios (impuestos, tasas, rentas patrimoniales, etc.).

Ello significa tanto la condena del déficit como del superávit. La mejor política de un Ministro de Hacienda era “rozar el déficit”.

Respecto al déficit los hacendistas clásicos ven en él un doble peligro: el de la bancarrota y el de la inflación.

El déficit significa el incumplimiento de obligaciones contraídas por el Estado. Si para cubrirlo se recurre al empréstito o recursos similares, causa un crecimiento de los gastos ulteriores (por intereses y amortizaciones), agravándose cada vez más la situación del Tesoro, lo que puede llevar al erario a una situación de bancarrota.

En la época contemporánea el principal peligro está constituido por la inflación.

La utilización de recursos por vía de la emisión de billetes termina siendo la salida a los presupuestos deficitarios, pero ese aumento de medios de pago sin aumentar los bienes en circulación, lleva a un inevitable proceso inflacionista con aumento de precios, nuevas emisiones para hacer frente al crecimiento de los gastos, etc. Es decir, entramos en la tan temida espiral inflacionista.

Para Adam Smith era la misma Deuda creada para hacer frente al déficit que llevaba a la inflación, pues los reyes buscaban reducir la carga

de la misma depreciando la moneda. Pero este argumento era válido cuando la Deuda Pública se confundía con las deudas personales del soberano.

Sin embargo, este proceso no siempre se produce así. Muchas veces el aumento de los precios determina aumento de los ingresos fiscales, mientras que los egresos no siguen una línea paralela, en gran parte, debido a que la carga de la deuda pública permanece fija.

Si bien en la condena del déficit los hacendistas clásicos coinciden, por la analogía con la hacienda privada, con la opinión pública, no pasa lo mismo con el superávit al que los hacendistas clásicos también lo condenan. Los sobrantes tienen inconvenientes políticos pues incitan a utilizarlos en gastos indispensables que representan una carga permanente para el futuro; de esta manera, los superávits eventuales tienden a engendrar déficit permanentes.

Los sobrantes presupuestarios tienen, además, serias desventajas del punto de vista económico. Las cantidades atesoradas son restadas a la economía y al esterilizar una parte del poder de compra, frenan la actividad económica.

2º) POSICIONES NO ORTODOXAS.

Los puntos anteriormente expuestos, sostenidos por la doctrina clásica, son rebatidos por otros autores en base a tres argumentaciones fundamentales: 1º la crítica teórica al equilibrio; 2º) dificultades prácticas del mismo; y 3º) revisión de conceptos de la hacienda moderna.

La crítica teórica se basa en que considera que tanto los peligros del déficit como las ventajas del equilibrio han sido exageradas por la doctrina clásica.

La financiación del déficit mediante el empréstito no lleva necesariamente a una carga insoportable, ya que si las sumas que pide prestadas el Estado a los particulares, se invierten en la producción, por el efecto de multiplicación, el crecimiento de la renta nacional será superior al de la deuda pública. Por lo tanto, el ingreso fiscal que se obtenga gravando esa mayor renta nacional, puede ser superior al servicio de la nueva deuda.

Si el déficit se financia mediante emisiones de dinero, ello no conduce necesariamente a la inflación. Si las cantidades que el Estado obtiene por medio de estas emisiones, se invierten en forma productiva, el aumento de los bienes en circulación compensa el incremento del volumen del dinero y, en consecuencia, no se produce, por esta razón, aumento de precios.

Los clásicos también han exagerado, según sus críticos, las ventajas del equilibrio presupuestal. Esta noción del equilibrio parte de la base de un aislamiento del presupuesto del Estado, de otros aspectos de la vida económica nacional, noción ésta ligada al concepto liberal a outrance de finanzas neutras.

Las dificultades prácticas que, en las últimas décadas, se han presentado para mantener el equilibrio presupuestal han contribuido también a afectar el mito de dicho principio.

Masoin escribe: "Existe una incompatibilidad de principio entre el equilibrio anual del presupuesto y la actual estructura de los ingresos y los

gastos públicos. La búsqueda del equilibrio anual, aparte de ser una quimera, va directamente en contra del interés de la economía nacional y de la buena marcha de la propia Hacienda pública”.

Este autor ha estudiado la rigidez de los gastos públicos durante la depresión.

Para el presupuesto belga de 1938, el 84 % de los gastos era rígido y del 16 % restante, sólo el 5 % evolucionaba en sentido opuesto a la coyuntura.

El estudio de los rendimientos fiscales según la evolución de la coyuntura resulta, por el contrario, que los sistemas fiscales modernos manifiestan una gran sensibilidad frente a la misma.

Antes de la 1.ª Guerra Mundial los países mantenían, por regla general, sus presupuestos equilibrados, siendo excepcionales los déficits.

Se consideraba que los Estados que caían en esa situación estaban casi en bancarrota.

La primera guerra mundial, la gran crisis de 1929, el rearme, la segunda guerra y la paz armada, han sido los factores principales de los desequilibrios presupuestales de nuestra época.

Por otra parte, se han ido afinando los conceptos diferenciales entre la hacienda clásica y la moderna.

Los financistas modernos consideran que más importante que un equilibrio contable entre gastos e ingresos del Estado, es el equilibrio general de la economía nacional, aunque este último se obtenga a costa de un desequilibrio de los primeros. Lo que es grave para una nación, no es el déficit del presupuesto, que responde en definitiva a gastos hechos en el País, pagados a nacionales y que, en consecuencia no empobrecen a la Nación. Lo grave es el déficit de la balanza de pagos, porque entran en juego las relaciones con el exterior. Por otra parte, al concepto de Estado no intervencionista, liberal, de finanzas neutras, se opone un concepto de Estado intervencionista, beligerante, de finanzas finalistas.

No se ve al gasto público como un consumo improductivo, ni al impuesto como un mal irremediable. Ambos cumplen altas funciones económicas y sociales.

Por otra parte, ciertas doctrinas anglo-sajonas consideran que la economía no se maneja por la política monetaria y del crédito, sino fundamentalmente por la política financiera.

Todo esto tiene enorme vinculación con los ciclos económicos, con sus etapas de recuperación, prosperidad, crisis y depresión.

Debe estudiarse cómo se comportan los ingresos y los gastos en cada una de esas etapas, así como la consecuencia que tiene el aumentar los impuestos a los gastos o, por el contrario, rebajarlos.

Son también muy estrechas las relaciones del gasto público con el gasto nacional total así como con la ocupación. Asimismo las relaciones entre consumo, ahorro e inversión, en los dos sectores: público y privado.

Respecto al equilibrio anual, autores como *Viner* afirmaban: “Constituye un error arcaico que el Gobierno debe equilibrar cada año su presu-

puesto, cualesquiera sean las circunstancias. ¿Por qué no hacerlo entonces equilibrado cada mes, cada semana o cada hora?”

Con relación a las nuevas concepciones de la hacienda moderna son de fundamental importancia las ideas que brillantemente expone Sir Wiliam H. Beveridge en su obra “La ocupación plena”.

Dice Beveridge: “El nuevo tipo de presupuesto que se requiere para alcanzar la ocupación plena, es nuevo en relación con los tiempos de paz; pero no es totalmente nuevo, si se le compara con los presupuestos de tiempos de guerra”.

¿Cuál es la esencia de esta nueva política presupuestal? Su esencia consiste en que el nuevo presupuesto se formula en relación con la mano de obra disponible y no en relación con los fondos disponibles; se parte del postulado de que el presupuesto ha de ser “*presupuesto humano*” de acuerdo con la expresión de Bevin. La mano de obra constituye un dato que no puede alterarse por la acción del Estado. El aceptar otra cosa como principio fundamental y el empeñarse en adaptar el empleo de la mano de obra a ese principio es sólo provocar desocupación en masa y agitación popular.

De aquí se deduce que cada año el Ministro de Hacienda debe adoptar decisiones fundamentales: después de calcular, dentro del régimen de ocupación plena y de acuerdo con los impuestos que él proponga, cuanto puede esperarse que gasten los particulares en ese año, en consumo e inversión privada, debe proponer, también para ese año, un gasto público suficiente, junto con el gasto privado estimado, para ocupar toda la mano de obra nacional y apto para convertir en realidad el supuesto de la ocupación plena. Esta decisión cardinal entraña un rompimiento con los dos principios fundamentales que han servido de base en el pasado para formular los presupuestos del Estado; el primero de estos principios es que el gasto del Estado debe mantenerse en el nivel mínimo que se requiere para satisfacer las necesidades indispensables; el segundo es que cada año los ingresos y los egresos del Estado deben estar en equilibrio

Ambos principios son consecuencia del postulado de la ocupación plena que suponía la teoría económica clásica. Mientras se crea que existen fuerzas económicas que aseguran automáticamente una demanda efectiva de todos los recursos productivos disponibles, no será prudente que el Estado trate de emplear alguno de estos recursos para sus propios fines, sin privar de un uso a alguno de los particulares. Pero admitida la posibilidad de una deficiencia en la demanda privada, el Estado, que trata de alcanzar la ocupación plena, debe estar pronto, cuando así se necesite, a gastar más de lo que recoge de los ciudadanos mediante los impuestos; a fin de aprovechar la mano de obra y demás recursos productivos que de otra suerte se desperdiciarían en la desocupación.

Son seis los principales elementos que entrarán en la formulación del nuevo presupuesto; los cuales pueden llamarse así: gastos privados de consumo (c); gastos privados de inversión nacional (I); balanza de pagos en el extranjero (B); cuentas de recaudación, es decir, el gasto público propuesto que se cubre con los impuestos y otros ingresos públicos (R); la cuenta de préstamos, es decir, el gasto público propuesto que se cubre con

empréstitos (L); y la capacidad de producción de la comunidad, es decir, el valor aproximado de su producción cuando su mano de obra se encuentra plenamente ocupada (M).

Las nuevas concepciones en materia presupuestal son también influidas por la teoría de la hacienda funcional de A. P. Lerner, que no obedece a las reglas ortodoxas de una "hacienda sana".

Esta política consiste en el reajuste de los flujos de ingresos y gastos públicos en función de las fluctuaciones de la actividad privada y con miras a la obtención de un determinado nivel de renta y de empleo.

El Estado debe evitar la depresión y la inflación, regulando el gasto total y, en consecuencia, los ingresos impositivos y la Deuda Pública.

Tiene para ello muy diversos medios a mano.

Actúa sobre el consumo y la inversión por aumento de impuestos o desgravaciones fiscales, incrementa su propia demanda de bienes, destina mayores sumas a subsidios, amortiza extraordinariamente la Deuda Pública, inicia planes de inversiones, etc.

El equilibrio presupuestario pierde así todo carácter imperativo: la única regla a que deben ajustarse las actividades estatales es la consecución del pleno empleo sin inflación.

Su aplicación conducirá sea a un presupuesto con déficit, como a uno con superávit o en equilibrio. Ello dependerá de las variaciones de la coyuntura por lo que el resultado presupuestal es una consecuencia ya que el objetivo es la regulación de la actividad económica.

De este modo se afirma una total subordinación de las reglas financieras a la economía.

Las teorías no ortodoxas podemos a su vez dividir las en cinco principales:

- a) la del equilibrio cíclico;
 - b) la del super-equilibrio presupuestario;
 - c) la del déficit sistemático;
 - d) la política presupuestaria estabilizadora; y
 - e) la de las variaciones equilibradas.
-

a) EQUILIBRIO CICLICO

Ya hemos hablado de los ciclos económicos con sus etapas de recuperación, prosperidad, crisis y depresión.

Los dos primeros caracterizados por suba de precios, niveles de producción altos, aumentos de transacciones, ocupación plena, etc.

Los segundos por baja de precios, producción reducida, desocupación, recesión económica, etc.

En la recuperación y la prosperidad el ingreso nacional es elevado, y los ingresos del Estado, en consecuencia, aumentan y bajan en los períodos de crisis y depresión.

En la prosperidad se producen normalmente superávits presupuestales y déficit en los períodos de crisis.

Si el Gobierno aumenta sus gastos en la prosperidad porque aumentan los ingresos y, por el contrario, si los disminuye en la crisis acentúa el ciclo económico.

Lo mismo pasa con los recursos.

Se ha pensado que el presupuesto actúe con una finalidad compensatoria (flexing balancing). Es decir, en lugar de seguir una política cíclica, adecuando los gastos y recursos a la coyuntura económica, obrar en sentido contrario, siguiendo una política fiscal anti-cíclica.

Ello significa que en la prosperidad deben rebajarse los gastos y acentuarse la imposición. Por el contrario, en la depresión se aumentan los gastos y se disminuyen los impuestos.

Mediante esta política financiera, el Gobierno puede lograr que se reocupen los factores de la producción que la economía privada desocupa durante la fase de depresión, logrando así una mayor estabilidad económica.

El presupuesto cíclico, según Laufenburger, busca transportar el equilibrio, del término estrecho del año civil al período más largo del ciclo económico.

Pero, para ello, es necesario que se comience por tener excedentes en el primer período del ciclo. Es decir, que la política del presupuesto cíclico debe ser inaugurada en el período de prosperidad.

Hay, por lo tanto, un problema de decisión política que el Gobierno debe tomar con coraje, resistiendo en los períodos de prosperidad, la tentación y las influencias, para desgravaciones fiscales, gastos extraordinarios, etc., buscando el superávit, exigiendo a la población más de lo necesario para atender los gastos normales del Presupuesto.

Beveridge dice que en el presupuesto está el reflejo de la demanda privada, a través de la tributación.

Por su lado B. Thomas en "Monetary Police and crises" sostiene que "la idea de una Hacienda sana es un concepto de largo período. No existe razón alguna para que el valor del activo del Estado no permanezca constante a lo largo de un extenso período, aunque en ciertos años el presupuesto pueda estar en déficit. La sanidad está garantida a la larga si los déficit de los años malos se compensan totalmente con los superávits de los años buenos".

En resumen:

Política cíclica: cuando los gastos gubernamentales varían en igual sentido que el ingreso generado por la economía privada.

Política anti-cíclica: cuando los gastos varían en sentido opuesto al del ingreso generado por la economía privada.

En suma, como dice Felipe Herrera, no es la economía la que debe equilibrar el presupuesto, sino más bien el presupuesto el que debe equilibrar la economía.

La teoría de los presupuestos cíclicos tuvo su época de auge, pero en la actualidad es considerada menos favorablemente, ya que el propio concepto de ciclo económico es objeto de crítica.

En efecto, la teoría supone que los ciclos económicos de prosperidad y crisis tienen cierta regularidad, cierta periodicidad.

Y nada prueba que en el futuro, los ciclos tendrán tal carácter periódico. El mismo Laufenburger reconoce que “después de la crisis de 1929-31, el ritmo ha devenido irregular en el tiempo y en el espacio”.

Por otra parte, los críticos a esta teoría sostienen que si se llegaran a constituir esas reservas en los períodos de prosperidad serían rápidamente gastadas en los primeros años de las crisis y la constitución de esta masa de maniobras no constituye más que un paliativo ineficaz.

En el 9º Congreso del Instituto Internacional de Finanzas Públicas celebrado en Francfort en 1953 se hicieron serias críticas a este concepto.

Así M. Daussin entendía que el equilibrio no podía ser cíclico por los peligros que plantearía el déficit en las nuevas estructuras económicas.

Van Buggenhout (Bélgica), Stefani (Italia) y Neumark (Alemania) reconocían que el equilibrio presupuestal, a pesar de las modernas teorías denominadas de la “financiación a déficit”, es una norma fundamental que nunca ha dejado de cumplirse, ya que el mismo se ha logrado, si no en el tradicional período de un año, en el correr de varios años. Y, además, se destacan los peligros del equilibrio cíclico a la luz de la experiencia recogida en distintos países. Frente a las sugestivas doctrinas del “tiempo” es conveniente recordar las doctrinas del “espacio”.

Antes de pensar en equilibrio cíclico, deben analizarse las situaciones especiales de cada país. En el momento de realizarse el Congreso, todos los pensamientos se dirigían hacia los problemas de la reconstrucción europea, y preocupaban los peligros que podía traer aparejado un desequilibrio, aún temporal, sobre la balanza de pagos.

Política fiscal anticíclica

La manifestación esencial de un proceso de depresión es la reducción de la demanda privada.

La acción anticíclica de la política fiscal deberá dirigirse así a tratar de recuperar y mantener el perdido nivel a través del *gasto público compensatorio*”.

La finalidad del gasto público compensatorio es fundamentalmente superar las deficiencias de la demanda privada. En un sentido limitado este tipo de gastos, en situaciones de caída de la renta nacional, puede estabilizar la actividad económica a cierto nivel más bajo que el “pleno empleo”. El Estado sólo busca mantener un nivel estable de gastos tratando de que éstos no fluctúen en el mismo sentido que los particulares. En forma más amplia, significa que el Estado debe crear una demanda suficiente para

recuperar el “pleno empleo”. También se puede usar el gasto compensatorio adelantándose a posibles caídas de la demanda privada, ya sea directamente o estimulando el gasto privado; viceversa, en un proceso de “boom”. o sea de extrema prosperidad acompañada de tendencias inflacionistas, puede usarse un sistema de gastos “negativos”, a través de la tributación, que desatiende y limite el gasto privado, y que cree un superávit fiscal.

El gasto público puede ser igual pero en el ciclo.

Analizaremos a continuación los efectos del gasto público en la 1) INVERSIÓN y en el 2) CONSUMO.

1º) *En la inversión.* — Ya se ha adelantado que el análisis del ciclo llega a la conclusión de que son las restricciones en la inversión las que provocan procesos de depresión y desempleo. Las medidas anticíclicas deben así tratar de estabilizar este nivel de inversiones. Para ello se puede afectar la inversión privada y la inversión pública. El primer tipo de inversiones se puede estimular a través de medidas monetario-crediticias, y a través de medidas fiscales. Estas últimas consistirán principalmente en activar la inversión privada mediante incentivos tributarios o subsidios.

Sin embargo, la forma más conveniente de proveer a una política anti-depresiva es a través de la inversión pública. Ella tiene la ventaja de su flexibilidad, de propender a una mejor ubicación de los recursos sociales y de ser más fácilmente manejable que la inversión privada; la experiencia ha demostrado que sus efectos son también más amplios.

Podríamos distinguir cinco esferas a través de las cuales la inversión pública se propaga.

1) *En primer término*, en cuanto a la fuente de producción y empleo que ella en sí misma puede significar.

2) *En segundo lugar*, existe el llamado efecto “multiplicador” que mereciera especial consideración al análisis de Keynes. El efecto “multiplicador” consiste fundamentalmente en las rentas creadas por la inversión, y que se han traducido en poder de compra de bienes de consumos. Este efecto depende de la llamada “propensión al consumo” de las personas a cuyas manos van las nuevas rentas. Mientras menos ingresos tengan éstas, mayor parte de las nuevas rentas pasarán a actuar en forma inmediata como demanda por consumos en el mercado. Los cálculos estadísticos permiten concluir que el efecto inicial de la inversión pública se multiplica de *dos a cuatro veces* en el nivel de la renta nacional.

3) *Existe luego* lo que podría llamarse consumo privado “inducido” que depende fundamentalmente de factores de confianza.

4) *Otro efecto análogo* es la nueva inversión privada en las industrias en las cuales la inversión pública demanda productos en forma inmediata: la demanda pública crea estímulos de inversión privada en las empresas a las cuales se dirige.

5) *Finalmente*, se produce también un proceso de inversión privada “inducido”, es decir, que si bien no tiene relación directa con las industrias afectadas por la inversión pública, es consecuencia de un mejoramiento general de las condiciones de la actividad económica.

Los efectos de recuperación de la inversión pública dependerán de dos factores: en primer lugar de la gravitación inicial del sector público en el marco de la economía nacional, y en segundo lugar, del plan o programa que se ponga en marcha.

En el primer aspecto, es evidente que mientras más extensa sea la llamada economía pública, más efectos y mayor repercusión podrá dársele a una política de incremento de la demanda fiscal.

En cuanto a la programación de la inversión pública debe tenerse presente la necesidad de proyectos y planes técnicamente bien estudiados que permitan la mejor dirección y orientación de los recursos que se destinan a reanimar la vida económica.

En la planificación de la inversión pública deben tenerse presentes las posibilidades inflacionistas que ella puede traer consigo, si los fondos públicos van a sectores altamente competitivos de la economía nacional. En tal caso, la demanda fiscal adicional tiende a elevar los precios de los recursos productivos de esos sectores.

2) *En el consumo.*

La otra forma de superar una depresión es actuando directamente sobre el nivel de consumos. Para ello, el régimen tributario y los gastos del Estado son valiosas ayudas. En forma de gasto público se puede crear nuevo poder de compra, mediante subsidios a los desocupados, a los consumidores de bajas rentas, mediante beneficios sociales adicionales, etc. En igual forma, una política de desgravamen fiscal, en especial en aquellos sectores con mayor propensión a consumir, crea márgenes adicionales de demanda.

La reactivación de la demanda crea nuevos estímulos en la inversión privada; a su turno, los nuevos niveles de inversión crean nuevas rentas que se traducen en consumo, y así consecutivamente.

Muchos economistas se muestran inclinados a dar mayor importancia al gasto público con fines de consumo que aquél con fines de inversión.

Se sostiene que hay mayores posibilidades de recuperación si los fondos fiscales van a aumentar el poder de compra de los desocupados o de los sectores de muy bajas rentas. Los beneficiados tienden a consumir integralmente los subsidios recibidos, creándose así en forma más eficiente la nueva demanda que se persigue.

La política en referencia ha sido criticada por las siguientes consideraciones:

a) la comunidad pierde una oportunidad de crear a través de la inversión pública nuevos bienes de tipo permanente (edificios públicos, obras de fomento, etc.); y

b) la desmoralización que significa para ciertos grupos de la población el ser mantenidos en forma improductiva por el Gobierno;

c) sus efectos son transitorios, los gastos de inversión tienen efectos más permanentes.

La valorización del gasto fiscal compensatorio reside en la circunstancia de que el ciclo económico depende fundamentalmente de los niveles de demanda; desde el momento que los gastos públicos cuantitativa y cualitativamente afectan grandemente la renta nacional, son ellos el instrumento más indicado para evitar la reducción en su nivel. El gasto público, ya sea con fines de inversión o consumo, no sólo tiende a suplir deficiencias en el flujo de la renta nacional, sino que es capaz de crear nuevas rentas y nuevo poder de consumo en manos de los particulares. "Así, la medida de la utilidad del gasto público se extiende mucho más allá de la utilidad del servicio inmediato. El gasto compra servicios y proyectos públicos, pero al mismo tiempo compra rentas para la nación. En todo sentido, la renta comprada es de mayor significación que el proyecto o servicio en sí mismo".

Financiamiento de la política anticíclica

En íntima relación con la naturaleza y efectos de una política de gastos fiscales compensatorios está el problema del "financiamiento" de esos gastos.

La fuente primaria y generalizada del financiamiento público es la tributación. Se ha recomendado hacer uso de ésta en forma de impuestos a la renta a las personas de mayores ingresos, argumentándose que son estas rentas excesivas la que provocan en cierto momento restricciones de la demanda al no invertir los ahorros acumulados. El razonamiento es exacto en la medida que se conozca la decisión que efectuará el particular con una parte de su renta; si éste la inmoviliza es evidente que un tributo que se gasta con fines anticíclicos tiene el efecto de crear una demanda compensatoria. Distinta es la situación si el particular va a invertir o gastar dicha misma parte de su renta; en tal caso, se produce sencillamente un desplazamiento de poder de compra. Pero incluso en esta situación, el desplazamiento es conveniente; el Estado estará en mejores condiciones que los particulares de gastar los recursos de la comunidad en el logro de una política anticíclica. Es éste el criterio sostenido por Beveridge.

Con respecto a los impuestos indirectos, es de conveniencia una política de desgravamen. Sabido es que estos impuestos al alzar los precios, provocan una reducción de demanda. Precisamente una forma de entonar aquélla es reducir el nivel de precios de ciertos productos.

Otra solución tributaria es gravar los fondos acumulados que no se han invertido. Si el Estado pudiera, en realidad, absorber todos estos fondos y traducirlos en demanda, se habría evitado una alteración de la renta nacional. Se ha criticado este tipo de tributación teniendo presente dos circunstancias:

a) que los ahorros inmovilizados representan una tendencia en el público de mantener “fondos líquidos”; en consecuencia, si se les hace desaparecer con tributos, tenderán nuevamente a ser creados, tratando de burlar el control fiscal; y

b) estos fondos ayudan a disminuir la tasa del interés, desde el momento que la oferta por dinero será mayor que la demanda, creando una atmósfera en el mercado en que se podrán realizar transacciones de préstamos con finalidades de inversión.

En general, en la política tributaria en tiempos de depresión debe insistirse en la incidencia de los impuestos: a quienes éstos van a afectar en último término. Incluso, prescindiendo de razones de justicia tributaria, debe gravarse en todo momento a los sectores de rentas más altas, y beneficiar con desgravámenes o con subsidios a los sectores de ingresos más bajos. Son los primeros los que generan los desequilibrios; en cambio, los segundos, mediante la alta propensión al consumo existente, tienden en todo caso a mantener y elevar la demanda.

El otro sistema es la deuda pública. Esta deuda puede provenir ya de fondos de los particulares, ya del sistema bancario. En el primer caso, si corresponde a los fondos inmovilizados u ociosos, estará el Estado en condiciones de neutralizar toda caída de la renta nacional; en caso contrario, se producirá un desplazamiento de poder de compra, que el Estado estará en mejores condiciones de usar con fines antidepresivos.

A través del sistema bancario pueden presentarse distintas situaciones. Una situación sería que todos los fondos ociosos se hubieren concentrado en los bancos, y que no existiere interés del público por tomarlos en préstamo para invertirlos. En tal coyuntura, la deuda colocada por el Estado, transfiere a éste un poder de compra “congelado”: el gasto público se encargará de hacerlo volver al mercado. Si dichos fondos no fueren suficientes habría que recurrir a la capacidad de los bancos de crear nuevo dinero. El dinero bancario en todo caso es más útil empleado por el Estado, por las razones que hemos dado: mayores aptitudes para el logro de una política anticlítica.

Según se ha expresado anteriormente, el sistema más adecuado es colocar la deuda pública a través de los bancos comerciales, en lugar de crear dinero directamente a través del Instituto emisor.

Así todo el poder de compra que crea la *expansión primaria y secundaria* del sistema pasa íntegramente al mecanismo fiscal, evitándose presiones inflacionistas.

¿Impuestos o deuda pública?

La circunstancia de que esta última forma de financiamiento sea la más expedita y la que se pueda realizar sin mayores resistencias, induce a muchos economistas a abogar por ella fervorosamente.

Se parte de las siguientes premisas:

a) que los tributos pueden no ser suficientes para financiar una política compensatoria;

b) que establecida cuantitativamente la alteración de la demanda efectiva, *se suplementa ella con nuevo dinero, que viene a llenar en forma flexible el vacío dejado por un proceso de atesoramiento o inmovilización;*

c) que el “nuevo dinero” evita restricciones de crédito a los particulares, inconvenientes en períodos de depresión; y

d) que la creación de nuevo dinero tiende a hacer caer la tasa del interés, lo que estimula la inversión privada.

TECNICA PRESUPUESTAL ANTICICLICA

Hay dos diversos procedimientos financieros para hacer solidarios los presupuestos sucesivos, estableciendo una compensación entre los presupuestos de los años de prosperidad y los del tiempo de depresión.

Señalaremos los principales procedimientos, sin que ello signifique que puedan separarse nítidamente, sino que hay muchos puntos de contacto y, a veces, aplicación simultánea o alternativa de los mismos.

I) *La política de reservas*

En períodos de prosperidad la más frecuente reacción es propiciar desgravaciones fiscales, ya que el Estado no tiene mayores apremios de dinero y realizar, por otra parte, nuevos gastos.

Resulta algo paradójico. Se disminuye la imposición cuando los contribuyentes están en condiciones de pagar más y hay conveniencia en disminuir su poder de compra.

Se efectúan más gastos estatales cuando el nivel de gasto privado es elevado y, además, se aumentan los presupuestos con cargas difíciles de eliminar cuando lleguen períodos de depresión.

Según la concepción cíclica del presupuesto que analizamos, se adoptaría una actitud radicalmente diferente.

Aún si normalmente el presupuesto está equilibrado, ¿no sería conveniente obtener un sobreequilibrio? Para ello se aumentarían los impuestos y se disminuirían los gastos buscando el máximo de sobrantes presupuestales.

Una política de excedentes se traduciría en cierta deflación que atenuaría los excesos a que se tiende durante las fases de prosperidad. Las reservas así constituídas serían transferidas a los ejercicios de los períodos de decadencia. Gracias a los recursos acumulados durante el auge, el presupuesto de crisis podrá hacer frente a los gastos corrientes y recurrir al empréstito para cubrir los gastos excepcionales.

¿Cómo transferir en la práctica los excedentes de los presupuestos prósperos a los presupuestos de escasez?

Podrían acumularse sencillamente los excedentes de los presupuestos favorables en la caja del Tesoro o en el Banco de emisión. La constitución de reservas tendría la ventaja de atenuar los salientes del auge retirando del mercado los capitales que pudieran ser empleados en inversiones exce-

sivas tendiendo a aumentar así la inflación; paralelamente, la restitución de las reservas durante la fase consecutiva al auge permitiría evitar la contracción de los gastos públicos normales y aún fomentar gastos extraordinarios para estimular la actividad económica.

Pero ¿cómo sustraerlas a la tentación del Gobierno y del Parlamento, naturalmente inclinados a comprometerse a nuevos gastos a prorrata de las disponibilidades presupuestarias?

Se podría, desde luego, destinar los excedentes de los presupuestos de prosperidad a la adquisición, en el banco central, de metal que se podría sustraer a la cobertura del circulante y que frenaría la inflación del crédito, peligrosa en período de euforia económica. A la primera señal de depresión, el Instituto de emisión estaría autorizado a valerse de este oro para proceder a una expansión de créditos, a menos que el Tesoro no lo empleara directamente para financiar importaciones propicias a la recuperación. Sin embargo, como lo hace notar M. Masoin, la política de esterilización temporal del oro ha perdido su interés después que la "open market policy" permite a los bancos centrales regularizar la circulación monetaria llevando al mercado fondos públicos. Al mismo tiempo que absorbería los excedentes del poder adquisitivo por la venta directa en el mercado de valores del Estado procedentes de su cartera, podría reabsorber los excedentes presupuestarios pidiendo al Tesoro que recuperara una parte de estos títulos; en período de baja coyuntura compraría, por el contrario, al Tesoro títulos para ponerle en el caso de recuperar, con gastos suplementarios, el contravalor de los antiguos excedentes.

II) *El método de la amortización alternativa*

En lugar de esterilizar las reservas en metal, o de incorporarlas en títulos de la deuda pública que serían objeto de cesiones y de compras sucesivas por el Banco central, se podría emplearlas para una amortización acelerada de la deuda durante la fase de recuperación, a reserva de suspender esta operación en la fase de depresión.

Este método, de acuerdo con los puntos de vista de los economistas clásicos, tales como Ricardo, J. B. Say y también de Gastón Jéze, recupearía para los presupuestos de prosperidad una parte del esfuerzo financiero que incumbe normalmente a los presupuestos de depresión. Bien entendido que las reservas no podrían ser utilizadas más que para amortizaciones suplementarias, de las exigidas, independientemente de la coyuntura, por los contratos de emisión (empréstitos amortizables).

La amortización suplementaria recaerá preferentemente sobre los títulos de empréstito de interés elevado y aligeraría así la carga de los presupuestos ulteriores; determinaría además una baja de la tasa de interés, favorable a las conversiones en razón de la restitución al mercado financiero de capitales abundantes. Pero he aquí precisamente el peligro, que incita a los autores modernos a desaconsejar la amortización forzada en períodos de auge. Poniendo a disposición de los empresarios nuevos medios de financiamiento, y a buena cuenta, se corre el peligro de adelantar las inversiones precisa-

mente en el momento en que la preocupación de evitar los excesos de la recuperación pide que se ponga freno a la actividad.

Otros autores sostienen que este método tiene la ventaja de que en períodos de prosperidad el aumento de las rentas de los inversionistas, como resultado de la amortización, tiene menos riesgo de acelerar el movimiento de la economía, ya que las cantidades así distribuidas tienen pocas posibilidades de volcarse sobre el consumo. Por el contrario, en períodos de depresión la suspensión de las amortizaciones permite utilizar las sumas correspondientes para una inyección más directa de poder de compra en el circuito.

No obstante, a pesar de todo, si se reembolsa a los rentistas en períodos de prosperidad persiste el riesgo inherente a aumentar el dinero puesto a su disposición.

Para evitar este inconveniente se ha propuesto bloquear las cantidades destinadas a la amortización durante los períodos de prosperidad, distribuyéndolas precisamente en los períodos de depresión, en los que no se destinan créditos para amortizaciones. Se combinarían así la amortización alternativa y el método de reservas.

Queda un argumento que se halla en el origen del método, de los créditos anticipativos. La disminución de la deuda en período de auge crea, por decirlo así, un vacío susceptible de ser llenado por emisiones de empréstitos ulteriores en períodos de depresión.

III) *El método de créditos de anticipo*

La emisión de empréstito es oportuna en “baja coyuntura” a fin de reaccionar, por el financiamiento de obras públicas y por la reposición del equipo contra la disminución de la actividad en el sector público. No se puede pensar en pedir al presupuesto ordinario los recursos necesarios para la intervención compensadora del Estado: el producto de los impuestos en vigor se reduce en función de la disminución de la producción, de la contracción de la circulación y de la baja de los precios, fenómenos que, por otra parte, se oponen a la creación de impuestos nuevos o al aumento de las tasas.

La emisión de estos empréstitos debe hacerse con la condición de que sean amortizados rápidamente con cargo a los presupuestos de prosperidad ulteriores. El plazo para el reembolso debe ser fijado en función de la duración del ciclo. Se puede, pues, dudar entre el empréstito a corto plazo (uno a tres años), que sería emitido por el Tesoro, y la técnica más flexible de los anticipos del Banco de emisión, susceptibles de ser prorrogados según la evolución de la coyuntura.

Mientras que ciertos autotres modernos dan la preferencia al empréstito propiamente dicho, otros, por el contrario, preconizan abiertamente el recurrir al instituto de emisión bajo la forma de anticipos o de descuentos de bonos del Tesoro.

La política de créditos anticipativos está vinculada al déficit presupuestario sistemático y a la inflación monetaria.

El déficit presupuestario deja de ser un “desastre”, aun si se prolonga durante varios años, cuando termina por ser compensado posteriormente con excedentes de presupuestos sobreequilibrados; pero es conveniente recordar los límites de la inflación como instrumento de financiación en período de depresión. Aun suponiendo que la inyección de créditos en la economía por el Banco de emisión, sostenga tanto el consumo como la producción, es necesario vigilar para que se reabsorba antes de que determine un alza durable de los precios y de que se convierta en un medio de cobertura sistemática de los déficit de explotación del Estado.

Ahora que, desde el momento en que los anticipos del Instituto central son acordados incondicionalmente en favor del Tesoro, es difícil, si no imposible, compensar los efectos de una deflación ulterior.

La compensación cíclica no puede, pues, concebirse sino en el cuadro de un organismo financiero autónomo superpuesto al presupuesto.

IV) *El fondo de compensación cíclica*

La política financiera puede contribuir a atenuar las oscilaciones cíclicas con la doble condición de llevar a los presupuestos de crisis los superávit de los presupuestos de prosperidad y, recíprocamente, cargar a estos últimos los empréstitos de coyuntura emitidos en la fase de depresión. El fondo de igualación o de compensación cíclica responde a esta doble preocupación; permite además realizar una conjunción entre la gestión de las finanzas públicas y la de la moneda.

Administrado bajo los auspicios del Tesoro y del Banco de emisión, este fondo tendría por misión: en período de auge, reabsorber los sobrantes del presupuesto y enjugar el excedente de disponibilidades monetarias por medio del mecanismo vendedor de “open market” y reforzar la amortización de la deuda pública; en período de depresión, alimentar el financiamiento de las obras públicas, restablece la sanidad monetaria por medio del mecanismo comprador del “open market” y frenar, llegado el caso, el reembolso de la deuda del Estado.

Para llevar a cabo esta tarea alternativa, el fondo de igualación o de compensación debería ser investido obligatoriamente de autonomía. No es necesario dotarlo de una garantía constitucional análoga a la que ha sido establecida en Francia en favor de la Caja de Amortización.

Para conferir al fondo de igualación cíclica una independencia y una duración suficiente convendría coordinarlo con la población económica que en materia de reconstrucción y de equipo ha permitido superponer a los presupuestos anuales un mecanismo financiero plurianual.

Sería el Parlamento por sí mismo quien instituyera un organismo de financiamiento a la vez estructural y cíclico, dotado de recursos y de una facultad de empréstito suficiente para hacerse cargo, a reserva de un simple control de la afectación de los recursos, de la doble tarea de la realización financiera del plan y de la compensación cíclica de los presupuestos sucesivos.

Sin llegar al término del camino sugerido por la teoría, algunos han pensado ya en la organización de verdaderos presupuestos cíclicos paralelos a los presupuestos extraordinarios de varios años.

Los presupuestos cíclicos en la práctica

Bélgica, Finlandia y Suecia son los verdaderos pioneros de la compensación cíclica.

Mientras que los dos primeros países han llevado a los presupuestos de crisis, las reservas acumuladas en los períodos de prosperidad, Suecia ha utilizado el mecanismo de los créditos anticipados.

En cada uno de los tres países, el Fondo de Igualación funciona en el cuadro del presupuesto ordinario o extraordinario.

Suiza ha innovado, en el sentido que ella ha puesto fuera del Presupuesto el Fondo llamado a alimentar, con los recursos de la prosperidad, los trabajos considerados en la eventualidad de una crisis. Pero la autonomía del Fondo no ha resistido las solicitudes del Tesoro Federal, que ha consumido las reservas acumuladas antes que ellas hayan podido ser afectadas a su destino normal.

a) La experiencia de Bélgica y Finlandia.

Sin la intención de hacerlo, el gobierno belga ha inaugurado desde 1926 la técnica presupuestal cíclica.

El fondo de reserva belga, constituido de 1926 a 1929 y conservado gracias a su colocación en el extranjero, ha sido utilizado, a partir de 1939, con deducción de la parte afectada al reembolso de los créditos exteriores, para financiar los gastos de crisis. Debe reconocerse que el fondo de reserva presupuestal ha funcionado en un sentido de acuerdo a la teoría cíclica.

El empuje de la alta coyuntura ha sido frenado gracias a que se pusieron al abrigo importantes disponibilidades. Si un suplemento de 4.000 millones hubiera estado disponible en 1929, el "boom" hubiera sido más marcado y más peligroso; si ese capital no hubiera sido restituído a la economía de 1930, con deducción de 1.000 millones afectados al reembolso de la deuda exterior, la crisis hubiera sido agravada. Las dificultades de Tesorería han impedido al Gobierno atacar el ciclo financiero por emisiones masivas de empréstitos para financiar grandes trabajos.

En el curso de la crisis de 1930-31, Finlandia no se ha atrevido a recurrir al empréstito para forzar el punto de arranque.

Solamente después del restablecimiento de la situación económica una Ley del 30-11-934 instituyó un "Fondo de Reserva de coyuntura" que debía ser comprometido, desde los primeros índices de una crisis o en virtud de un plan de inversiones públicas, para luchar contra el desempleo.

El Fondo de coyuntura fue alimentado por una dotación anual y por los excedentes de los presupuestos de prosperidad.

Para poner el Fondo al abrigo de toda tentación, la Ley de 1934 ha prescripto su colocación sea en oro, sea en divisas, sea en Títulos de Deuda Pública. A diferencia del sistema sueco el Fondo no puede hacerse negativo.

Después de haber consumido rápidamente desde el principio de la crisis de 1930-31, las reservas constituidas anteriormente, el Gobierno Sueco ha instituido, en el cuadro del presupuesto extraordinario, un Fondo de Igualación alimentado por el empréstito.

b) Suecia y su Fondo de Compensación.

El Gobierno socialista llegado al poder en 1932 hizo de la devaluación de la corona el punto de partida de una nueva política financiera. El Ministro Wigforss mantuvo los presupuestos de 1933 y 1934, financiados con deuda, en gran parte para obras públicas no productivas (no auto liquidables) pero que provocaron aumento de producción, reabsorción del paro, etc. Esta política tuvo éxito y una comisión de economistas, entre ellos Cassel, Ohlin, Myrdal y Lindahl, fue encargada en 1936 de elaborar una nueva técnica presupuestaria, basada en los presupuestos cíclicos que fue aceptada por el Parlamento en 1937 y aplicada el año siguiente.

El plan de grandes trabajos ha recibido su consagración financiera por el presupuesto de eventualidad, cuyos créditos votados condicionalmente por el Parlamento podrán ser utilizados por el Gobierno a los primeros indicios de una crisis.

El nervio financiero del presupuesto de eventualidad es el Fondo de Igualación, alimentado por el producido de empréstitos cíclicos especialmente emitidos a este efecto.

Estos empréstitos deben ser amortizados en un plazo máximo de 5 años. Las amortizaciones sucesivas se adicionan automáticamente todos los años a los déficits del Fondo y vuelven así necesarias, cada vez, nuevas anualidades de amortización más y más lentas a medida que se acumulan descubierto.

Inversamente las bonificaciones de prosperidad del presupuesto ordinario son transferidas al Fondo a título de reserva de crisis, —pero dentro del límite de solamente 75 millones de coronas por año,— límite más allá del cual los excedentes de recaudaciones deben ser afectados al reembolso de empréstitos o a la reducción de impuestos.

Gracias a su flexibilidad, el Fondo de Igualación Sueco se ha vuelto un elemento esencial de la regularización de la coyuntura salvaguardando al mismo tiempo las disciplinas necesarias de la gestión financiera.

Es en virtud de esta disciplina, que el Fondo Sueco ha podido funcionar dentro del cuadro de las Instituciones presupuestales, sin que haya habido nunca una distracción de estos fondos en favor de gastos extraños a su objeto.

Cuando esta disciplina no está asegurada, la autonomía financiera conferida al Fondo no constituye una garantía contra las usurpaciones de los poderes Legislativo o Ejecutivo.

Una experiencia intentada recientemente en Suiza es concluyente en este sentido.

c) *La aplicación práctica en Suiza.*

Es por el camino de la seguridad social que la Confederación Helvética ha sido llevada, por así decir, a improvisar su Fondo de Igualación fuera del presupuesto. Para indemnizar a los movilizados (conscriptos) de su pérdida de salarios y para asegurar la subsistencia de sus familias, el decreto federal del 7 de octubre de 1941, instituye una Caja de Compensación alimentada por una contribución sobre los salarios, por una parte (4 % repartido por mitades entre los empleadores y los empleados), y las contribuciones federales y cantonales, por otra. La Caja debe afectar el excedente de sus recursos sobre el gasto principal de sostén de los desocupados y a la "creación de posibilidades de trabajo".

Es aquí que aparece el aspecto cíclico del Fondo de Compensación.

Como después del fin de la guerra, las asignaciones sociales a los militares disminuyen a medida que la desmovilización restablece los salarios normales, como por otra parte la crisis de desocupación previstas para después de las hostilidades no se produjo, la Caja de Compensación dispone de una reserva considerable que crece año a año en razón del mantenimiento de la contribución sobre los salarios.

Así teóricamente, los fondos acumulados durante la prosperidad parecen poder servir para combatir la crisis y para compensar, por la financiación de trabajos públicos, el entecimiento de la actividad privada. En los hechos, la manera particular como el Fondo girado ha comprometido gravemente el cumplimiento de su misión cíclica.

Como otros Gobiernos, el de la Confederación Helvética fue incapaz de conservar las reservas y de transferirlas del período de prosperidad al futuro período de crisis.

Aunque es autónomo, el Fondo ha debido vertir sus disponibilidades al Tesoro, que las ha afectado a la realización de su ambicioso programa de reforma social: protección a los ancianos y a los sobrevivientes, renta de los combatientes, construcción de alojamientos, etc.

Gracias al mantenimiento de las contribuciones sobre los salarios, el Fondo podrá disponer casi íntegramente de los "recursos corrientes para facilitar la financiación de las posibilidades de trabajo, pero si procediese así, iría al encuentro de la misma concepción que está en el origen del presupuesto cíclico".

No es a la economía de la depresión que se le puede demandar los recursos necesarios para establecer el equilibrio: en el caso particular de Suiza la contracción inherente a la contribución sobre los salarios de los obreros y los beneficios de los empresarios, neutralizarían la expansión debida al gasto de los fondos.

No puede haber aquí compensación cíclica sino cuando la economía de prosperidad al ocurrir la coyuntura de guerra y de postguerra, provee bajo la forma de detracciones sobre el superávit, a la economía de depresión, de medios financieros susceptibles de reanimarla.

Como el gobierno federal ha gastado las reservas del Fondo, éste no podrá cumplir su tarea cíclica más que a favor de una movilización de su

crédito contra el Tesoro; prácticamente la Confederación deberá colocar empréstitos y poner su producido a disposición del organismo regulador. En la medida que el empréstito tenga por resultado descongelar los fondos de los ahorros refractarios a la inversión privada, podrán concurrir hasta cierto punto a la solución del problema económico, cuando los fondos son alimentados por las detracciones sobre las rentas corrientes, sus gastos se reducen a una simple distribución del poder de compra. Es bastante paradójico que la Confederación Suiza haya vaciado de sus substancias al Fondo de Compensación antes aún que haya podido cumplir la tarea que le ha sido asignada. Pero por haber estado viciado en cuanto a su funcionamiento, la Institución no es menos sana en sí. Será suficiente para hacer del Fondo el pivote del proceso cíclico presupuestal, conferirle una autonomía, no de hecho, sino de derecho, y de afectarle a título irrevocable el excedente de las fases de prosperidad con el fin de que pueda colmar con total independencia los vacíos de la fase de depresión.

Es así, al fin de cuentas, en virtud de una superposición y no de una yuxtaposición de ejercicios sucesivos, que el Fondo de Compensación podrá afirmar y asegurar la solidaridad de los presupuestos de un mismo ciclo.

Por el mecanismo alternativo de los empréstitos y de las amortizaciones, los presupuestos cíclicos son llamados a regularizar la repartición de las rentas que resulta de la penetración más y más profunda de las finanzas públicas en la economía privada.

b) El super equilibrio presupuestario.

En Inglaterra se ha aplicado este sistema en dos oportunidades.

En 1931, durante el Ministerio de Snowden se recurrió a las economías en los gastos y al aumento de los recursos para lograr superávit presupuestales. Para algunos esta política fue un modelo de finanzas severas, sólidas y saludables.

Para otros, como Dalton, fue un estúpido desatino, porque “los gastos en obras públicas financiados con empréstitos se sitúan fuera de los presupuestos ordinarios y no existe economía pública reprimiendo los gastos de los particulares, sean ellos capitales o corrientes, durante la depresión económica.

Por el contrario, el efecto de este desatino fue retardar la circulación monetaria, incluídos los depósitos bancarios, y con eso, reducir los precios, prolongar la paralización, acrecentar la desocupación y disminuir la renta pública. Esa conducta fue equivocada. Actuó en contra del éxito de la política que debía realizar”.

Después de la reabsorción de los déficit del período de guerra, el Ministro de Hacienda se ha valido del presupuesto ordinario como instrumento de deflación en apoyo de la política económica de austeridad.

El “income tax” y el “super-tax” han sido mantenidos con el rigor del tiempo de guerra, consiguiendo un excedente del presupuesto ordinario.

En otros términos, el presupuesto ordinario ha operado una punción en el poder adquisitivo, normalmente afectado al consumo, a fin de transferir el exceso al presupuesto de capital destinado a financiar las inversiones.

La Gran Bretaña es el único país que ha conseguido después de la guerra un importante excedente en el presupuesto corriente. Se ha mantenido la presión fiscal para reabsorber los residuos de la inflación, para restringir al mínimo el consumo y para mantener, a fin de favorecer las exportaciones, los precios internos a niveles bajos.

De modo que, en los años de transición de la guerra a la paz, el presupuesto británico ha sido manejado como un elemento de deflación. La presión fiscal aparece como un ahorro forzado en el sentido de que por una parte restringe el consumo y de otra parte proporciona, bajo la forma de excedentes del presupuesto ordinario, los medios para financiar el presupuesto de inversiones.

La política del sobre-equilibrio resulta tan precaria como la del déficit presupuestario sistemático.

Ella exagera la deflación que, como opuesta a la inflación, engendra los excesos contrarios. El consumo no puede ser disminuído, a la larga, sino por debajo de un nivel fisiológica o psicológicamente soportable. En tanto que sea realizado por el ahorro forzoso, el sobre-equilibrio compromete las oportunidades de aumento del ahorro voluntario, más productivo y eficaz.

c) *La teoría del déficit sistemático.*

La teoría y la práctica han buscado la solución del problema del equilibrio económico en el abandono del equilibrio presupuestal.

En lo más profundo de la crisis de 1933, Alemania abrió un presupuesto extraordinario, si no en derecho, al menos en los hechos, para comprometer y financiar por el crédito gastos superiores a los ingresos ordinarios. Fue la llamada política de "financiación anticipada" (*Vorfinanzierung*).

Estados Unidos y Francia no han dudado, en el curso del cuarto decenio de este siglo, a tolerar y aún a defender un déficit aún en el presupuesto ordinario, para buscar en el crecimiento de los gastos el secreto de la recuperación.

La teoría económica ha preparado el terreno a la práctica de los "déficit orgánicos". Numerosos son los economistas que preconizan la tolerancia y el incremento del déficit presupuestal en período de crisis: el aumento de los gastos por el empréstito y la disminución de las tarifas fiscales serían favorables al despertar de la iniciativa y a las nuevas inversiones. La recuperación se traduciría por la elevación de todas las rentas, que proporcionaría la base de los sobre-valores fiscales susceptibles de reabsorber progresivamente el déficit inicial.

Es en Inglaterra, país atado durante tanto tiempo a la ortodoxia financiera, que ha nacido la teoría del déficit orgánico.

El equilibrio económico depende del reparto apropiado de las rentas en el consumo, por una parte y la inversión, por otra. La renta ahorrada de ninguna manera puede prejuzgar el uso que se hará ulteriormente. En Francia, Carlos Rist, había ya demostrado que una parte del ahorro-reserva vuelve al consumo. ¿Significa esto decir que el saldo del ahorro-reserva y todo el ahorro creador sean automáticamente invertidos? Según Keynes el ahorro y la inversión no van de la mano. La tasa de interés no realiza como

se había creído largo tiempo, la armonía entre los dos términos. Cuando el ahorro sobrepasa la inversión, la tasa de interés no baja sino después de una disminución seria de la renta nacional. El ahorro no es una virtud social en sí, no tiene sentido más que si alguno lo gasta. Además, no son las mismas personas que deciden ahorrar y que deciden invertir.

La llamada teoría del déficit sistemático fue desarrollada por Sir Wiliam Beveridge basándose en las teorías de Lord Keynes.

El déficit presupuestario es considerado como una forma de asegurar la expansión económica en un período de paro y de alcanzar el pleno empleo.

El pensamiento de Keynes está dominado por el temor al paro en el que ve el desequilibrio fundamental por sus consecuencias sociales y por sus efectos económicos.

El paro significa una pérdida sustancial para el País. Kaldor calculaba que 1:250.000 desocupados en Inglaterra representaban una pérdida anual de 500 millones de libras. Ahí radicaba el verdadero déficit.

El Estado debe intervenir para anularlo o reducirlo y esa intervención comprende dos aspectos:

1º) aumento de la demanda total de bienes por parte de los particulares; y

2º) realización de inversiones para que se pueda contrarrestar este aumento de la demanda con una producción acrecentada.

Para realizar estos objetivos es necesario una reducción de los ingresos y un aumento de los gastos públicos.

Las reducciones impositivas contribuyen a aumentar la demanda de los particulares y, por lo tanto, reaniman las actividades industriales y comerciales. Un efecto similar tiene el aumento de los subsidios en lo que se refiere a las clases con rentas más bajas. Por otra parte, el recurso del empréstito permite orientar los capitales atesorados por los particulares hacia inversiones productivas.

Todas estas medidas llevan necesariamente a una situación deficitaria del presupuesto pero ello permite aumentar la demanda, eliminar el paro, incrementar la producción, en una palabra, restablecer el equilibrio económico. A su vez se crean nuevas condiciones que permiten volver al equilibrio financiero.

Los ingresos públicos aumentan como consecuencia del incremento del consumo, de la producción y de la inversión.

Los gastos públicos también disminuyen. La supresión del paro disminuye los subsidios por desocupación y otras ayudas. El aumento de las rentas no es absorbido totalmente por el consumo sino que hay márgenes para el ahorro, dado el incremento de la actividad privada, encuentra campo para la inversión lo que permite una disminución de la inversión pública.

El equilibrio del Presupuesto tiende a restablecer por la doble vía del aumento de los ingresos y de la disminución de los gastos y las inversiones públicas.

Limitaciones a la teoría

Esta teoría no tiene un carácter absoluto y general, es decir, no sustituye en todos los casos y bajo cualquier circunstancia, el principio del equilibrio.

Dalton decía: “El déficit presupuestario, aún el de períodos breves, no debe ser excesivo. El problema práctico es no sólo durante cuánto tiempo, sino en cuánto será el presupuesto desequilibrado. Si el déficit es tan frecuente y tan grande para dar la sensación de una situación financiera sin control, los resultados pueden ser muy perjudiciales. Y este resultado depende no sólo de los hechos que se consideren, sino de las opiniones falsas o verdaderas sobre los hechos”.

Dos son las limitaciones principales del déficit sistemático:

- 1º) no puede ser permanente; y
- 2º) no puede ser ilimitado.

Con respecto a la permanencia debe hacerse notar que los principios del déficit sistemático deben aplicarse en caso de retroceso o estancamiento de una economía. Una vez obtenida la finalidad de reactivación del proceso económico, debe volverse al equilibrio, disminuyendo progresivamente los gastos y las inversiones extraordinarias y llevando a su nivel el régimen impositivo.

Beveridge considera que el Estado debe aumentar los gastos públicos sin preocuparse por el déficit hasta que se llegue al pleno empleo productivo, salvo un porcentaje normal de desocupados que fija en 3 % aproximadamente.

Mientras haya desocupación, máquinas y capitales no utilizados, no existe peligro en que el Estado recurra a medidas inflacionarias para aumentar la demanda total y lograr el pleno empleo de los factores productivos.

Pero cuando se alcanza ese objetivo, la inflación no es beneficiosa; es entonces conveniente volver a aplicar los principios de la doctrina clásica.

En segundo lugar, el déficit no puede ser ilimitado.

El monto del déficit, el aumento de los gastos públicos, la creación de dinero para su financiación, deben guardar cierta relación con los factores de producción desocupados que pueden reintegrarse al sistema económico al volver al pleno empleo.

De lo contrario, si el volumen de poder de compra creado por el Estado, supera las posibilidades de producción, un pernicioso proceso inflacionario es inevitable.

Debe tenerse presente que los volúmenes de mano de obra, de máquinas, de materia prima, etc., no utilizados en un período de depresión no son limitados y, por lo tanto, tampoco puede serlo el poder de compra que genere la política presupuestaria estatal.

En la práctica es un punto muy difícil cuantificar los gastos e inversiones adicionales, el poder de compra a crear que corresponda a un determinado nivel de sub empleo.

Otras limitaciones deben aplicarse también a la teoría.

La vuelta al equilibrio de que habláramos anteriormente no es absolutamente automática ni debe confiarse en ella con ciego optimismo.

El momento preciso en que deben aplicarse las medidas es un punto delicado. Para tener mayor probabilidad de éxito, a los primeros síntomas de la recesión deben tomarse las medidas necesarias.

No es fácil tampoco distinguir cuando un deterioro en el proceso productivo es consecuencia de factores de índole general o se debe a falta de mano de obra adecuada, de materias primas, de maquinaria inapropiada, etc.

Las políticas de circuito

La política de circuito constituye una derogación del principio del equilibrio presupuestario, aunque diferente a la teoría del déficit sistemático.

Con este nombre debe entenderse una serie de medidas tendientes a realizar un esfuerzo extraordinario (guerra, rearme, recuperación económica) que obligan a crear por el Estado un enorme poder de compra que debe luego ser reabsorbido.

Se ha aplicado fundamentalmente en tiempo de guerra donde los recursos monetarios son más abundantes que los bienes disponibles ya que para financiarla, el Estado debe recurrir ampliamente a las emisiones fiduciarias. Como gran parte de la producción está dedicada a los armamentos, el volumen de bienes de consumo disponibles es reducido. Si bien no hay paro, enorme porcentaje de mano de obra está empleada en trabajos improductivos.

La existencia de mayor cantidad de medios de pago que bienes disponibles, produce una gran suba de precios que el Estado ha debido evitar mediante racionamientos y controles de precios muy rígidos.

Quedan grandes sobrantes de rentas sin utilizar, las que el Estado trata de absorber mediante impuestos, empréstitos o sistemas de ahorro forzoso. Además, deben evitarse las evasiones de capitales al exterior, lo que implica un estricto control de los cambios y del comercio exterior.

En definitiva, los gastos públicos son financiados mediante el excedente de medios de pago que ellos mismos originan.

El mecanismo marcha hasta que, terminada la guerra, debe cerrarse el circuito.

En Inglaterra, U. R. S. S., y las llamadas democracias populares, se ha utilizado el sistema de mantener el racionamiento y el control de precios durante mucho tiempo después, de tal manera, que las inversiones y reconstrucción de post-guerra, se financiaron con un mecanismo análogo al que sirvió para financiar la guerra.

En Francia, rechazándose el plan de Pierre Mendès-France, se levantaron los controles de precios, lo que produjo una gran inflación.

En Bélgica, por el contrario, el Ministro de Hacienda Guth, aplicó las ideas de Mendès-France, realizando un cambio de billetes con bloqueo, lo cual disminuyó de una manera brutal los medios de pago evitándose así la inflación.

Las aplicaciones prácticas del déficit sistemático

La política del déficit sistemático puede emplearse en períodos normales para atenuar o evitar depresiones económicas que no sean graves o puede utilizarse en crisis seria.

En el primer caso, cuando hay síntomas de paro o se reducen las transacciones, los gobiernos utilizan la disminución de impuestos o el aumento de los salarios, subsidios o inversiones, o ambos métodos a la vez.

Pero la utilización de estos procedimientos no asume proporciones de gran importancia y el déficit resultante no es muy superior, a los que frecuentemente tienen los Estados.

En los otros casos, es cuando se aplica el déficit sistemático en períodos de crisis y pueden citarse como ejemplos, el de Estados Unidos, Francia e Inglaterra.

En 1933, en Estados Unidos, en medio de una grave crisis, asume la presidencia Franklin D. Roosevelt y aplica la política del "New Deal".

Al iniciar Roosevelt su gobierno se arrastraban 3 años de déficit por 5.000 mil millones de dólares. Se propuso un programa de economías y reducción de sueldos por 1.000 millones y se solicitaron al Congreso créditos para la Tesorería por 4.000 millones y se amplió el poder para contraer deudas de la Reconstruction Finance Corporation por una suma equivalente.

Se aprobaron las leyes respectivas y comenzaron los grandes trabajos para disminuir la desocupación y reactivar el mercado económico por los efectos del gasto público.

El programa de Roosevelt, a diferencia de lo que se había hecho en Alemania en materia presupuestaria, se tradujo sobre todo en créditos de consumo, en lugar de inversiones de capital. A pesar de serias objeciones técnicas hechas a la política del New Deal es evidente que logró los objetivos perseguidos, sacando a la economía norteamericana del marasmo en que se encontraba.

En 1936, sube al gobierno de Francia el Frente Popular presidido por León Blum y adopta la tesis de la valorización del poder de compra por medidas económicas, financieras y sociales. Así se resolvió una suba de salarios en forma indirecta, con la reducción de la jornada legal del trabajo a 40 horas semanales; se devaluó la moneda fomentando la exportación y se inició una política de gastos públicos de gran envergadura. Se producen déficit presupuestales de entidad, se acude con bonos del Tesoro al mercado monetario y el Banco de Francia, concede anticipos de importancia.

La política seguida no obtuvo las finalidades perseguidas a causa de que se aplicaron métodos demasiados simples y a la inflación provocada en gran parte por factores psicológicos a causa de la desconfianza de la opinión pública.

d) La política presupuestaria estabilizadora.

El principio básico de esta política consiste en la fijación de alícuotas tributarias para nivelar el presupuesto y conseguir un superávit a elevados

niveles de empleo y renta nacional fijados, para luego intervenir sólo en casos de grandes modificaciones en la economía nacional.

Los impuestos se fijan por alícuotas para cada categoría: tantos centésimos por litro de nafta, tantos pesos por 100 de renta personal, o de utilidad de las empresas, etc. La cuantía de la recaudación, fijadas las alícuotas, depende del total de nafta vendida, de las utilidades de las empresas, del volumen de las rentas personales, etc. Es decir, la recaudación está en esa forma ligada, en sus aumentos y disminuciones, a la renta nacional.

Algunos gastos, particularmente los subsidios de paro, varían automáticamente con las condiciones económicas. Cuando el paro aumenta, esos gastos también aumentan y cuando el paro disminuye, se reducen.

Otros gastos, como los de obras públicas, pueden ser adelantados o retrasados según las condiciones económicas.

Si las alícuotas se calculan para obtener un superávit moderado con la renta nacional correspondiente a un alto grado de ocupación, se obtienen mayores superávit cuando la renta nacional esté por encima de ese nivel y, si se encuentra muy por debajo, se producirá déficit.

De acuerdo a este sistema, cuando hay superávit producidos por una elevada renta nacional, no deben utilizarse para aumentar los gastos públicos. De la misma manera, una reducción de las alícuotas tributarias sin una correspondiente reducción de los gastos sería contraria a la política, cualquiera que fuese el superávit efectivo a la renta nacional efectiva.

Una consecuencia directa del principio del presupuesto estabilizador es que las fluctuaciones en la renta nacional no exigen fluctuaciones en las alícuotas tributarias o en los gastos, excepto la reacción automática de algunas partidas de éstos.

Tres excepciones se señalan al principio general de que las alícuotas tributarias y los gastos sólo deben modificarse simultáneamente y en sentido contrario:

1º) Al aumentar la población y la productividad, con un alto grado de empleo, la renta nacional aumentará gradualmente. Pueden efectuarse reajustes de las alícuotas en períodos razonables, por ejemplo, cinco años para evitar las perturbaciones de las modificaciones continuas.

2º)) Puede surgir la necesidad de gastos extraordinarios elevados de carácter temporal. En lugar de elevar mucho las alícuotas por un breve período y luego reducirlas, sería conveniente trazar un plan para hacer frente a esos gastos en un período más largo con una ligera elevación.

3º) Podemos enfrentarnos a una crisis de magnitud con características inflacionarias o deflacionarias, lo que obligaría a adoptar medidas. Una de las más eficaces puede ser un aumento o reducción de las alícuotas.

Fomento de la estabilidad económica

Los defensores de la política del presupuesto estabilizador sostienen que ella fomenta firmemente la estabilidad económica.

En efecto, la variación automática de la recaudación tributaria y de los gastos públicos al fluctuar la renta nacional es esencial en el programa patrocinado. Este tipo de variación es el que se necesita si la política fiscal ha de ayudar a la estabilidad económica.

Si el empleo, la producción y los precios aumentan, la renta nacional aumentará y la recaudación tributaria se eleva, tomando cada vez mayor cantidad de la renta disponible del público a la vez que ciertos gastos, como los de subsidio de paro, disminuirán.

Este proceso frenará el aumento de la demanda y mitigará la presión inflacionista.

De modo análogo, el descenso automático de los ingresos por impuestos actuará en el sentido de frenar el movimiento descendente. Cuando la producción y la renta disminuyan, la recaudación tributaria bajará también. El efecto estabilizador se incrementará por un aumento del subsidio de paro y en otros conceptos.

En resumen, con alícuotas tributarias estables las variaciones en el producto de los impuestos y en los pagos tenderán a suavizar las variaciones en las rentas disponibles, después de pagados los impuestos, y por ello, a disminuir las fluctuaciones en la demanda y en la producción.

Para sus propugnadores la gran ventaja de la reacción conectora automática de los impuestos y gastos, es que no depende en su efecto estabilizador de una imposible exactitud para predecir las fluctuaciones económicas ni de una imposible rapidez para adoptar decisiones fiscales y ponerlas en práctica.

e) *Las variaciones equilibradas.*

El Teorema de Haavelmo (1)

Si bien el equilibrio presupuestal para muchos está pasado de moda, las variaciones equilibradas, o casi equilibradas, del presupuesto permanecen de actualidad.

La política de limitación del descubierta de tesorería, tal como era practicada en Francia desde el principio de 1958, se basa en un crecimiento regular de volumen de presupuesto, recursos como gastos.

Oficialmente, estas variaciones equilibradas no provocan efecto inflacionista, al contrario de los déficit variables de la 4ta. República.

Problema nuevo, problema antiguo. Desde 1933, Hans Neisser había mostrado como las variaciones de la estructura presupuestal inducen cambios en la estructura de la demanda global. Que en lugar de productos que exigen mucho capital, se demande productos que exigen mucha mano de obra, el aparato de producción se transforma y el empleo aumenta. Así, un presupuesto equilibrado puede favorecer el pleno empleo.

(1) "Effet multiplicateur et budget en équilibre: le rôle des fuites dans le théorème de Haavelmo" de Michel Robine — Revue de Science Financière — Octubre 1962.

Sobre el planteo teórico, la revolución Keynesiana ha permitido el análisis de los efectos de la política financiera sobre el empleo de la renta. Después de la teoría general, se ha considerado la aplicación del multiplicador al déficit presupuestal, enseñanza que retendrán los políticos. No obstante, Kaldor demuestra que el impuesto sobre la renta disminuye el gasto de consumo en un aumento que le es inferior, a aquel que los gastos públicos acrecen la demanda global en todo su monto. La redistribución de la renta nacional refuerza esta asimetría de los dos aspectos de las finanzas públicas, cuando las propensiones marginales a consumir de los diversos grupos sociales difieren.

Durante la 2da. Guerra Mundial, muchos autores trabajando independientemente los unos de los otros, han profundizado el análisis de la *asimetría* de los efectos de los gastos y de los recursos públicos sobre la renta nacional. Así, en Dinamarca, Gelting y Philip; en Alemania, Schneider; en los países anglo-sajones, Salant, Somers, Samuelson, Hansen y Perloff.

Todos tienen en cuenta el efecto expansionista de un presupuesto equilibrado, fuera de todo proceso de redistribución de la renta.

Dos artículos consagrados a este problema por H. C. Wallich y T. Haavelmo formulan la demostración de una manera precisa y paradójal: Wallich en términos literarios, (*Income Generating Effects of a balanced budget — Quarterly Journal of Economics*, november 1944); Haavelmo bajo forma de un teorema matemático (*Multiplier effects of a balanced budget — Econometrica*, octubre 1945).

He aquí el razonamiento de Haavelmo:

Sea R la renta nacional al precio del mercado, C el consumo privado, I la inversión privada y T los gastos fiscales, iguales por hipótesis a los gastos públicos.

La renta nacional antes de la imposición es:

$$R = C + I$$

El consumo es una función lineal de la renta disponible:

$$C = a + cR$$

donde c es la propensión marginal a consumir.

Tenemos la renta de equilibrio antes de la imposición:

$$R = C + I = a + cR + I$$

Y pues:

$$R(1 - c) = a + I$$

de donde:

$$R = \frac{a + I}{1 - c}$$

expresión del multiplicador Keynesiano.

Introduzcamos ahora el presupuesto en equilibrio.

La función de consumo sería:

$$C = a + c (R - T)$$

Y la renta de equilibrio estaría dada por:

$$R = a + c (R - T) + I + T$$

o también:

$$R (1 - c) = a + I + (1 - c) T$$

De donde:

$$\frac{R = a + I}{1 - c} + T$$

La renta nacional está acrecida exactamente en el monto del presupuesto equilibrado.

La hipótesis de la función de consumo como lineal entraña la ausencia de todo efecto de la distribución de la renta, todos los grupos sociales tienen la misma propensión marginal a consumir c .

La expansión de la renta nacional es exactamente igual al alza de los gastos públicos; el presupuesto equilibrado tiene un efecto multiplicador de $1/c$, independiente de la propensión marginal a consumir.

Otros autores han dado al teorema de Haavelmo una presentación geométrica, partiendo del diagrama de Hansen-Samuelson frecuentemente empleado para estudiar los fundamentos de la teoría Keynesiana, y razonando en el cuadro de la función de consumo lineal. Pero Haavelmo había ya extendido su teorema al caso de una función de consumo no lineal, suponiendo que la distribución de la renta en porcentajes permanece incambiada mientras que la renta nacional varía. El efecto de un impuesto proporcional sobre la renta, totalmente gastada, será exactamente el mismo que si la función de consumo fuera lineal: la renta privada neta y el consumo permanecen incambiados, la renta nacional se acerca en el monto del impuesto.

El teorema de Haavelmo derrumba las proposiciones tradicionales sobre la neutralidad de un presupuesto equilibrado, proposiciones que la teoría Keynesiana había, en un momento, parecido confirmar.

Paradójicamente, el teorema de Haavelmo se basa sobre hipótesis demasiado estrechas: los gastos públicos considerados son solamente gastos de compra de bienes y servicios producidos corrientemente; la inversión privada neta es constante; la propensión marginal a consumir a la escala macroeconómica es neutra al revés de un cambio del reparto de la renta; la economía es una economía nacional cerrada; la renta subyacente al análisis es la renta nacional al precio del mercado.

Exactamente en estas hipótesis bien definidas, ha sido objeto de una intensa crítica y de una larga controversia.

La relativización del teorema de Haavelmo ha sido intentada por diversos autores y se basa sobre el análisis de los efectos de sustitución y desplazamientos consecutivos de la propensión marginal a consumir (F. Gehrels), las consecuencias de los impuestos y de los gastos públicos sobre el monto de la inversión privada (E. Hagen), la introducción de un “decalage” en el mecanismo del multiplicador y la sustitución de una explicación dinámica a un modelo estático (G. Haberler y R. M. Goodwin). Un análisis profundo ha sido dado por J. U. Vincens, que reemplaza los efectos de multiplicación presupuestal y supera ampliamente el cuadro estrecho en el cual Haavelmo había colocado su teorema.

Se deduce de las críticas efectuadas al teorema que el efecto multiplicador del presupuesto equilibrado se incorpora sin dificultad en la teoría general de la renta; la paradoja de Haavelmo queda disipada por un análisis que muestra el carácter general del principio de multiplicación.

Sin embargo, sin salir del cuadro trazado por el corto período Keynesiano, un cierto número de críticas merecen ser examinadas más detenidamente. Ellas completan y desarrollan un punto particular de la argumentación general.

El análisis de las correcciones (fuites) había aportado complementos indispensables a la teoría Keynesiana del multiplicador, introduciendo la posibilidad de estudios estadísticos concretos y hace resaltar los encadenamientos que la forma original de la teoría no ponía en claro.

El ahorro de los consumidores no es la sola corrección concebible en el modelo de Haavelmo, pero se debe tener en cuenta la estructura misma de los gastos y de los ingresos públicos; exactamente como el multiplicador del comercio exterior había permitido tener en cuenta la corrección de la renta por las importaciones, en el modelo Keynesiano.

Por correcciones (fuites), se entiende habitualmente estas partes de un flujo de gastos dado que no son vueltos a gastar en el período considerado. Esta definición muestra a qué punto la distinción entre decalage y correcciones es arbitraria: las correcciones son una función del período de análisis elegido. En el largo período, todas las rentas son gastadas tarde o temprano; las correcciones se transforman en decalages. Pero, en el corto período donde nos colocamos —el período de multiplicación, el corto período Keynesiano— los decalages son lógicamente distintos de las correcciones, que ejerce una influencia importante sobre la creación de renta.

De acuerdo a la teoría Keynesiana, un cambio dado en el nivel de gastos de inversión compensa exactamente el nivel de las correcciones brutas: el sistema económico estará en equilibrio desde que la corriente de ahorro adicional corresponderá exactamente a la nueva corriente de gastos de inversión. El incremento de la renta es pues una función de dos factores: el monto de las correcciones y el monto de los nuevos gastos, es decir, el multiplicador y el multiplicando.

Se puede decir que el teorema de Haavelmo introduce, en un sistema económico donde la corrección del ahorro y el gasto de inversión no varían,

un gasto público suplementario que será exactamente compensado por una corrección del mismo monto: los gastos públicos. El equilibrio se establecerá al nuevo nivel de renta.

El teorema de Haavelmo se basa sobre un análisis muy somero del proceso de multiplicación. El esfuerzo crítico de los autores que han tentado introducir los diversos tipos de correcciones en el razonamiento y a complicar el multiplicador y el multiplicando realizan un esfuerzo creciente de realismo. El teorema se transforma en más veraz perdiendo su rigidez; el efecto multiplicador deja de ser igual a uno en todos los casos, intervienen las diversas propensiones al gasto.

En todos los casos el razonamiento, en su forma original o modificada, es conducido en el cuadro de la teoría Keynesiana simplificada: las transacciones financieras del Estado se reducen a un pequeño número de fórmulas. El teorema de Haavelmo había introducido en las ecuaciones Keynesianas dos variables suplementarias: el impuesto directo sobre la renta y los gastos públicos que significan compra de bienes y servicios.

En esta economía de dos sectores —Administración Pública y Sector Privado— *se percibe que el efecto expansionista de los gastos públicos es más fuerte que la contracción ocasionada por los impuestos.*

Pero se trata de una simplificación y no podemos descubrir los efectos de un presupuesto equilibrado más que teniendo en cuenta su estructura: la asimetría de los ingresos y de los gastos está reforzada por su composición.

El teorema de Haavelmo supone que todos los gastos públicos representan inyecciones de renta, que los impuestos y el ahorro privado son las únicas correcciones al sistema.

Pero no todos los gastos presupuestales son generadores de rentas; las inyecciones que ellos producen no son idénticas.

De la misma manera, no todos los impuestos son igualmente deflacionistas. Las correcciones nacen de su diversidad, que no tienen siempre las consecuencias simples que le daba la forma original del teorema; su estudio debe completarse con los ajustes nacidos de la heterogeneidad de los gastos públicos y de la diversidad de impuestos.

3º) *El equilibrio presupuestal y la teoría de la cobertura.*

Cuando se habla del equilibrio presupuestal, o sea la equivalencia entre gastos e ingresos, debe tenerse presente que hay autores que consideran que no es suficiente que haya equilibrio en el total sino que debe existir una relación entre los gastos y los ingresos que deban atenderlos.

En otras palabras, es necesario encontrar el ingreso que corresponda a un gasto. De ahí la teoría de la cobertura tratada inicialmente por Dietzel, Stein, Wagner y Schaeffle y expuesta últimamente, con mayor precisión, por Bruno Moll.

Cuando se habla de cubrir un gasto no se debe pensar en el momento del pago, sino en la perspectiva de que será posible pagarlo.

Las cuatro reglas de la teoría de la cobertura son las siguientes:

- 1) Gastos ordinarios (sueldos, intereses de deudas, funcionamiento de Oficinas, etc.) deben ser cubiertos con ingresos ordinarios y definitivos.
- 2) Gastos irregulares no rentables (gastos de guerra, indemnizaciones por catástrofes, etc.) deben ser cubiertos con ingresos ordinarios y definitivos.
- 3) Gastos ordinarios singulares (reparación y sustitución de edificios, buques, etc.) deben ser cubiertos con ingresos ordinarios y definitivos.
- 4) Gastos irregulares rentables (inversiones, construcciones de líneas férreas, etc.) pueden ser cubiertos con ingresos extraordinarios y transitorios (empréstitos).

La fundamentación de estas reglas es la siguiente:

Un gasto que se repite anualmente, con regularidad, requiere para cubrirlo una suma que ingresa anualmente, con regularidad. En cambio, si se basa este gasto sobre un ingreso singular, faltaría ya para el siguiente año, el dinero apropiado para cubrirlo.

Además, financiando un gasto no rentable con deudas, no puede obtenerse de la misma inversión, los medios necesarios para el pago de los servicios de la deuda, porque el gasto no da utilidad.

Si, por el contrario, se trata de gastos irregulares y rentables, la misma inversión reproductiva da las posibilidades del pago de los intereses y amortizaciones de la deuda.

Dice Moll, que la teoría y la política financiera exigen siempre una relación orgánica entre el gasto y su cubrimiento, con respecto a la periodicidad y al efecto.

Es fácil advertir que esta teoría no puede compadecerse con las que hemos indicado anteriormente, con excepción de la del equilibrio clásico y tal vez la de las variaciones equilibradas con las que podría intentarse una conciliación.

Las otras teorías suponen el empleo de tributación o empréstitos indistintamente para gastos ordinarios o extraordinarios, atendiendo a otras consideraciones que las señaladas por Moll.

4º) *Equilibrio presupuestal y equilibrio social: la teoría del filtro.*

El estudio separado de los ingresos y de los gastos del Estado es instructivo en sí mismo pues permite medir la incidencia de los impuestos sobre las rentas, por una parte, y por otra, juzgar los gastos del punto de vista político, económico y social de acuerdo a su eficacia y productividad.

Pero analizándolo más cerca, los gastos y los ingresos públicos no constituyen más que dos aspectos estrechamente solidarios del mismo fenómeno de la redistribución de las rentas.

El Estado, que ha estado durante mucho tiempo al margen de la distribución de la riqueza, participa cada vez más activamente reivindicando para sus necesidades propias, una parte importante de la renta nacional. Interviene, en otros términos, en el mecanismo del “cuadro económico”, que hace pasar las rentas de una clase a otra: de los agricultores y demás productores a los industriales, transformadores, transportadores y distribuidores, e inversamente

El presupuesto del Estado redistribuye, por la vía de los gastos, a ciertas categorías económicas y sociales, las rentas deducidas por los impuestos y tasas sobre otras categorías; pero, a menudo, los beneficiarios de los gastos se confunden con los contribuyentes que proporcionan los ingresos.

Es aquí que aparece el carácter político del presupuesto. Por su intermedio, el Estado puede trastornar el reparto de las rentas y las fortunas y modificar el equilibrio de las clases sociales disminuyendo, por las deducciones efectuadas, los medios de unos y aumentando, por los gastos, los medios de los otros. Si, en economía de paz, el presupuesto observa una cierta neutralidad, en período de guerra, por el contrario, modifica seriamente la estructura de las rentas y las fortunas.

La doctrina se conforma generalmente considerando la redistribución bajo el ángulo del impuesto, que aparece como una amputación definitiva del haber de los contribuyentes.

El empréstito, por el contrario, se considera como compatible con la conservación del patrimonio de los suscritores. Las sumas prestadas al Estado son reemplazadas por un título de crédito. Pero en los hechos, desde el momento que la deuda pública toma un cierto volumen, las posibilidades de reembolso disminuyen. Los prestamistas se arriesgan a ser expropiados, directa o indirectamente, por el juego de la inflación que llega a ser fatal cuando los empréstitos públicos sobrepasan un cierto límite.

Es necesario, pues, considerar el empréstito, tanto como el impuesto, como un factor de redistribución de riquezas; uno y otro alcanzan principalmente las rentas y, accesoriamente, el capital.

Es posible tomar, en una cierta medida, el mecanismo del reparto en el cuadro del presupuesto ordinario alimentado por el impuesto. Por una parte, es bastante fácil identificar los beneficiarios de los gastos ordinarios y clasificarlos por grandes categorías sociales; por otra parte, se puede reconstituir el asiento del impuesto directo y establecer en qué proporción las diferentes clases sociales (propietarios, arrendatarios, asalariados, etc.) son tocados por las deducciones. Por el contrario, el anonimato planea sobre las víctimas de los impuestos indirectos sobre la circulación y el consumo.

En el cuadro del presupuesto extraordinario, la luz es casi imposible de hacer sobre el reparto. Sobre qué clases se reparten los suscritores, cuál es la verdadera afectación del producto de los empréstitos y en qué medida

se benefician por las grandes obras, a los asalariados, a los empresarios y a los capitalistas?

No podemos más que sacar las grandes líneas del mecanismo de la redistribución presupuestal a la luz de la teoría del filtro. A título de los presupuestos ordinarios y extraordinarios, sumas multimillonarias son sustraídas hoy en día a la economía privada, por deducciones sobre las rentas y los capitales; ellos son empleadas para formar las nuevas rentas y capitales.

La transformación se cumple por el presupuesto mediante el pasaje de las rentas por el Tesoro, que juega el rol técnico de filtro. El aspecto más importante de ese filtro radica en el mecanismo de la redistribución.

Técnica de la redistribución presupuestal

El Estado no conserva ninguna renta para sí mismo; por los gastos, pone en circulación la totalidad de los producidos presupuestales; los excedentes dan lugar a desgravaciones o amortizaciones extraordinarias de la deuda.

En cierta medida, los beneficiarios de los gastos públicos se confunden con los contribuyentes que proporcionan los medios financieros para efectuarlos.

Así, los que perciben rentas del Estado recuperan por esta calidad una parte de lo que pagan como sujetos pasivos de los impuestos generales; inversamente, los funcionarios dejan a disposición del Estado una parte de su paga, retención en la fuente, por el impuesto a las rentas del trabajo. Pero, en la mayoría de los casos, aquellos que cobran del presupuesto no se confunden con los que lo alimentan.

Del punto de vista administrativo, los gastos se reparten sobre varias categorías: sueldos y pensiones, trabajos y suministros, intereses de la deuda, gastos de seguridad social, etc. Buscaremos establecer una clasificación económica de los gastos según la naturaleza de las rentas que ellos llegan finalmente a formar. No es siempre fácil de imputar la formación en ocasión de los gastos sobre las tres categorías: trabajo, capital y empresa. Así, los gastos de seguridad social aprovechan en general a los trabajadores, pero ellos son también efectuados a título accesorio a los desposeídos que no están en actividad. Debemos pues algunas veces entender el término "renta del trabajo" en un sentido amplio, como aquellas rentas atribuidas a los antiguos trabajadores o a los desposeídos que, faltos de trabajo, están obligados a ser sostenidos por el presupuesto. En esta acepción amplia del término, la renta del trabajo se opone a la renta de la empresa. Todavía el límite entre los rentistas víctimas de la inflación y los obreros se borra cada vez más. Sería necesario pues abrir una cuarta categoría social, aquella de los económicamente débiles, categoría que se dibuja ya en el presupuesto.

Categoría de rentas amputadas por el impuesto

¿En qué medida las tres categorías de rentas, la del trabajo, la del capital y la de la actividad mixta, son afectadas por el impuesto y a qué punto la fortuna es a su turno tocada?

La determinación de las “víctimas” del presupuesto es relativamente fácil para los impuestos directos sobre las rentas y la fortuna. Todavía el contribuyente de hecho no se identifica siempre con el derecho, en razón del fenómeno de la repercusión: las contribuciones sobre los beneficios de los productores y comerciantes son muy a menudo cargados a los consumidores, a pesar de la intención contraria del Fisco, mientras que los impuestos sobre los salarios pueden ser parcialmente soportados por el empresario mientras los obreros obtienen un ajuste de su remuneración. Si el juego de la incidencia vuelve difícil la identificación de la categoría de rentas que soportan finalmente el impuesto, la técnica particular de los impuestos sobre las transacciones y el consumo no permite localizar la amputación fiscal de las diversas categorías de rentas.

Laufenburger examina en dos ejercicios fiscales —1939 y 1947— con características diferentes, uno de economía de paz y otro período con directa influencia de la guerra, el reparto de los impuestos y los gastos.

1 9 3 9		
Impuestos sobre las rentas		{
y las fortunas	39,4	
		Rentas del trabajo ..
		" " capital ..
		" Mixtas
Impuestos sobre transacciones		100.—
y consumos	60,6	
	100.—	

1 9 4 7		
Impuesto sobre las rentas		{
y las fortunas	44 %	
		Rentas del trabajo ..
		" " capital ..
		" Mixtas
Impuestos sobre transacciones		100.—
y consumos	56 %	
	100.—	

A su vez corresponde analizar en qué medida el producto de los impuestos está distribuido en las diferentes categorías sociales por el mecanismo del gasto público.

He aquí el estudio de Laufenburger.

	1939	1947
Salarios	65,9	76,7
Intereses	29,1	18,7
Otros Beneficios	5.—	4,6
	100.—	100.—

Dinamismo de la redistribución presupuestal.

Según estudia Laufenburger en Francia, las estadísticas anteriores a la segunda guerra mundial muestran que la parte de la renta del trabajo, en el total de la renta nacional, se establecía alrededor del 50 %, pero con una tendencia clara a aumentar en detrimento de la renta de la empresa.

Las cifras siguientes así lo demuestran.

	1928-30	1936	1938
Rentas del trabajo	49 %	55 %	57 %
Rentas del capital	17 %	18 %	17 %
Rentas mixtas	34 %	27 %	26 %
	100.—	100.—	100.—

Esta evolución responde en parte a causas económicas.

Francia se industrializó fuertemente entre las dos guerras, resulta así un aumento del número de asalariados, no sólo en las empresas industriales sino también en la banca, el comercio, transportes, etc. Paralelamente el cuadro de funcionarios ha aumentado fuertemente. El progreso social ha conducido a elevar el nivel nominal y absoluto de los salarios y a agregar a la renta del trabajo propiamente dicha compensaciones familiares cada vez más importantes.

Los cambios de la estructura económica, que se dibujan muy claramente a partir de 1936 y que se acrecientan con las nacionalizaciones realizadas después de la guerra, tienen por consecuencia disminuir los beneficios en favor de las rentas del trabajo, mientras que la baja de la tasa del interés amputa cada vez más la renta del capital.

El mecanismo presupuestal ha precipitado, sin duda alguna, la proletarización de las rentas. Antes de la guerra los asalariados, que participaban en una medida restringida al esfuerzo contributivo, aparecen ya como los principales beneficiarios de los gastos públicos. Si bien las contribuciones sobre la renta del trabajo han aumentado sensiblemente después de 1940, la redistribución presupuestal en favor de los trabajadores ha hecho progresos aún más rápidos.

La fuente de las rentas que el presupuesto compromete en el mecanismo de la redistribución, puede estar distorsionada por el lugar importante que ocupe en el sistema fiscal los impuestos indirectos sobre las transacciones y el consumo.

Por otra parte, el reparto del impuesto a la renta está falseado por la repercusión, la incidencia de los impuestos sobre las transacciones y el consumo, escapa a toda determinación. Es evidente que correspondiéndole una parte importante de la carga fiscal indirecta, los asalariados pierden en gran parte el privilegio relativo que les acuerda la fiscalidad directa en relación a otras categorías sociales.

Se mantiene, sin embargo, la ventaja sustancial que resulta para las clases trabajadoras el aumento sensible y progresivo de los gastos presupuestales en su favor.

Otro aspecto a considerar es que al margen del Presupuesto del Estado Central se encuentran los de los Municipios, Organismos Descentralizados, Fondos de Seguridad Social, etc., que ponen en circulación recursos de enorme importancia.

Sobre todo en lo que se refiere a estos últimos, como su financiación está basada en gran parte con las contribuciones patronales, los asalariados y los económicamente débiles recuperan con la seguridad social el terreno que hubieran perdido con la fiscalidad.

El reparto de las cargas de la seguridad social, sin embargo, no es similar en todos los países. He aquí algunas cifras de los últimos años:

<i>Países</i>	<i>% a cargo de:</i>		
	<i>Patronos</i>	<i>Empleados</i>	<i>Estado</i>
Italia	89	5	6
Francia	74	18	8
Países Bajos	59	19	22
Alemania Occidental	47	44	9
Suiza	28	50	22
Reino Unido	18	23	59
Noruega	17	43	40
Suecia	7	17	76
Dinamarca	5	23	72

Se nota que en los países que aseguran altos salarios, como contrapartida exigen a los asalariados, para financiar la seguridad social, un esfuerzo contributivo importante. Pasa lo contrario en los países de salarios bajos, en donde ese esfuerzo corresponde a los empleadores.

El esfuerzo del Estado es variable sin una relación muy estrecha con los dos aspectos señalados.

Incide también en cuadro de la redistribución considerando que, además de los presupuestos ordinarios, cubiertos principalmente por el impuesto se yuxtaponen los gastos extraordinarios cubiertos en gran parte por el empréstito.

Un primer examen del problema indicaría que extraídos los recursos del empréstito del capital y destinados a gastos de capital, la redistribución permanecería incambiada. Pero debe tenerse presente que la fuente del empréstito es la renta y aún cuando se financien gastos productivos como inversiones o equipamientos, hay una distribución en salarios, intereses, beneficios, etc., que, aunque parcialmente, provoca una redistribución favorable al trabajo. Este aspecto se nota más aún si el empréstito está destinado a financiar déficit presupuestales ocasionados por el gran incremento de los gastos de consumo.

No obstante otros autores consideran que el aumento de la deuda pública es un elemento de redistribución negativo de la riqueza.

Mientras el Gobierno pueda tomar los préstamos del dinero de pequeños ahorristas, el aumento de la deuda pública no será desfavorable para una distribución equitativa de la riqueza.

Pero si el crecimiento de la deuda es muy rápido no será posible que los ahorristas relativamente pequeños absorban las nuevas emisiones, las que deberán ser tomadas necesariamente por las clases poderosas —Bancos, Compañías de Seguros, grandes capitalistas, etc. Como conclusión se afirma pues que el rápido crecimiento de la deuda pública intensifica, casi seguramente, la desigualdad en la distribución de la riqueza.

Pigou señala que en determinada época los servicios de intereses y amortizaciones de la deuda pública en Gran Bretaña, llegaban a igualar las recaudaciones del impuesto a la renta. Como la mayor parte de la deuda se encontraba en poder de esos contribuyentes se producía una transferencia entre las mismas personas, anulándose el efecto redistributivo de ese impuesto.

Desde luego que no se indica que previamente esos tenedores de títulos entregaron al Estado parte de su capital al adquirirlos.

Otro factor que influye en la redistribución presupuestal es el que se produce cuando el déficit presupuestal o los gastos extraordinarios son financiados por medios inflacionarios. Puede sostenerse que este modo de financiación opera una detracción oculta más fuerte sobre las rentas fijas del capital que sobre las rentas variables del trabajo.

En resumen, en la consideración de la teoría del filtro o sea la redistribución que se opera por vía presupuestal, deben hacerse incidir diversos factores.

Ingresos y egresos son las dos caras de la medalla, pero cada una de ellas tienen distintos aspectos.

En los ingresos, aspectos positivos en la imposición sobre capitales, rentas, herencias y consumos suntuarios; negativos en los tributos sobre transacciones y consumos.

En los egresos hay aspectos positivos en los pagos de sueldos, jornales, beneficios sociales y subsidios al consumo.

En la deuda pública, pagos de intereses y amortizaciones y colocación de los títulos entre rentistas de clases poderosas o medianas y destino de esos fondos para inversiones o gastos de capital.

Por último, medios de financiación inflacionarios que castigan más fuertemente al poseedor de rentas fijas que al de rentas variables.

BIBLIOGRAFIA

- Maurice Duverger.* — “Instituciones financieras”.
- Michel Robine.* — “Effet multiplicateur et budget en équilibre”. — *Revue de Science Financière.* — Octubre 1962.
- H. Laufenburger.* — “Budget et trésor”.
- Guillermo Ahumada.* — “Tratado de finanzas públicas”.
- H. Laufenburger.* — “Théorie économique et psychologique des finances publiques”.
- Laferrière et Waline.* — “Traité élémentaire de Science et de législation financières”.
- Bruno Moll.* — “Curso Superior de Finanzas”.
- Comité Desarrollo Económico 1947.* — “Los impuestos y el presupuesto”.
- J. Wilner Sundelson.* — “Budgetary Methods in National and State Government”.
- Brochier J. Tabatoni.* — “Economía Financiera”.
- S. de Sant’Anna e Silva.* — “El Déficit Presupuestal y la política financiera”. *Revista do Serviço Publico.* — Río de Janeiro — Vol. 79.
- Felipe Herrera.* — “Fundamentos de la política fiscal”.
- H. Laufenburger.* — “Finanzas comparadas”.

I N D I C E

	Página
INTRODUCCION	3
GENERALIDADES	5
DESTINO DE LOS SUPERAVIT Y FINANCIACION DE LOS DEFICIT	12
QUE DEBE CONSIDERARSE GASTO Y QUE INGRESO	15
TEORIAS SOBRE EL EQUILIBRIO PRESUPUESTAL:	
1º) <i>Posición tradicional ortodoxa</i>	19
2º) <i>Posiciones no ortodoxas</i>	21
a) <i>Equilibrio cíclico</i>	24
Política fiscal anti-cíclica	26
Financiamiento de la política anti-cíclica	29
Técnica presupuestal anti-cíclica:	
I) La política de reservas	32
II) El método de la amortización alternativa.....	33
III) El método de créditos de anticipo	34
IV) El Fondo de compensación cíclica	35
Los presupuestos cíclicos en la práctica	36
b) <i>El super-equilibrio presupuestario</i>	39
c) <i>La teoría del déficit sistemático</i>	40
Limitaciones a la teoría	42
Las políticas de circuito	43
Las aplicaciones prácticas del déficit sistemático.....	44
d) <i>La política presupuestaria estabilizadora</i>	44
e) <i>Las variaciones equilibradas</i>	46
3º) <i>El equilibrio presupuestal y la teoría de la cobertura</i>	50
4º) <i>Equilibrio presupuestal y equilibrio social: La teoría del filtro</i>	51

PUBLICACIONES DEL INSTITUTO

CUADERNOS

- Nº 1. — "Naturaleza Financiera del Aporte Patronal para Asignaciones Familiares".
- Nº 2. — "Las Clasificaciones Presupuestales en el Uruguay".
- Nº 3. — "Significado del Presupuesto en el Estado Moderno".
- Nº 4. — "Parafiscalidad Social y Profesional en la República O. del Uruguay".
- Nº 5. — "Las Organizaciones Internacionales de Finanzas Públicas".
- Nº 6. — "Antecedentes y Naturaleza Financiera del Ingreso Cambiario en el Uruguay".
- Nº 7. — "La Fuente de la Obligación Tributaria en la Tasa".
- Nº 8. — "El Sistema Tributario del Uruguay".
- Nº 9. — "Algunas consideraciones sobre los efectos económicos de los gastos y de los ingresos públicos".
- Nº 10. — "Naturaleza financiera de los proventos y su tratamiento en nuestro régimen positivo".
- Nº 11. — "Administración del Personal en el Uruguay".
- Nº 12. — "La llamada "Huelga de Impuestos" y el "Movimiento Pajade en Francia".
- Nº 13. — "La fiscalidad uruguaya en el último decenio".
- Nº 14. — "Estructura y efectos de los gastos personales en el Uruguay".
- Nº 15. — "El concepto de empresa en el Impuesto a las Ganancias Elevadas".
- Nº 16. — "Los Institutos de seguridad social y la inversión de sus reservas".
- Nº 17. — "Sistematización de los estudios científicos de los gastos e ingresos públicos".
- Nº 18. — "La imposición a las sociedades en el Uruguay".
- Nº 19. — "La imposición a los pagos del Estado".
- Nº 20. — "Problemas de legislación y técnica tributaria nacionales".
- Nº 21. — "Los subsidios en Finanzas Públicas".
- Nº 22. — "Equilibrio Presupuestal y Período Financiero".
- Nº 23. — "De la tierra a la energía — Dos siglos de teorías sobre el impuesto único".
- Nº 24. — "Estructura y análisis de nuestra legislación presupuestal".
- Nº 25. — "Contribución al estudio de las finanzas locales".
- Nº 26. — "Los impuestos finalistas en el Uruguay".
- Nº 27. — "Integración Económica de América Latina".
- Nº 28. — Análisis de la ley de recursos Nº 12.804, de 30 de noviembre de 1960 y de sus decretos reglamentarios.
- Nº 29. — Las últimas leyes fiscales dictadas en 1961.
- Nº 30. — Principios Generales de la Seguridad Social.
- Nº 31. — La seguridad social en Francia.
- Nº 32. — La Descentralización Administrativa en la Hacienda Pública y la Realidad Nacional.
- Nº 33. — Naturaleza de la Ciencia de las Finanzas.
- Nº 34. — Estímulos fiscales a las Inversiones de Capital.
- Nº 35. — Aspectos Fiscales de la A. L. A. L. C.
- Nº 36. — Legislación Tributaria — Oficina de Impuesto a la Renta.

"Selecciones de Temas de Finanzas" — Nros. 1 al 25.

"Boletín Informativo". — Nros. 1 al 22. (Transformado en "Memorias" desde 1956).

"Memorias": 1950/56 - 1957 - 1958 - 1959 - 1960 - 1961 - 1962 - 1963.

INSTITUTO DE LA HACIENDA PUBLICA

Cr. JUAN EDUARDO AZZINI

Cr. RAUL YBARRA SAN MARTIN

Cr. SANTOS E. FERREIRA

Cr. EDISON GNAZZO LIMA

Cra. TERESITA DELGADO DE PUPPO

Cr. JUAN Fco. SERRA