

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION

INSTITUTO DE FINANZAS

SELECCION DE TEMAS DE FINANZAS PUBLICAS

1^{er} Semestre de 1951

N.º 2

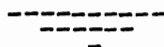
Montevideo

Uruguay

C O N T E N I D O

Pág.

Repercusiones económicas sobre el presupuesto financiero.	Henry Laufenburger	1,
Resumen de la tercera sesión de la Comisión Fiscal de las Naciones Unidas.	Boletín Informativo del C.I.C.Y.P.	11
Aspectos económicos de una política de obras públicas.	Giuseppe Ugo Papi	13
Gastos transferibles e intransferibles por parte de las autoridades del gobierno.	A.C. Pigou	23
El punto de vista teórico de la parafiscalidad.	Emanuele Morselli	27
Medidas fiscales.	Boletín del Banco Central de Reserva del Perú	39
Estadísticas de las finanzas públicas: Las funciones del presupuesto de los gobiernos centrales.	Journal of the Inter-American Statistical Institute	41
Luces y sombras de la Conferencia de Torquay.	F. Coppola D'Anna	56



NOTA PRELIMINAR

Complementando los seis números ya publicados del Boletín Informativo y para proseguir este tipo de Selección de Temas de Finanzas Públicas que tan favorable acogida tuviera, el Instituto de Finanzas edita ahora un nuevo volumen.

Como en el anterior, se ha tratado de seleccionar, del profuso material bibliográfico que recibe el Instituto, aquellos artículos que revisten mayor interés para los investigadores, profesores y estudiantes, evitando de este modo la labor fatigosa y contribuyendo, a la mayor difusión y utilización del acervo del Instituto.

En este número debe destacarse la colaboración prestada por los estudiantes que cursaron el 1^{er} año de Finanzas de la Facultad en el año 1951. Si hubiéramos de efectuar alguna mención especial ella sería para los Sres. Enrique Iglesias, Flavio Piccioli, José Luis Parada, Hernan Ovalle, Lydia Guaragna, Fidel Russo, Roberto Ortiz, Alberto R. Veiga y otros. Todos ellos trabajaron con ahinco en la traducción y preparación de diversos artículos reproducidos en este número.

Juan Eduardo Azzimi
Director del Instituto

REPERCUSIONES ECONOMICAS SOBRE EL PRESUPUESTO FINANCIERO

Henry Laufenburger

Profesor de la Facultad de Derecho de París

A comienzos del siglo XX, los presupuestos de los grandes estados absorbían del 10% al 15% apenas, del conjunto de los ingresos privados; hoy en día el porcentaje del 30% se ve ampliamente superado; si se agrega a los gastos presupuestales, las cargas de seguridad social, se aproxima al 40%.

El aumento del volumen presupuestal y de la presión sobre la renta nacional reflejan los cambios de la estructura económica y la evolución de la política de coyuntura.

Antes de la segunda guerra mundial, el intervencionismo del Estado había tenido como principal objeto el de llenar el número de funcionarios, desarrollar, en el cuadro del presupuesto y fuera de él, los gastos sociales, incorporar en las cuentas públicas las cargas ocasionadas por la lucha contra la crisis y el paro.

La concepción del presupuesto cíclico se esboza vagamente en el traslado de los déficits de la depresión hacia los ejercicios de recuperación o de prosperidad.

Desde la liberación, la estructura presupuestal se resiente abiertamente por el cambio acaecido en el concepto de la propiedad, de la política de precios, y del mecanismo del ahorro. La noción del equilibrio presupuestal ha sido profundamente afectada por la coyuntura de la guerra y por la euforia de la reconstrucción.

Sección I.- Presupuesto y estructura económica.- El sector de la propiedad privada ha empezado por ser reducido gracias al desarrollo del dominio público y privado del Estado. De este último los bosques y las minas tienen tradicionalmente una cierta importancia en Alemania, Francia y Europa Central. La concesión por los poderes públicos de ciertos transportes, de la energía hidráulica, de los recursos del subsuelo ocasiona nuevas formas de propiedad pública. En Francia, la reforma de los ferrocarriles en 1937 ha terminado en una extensión considerable de la economía mixta, ya establecida en el terreno de la explotación comunal del gas, la electricidad, etc.. A la etatización, que en Italia, ha alcanzado el sector bancario, se ha juxtapuesto después de la segunda guerra mundial la fórmula de la racionalización; en virtud de ella la transferencia a la colectividad de la propiedad de las ramas de la economía declaradas vitales o controladas anteriormente por monopolios privados, se acompaña de una gestión cooperativa de los funcionarios del Estado, los sindicatos obreros y los representantes de los usuarios.

La extensión de la noción de servicio público trae consigo una modificación profunda en el mecanismo de los precios. El principio de la rentabilidad privada cede progresivamente terreno al de la utilidad pública. Esta evolución se manifiesta especialmente en los transportes ferroviarios.

Las tarifas de viajeros y mercaderías, se fijan al nivel del precio de costo, y amenudo por debajo, para facilitar el desplazamiento de los obreros al lugar de su trabajo y de los habitantes de los arrabales al centro de las grandes ciudades; para distribuir económicamente las materias primas a las industrias de transformación; para facilitar las exportaciones, y, en general, para atenuar la repercusión del transporte en el costo de la vida. El concepto de utilidad pública alcanza a continuación el radio de ciertas industrias claves tales como las usinas de hulla, la electricidad, el gas. Por último, después de la guerra, parte del precio de venta de ciertas mercaderías, en que está incluido el beneficio del productor, y que antes quedaba totalmente a cargo del consumidor, se carga a la colectividad.

La extensión del sector público de la propiedad y de la producción transforma sustancialmente el concepto del ahorro. Responsable de un dominio industrial más y más vasto, el Estado debe proveer por sí mismo a la formación de capitales para asegurar el mantenimiento, la modernización y el desarrollo de su utilería. La depreciación de la moneda, por otra parte, modifica fundamentalmente las condiciones del ahorro privado.

Los presupuestos públicos reflejan este triple cambio en la estructura de la política económica.

I.- Propiedad colectiva y presupuesto del Estado.

La alteración del estatuto de la propiedad produjo una transformación radical en el presupuesto soviético. En la U.R.S.S., a diferencia de la tierra que pertenece a la nación, la industria es propiedad del Estado. El presupuesto central hace figurar entre sus ingresos el conjunto de los beneficios de los trusts industriales que subsisten luego del auto-financiamiento. Como contrapartida, el presupuesto federal toma a su cargo los gastos ocasionados por la inversión no solamente en la industria, sino también en la economía rural.

En el mundo occidental la transferencia al Estado de la propiedad de los particulares o de las sociedades, tuvo por triple consecuencia, un ensanchamiento de los límites, un aumento de las cargas y una disminución de los ingresos del presupuesto.

1º.- Ensanchamiento de los límites presupuestales.

En varios Estados la creación de servicios públicos determina la aparición, al margen del presupuesto general, de otros tantos presupuestos anexos. Así sucede, tanto en Francia como en Turquía con correos, teléfonos, telégrafo (PTT) La explotación de ese servicio está dotada de autonomía financiera; los beneficios son volcados en los presupuestos ordinarios que a la vez soportan los déficits. En Francia la misma técnica presupuestal ha sido adoptada más recientemente para la radiodifusión nacional. Otros servicios públicos, tales como los ferrocarriles, han sido transferidos en Francia, mientras que en Turquía el presupuesto anexo subsiste en un presupuesto industrial. Pero esa autonomía completa, no hace más que desplazar la repercusión de la gestión sobre el presupuesto general del Estado.

2º.- Acrecentamiento de las cargas presupuestales.

A diferencia de la U.R.S.S. los países afectos a la subsistencia aunque más no sea parcial de la propiedad privada, subordinan la transferencia al Estado de los bienes mobiliarios e inmobiliarios a una indemnización. En Alemania la adquisición de los ferrocarriles, primeramente por los Estados, luego por el Reich, se señala por un aumento de la deuda pública y afecta el presupuesto anual en el monto con que el servicio de intereses y amortización figura entre los gastos presupuestales. El mismo fenómeno se produce, mutatis mutandi, con ciertas nacionalizaciones. Así, las partes entregadas a los accionistas de los bancos nacionalizados son valores cuyo interés real es servido por las empresas, pero cuya amortización está a cargo del Estado. De esta manera las partes son asimiladas a títulos de Deuda Pública. El presupuesto del Estado sufre indirectamente la repercusión de la transferencia de la propiedad de las usinas de hulla, del gas y de la electricidad, aunque el servicio de la deuda esté directamente a cargo de los organismos autónomos respectivos.

3º.- Disminución de los ingresos.-

Las explotaciones capitalistas están sujetas a la ley del rendimiento; no son viables a la larga sino a condición de dar beneficios, debiendo los resultados positivos de los años buenos nutrir suficientemente las reservas como para hacer soportables los déficits de los años malos. En general, a largo plazo, las empresas privadas aparecen pues como una fuente de rendimientos, y alimentan a ese título el presupuesto del Estado por el impuesto cedular sobre los beneficios o por el impuesto corporativo sobre las sociedades. Desde que las explotaciones pasan del estado de la rentabilidad privada al de la utilidad pública, el rendimiento neto deja de ser condición de su existencia. La desaparición del beneficio, la aparición y prolongación del déficit de las empresas clasificadas en la categoría de servicios públicos privan al presupuesto de recursos fiscales importantes. La nacionalización generaliza la esterilidad de un gran sector industrial -si será a título de transición o por una cierta duración, el porvenir lo dirá-. Singularmente reduce la esfera del impuesto sobre el rendimiento, que constituye un recurso presupuestal capital. Ciertas legislaciones exoneran a los servicios públicos autónomos y a las explotaciones industriales del Estado, mismo cuando son beneficiarios, de toda contribución fiscal, bajo pretexto de evitar la auto-imposición; argumento muy discutible, puesto que el Estado, poder público, puede perfectamente gravar al Estado - empresario. Francia ha reaccionado tardíamente contra ese principio desfavorable al presupuesto. Actualmente, todos los establecimientos del Estado o de las colectividades locales con carácter industrial o comercial sufren la ley común de los impuestos; aún mismo las oficinas desprovistas de personería jurídica, simplemente dotadas de autonomía financiera (oficina de los cereales, oficina del nitrógeno) están sujetas a contribución sobre los rendimientos.(1). Pero este rigor legal no alcanza para alimentar el presupuesto, ya que la política de precios en materia de servicios públicos choca con la rentabilidad.

II.- Política de precios y presupuesto del Estado.

Durante las hostilidades y en el período inmediatamente posterior la imposición de los precios unida al racionamiento afecta sensiblemente los recursos presupuestales. En efecto, por un lado los impuestos sobre los beneficios y sobre el volumen de negocios se dirige hacia una esfera restringida, debido al bloqueo de los precios en un nivel artificialmente bajo; por otra parte la búsqueda de una utilidad "normal" empuja gran cantidad de transacciones fuera del campo oficial, hacia el mercado negro, que escapa completamente al alcance del impuesto.

Ya antes de la guerra los gastos presupuestales se resienten por las primas otorgadas a la producción y a la exportación. Basta con recordar las primas directas a la industria de la seda, y aquellas resultantes indirectamente del hecho del reembolso por el Estado a los exportadores de azúcar de un monto superior al impuesto interior pagado por la fabricación.

Las subvenciones económicas, que se generalizan durante la segunda guerra mundial y que subsisten hasta la hora actual, tienen una doble repercusión sobre el presupuesto: del lado de los gastos y del de los ingresos.

1º.- Subvenciones económicas y gastos presupuestales.

El término subvención cubre varias operaciones financieras. A medida que el poder central entrega a las colectividades locales una cantidad creciente de sus atribuciones en materia de seguridad interior, de servicios sociales, de racionamiento, les va debiendo una compensación para cubrir los gastos correspondientes. Las subvenciones administrativas consisten en una participación del presupuesto del Estado en los gastos comunales de interés general.

(1) En adelante el servicio autónomo del monopolio de los tabacos está sometido al impuesto sobre la renta: se estará obligado, pues, a calcular en el precio de venta la parte que corresponde a la utilidad.

Las subvenciones económicas, por el contrario, se relacionan con la toma a cargo de la colectividad de una parte del precio de los bienes y servicios, que, en el cuadro de la imposición, el Estado mantiene por debajo del precio de costo con el fin de enmascarar un alza resultante, sea de la escasez, sea de la inflación, y de hacer infundadas las demandas tendientes a elevar los salarios, sueldos, emolumentos o asignaciones sociales.

En Inglaterra las subvenciones, que alcanzaron en 1949 más de 500 millones de libras, o sea el 20% del presupuesto, tienen por fin principal el de atenuar los precios de mercaderías y artículos importados, revistiendo un carácter de primera necesidad.

En Francia la reabsorción del excedente de la renta se acompaña durante la guerra y hasta 1947 por la puesta a cargo del presupuesto de una parte del precio del pan, de la leche, de la manteca, de ciertos combustibles, etc., de manera de amortiguar el alza real de los productos básicos. Paralelamente al ajuste de las tarifas de los ferrocarriles y de los transportes colectivos parisienses de acuerdo al aumento del costo puede ser demorado gracias a dos aportes presupuestales: la cobertura del déficit de la S.N.C.F. (Sociedad Nacional de Ferrocarriles) y la subvención otorgada a los transportes parisienses.

Las nacionalizaciones han extendido el radio de las subvenciones presupuestales. El bloqueo de las tarifas de la electricidad y del gas en la mitad del índice de precios pone a cargo del presupuesto la diferencia entre el precio de venta y el de costo. Bélgica ha reabsorbido progresivamente las subvenciones gracias a la medida transitoria del doble sector de los precios: los titulares de rentas medianas y elevadas han debido aceptar el pagar un precio de compra superior al de costo de manera de permitir a los económicamente débiles continuar pagando un precio inferior al de costo. La carga de la subvención ha sido transferida de todos los contribuyentes a los consumidores acomodados.

2º.- Subvenciones económicas e ingresos presupuestales.

El abatimiento del precio de venta por medio de los subsidios aprovecha a todos, tanto ricos como pobres. Aquí radica la principal crítica contra las subvenciones compensatorias puestas a cargo del presupuesto. Las consecuencias económicas y sociales varían según el medio de financiación. Debido al principio de la universalidad presupuestal los ingresos necesarios para hacer frente al pago de las subvenciones se confunden con el conjunto de recursos que enfrentan la masa igualmente global de los gastos. Pero, a pesar del principio de universalidad, se pueden discernir los ingresos presupuestales que responden, si no técnicamente, en los hechos a la política de las subvenciones.

a) Impuestos progresivos sobre la renta.

Si el abatimiento artificial de los precios por debajo del nivel del costo aprovecha a los titulares de rentas superiores, es normal recuperar la ventaja indebida que se les otorga elevando la tasa del impuesto a la renta, a medida que los recursos del contribuyente aumentan. Tal es la intención de la sobretasa británica, que, durante y luego de la guerra, tiende a confiscar prácticamente la renta superior a 6000 libras y a amputar severamente aquellos comprendidos entre las 2.000 y 6.000 libras. Esta relación de causa a efecto no puede ser establecida en los hechos sino con un presupuesto en equilibrio. Sino fuera así, la inflación se torna en el agente por excelencia de financiación de subvenciones económicas.

b) La inflación.

Los déficits presupuestales señalan en Francia el período financiero comprendido entre 1939 y 1948. Si los adelantos del Banco de Francia, generadores de billetes, deben ser utilizados, es principalmente para cubrir el excedente de gastos resultante de las subvenciones económicas. Este tipo de financiamiento agrava

más que atenúa el mal que fatalmente resulta de los subsidios. La inflación aparece bajo la forma de un aumento en las rentas variables, y por el contrario ataca, las rentas fijas bajo la forma de una pérdida del poder de compra. Por lo tanto, las clases altas gozan de una doble ventaja: adaptación de sus recursos móviles a la depreciación monetaria, y beneficio por la baja de precios de los productos subvencionados. Por el contrario, los económicamente débiles, rentistas del Estado, obligacionistas, jubilados, pensionistas, y mismo en cierto grado los asalariados no sacan ningún beneficio de las subvenciones puesto que su contra-partida, se ve absorbida por la pérdida de poder adquisitivo resultante de la inflación. Más aún, cubren en parte los gastos de la operación puesto que de facto las subvenciones se alimentan del producido de los impuestos indirectos.

c) Impuestos indirectos.

El nexo directo que existe entre las subvenciones y los impuestos indirectos se pone en evidencia cuando se hacen los cálculos relativos al conjunto de las rentas de un país. Para llegar desde la renta nacional estimada al precio de los factores de producción, hasta la renta nacional bruta estimada al precio de mercado, se agrega a la suma de ingresos, el total de los impuestos indirectos, deducción hecha de las subvenciones; éstas disminuyen el precio de mercado en la misma forma que los impuestos indirectos lo aumentan.

El efecto de los impuestos indirectos varía según sus esferas de asiento. Los impuestos al consumo se incorporan matemáticamente a los precios en la última transacción. El impuesto sobre la cifra de negocios también repercute sobre el precio en el momento del consumo, sobre todo cuando actúa en cascada, pero si toma la forma de una tasa única a la producción puede quedar en parte a cargo del productor en la misma forma que el impuesto sobre los beneficios industriales y comerciales.

De cualquier manera, los consumidores siempre sufren en mayor o menor grado el efecto del impuesto indirecto. Pero los titulares de rentas débiles sufren el peso tanto más cuanto sus medios son más reducidos. Las subvenciones sólo compensan en parte su sacrificio, más aún por el hecho de tener un alcance general en lugar de estar reservadas únicamente a los económicamente débiles. Las clases pudientes por el contrario sufren menos el peso de los impuestos indirectos, sobre todo de aquellos que afectan los consumos de primera necesidad, que son aproximadamente iguales para todos; y también sacan un provecho igualmente moderado de las subvenciones, que sólo cubren una parte relativamente pequeña de sus gastos. Para volver a las subvenciones socialmente aceptables y políticamente defendibles sólo se podría usar, pues, para pagarlas, el impuesto progresivo sobre la renta. Este procedimiento conduciría directamente, violando el principio de la universalidad, a la afectación de recursos determinados a gastos igualmente determinados. Ahora bien, esta práctica se vuelve más y más corriente en lo concerniente al financiamiento de los gastos de inversiones.

III.- Ahorro público y presupuesto del Estado.

En todos los tiempos el Estado ha recurrido al empréstito para hacer frente a ciertos gastos de inversiones. También por mucho tiempo, mientras se trata de equipar ciertos servicios y empresas de interés público, los gobiernos han podido conseguir, llamando al ahorro voluntario, los capitales suficientes movilizados por empréstitos públicos. Estas operaciones se consignan en cuentas llamadas extraordinarias que no toman sino excepcionalmente la forma de verdaderos presupuestos sometidos al voto en regla del parlamento. Los gastos de guerra en un principio, las necesidades de la restauración y de la reconstrucción enseguida, las cargas por el equipamiento del sector público considerablemente ensanchado por último, traen por consecuencia volver insuficiente el recurso del ahorro voluntario considerablemente descorazonado por la depreciación de la moneda. Es por lo tanto, necesario ase-

gurar la financiación de la inversión por la formación pública del ahorro, sea modificando las condiciones de los empréstitos, sea creando impuestos con ese fin particular. El resultado es una transformación de la economía presupuestal en lo que concierne tanto a la presentación de las cuentas del presupuesto como en las particularidades del empleo de los recursos para cubrir los gastos.

1º.- Modo de presentación de los presupuestos.-

Francia ha conocido desde 1929 un programa naval y a partir de 1936 varios planes de equipamiento nacional. Al margen del presupuesto anual de los gastos corrientes, han sido votados empréstitos para hacer frente a las necesidades de un programa de varios años.

Durante la guerra, el presupuesto se dividió en dos secciones, una relativa a las necesidades comunes, y otra especializada en los gastos de guerra y de reequipamiento. Después de la guerra, cuentas especiales del tesoro fuera de presupuesto han tomado a su cargo los gastos de la restauración y de la reconstrucción. Solamente a partir de 1949 y de 1950 se esboza un verdadero presupuesto de inversión preparado, votado y financiado en las mismas condiciones que el presupuesto ordinario de los gastos corrientes. El presupuesto ordinario engloba, además de los gastos ordinarios (administrativos, militares, sociales, financieros), las cargas del equipamiento de los servicios públicos. El presupuesto extraordinario de inversión se divide en dos secciones: por un lado equipamiento de las empresas nacionales, y reparación de los daños privados de guerra y reconstrucción por otro.

El presupuesto extraordinario de 1950 provee alrededor de 625 mil millones de crédito, del cual más de la mitad es tomado a cargo por el Fondo de Equipamiento Nacional, y menos de la mitad por la Caja Autónoma de la Reconstrucción.

El primer organismo, que, por el momento, tiene la forma de una cuenta especial del Tesoro, consiste en los préstamos reembolsables, principalmente a las minas de carbón, a la electricidad y al gas, (empresas nacionalizadas), y a los ferrocarriles (sociedad de economía mixta). La Caja Autónoma de la Reconstrucción, por el contrario que se apoya en el Crédito Nacional (Instituto de Crédito semi-público) vuelca fondos a título definitivo sobre las víctimas de los daños de guerra, que reciben una asignación a medida que avanzan los trabajos de reconstrucción.

Los créditos inscritos en los presupuestos extraordinarios a favor de esos dos organismos ponen en acción recursos que, contrariamente al principio de la universalidad, son objetos de verdaderas afectaciones.

2º.- Afectación de los recursos a los gastos de inversión.

La regla de la no-afectación ya había sido violada en el cuadro de los gastos ordinarios. Igualmente, aparte de la tasa de aprendizaje puesta a disposición de la enseñanza técnica, el producido del monopolio del tabaco y fósforos y además una sobre-tasa de mutación (incidiendo sobre los inmuebles objeto de una primera mutación desde 1926) se vuelcan a una Caja Autónoma encargada de la amortización de la deuda pública, Caja que devuelve al presupuesto el excedente de recursos sobre sus gastos. El presupuesto de 1950 consagra el mecanismo de la afectación en gran escala. Ya anteriormente, el gravamen extraordinario sobre los patrimonios instituida en 1945 había sido empleada en su mayor parte para la inversión. Más tarde, la contrapartida en francos de la Ayuda Marshall ha sido asignada en una pequeña parte a la amortización de los adelantos otorgados por el Banco de Francia al Estado, y por el Saldo al equipamiento y la reconstrucción.

En 1950 el presupuesto extraordinario de inversiones tiene atribuidos expresamente los recursos siguientes:

- 1) Contrapartida de la Ayuda Marshall, alrededor de 250 mil millones;
- 2) Aumento de la tasa a la producción (3,5% sobre 13,5%, quedando la diferencia adjunta al presupuesto ordinario), y de la tasa sobre las transacciones (un décimo);

3) dos puntos (2%) a ser vertidos "a forfait" por los patronos a títulos de impuesto sobre los sueldos y salarios (7%);

4) Una tasa excepcional sobre las reservas de las sociedades.

El déficit del presupuesto extraordinario se cubre por el empréstito. Contrariamente al impuesto, el producto de las emisiones ha sido objeto siempre de una afectación; igual seguirá siendo en el porvenir. Manteniéndose el ahorro público en reserva debido al debilitamiento del crédito público y a la depreciación monetaria, le pertenece al Estado la misión de asegurar la formación de los capitales indispensables para proveer el sector público, para financiar la reconstrucción y mismo para suplir a ciertas inversiones privadas (vivienda). En la medida en que el impuesto no basta para "forzar" el ahorro, los empréstitos públicos se vuelven más atractivos por cuatro medios: acortamiento del término de rescate, alza de la tasa de interés, ajuste de las tasas de los títulos viejos a la alza ulterior de la tasa del mercado (conversión a la inversa), exención fiscal en favor de los títulos de deuda pública. El extraordinario acrecentamiento de los gastos del Estado por un lado, el agotamiento del contribuyente y la incertidumbre de los ahorristas por otro, promueven el problema del equilibrio presupuestal a través de las fluctuaciones económicas.

Sección II.- Presupuesto y Coyuntura.-

Salvo en algunos países secundarios como Suecia, Finlandia, la teoría del presupuesto cíclico no ha tenido su consagración en la práctica financiera en tiempos de paz. Es en efecto muy difícil transportar, en el curso de los ciclos, los excedentes, si los hay, de los años de prosperidad a los años de depresión; es más problemático aún aspirar de los presupuestos de alta coyuntura el reembolso de los empréstitos movilizables con vistas de cubrir los gastos de paro y de los grandes trabajos en el curso de los años de crisis. Después de 1938, las oscilaciones económicas más o menos regulares son reemplazadas por una doble coyuntura, la de la guerra primeramente, la de la restauración y la conversión después. Después de 1949 solamente se registra en ciertos países, en Estados Unidos, en Bélgica y particularmente en Francia una cierta regresión que está sin embargo, lejos de revestir los aspectos de una verdadera crisis cíclica.

Como la de la guerra, la coyuntura de la restauración reposa esencialmente sobre la amplitud del poder de compra. ¿Es posible en esas condiciones realizar el equilibrio presupuestal?. En el sentido clásico de la palabra se aplica sobre todo al presupuesto ordinario: institución de impuestos suficientes para hacer frente al conjunto de los gastos corrientes. Derogando la concepción ortodoxa, la cobertura por el empréstito de los gastos extraordinarios productivos se considera, como compatible con el principio del equilibrio. La unificación creciente del presupuesto consagra esta tesis. Hoy se admite corrientemente que el equilibrio se alcanza cuando los gastos de explotación y de inversión se contrabalancean por el impuesto y el empréstito, bajo la única reserva de que por empréstito se entiende la movilización de capitales con exclusión de la inflación.

Ahora bien, la tesis contraria del déficit presupuestal sistemático reposa sobre el empleo de la inflación en el período de depresión de manera de asegurar el financiamiento nacional con miras a forzar la vuelta a la prosperidad. Esta idea caracteriza la experiencia Roosevelt en los Estados Unidos en 1933 y la experiencia Blum en Francia en 1936. Después de la guerra y de los años de transición en el curso de los cuales la inflación se impone a todos los estados para financiar, los gastos superiores a los ingresos, el concepto del equilibrio presupuestal reviste un triple aspecto.

I.- Retorno a la tradición del equilibrio presupuestal en Francia.

El presupuesto francés de 1950 alcanza a alrededor de 2.225 mil millones de los cuales 600 mil millones son para el presupuesto de explotación y 625 para el de inversión. Quedan fuera de presupuesto los gastos de seguridad social, (500 mil millones) y las cuentas especiales del Tesoro no reintegradas al presupuesto que se salda por un excedente de las necesidades sobre los medios (alrededor de 100 mil millones). El presupuesto del Estado tanto ordinario como extraordinario se alimenta por la venta del dominio (las empresas nacionalizadas deficitarias só lo figuran en el presupuesto del lado de los gastos: subvenciones y equipamiento) las tasas, los impuestos, la contra partida de la Ayuda Marshall y por alrededor de 150 mil millones en cifras redondas por empréstitos sobre el mercado nacional e internacional. La intervención de un recurso americano en el presupuesto oficial francés pone en evidencia un doble fenómeno: la internacionalización del presupuesto y la solidaridad coyuntural. Si el primer punto no lleva a ningún comentario, el segundo es de consecuencias graves. Estados Unidos acepta sobrecargar a sus contribuyentes para facilitar la reconstrucción europea. Lo ha podido, hacer porque la continuación de la prosperidad permite la transposición de un continente a otro, del presupuesto federal a los presupuestos particulares de los estados europeos, de porciones importantes de la renta nacional americana. Factor de equilibrio, la Ayuda Marshall contiene sin embargo, un germen de desequili - brio: en efecto la contrapartida de la contribución americana está afectada sólo excepcionalmente a la reducción de la inflación, habiendo sido puesta la mayor parte de los francos desbloqueados a disposición del Tesoro que los emplea en la concesión de créditos de inversión. En la espera de que la productividad aumente, este mecanismo se traduce sobre todo por una creación de poder de compra (salarios, etc.) y no inmediatamente contrabalanceda por una producción de nuevos bienes. Por otra parte la Ayuda Marshall está cargada de amenazas y anuncia un verdadero desequilibrio de los presupuestos europeos, sea porque el parlamento americano reduzca las cargas de sus contribuyentes y por consecuencia los dones y préstamos a Europa, sea porque al término del Plan Marshall, Estados Unidos deten ga su contribución. Por lo tanto, Francia no puede volver al concepto sano del equilibrio presupuestal sino en el caso de contar únicamente con sus propios recursos. Desde hace un año afirma su deseo de abandonar el recurso de la infla - ción. (2), como medio de financiar los presupuestos, y se libra del golpe de la ilusión del déficit sistemático, justo al mismo tiempo en que Gran Bretaña vuel - ve del rigorismo de un concepto diametralmente opuesto: el del sobre-equilibrio presupuestal.

II.- Relajación del sobre-equilibrio presupuestal en Gran Bretaña.

Después de la reabsorción de los importantes déficits de tiempos de guerra, el canciller del Tesoro se vale del presupuesto ordinario como instrumento de deflación, apoyándose en una política económica de austeridad. El impuesto a la renta y la sobretasa se mantienen en su rigor de tiempo de guerra, de manera de perseguir la nivelación de los ingresos de mayor jerarquía y librar un excedente del presupuesto ordinario creciente año a año, y esto a pesar de la muy pesada carga de las subvenciones. En otros términos, el presupuesto corriente opera una retracción en el poder de compra afectado normalmente al consumo, para poder trans - ferir el superavit al presupuesto de capitales llamado a financiar las inversio - nes.

(2) Por lo menos de la inflación directa : la que es inherente a la Ayuda Marshall se aboliría si los fondos disponibles en dólares estuvieran afectados a un organismo de estabilización cambiaria.

CUENTA DE LAS OPERACIONES CORRIENTES

Previsión 1949-50 (en millones de libras)

<u>Recursos</u>		<u>Gastos</u>	
Impuestos	3.633 :	Deuda Pública	466
Recursos diversos.	<u>111 :</u>	Intereses fuera de presupuesto	
	3.744	y créditos de post-guerra.....	47
		Gastos administrativos,	
		económicos, sociales.....	<u>2.739</u>
			3.252
		Excedente	492

CUENTA DE CAPITAL

<u>Recursos</u>		<u>Gastos</u>	
Producido de opera		Fondos de amortización	19
ciones comerciales	62	Danos de guerra	164
Diversos	34	Préstamos a las colectividades locales	220
Excedentes de cuen		Fondos para los gastos de explotación	
tas de las operacio		de las minas de hulla	34
nes corrientes	<u>492 :</u>	Otros gastos del capital(vivienda,etc.)	<u>137</u>
	588 :		574
		Excedente del ejercicio	14

En el curso de los dos ejercicios precedentes las operaciones presupuestales se habían saldado por los resultados siguientes (en millones de libras):

	<u>1947-48</u>	<u>1948-49</u>
Excedente de las operaciones corrientes	338:	684:
Déficit de las operaciones de capital	<u>-352:</u>	<u>-334:</u>
Resultado general.....	- 14:	352:

La política de austeridad consagró antes que nada la división del presupuesto británico en dos cuentas, una ordinaria y la otra extraordinaria. El empleo del excedente de la primera en los gastos de capital de la segunda rebaja sensible - mente la presión inflacionista, sin hacerla desaparecer sin embargo, ya que los fondos afectados a la inversión se traducen primeramente en la formación de rentas de consumo antes de determinar un acrecentamiento de la producción. Es sin em - bargo, digno de destacarse que: a pesar de la importancia creciente del esfuerzo de equipamiento y de reconstrucción, el presupuesto general se pudo saldar sin au - mentos de la deuda pública, habiendo ésta por el contrario, disminuído ligeramen - te. Y, sin embargo, las reacciones psicológicas muy marcadas contra la política de austeridad por un lado, la disminución progresiva de las reservas de cambio como consecuencia del rendimiento insuficiente de las exportaciones por otro, atenua - ron el rigor de la política de sobre-equilibrio, e hicieron adoptar al gobierno el expediente temporario de la devaluación de la libra.

III.- Significado especial del equilibrio presupuestal en la U.R.S.S.

Técnicamente el presupuesto federal soviético se asemeja a los presupuestos occidentales en el sentido de que es votado anualmente, a pesar del período quinquenal del plan económico del cual es uno de los instrumentos de ejecución, y en que continúa fiel a los principios de unidad, universalidad y especialidad. A diferencia de estos estados, que solamente cargan el presupuesto con una parte de las inversiones industriales, la Unión Soviética confía al presupuesto el financiamiento de los gastos de capital de la agricultura y de la industria en su totalidad. El presupuesto federal soviético de 1949 prevé 44 mil millones de rublos de recursos y 415 mil millones de gastos. La repartición de esas cifras es conocida sólo en parte. Sobre 355 mil millones de recursos provistos en un 74% por el impuesto sobre la cifra de negocios, en un 9% por los impuestos a los beneficios, en un 10% por los impuestos a la renta y en un 7% por los empréstitos federales, 152 mil millones, cerca de la mitad, están afectados al financiamiento de la economía nacional; el saldo se reparte a razón del 22% para la defensa nacional, el 33% para los gastos sociales y culturales, y el 3% solamente para los gastos administrativos. Desde el punto de vista técnico, la participación del presupuesto en los beneficios constituye el elemento esencial para lograr equilibrio. Para el ejercicio 1949 esta participación se lleva, con 34 mil millones, la mitad más o menos de los beneficios realizados en los cinco sectores de la economía (industria, agricultura, transporte, comercio y diversos), el resto es absorbido por el autofinanciamiento de esas ramas, pero debido a la interpenetración del presupuesto y de la economía, este equilibrio no tiene más que un valor teórico. Siguiendo las necesidades de la causa, la Unión Soviética acentúa o atenúa las deducciones sobre los beneficios, notablemente de la industria, transportes y comercio. Cuando los gastos presupuestales lo ordenan, el ministro de finanzas puede llegar a la absorción completa de esos beneficios en detrimento del auto-financiamiento, puede ir, más lejos aún, a la suspensión de las amortizaciones de rigor. Por lo tanto, en la coyuntura de post-guerra el presupuesto refleja la evolución económica, pero es utilizado también para influirla.

La autoridad del gobierno se acrece en materia presupuestal. En razón de la complejidad de los documentos, de la necesidad de salvaguardar el concepto general del presupuesto, de prever planes de varios años, el parlamento abandona progresivamente al gobierno no solamente la preparación de los estados sino aún la iniciativa de los gastos y recursos. Si la democracia queda a salvo en los países de Europa occidental y meridional en el sentido de que el parlamento puede siempre rechazar en block el presupuesto y reivindicar siempre el control de su ejecución, se puede preguntar hasta que punto el poder ejecutivo podrá llevar, por intermedio del presupuesto, la intervención del Estado en materia económica y social. Ya que el presupuesto no refleja únicamente la política de producción, de intercambio y de repartición del gobierno, sino que se transforma también en la principal palanca de comando. Tres límites se destacan desde ya a la extensión del sector público. La inflación está condenada como medio de financiación de los gastos del Estado. Resultando una estabilización y mismo una comprensión del volumen presupuestal. La reacción del contribuyente contra una carga fiscal excesiva actúa en el mismo sentido. El rendimiento del impuesto disminuye a medida que la empresa pública, poco rentable, o mismo deficitaria, se ensancha en perjuicio de las empresas privadas tanto individual como sociales constituyendo el principal asiento del impuesto. Por último la experiencia ha demostrado que el presupuesto de inversión no puede ser financiado luego del agotamiento del impuesto y del empréstito más o menos forzado sino es por el concurso del ahorro privado. Si el Estado quiere proporcionarse esta fuente importante de capitales, debe resignarse a restituir a la iniciativa individual y al móvil del interés privado, los resortes que no debería jamás haber paralizado.

De la "Revue de la Faculté des Sciences
E'conomiques de l'Université d'Istanbul"
Estambul-10º año-October 1948-Julio 1949-
N.os 1-4.pp.79.(Texto original en francés)

RESUMEN DE LA TERCERA SESION DE LA COMISION FISCAL DE LAS

NACIONES UNIDAS

La Comisión Fiscal de las Naciones Unidas, establecida por el Consejo Económico y Social con el objeto de asesorar y formular recomendaciones en todo lo concerniente a finanzas públicas, clausuró en el mes de mayo su tercera sesión, primera que celebraba en más de dos años. Se caracterizó la misma por sus recomendaciones sobre medidas fiscales para el desarrollo económico, las que tratan específicamente, los efectos de la imposición sobre el comercio y las inversiones en el exterior; sobre los métodos para aliviar la doble imposición; y sobre el mejoramiento de técnicas presupuestales.

La Comisión aprobó unánimemente la elección del Dr. J. Pérez Cubillas, de Cuba, como Presidente.

Problemas internacionales de imposición.

La discusión sobre este asunto se centralizó en la imposición a empresas comerciales en el extranjero, en lo referente a las relaciones entre los países poco desarrollados y los que se encuentran en un estado más avanzado de desarrollo. Se hizo lo posible por perfeccionar ciertas proposiciones aceptables tendientes a definir por un lado, qué política impositiva específica podría ser adecuada para el primer tipo de país, al tratar de atraer capitales extranjeros, y por otro lado, el método a seguir para gestionar un alivio de la doble imposición en las relaciones impositivas entre los dos tipos de países.

Las conclusiones de la Comisión recomiendan o establecen que:

1º.- Normalmente no hay necesidad ni justificación para que los países que tratan de atraer capitales y empresas del extranjero, ofrezcan como incentivo una imposición especialmente favorable comparada con la que rige para sus propias empresas nacionales.

2º.- La conclusión de tratados bilaterales para la supresión de la doble imposición debe formar parte de la política fiscal de los Gobiernos Miembros.

3º.- El Secretario General continuará el estudio y análisis de los métodos para la supresión de la doble imposición internacional por medio de tratados bilaterales y legislación sobre la materia.

La Comisión revisó y aprobó los documentos presentados por el Secretariado sobre "Tratados Internacionales de Imposición", "Guía Mundial para Tratados Internacionales sobre Imposición" y "Los Efectos de la Imposición sobre el Comercio y las Inversiones Extranjeras".

Información financiera de los Gobiernos.

Sobre este asunto la Comisión aprobó las investigaciones de un grupo de trabajo, designado con el objeto de formular principios básicos para presupuestos, contaduría, intervención y ajuste de cuentas, información de los gobiernos y requerimientos mínimos para establecer un sistema uniforme de información financiera. Se destacó mucho la importancia de la inclusión de un panorama general de las transacciones financieras de los gobiernos. La Comisión también aprobó una lista de prioridades, dando mayor importancia a los estudios sobre el mejoramiento de la contaduría y técnicas presupuestales de los gobiernos.

Servicio Informativo sobre Finanzas Públicas.

La Comisión tomó nota de la documentación sobre este tema preparado por el Secretariado y recomendó que se continuaran los trabajos de este renglón. De acuerdo a una sugerencia de la Unión Internacional de Autoridades Locales, la Comisión solicitó al Secretario General que hiciera averiguaciones en cuanto a la posibilidad de incluir estadísticas y otra información sobre finanzas municipales y de provincia en el servicio informativo de finanzas públicas.

También en el campo general de información sobre finanzas públicas, la Comisión solicitó al Secretario General que recopile y publique sumarios breves de hechos concretos referentes a desarrollos fiscales sobresalientes en países miembros, y que considere la publicación de un servicio mundial relativo a imposición, que suministre información actualizada y autorizada sobre leyes y administración nacionales de imposición, y que será publicado en cooperación con la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard y otras universidades interesadas.

Del "Boletín Informativo del C.I.C.Y.P."
Montevideo- Julio-Agosto 1951- pp.12.

ASPECTOS ECONOMICOS DE UNA POLITICA DE OBRAS PUBLICAS(△)

Giuseppe Ugo Papi

Profesor de la Universidad de Roma

1º.- La finalidad de una política de tal naturaleza.

Diversos son los fines que una política de obras públicas pueden proponerse más o menos directamente. Hay obras que se realizan bajo el imperio de necesidades naturales: defensas fluviales, obras de urbanización, desenvolvimiento de la arquitectura o de la selvicultura; o de necesidades políticas: preparación bélica en sus varias formas. Otras que se llevan a cabo para ofrecer trabajo a masas desocupadas, durante una larga fase depresiva, aún con el intento de valorizar y mejorar al mismo tiempo el ambiente natural. Otras que, bajo el influjo, de estudios recientes (1) deberían asumir, oportunamente distribuidas en el tiempo haciéndose más numerosas en los períodos depresivos, ratificándose en los de mayor prosperidad - la tarea más compleja de atenuar las consecuencias de las fluctuaciones económicas, y de promover la recuperación. En realidad los fines tienden a compenetrarse. También obras impuestas por condiciones del ambiente natural se tratan de realizar en los momentos de más desocupación; y obras emprendidas preferentemente al aliento de ésta, se inspiran en la esperanza que el mundo de los negocios vuelva a vivificarse. Parece por lo tanto necesario antes que nada saber si el Estado puede proponerse estos fines. Sólo en base al conocimiento de las posibilidades prácticas de una política de trabajos públicos, puede luego evitarse un empleo de ahorro para fines irrealizables, y puede afrontarse la búsqueda de los métodos más oportunos para financiar las obras que resulten en realidad, de aliento para la colectividad organizada.

2º.- Las consecuencias de un mayor gasto estatal en Obras Públicas.

¿Qué consecuencias derivan de un mayor gasto del Estado para Obras Públicas?

Sin duda - afirmamos más arriba - mayor empleo:

- a) de los factores productivos directamente comprometidos en la ejecución de las obras;
- b) de los factores productivos que se aplican a producir bienes en relación de la instrumentalidad, complementariedad y subrogación de los bienes requeridos por el Estado;

(△) Este estudio contiene las líneas esenciales de un informe presentado al Congreso de Ciencia Económica y Social de París. (Julio 1937).

(1) Dickinson F.G., Public Construction and Cyclical Unemployment, in "Annals of the American Academy of Political and Social Sciences" (Supplement, september 1928) Wolmann L., Planning and Control of Public Works, in "National Bureau of Economic Research" (1930); Harwood E.C., A Criticism of Stimulated construction, in "The Annalist" (may 1930); Kahn R.R., Public Works and Inflation, in "American Statistical Association Journal" (Supplement, march 1933); Garver A.D., Public Works in Prosperity and Depression, in "National Bureau of Economic Research" (New York 1935). Y entre los ingleses: Macgregor O.H., British Aspects of Unemployment, in "Some Aspects of Recent British Economy" (Chicago 1923); Pigou A.C. Correctives of the Trade Cycle, in "Is Unemployment Inevitable?" (London 1924); Hawtrey R.G., Public Expenditures and Demand for Labour, in "Economica" (March 1925); Clay A., The Post War Unemployment Problem (London 1929); Pigou A.C. The Monetary Theory of the Trade Cycle, in "Economic Journal" (London 1929); Keynes J. M. The Means to Prosperity (London 1935).

c) de los factores productivos debidos a servicios para el transporte de los bienes en las localidades donde son necesarios. Al mismo tiempo, suba de los precios de los bienes instrumentales y de los servicios de transportes; suba de los salarios, cuya importancia en muchos casos alcanza niveles encontrados solamente en la más alta prosperidad (2); disminución forzada de los consumos, de las clases con rentas fijas; mayores importaciones del exterior.

Consecuencias netas, sí, después del primer empleo de los fondos en obras públicas, la desocupación existente desaparece; menos decidida si la desocupación, persiste. En ambos casos aunque en menor medida en el segundo, cuando se mantenga la incertidumbre sobre la duración de las erogaciones estatales, mientras, sin embargo la fase depresiva se prolonga; la sensación que el gobierno se endeuda de continuo -justamente cuando los réditos de la colectividad y lo vertido por los ingresos ordinarios del presupuesto disminuye - puede impulsar a los hombres de negocios a vender los títulos del Estado, a huir con sus capitales del mercado interno, a atesorar en espera de ulteriores rebajas de los precios de los bienes. Como resultado de estas medidas habrá siempre un aumento de la cantidad de la tasa de descuento, el cual tiende a neutralizar el mayor empleo conseguido. Por eso aún, admitiendo que todo el gasto hecho por el Estado en obras públicas se traduzca en réditos de los factores productivos ocupados, las relaciones del mercado, especialmente si las relaciones entre ellos no son numerosas, pueden conducir pronto a una restricción del empleo originario.

En los hechos, estudios realizados sobre la actividad de construcción efectuada por la municipalidad de Filadelfia durante el período 1919-28 han llevado a Loucks (3) a afirmar que de cada dólar gastado en las construcciones sólo treinta y cinco centésimos le correspondían a los operarios que allí trabajan. Al considerar del mismo modo los salarios correspondientes a los obreros productores de bienes instrumentales, bienes de consumo y servicios, requeridos en mayor cantidad, por quienes perciben réditos más elevados, se puede afirmar que de cada dólar erogado en obras públicas por el Municipio de Filadelfia, apenas la mitad se transformaba en salario de un obrero de la región dentro del año del gasto originario.

Mayor fuerza persuasiva presentan algunas deducciones de Keynes que no se basan en datos limitados en el tiempo y en la entidad. (4). El autor distingue en cada gasto dos partes. Una primera que no se transforma en renta adicional para nadie, ya que sirve para pagar; a) antiguas deudas; b) bienes importados; c) el transporte de los bienes ya existentes a la localidad; d) factores productivos transferidos de otros empleos a aquellos que le son más conveniente; por la acción del Estado; e) el trabajo por la parte en la cual el salario sustituye al subsidio a los desocupados. (5)

(2) Slichter H., The Economics of Public Works, in "American Economic Review (Supplement, March 1934) pág. 174-185. Ver también del mismo autor "Towards Stability" (Holt, New York-1934).

(3) Loucks W.A., Municipal Public Works as a Stabilizer of Employment, in "Stabilization of Employment" (The Principia Press Bloomington, Indiana 1933).

(4) Keynes J.M., Letters to Times (August 7, London 1929): y Means to Prosperity cit. (Macmillan, London 1933) pág. 8-13.

(5) Sin embargo las afirmaciones de Keynes aclaran sobre la profunda redistribución de la riqueza, que promueve un mayor gasto del Estado; además de la fuerte justificación de tal gasto en el terreno político.

Una segunda parte que se transforma en rédito adicional de la colectividad después de la primera erogación, pero que a su vez puede ser en parte gastada y en parte ahorrada. Keynes llama multiplicador de un empleo originario de los factores productivos al producto de dos proporciones: aquella en que se presenta la segunda parte del gasto estatal con respecto al gasto total; y la que presenta la parte del rédito gastado respecto al rédito percibido. Por ejemplo, de 100 dólares gastados en obras públicas sólo setenta según Keynes se transforman en réditos de alguien. Y de estos setenta sólo el setenta por ciento se gastan: el 30% en una forma u otra se ahorra. De aquí se sigue que sólo el 49% (7 por 7) de los 100 dólares gastados en obras públicas se transforma en rédito adicional de la colectividad y transforma en apto el aumento del precio de los bienes instrumentales, el aumento del monto de la tasa de descuento y en definitiva la rebaja de los títulos. Cuando se afirma que la entidad de las repercusiones sucesivas mantienen respecto al 49% antes calculado la misma proporción que el 49% mantiene respecto al gasto originario; la segunda serie de consecuencias derivadas de una erogación estatal corresponderán a la cuarta parte del gasto originario y así en adelante. De manera que la eficacia de una intervención estatal tiende a ser tanto más elevada cuanto más pequeña en cada lugar se manifiesta la parte de cada gasto que no transformándose en rédito de nadie, es considerada como elemento inerte y puede por lo tanto descuidarse. Por lo tanto un país con escasas importaciones sin necesidad de subsidios a los desocupados y sin déficits en los balances individuales, tiende a tener un multiplicador de empleo más elevado que el de otro país donde no se encuentren condiciones tan felices.

3^a. - La posibilidad concreta de una política de Obras Públicas.

El concepto del multiplicador (6) suscita muchas reservas de las cuales no es posible aquí hacer una discusión detallada. Entre otras ésta: que para un país la valoración del multiplicador no puede realizarse independientemente de la política bancaria a la que trata de explicar. Por ejemplo; si las autoridades monetarias que hayan facilitado el mayor gasto estatal con empréstito directo o con la colocación de títulos de deuda, son luego constreñidos a elevar la tasa del interés; he aquí la preparación a plazo más o menos breve de la neutralización de los efectos emergentes del gasto original. El multiplicador del empleo original no puede dejar de deprimirse. Si en vez las autoridades bancarias prosiguen a pesar, de todo en la inflación y mantienen en baja la tasa de interés, la neutralización de los efectos del gasto puede ser retardada o eliminada. En concreto siendo el multiplicador dependiente de la política bancaria su eficacia sería más grande si pudiera armonizarse con los fines perseguidos por ella; menor si resulta en contraste con fines reconocidos indispensables para la salud de un país. Por ejemplo: si una política bancaria se esfuerza en asegurar la constancia del nivel general de precios, defensa del poder adquisitivo de la moneda y defensa del ahorrista, una política de trabajos públicos, deberá resignarse a perder importancia por la inevitable disminución del multiplicador.

De cualquier manera, cualesquiera sean las reservas al concepto de multiplicador, la eficacia de una política de obras públicas, resulta no solamente disminuída como empleo adicional de los factores productivos, sino destinada a agotarse, más o menos rápidamente. Por eso cuando no haya modo de evitar este desperdicio, ~~mucha~~

(6) Reproducido y desarrollado por Keynes en el último volumen, "The General Theory of Employment, Interest and Money" (London 1935). Para un examen crítico nos permitimos indicar nuestro estudio: *Recenti teoriche inglesi sulla disoccupazione*, in "Giornale degli Economisti" Gennaio 1939.

ilusiones sobre la finalidad de tal política, están destinadas a caer. La erogación de ahorros en obras públicas, aún cuando asuma caracteres de continuidad(7) pone en marcha una profunda redistribución de riqueza, en beneficio de los participantes en la actividad productiva, puestos en movimiento por el Estado - por lo menos mientras quedan diferidas las reacciones del mercado (aumento del descuento, rarificación del medio circulante) que pueden obstaculizar la "reflación" auspiciada con las obras públicas. Además en la medida y por el período del tiempo en el cual el gasto originario se transforma en rédito adicional de una colectividad, promueve la ventaja para participantes en actividades productivas de otros bienes y servicios absorbe nuevos desocupados. Pero queda bien entendido que por ninguna de estas manifestaciones se presenta en grado de ofrecer incentivo a la recuperación económica, después de una fase depresiva más o menos prolongada.(8)

También al admitir que la rebaja de los precios haya tocado fondo, y el ahorro de la colectividad permanezca inerte en los institutos de crédito privados o paraestatales, y la ejecución de obras públicas esté lejos de merecer la acusación de distraer fondos de la actividad que hubieran podido desenvolver los particulares, dirigiéndola hacia actividades que artificialmente crea el Estado -faltaría un aumento de las rentas por lo menos igual al gasto del estado - y, lo que más importa, duradero, de forma de sostener una fase ascendente de los precios ; como en cambio puede suceder eventualmente (perfeccionamiento productivo, apertura de nuevos mercados) que promueva disminuciones de costos en la mayor parte de las haciendas existentes en el mercado y de lugar a perspectivas de mayores beneficios y en consecuencia a mayores inversiones.

Además, luego que las obras públicas se han cumplido, el rédito nacional no encuentra modo de reconstituirse en medida por lo menos igual a la preexistente, por el simple hecho que las inversiones de bienes directos e indirectos en tales obras, nose realiza según criterios de verdadera y propia capitalización; o sea en vista de un resultado que cubra los gastos de amortización; y seguro de los capitales invertidos y produzca una utilidad neta. Sucede en el intento señalado de inyectar de cualquier modo poder adquisitivo en la colectividad en ventaja de ciertas categorías menos pudientes. Y como veremos dada la facilidad de obtener el ahorro necesario para las obras, una parte importante de él sin control preventivo puede tranquilamente destruirse o inmovilizarse: y el rédito anual de la colectividad no reconstituirse en la medida de antes.

Así que cada obra pública, particularmente si es dirigida al fin de combatir la coyuntura desfavorable presenta dos concepciones de utilidad. Una transitoria, derivada de la redistribución de riqueza en favor de alguna categoría fácilmente identificable, y en perjuicio de otras muchas no fácilmente identificables. Está en esto la diferencia fundamental entre las repercusiones de un sistema de impues

(7)Se entiende siempre, mediante gravámenes a bancos estatales. Ya que, si el Estado quisiese realizar las obras mediante el aporte de nuevos impuestos, es decir, con nuevas extracciones del rédito de los ciudadanos, las consecuencias de los gastos estatales - mayor empleo de los factores productivos, elevación de los precios, etc., quedarían aún más rápidamente neutralizadas, por las consecuencias de los mismos gravámenes.

(8)Las condiciones excepcionales de la economía alemana - muy bien caracterizada por el Prof. Bresciani Turrone, analizando el resultado de la política de las obras públicas en Alemania: Les travaux publics en Allemagne, en "L'Egypte contemporaine", tomo XXVIII-pp. 361 y sigs. -confirman, también, con la jerarquía del autor, la regla aludida en el texto.

tos elaborados en conformidad a la estructura económica de un país y las repercusiones de intervenciones estatales para fines ocasionales. (Aún si en definitiva las consecuencias de estas intervenciones, terminan por traducirse también ellas en impuestos y ser más científicamente precisables; del mismo modo en que en la vida de las haciendas individuales, "Economías" y "aumentos de costo", terminan por traducirse también ellas en precios menores o mayores de los bienes instrumentales o de los bienes directos, según la mayor o menor producción; y ser más fácilmente precisable). Una concepción de utilidad definitiva resultante de la confrontación entre el costo actual de la obra pública y su valoración actual que como el precio de cada bien futuro - se obtiene de capitalizar los réditos a la tasa corriente de interés.

En realidad puede también admitirse que no toda obra pública satisfaga el requisito de una confrontación favorable entre los dos términos. Además la ejecución de obras para el fin exclusivo de la utilidad transitoria no puede destruir las riquezas de un país y disminuir así el rédito total.

4º.- Clasificación de los sistemas de financiación de las Obras Públicas.

a) Financiación mediante disponibilidades ordinarias de presupuesto.

Aclaradas las consecuencias prácticas de una política de obras públicas, con qué sistemas podrán financiarse?. El método de financiarlas con disponibilidades ordinarias de presupuesto no es el mejor como podría parecer. Prescindiendo, del hecho que durante los últimos años - por antagonismos políticos y económicos, desórdenes monetarios, carrera armamentista - los presupuestos de los principales países presentan enormes déficits; subordinar la iniciación o la prosecución de obras públicas a la obtención de superávits significa gastar el dinero público in tempestivamente y en medida mucho mayor que con otros sistemas.

b) Mediante la emisión de un empréstito.

Más difundido resulta la financiación con el producido de un empréstito público, (de los empréstitos no públicos ya se ha hablado en el estudio precedente), colocado entre los ahorristas del Estado y traducido a corto plazo, redimibles o consolidables.

Es sabido por qué proceso el estado llega a la omisión de un empréstito público en lugar de la aplicación de un impuesto extraordinario. La emisión de un empréstito en general - y los realizados para la financiación de obras públicas en particular - requiere conocimiento exacto de algunos datos esenciales al hecho: cantidad de ahorro disponible en el país; cantidad que se considera todavía conveniente sustraer a las actividades agrícolas, industriales, comerciales de los particulares, para canalizarla hacia obras públicas; tasa de interés que asegure la absorción completa de la emisión. Por eso los estados se valen casi siempre de los bancos, más al corriente de las condiciones del mercado y en condiciones de asegurar por anticipado la cobertura del empréstito. Proveerán luego ellos por su propia cuenta a redistribuir aún lentamente los paquetes de títulos adquiridos entre las categorías menores de ahorristas. Pero el sistema tiene el mérito de la evidencia. Y es mérito grande aunque se deba contraponer la circunstancia desfavorable, que -en países de réditos bajos o con sistemas bancarios que no consientan rápidas afluencias de ahorro en los empleos donde sean más requeridos - la multiplicación de los títulos del Estado constituirá una traba más a la elasticidad del mercado de capitales.

c) Financiación por medio de la expansión del crédito por parte de los bancos ordinarios

Los límites impuestos al presente trabajo no consienten discusiones de otros sistemas de financiación: por ejemplo, de aquellos que sugieran al Estado una recolección de fondos en períodos de prosperidad para gastar luego en períodos de depresivos.(9).

Citaremos en cambio el sistema auspiciado por algunos escritores de financiar, obras públicas mediante expansión del crédito bancario allí donde falte una precisa división del trabajo entre bancos privados y estatales.

En estos últimos años mucho se ha escrito sobre expansiones del crédito. Pero afirmado que con el sistema de la reserva, cada banco puede temporariamente conceder empréstitos por sumas superiores a aquellas que disponen con gran liquidez, y que cada disminución de la cantidad de encaje reteniendo el mínimo necesario, extiende la facultad de prestar porque equivale a un incremento del encaje mismo - no se puede afirmar que una banca conceda empréstitos y cree créditos (o sea depósitos ficticios) sin límites. El límite surge automáticamente por la necesidad del encaje fijado por las leyes y la prudencia.

No se diga que resulta exacto para algunos bancos pero no para el sistema bancario completo. No se diga que para un banco solo, el incremento de una unidad de encaje se resuelve en un incremento poco más grande de los préstamos que puede conceder sin comprometer su propia liquidez; pero que para el sistema bancario en conjunto el pequeño incremento de los préstamos difundiendo entre todos los bancos, se traduce en un aumento de encajes también leve para cada uno; y a cada nuevo préstamo consentido que dan lugar a su vez a depósitos ficticios y preparan la base de préstamos sucesivos con efectos que se acumulan.

En realidad el préstamo - acordado por un banco A a clientes que lo emplean y depositan luego los cheques en todo o en parte en un banco B - constituye para este último aumento de encaje sólo en cuanto el Banco A pague luego los cheques con otro medio monetario empobreciendo otro tanto su encaje; vale decir sólo en cuanto para el Banco B los cheques se cambien de depósitos ficticios en depósitos reales.(10). Si los cheques de los clientes que han obtenido préstamo del Banco A, fueran depositados en el mismo, el depósito constituiría "partida de giro" porque neutralizaría en otro tanto el pasivo de ese banco. Pero los cheques traídos al Banco A - aunque sean luego depositados en otros bancos que en lugar de los cheques originarios, extiendan como pago otro medio monetario más generalmente aceptado - pueden valer como reserva para préstamos sucesivos, sólo dentro de los límites en los cuales son efectivamente compensados o pagados en términos del otro medio monetario requerido por el Banco B. Por eso - aún considerando el sistema bancario

(9) Un estudio que merece atención fue dirigido por Parravicini G. en la Rivista di Politica Economica (Roma 1937). Sobre política de la autoridad financiera en las fases de una fluctuación económica ver el Capítulo III.

(10) Con argumento análogo, a esta tesis, siempre sostenida por nosotros, recae la autoridad de la confirmación de Cabiati A.: Fisiología y Patología Económica en los cambios de riqueza entre los Estados (Giappichelli, Torino 1937) pp. 91-101

en su complejo- ocurre que la expansión conjunta del crédito se vuelve un múltiplo del conjunto de los encajes y queda siempre proporcional a éste, no importando que las reservas resulten medios monetarios distintos de aquel del cual se usa pedir la conversión.

Es obvio que ya se elimine la convertibilidad en oro del billete-como prácticamente sucede hoy en casi todos los sistemas de moneda dirigida "managed standard" o se admita un sistema en el cual existan sólo cheques en circulación -es concebible una emisión de moneda papel sin límites de reservas. Pero determinándose en tal caso una situación análoga a la del curso forzoso en que se verifiquen emisiones excesivas de moneda inconvertible el límite emerge de la posibilidad de que el progreso del costo de los bienes se revele más rápido que el progreso de los precios respectivos. Y que la continua inestabilidad de los precios haga suficientemente costosa la dirección para atenuarla, hoy cometida a los "fondos de estabilización" más o menos claramente constituidos al lado de las monedas dirigidas.

En esta situación es bastante difícil introducir una amplia financiación de obras públicas sin el riesgo de ver disminuída su eficacia. Como se ha dicho variados -y tal vez contradictorios- se reflejan los fines de una política monetaria: estabilidad del poder de adquisición de la moneda en términos de todas las mercancías o de un grupo solamente; tendencia a hacer a la moneda incapaz de modificar los precios existentes (moneda neutral); estabilidad de la producción industrial para obtener el máximo empleo posible de los factores productivos. Una "reflación" ejercida por medios de amplias obras públicas, si no se armoniza con los fines perseguidos por otros caminos por las autoridades monetarias, se arriesga a ser neutralizada o poner obstáculos a otras directivas. Al mismo tiempo si se considera cuan limitada es la eficacia misma de una política bancaria (11) se ven crecer las dificultades de adoptar este sistema de financiación que mientras reclama un alto grado de elasticidad en el organismo del crédito y seguridad absoluta en el control del mercado, tanto de la moneda como de los capitales -condiciones bien lejos de verificarse en todos los países - puede presumirse de difícil ejecución y productor de escasos resultados en países con pequeñas reservas de oro, o con moneda de poder adquisitivo largamente oscilante.

5º.- Cada sistema de financiación se revela tanto más eficaz cuanto más regular y continuo se presenta.

Tanto el sistema de empréstitos públicos como el sistema de empréstitos ocultos gravan a los contribuyentes con los impuestos para el servicio de los intereses o de las anualidades; y disminuye las entradas de los presupuestos individuales obligando a sus titulares a una asidua reconstrucción. Por lo tanto a la redistribución de la riqueza que pone en ejecución un gasto estatal en obras públicas, se agrega la redistribución de riquezas derivadas, de la extracción de los impuestos para el servicio de los intereses o de las anualidades. Las cuotas de rédito extraídas a los contribuyentes pasan a aquellos que han adquirido los títulos del empréstito. Y el conjunto de la redistribución concurre a acrecentar el abatimiento del mercado, sobre todo a difundir la incertidumbre de los réditos

(11) L'Adarkar B.P. The Theory of Monetary Policy (London 1935)103- interpretando agudamente a Keynes, sostenedor del recurso de recurrir al crédito bancario para corregir las fases depresivas-advierde que la tasa "national" de interés es una abstracción mucho mayor de cuanto se crea; que la tasa del mercado debería ser una media ponderada de las diferentes tasas, a corto y a largo plazo; que la tentativa de mantener iguales un flujo de ahorro y un flujo de inversión es referible sólo a un estado ideal, en el cual el equilibrio se haya ya alcanzado y se trate sólo de conservarlo, mediante pequeñas variaciones de la tasa del mercado (pp.108-109); que la teoría no puede ser una fórmula válida para una política bancaria práctica; y finalmente que, en tiempo de fuerte desequilibrio, una técnica del equilibrio es muy poco lo que puede ofrecer.

puede impulsar a los poseedores a atesorar una parte más grande de éstas y así limitar aún más la transformación del gasto estatal en un rédito adicional para la colectividad, vale decir un remedio eficaz durante una fase depresiva.

Además tanto los empréstitos públicos como los empréstitos ocultos, encuentran un límite a su respectiva expansión en el flujo anual del nuevo ahorro. Si la eficacia de un remedio se funda en gran parte en la posibilidad de que continúe regularmente, es oportuno que por los medios de recoger el ahorro más humilde-como se presentan los varios bancos del Estado -se regule un cierto derramamiento de ahorro sobre el mercado, bajo la forma de demanda de bienes y de servicios.

Y ya que el flujo de los depósitos permanece siempre expuesto a -oscilaciones, y necesita un margen que pueda absorberlo ampliamente para evitar que un derramamiento ya regulado debe luego modificarse o interrumpir la continuidad que es condición principal de la eficacia de una intervención estatal- parece oportuno no contraer empréstitos públicos u ocultos, en medida aún sólo cercana a la entidad, del flujo anual del ahorro.

Por cuanto concierne al sistema de las anualidades a las que se ha hecho lugar en el estudio precedente, si aún la afluencia anual del ahorro en los bancos estatales tiende a crecer con las varias formas de seguro social y de las contribuciones; parece norma prudencial no superar en la ejecución de nuevas obras -y en la asunción de la carga de nuevas anualidades- la cifra de las anualidades reembolsadas regularmente por el Estado: a menos que se trate de emergencias extraordinarias. Más aún, si el flujo del ahorro en las arcas del Estado tiende decididamente a crecer, parece preferible diluir en un mayor número de anualidades el reembolso de las nuevas deudas contraídas a concesionarios de nuevas obras públicas; dado que la duración máxima de las inmovilizaciones depende de la disponibilidad de ahorro, y que creciendo ésta crece también la porción de ahorro conjunto que sin muchos inconvenientes puede quedar invertida a largo plazo.

También el sistema de financiar las obras mediante expansiones del crédito, impone a la colectividad una carga de intereses más o menos altas según las condiciones del mercado; y por lo tanto un costo presumiblemente no menor del costo de un empréstito público y -en ciertos condiciones -aún enmascarado. En efecto los institutos de crédito habitualmente comprende los intereses que exigen al estado una prima contra los riesgos de inmovilización más o menos larga del ahorro mutuado. Por lo tanto la expansión del crédito no cesa de producir en la estructura económica modificaciones análogas a las que derivan de los otros sistemas de financiación. El estado, o puede aplicar impuestos para el servicio de los intereses, o puede deducir los intereses de las sumas que obtiene en préstamo, limitando directamente la eficacia de su intervención en el mercado. En este aspecto el sistema de recurrir al crédito no se manifiesta en nada, más conveniente que los otros.

Por otra parte en cuanto se refiere a la continuidad de la financiación misma se revelan incógnitas mayores que en los otros sistemas, sea por las condiciones indispensables al organismo crediticio, -elasticidad y absoluto control del mercado- sea por las posibles interferencias entre una política de obras públicas requerida por condiciones sociales y la directiva de las autoridades bancarias como hemos consignado antes. Es pues desde muchos puntos de vista lícito concluir que -admitida la necesidad de realizar obras públicas- el sistema del reembolso mediante anualidad, con el cuidado necesario puede tomarse con seguridad mayor que los otros.

6º.- El balance de una política de trabajos públicos no puede ser puramente económico

Muchas críticas de carácter no técnico se han dirigido a la ejecución de

grandes obras públicas, por ejemplo, que en períodos depresivos no encontrándose prontos programas de obras de interés nacional, se realizan otras sugeridas por exigencias locales. De esta manera se agravan las divergencias existentes entre las regiones de un país y se va a grandes disipaciones de dinero; tanto más notables en el caso en que las obras afrontadas en gran escala, permanezcan luego suspendidas sin que se provea a su oportuna y a menudo costosa manutención. O bien que con estas obras ni siquiera se alcance una ocupación durable y proporcional, a todas las clases trabajadoras, a las que puede interesar aún más la percepción de un subsidio.

El primer razonamiento no parece decisivo. Si en el pasado algunos gobiernos, han realizado trabajos públicos con criterios uniformes, sin examen atento de la utilidad de las obras emprendidas y sin tomar en cuenta las características y las necesidades más urgentes de las varias regiones en las que las obras mismas se realizaban; una preparación de proyectos concernientes a obras necesarias en las diversas regiones, y una visión unitaria de la economía de la nación pueden superar estos inconvenientes. Ya la legislación italiana sobre acueductos, saneamiento, transformaciones fundiarias e institución de oficinas regionales con gran descentralización administrativa según las necesidades de cada región, dá claras pruebas de la diversidad de criterios que preceden a la ejecución de los trabajos públicos. (12)

Cuando luego al confrontar el sistema de los trabajos públicos y el sistema, del subsidio para combatir la desocupación, se ve que una intervención estatal, por medio de obras públicas, se justifica sobre todo por el beneficio de habilidad productiva conservada en eficiencia, a la vez que se da oportunidad a los obreros de continuar el trabajo; por el sentimiento de responsabilidad que el trabajo mismo ofrece a la conducta humana en contraposición al disgusto moral en que se coloca al obrero con una simple dádiva; por la ejecución de obras que valoradas oportunamente pueden presentar gran utilidad social- calles, alcantarillado, acueductos y traducirse en aumento de bienestar y de civilización.

Además se tiende a profundizar las consecuencias de un gasto estatal y el costo de los diversos sistemas de financiación, no resuelven como ya se ha advertido el problema más grave: que una erogación de ahorro por parte del Estado se manifiesta socialmente útil o sea productivo. La referencia al rédito total de un país y a la reducción que representa para la actividad del Estado, aclara el camino para mayor conocimiento, pero exige la concurrencia de exactos datos estadísticos.

Ahora enfrente a un pasivo bastante preciso resultante del costo de la financiación pre-elegida y de las destrucciones de riqueza que la acción del Estado infringe al rédito nacional- suma de la cual es sin embargo deducido el gasto, que la colectividad de algún modo (asistencia, subsidios, seguro contra la desocupación) debería haber realizado para conservar la vida de los desocupados- hay un activo cuyas partidas no siempre pueden traducirse en cifras.

Indudablemente estas partidas representan un peso para asegurar el equilibrio entre las diversas clases sociales - el cual está entre los fines menos descuidables en la conducta de un estado. Y justifican la expresión que el presupuesto de una política de obras públicas no se pueda basar en términos exclusivamente eco-

(12) Petrocchi C., "La politica dei lavori pubblici" en "Acque e Trasporti", Editrice (Roma 1927).

nómicos. Es por otra parte necesario ser cautos al admitir aforismos similares.

Ya se ha hablado de una utilidad transitoria y de una utilidad definitiva de la obra pública para excluir que todas puedan cumplirse con referencia a la primera . Aclaradas ahora las repercusiones de uno y de otro sistema de financiación sobre la continuidad y eficacia de la acción estatal, surge con evidencia aún más clara, como solamente la noción profundizada de las posibilidades concretas accesibles por medio de una serie de obras públicas represente una rémora para iniciativas pues -tas delante de intereses colectivos o - aún peor- particularistas. Si modestas aparecen aún las posibilidades de una directiva tal, bien poco vale sacrificar por este resultado la reserva y la prudencia, que por otro lado sugieren las consecuencias definitivas de un gasto en obras públicas o de recurrir a uno u otro sistema, para financiarlo.

De "Equilibrio Fra Attivitá Economica E Finanziaria". (Cap. V). Milano 1943- pp.157- (Texto original en italiano).

GASTOS TRANSFERIBLES E INTRANSFERIBLES POR PARTE DE LAS AUTORIDADES DEL GOBIERNO

A. C. Pigou

Profesor de la Universidad de Cambridge

1.- Los gastos de dinero por parte de las autoridades de gobierno, pueden ser convenientemente separados en dos grupos: gastos destinados a servicios corrientes de fuentes productivas para el uso de aquellas autoridades, y gastos que consisten en pagos hechos en forma graciosa u onerosa, sobre derechos de propiedad de personas privadas.

El primer grupo, comprende gastos para el mantenimiento y reconstrucción, del ejército, marina, aviación, servicio civil, servicio educacional, justicia, correos, tranvías municipales, etc.. El segundo, incluye gastos para el pago de intereses de la deuda pública, pensiones, beneficios por enfermedad (cuando son pagos en dinero) y beneficios por desocupación; también subsidios sobre la producción de ciertas clases de artículos de consumo (azúcar, leche, carne o casa); también pagos hechos en redención de la deuda de gobierno, (v.g. la re-adquisición de títulos del Estado). El primer tipo de gastos lo llamé, en mi primera edición (1928)(1) EXHAUSTIVO, en la segunda (1929) REAL. Es quizás mejor, llamarlos simplemente, GASTOS INTRANSFERIBLES.

El último tipo, debería llamarse en este caso, GASTOS DE TRANSFERENCIA (2). La distinción fundamental entre ellos, es que, contrariamente a los gastos intransferibles, los gastos de transferencia, no aumentan lo que los economistas están acostumbrados a llamar el ingreso social (dinero), v.g. el valor monetario de la producción total. Sin embargo, para precisión del pensamiento, es necesario todavía atar algunos cabos sueltos.

2.- Así, mientras que ninguna dificultad sobreviene cuando las autoridades de gobiernos compran los servicios de trabajo, capital o tierra, directamente, existe sin embargo cuando compran artículos que esos factores de producción generan. Porque los artículos que ellos compran, son ya unidades existentes de propiedad, y podría suceder, que los proveedores a los cuales las autoridades de gobierno compran, no las vuelvan a reemplazar. En este caso, los gastos del gobierno, no se comprometerían en la compra de servicios corrientes de recursos productivos y no generarían por consiguiente, ningún ingreso social. Este tipo de dificultad, no es sin embargo cuantitativamente importante. En general, la compra, por parte de las autoridades de gobierno, de los artículos ordinarios, puede ser tomada como un equivalente a la compra que se hace de los servicios de recursos productivos, que ellos originan.

(1) Las fechas subrayadas son señaladas por el Instituto.

(2) En su libro "The Finance of British Governments, 1920-36" la Sra. Hicks usa el término "gasto de transferencia" en un sentido bastante diferente al mío, especialmente una tendencia a indicar el límite dentro del cual, la renta real es redistribuida a través de la acción del gobierno en favor de las clases más pobres.

Así, para ella, la principal parte del costo de los servicios educacionales, es gasto de transferencia, pero aquella del servicio de la Deuda Nacional, no lo es.

3.- Una dificultad más seria sobreviene por el hecho de que algunos gastos de transferencia hechos por las autoridades de gobierno, consisten en pagos a ex - tranjeros; directamente, respecto de los intereses y amortizaciones de la deuda colocada en el extranjero e indirectamente, respecto de los subsidios sobre aquella parte de las mercaderías producidas en el país que son exportadas.

Este gasto de transferencia EXTERNO, difiere en importantes puntos, del gasto de transferencia INTERNO. Sus complicaciones son más parecidas a aquellas de los gastos intransferibles. Si las autoridades del gobierno, hicieran estos pagos ex ternos en especie, por medio de compras de productos nacionales, y los mandara después al extranjero para satisfacer las demandas extranjeras de intereses, el pago del gobierno, sería entonces un verdadero gasto intransferible. Hay por con siguiente mucho que decir, para llamar a estos gastos de "gobierno" "intransferibles", o, de todos modos, para clasificarlos junto con los gastos intransferibles internos y no con los gastos de transferencia internos. Yo los consideraré, como si fuera un tipo especial de gastos intransferibles.

4.- A la luz de lo que antecede, es natural suponer, supeditado a secundarias clasificaciones, que los gastos intransferibles, desde que implican un consumo de los recursos productivos por parte de los servicios públicos, imponen una res - tricción correspondiente al uso de los recursos productivos de parte de los ciu - dadanos del país en los servicios privados, pero aquellos gastos de transferencia, en tanto que alteran la distribución de los recursos para los servicios privados, dejan la suma total de los mismos, intacta. Esto, sin embargo, no es correcto.

5.- No sería correcto tampoco, ni aún en el caso de que la recaudación y gas - to de dinero por parte de las autoridades gubernamentales, no tuviera efecto so - bre el grado en el cual los recursos productivos encuentran empleo, La razón es que, una parte sustancial de los gastos públicos intransferibles, se dedica a pro - veer servicios tales como la protección contra el robo y la violencia personal , facilidades educacionales, servicios de salud pública, etc., los cuales, si las autoridades de gobierno no las proveyeran, las personas privadas se verían forza - das, en su medida, a conseguírselas. Así, si los gastos públicos intransferibles fueran reducidos, todos los recursos productivos que quedaran libres del servi - cio gubernamental, no serían de ningún modo aprovechables para proveer servicios a las personas privadas, adicionales a los que disfrutaban actualmente. Una parte sustancial, sería absorbida, al reemplazarse por empresas privadas, servicios que hasta entonces habían sido provistos por empresas públicas. Por consiguiente, exis - te una importante compensación al beneficio que el público, en su capacidad de consumidor individual, hubiera obtenido de las reducciones en los gastos intrans - feribles. Verdaderamente, bien pudiera suceder que no logran ninguna ganancia neta, sino que por el contrario, sufrieran una pérdida neta.

6.- Pero esto no es todo. No es el hecho de que las operaciones de finanzas pu - blicas no tengan efecto sobre el grado en el cual las fuentes productivas encuen - tran empleo. Por el contrario, en determinadas ocasiones, algunas clases de gas - tos públicos, promueven la actividad de fuerzas productivas, las cuales, si no fuera por ellos, hubieran permanecido inactivas. Cuando esto sucede, una expan - sión en el uso de recursos productivos para el servicio público, no implica una contracción equivalente en su uso para los servicios privados. Es por consiguien - te importante, comprender hasta donde esto es posible que suceda.

7.- Una ley completa, de finanzas públicas, respecto de cualquier suma de dinero, incluye, tanto la obtención como el gasto de esa suma. Prima facie, cuando el ingreso es percibido por impuestos directos y dedicado por las autoridades públicas, ya sea a los gastos intransferibles (generadores de rentas) o a los gastos de transferencia, la renta en dinero incorporada, es la misma que hubiera sido, si esta ley bilateral de finanzas públicas, no hubiera tenido lugar. Porque, el dinero que ingresa al gobierno por estos impuestos y que luego es gastado, ya sea por él o por los cesionarios, parecería, que debiera haber sido gastado, con igual efecto sobre la generación de renta, aunque hubiera quedado para "fructificar en los bolsillos del pueblo" y prima facie, lo mismo sucede, cuando el dinero requerido por las autoridades de gobierno, es obtenido del público por medio de préstamos. Pero la escala de renta monetaria depende en parte, de su velocidad o si se quiere de la proporción del stock total de dinero que el pueblo destina, para poner en actividad y que se distingue de los ahorros o depósitos; y estos a su vez, dependen en parte, de un balance entre el margen de conveniencia y demás que se obtiene manteniendo recursos líquidos y la ventaja de comprometerlos en actividades generadoras de rentas. Si, por consiguiente, la comunidad entera, incluyendo el gobierno, se vuelve más aguda en cualquier clase de inversión o consumo, la velocidad de la renta de dinero y demás, permaneciendo las otras cosas iguales, la renta en dinero incorporada será más grande que si fuera de otra manera.

Los grandes gastos públicos intransferibles en tiempo de guerra, por ejemplo, probablemente por esta razón, deben ser asociados con un aumento de la velocidad de la renta monetaria y, por consiguiente, (aún cuando el stock de dinero no sea diferente del que es en tiempo de paz), con una mayor renta monetaria. Aún transferencias directas de poder adquisitivo hechas por el gobierno, de contribuyentes ordinarios a los pensionistas o poseedores del stock del gobierno, pueden modificar la velocidad de la renta monetaria y aún agregar ingresos porque las proporciones en las cuales las diferentes categorías de personas tienen su dinero en actividad y en depósitos de ahorro, pueden ser diferentes. Por consiguiente, aún cuando no haya complicaciones conectadas con la creación de créditos por los bancos, no existe garantía en sostener que las operaciones de finanzas públicas no son adecuadas frente a la medida de la renta monetaria agregada. Por el contrario, probablemente, siempre lo son en algún grado.

8.- En nuestro propósito presente sin embargo, lo significativo no es la renta monetaria sino la renta REAL: producción total resultante de la actividad de los recursos productivos. No se sigue eso, porque la finanza pública es en todas las circunstancias propensa a referirse a la renta monetaria agregada. Generalmente, puede dejarse establecido, que cuando los arreglos en las finanzas públicas afectan la escala de renta monetaria agregada, las tasas de salario en dinero tienden a ajustarse de tal manera que el porcentaje de empleo en los factores de producción no es afectado. Pero estos ajustes se hacen sólo lentamente. Sigue-se de esto, que si cualquier clase de colocación en las finanzas públicas es mantenida continuamente, la actividad industrial será casi siempre la misma que hubiera sido con cualquiera otra clase de colocaciones. Pero si las colocaciones varían de tiempo en tiempo, el nivel de la actividad industrial, en determinadas ocasiones, y aún generalmente, puede ser considerablemente afectado. Debería destacarse que un sistema de seguros de desocupación, desde que se paga más dinero por concepto de socorros en los malos tiempos que en los buenos, lleva consigo a arreglos variables en las finanzas públicas, aún cuando el sistema mismo sea establecido de una vez por todas.

9.- La parte que desempeñan los gastos transferibles e intransferibles en finanzas por las autoridades de gobierno, varía por supuesto, de lugar a lugar y de época en época. De acuerdo al gobierno central de Gran Bretaña sucede que (dejando de lado el correo y los subsidios a las autoridades locales), el servicio, de la deuda interna y pensiones, que constituyen una parte dominante, aunque no el total, de los gastos de transferencia, llegaban en 1913 a alrededor del 21 por ciento y en 1923, 53 por ciento de los gastos de gobierno. De acuerdo al Libro Blanco (1943), los pagos de transferencia, alcanzaban al 41 por ciento del gasto del gobierno central en 1938 y al 11 por ciento en 1943. Mientras que para todos los gastos del gobierno, incluyendo aquellos de los fondos extra-presupuestales y los de autoridades locales, los porcentajes correspondientes eran de 36 y 10.

De "A study in Public Finance" (Parte I-Cap. III) London 1949-pp.19 (Texto original en in glés).

EL PUNTO DE VISTA TEORICO DE LA PARAFISCALIDAD

Emanuele Morselli

Profesor de la Facultad de Ferrara. Director
del "Archivio Finanziario".

INTRODUCCION.-

¿La parafiscalidad, pertenece al orden técnico de las ideas financieras o por el contrario, al orden teórico y científico de estas mismas ideas ?.

En el primer caso la parafiscalidad, expresaría la situación financiera resultante de la aplicación de nuevos modos de percepción de los ingresos públicos. Es decir que ella sería el resultado de nuevos artificios y expedientes técnicos utilizados por el legislador fiscal con el único fin de acrecer las fuentes de ingresos (siempre por los impuestos), quedando siempre la dificultad de sobrepasar los límites de los impuestos clásicos.

En ese caso, a decir verdad, ella no haría nacer ningún interés teórico nuevo por la ciencia financiera. Eso conduciría a encarar la parafiscalidad según el punto de vista teórico tradicional de la fiscalidad. La esencia de esta no se modificaría. Habría a lo sumo, un progreso en el arte de aplicar las cargas fiscales y el aporte de un gran número de nuevas pruebas para apoyar principios de la multiplicidad y de la especialización de los impuestos, principios siempre actuales en la estructura capitalista y democrática de la sociedad política moderna.

Pero se podría dudar seriamente de este progreso si se quisiese demostrar que tal principio de arte fiscal es tanto más verdadero y sano cuando se traduce por una multiplicidad creciente y una especialización siempre más marcada, en razón del aumento incesante de los ingresos públicos y al mismo tiempo de la presión fiscal. Existiendo sobre todo, tendencias generales siempre más acentuadas- en la práctica y en la teoría- a la multiplicación del número de impuestos en muchos países, sería fácil concluir de eso, que la parafiscalidad contribuye a acentuar la regresión del arte fiscal. Para llegar a un segundo orden de ideas, es decir, al punto de vista teórico y científico, se debería descubrir en la parafiscalidad, caracteres nuevos relativos a los elementos constitutivos de la materia imponible. Tales elementos constitutivos deberían revelar otra fuente como carácter original del impuesto; y las causas deberían ser buscadas en un nuevo fin y en cambios de la estructura y de la vida del Estado moderno.

De la misma manera, se debería admitir, además de los efectos cuantitativos, una diversidad de efectos cualitativos, principalmente en las relaciones de la teoría de la presión fiscal con aquella más grande de los efectos inmediatos y mediatos, de la incidencia y de la repercusión de las contribuciones públicas.

Sería suficiente considerar el nuevo producto de la fiscalidad desde este punto de vista, es decir, de buscar las consecuencias económicas de la parafiscalidad, para poder abrir un nuevo capítulo de la ciencia financiera en el cual, los resultados de la teoría diferirían notablemente de aquellos de las finanzas clásicas.

Pero no es el único objetivo de tal estudio; no se obtendría ningún resultado si no se tratase primeramente, de descubrir la existencia de causas profundas de-

terminantes de una diversidad de sustancia del impuesto parafiscal. (1)

El estudio de la parafiscalidad no debe consistir en una discusión sobre los elementos externos de la nueva materia. Estos, por el contrario, deben servir para dirigir la atención sobre el factor social e histórico que los ha producido. Luego, sobre la base de búsquedas profundas y de transformaciones extendidas, de la vida social y del Estado, con innovaciones posibles concernientes a la práctica de los ordenamientos financieros, será posible llegar a nuevos principios relativos a los ingresos públicos, por lo menos en la parte en que estos dependen de aquellos.

El conjunto, desde el punto de vista teórico, no requiere más que la sola búsqueda de diversas calidades de principios que es posible deducir de esta parte de la ciencia financiera. Ningún problema financiero es de esencia teórica. El hecho de haber admitido este punto de vista ("La fórmula financiera" en Archivo Financiero-Vol. I-1950) nos hace ver el error de aquellos que en las perspectivas clásicas de las Finanzas Públicas, no han visto otra cosa que las deducciones lógicas extraídas de principios absolutos, en lugar de ver allí, problemas prácticos. Pero hay problemas prácticos en los cuales las variaciones de cantidad se reflejan en variaciones cualitativas que se resuelven en principios teóricos.

(1) Fue llevado a tal consideración hace doce años cuando emprendí el estudio de la parafiscalidad en una perspectiva ajena a la revisión de los principios. Otros tratan de hacerlo hoy, dejando ver que ignoran mis estudios publicados y difundidos en revistas internacionales y de lengua francesa. En mi concepto, la práctica financiera no había hasta entonces adoptado este término de "parafiscalidad". Pero es cierto también que en este término el fenómeno no está identificado más que parcialmente y del exterior, por más que puede sin embargo suscitar, con gran eficacia práctica, nuevos objetos de averiguación y permitir considerarlos sobre un plano más elevado.

He publicado por consiguiente en 1938: "Aspetti corporativi delle finanze degli enti amministrativi istituzionali" en el Archivo di Studi Corporativi, Vol. IX. 4.º- pp. 420-450; y esta misma obra fue reeditada en la Revue Internationale des Sciences Administratives (del Institut International des Sciences Administratives de Bruselas) N.º 1, 1939-pp. 7-32. en el texto original italiano, seguido de un amplio resumen francés. En 1943, habiendo profundizado y ensanchado la búsqueda, publiqué sobre el mismo problema un volumen: "Le finanze degli enti pubblici non territoriali" (Padova-Cedam pp. 160). La misma Revista de Bruselas (N.º 1-pp. 153-155) (para no citar otras revistas) publicó en 1949, un amplio resumen titulado "Theorie financiere des institutions autonomes".

Para los investigadores franceses en particular, agregó que a este segundo trabajo le otorgo un gran valor- como primer material precioso de documentación y experiencia- en el informe Jacquier para la Comisión de Finanzas de la Cámara Francesa: "Le probleme des offices et établissements autonomes", publicado en el Supplement au Bulletin Quotidien, N.º 86 del 12 de abril de 1943. Sucesivamente aparecieron: el estudio de J.G. Mérigot "Eléments d'une théorie de la parafiscalité" en la presente Revista, 1949, N.º 2, pp. 134-150 y N.º 3, pp. 302-324, y el breve estudio de la Dirección General de Precios y Control Económico: "La parafiscalité" en Statistique et Etudes Financieres- N.º 14- febrero de 1950. El estudio de Mérigot no aporta ninguna contribución doctrinaria. Es lamentable que su autor no haya extraído conclusiones teóricas de un estudio técnico además incompleto. El breve estudio de la Dirección Gral. de Precios y Control Económico, aporta informaciones más útiles en cuanto a los elementos constitutivos de la materia de la parafiscalidad. Se lee en el prefacio la afirmación no controlada de que "la noción de parafiscalidad parece aún ignorada por la doctrina. Ningún estudio sistemático de esta importante materia ha sido efectuado hasta el presente y su definición aún no se ha dado".

I.- Primeras contribuciones a la teoría clásica del impuesto, frente al fenómeno de la parafiscalidad.

La estructura histórica y compleja del Estado moderno determina más de un principio de imposición, cada uno correspondiendo a una categoría fiscal concreta. Lo que quiere decir que la variable independiente no es este principio de imposición u otro. Sucede por el contrario, que el nacimiento de nuevas necesidades o la trasformación de aquellas que existen ya, o a veces también su desenvolvimiento, determinan la transformación de la estructura general o de la constitución social, administrativa y política del Estado: de donde se deducen nuevas formas de impuestos cuyo estudio revelará su carácter diferente por relación a aquél que se conocía ya por situaciones históricas análogas.

Naturalmente para que el estudio científico tenga en cuenta estas nuevas formas fiscales, conviene que los trastornos operados sean notables y sensibles. En efecto, en la historia de los ordenamientos financieros y en aquella de su estudio doctrinal, no faltan formas esporádicas de impuestos con caracteres similares, o de resultados idénticos a aquellos que, en la práctica, se califican de parafiscales. Por relación a ellos sin embargo, y por razones dichas, se había permanecido bajo la dirección de las teorías concernientes al fenómeno principal. Tal es en suma, para la materia que nos ocupa, el origen y la categoría de algunas figuras hasta ahora marginales a la ciencia fiscal, consideradas como impuestos y contribuciones especiales. Por lo tanto, el resultado del examen histórico deberá ser el siguiente: la naturaleza y las formas de los impuestos son determinados por la naturaleza de las necesidades públicas, pero la historia frente a esas necesidades, hace surgir nuevos principios reformadores o de calificación diferente, cuando los principios tradicionales han adquirido una posición predominante.

La teoría general de las finanzas públicas, fundada exclusivamente sobre el principio económico de la imposición, no logra ver sin embargo, hasta que punto resalta una distinción entre una finanza tradicional (fiscal) y una nueva categoría financiera (parafiscal) superpuesta a la primera. Además en virtud de la misma teoría, cada proceso coactivo o cada forma de obligación aplicadas por el Estado al haber de los contribuyentes, se vuelve un tipo de impuesto que extiende el objeto de las finanzas públicas. De donde se saca en consecuencia que en todos los casos de recursos que la práctica contable cotidiana llama con el término de "recursos parafiscales" (como es particularmente el caso de Francia a partir del Inventario Schuman), se tiende a descubrir un nuevo impuesto. El error teórico que resulta de esta generalización de la naturaleza del impuesto es muy grave.

Es sobre todo el caso concerniente a una parte de ciertas cargas obligatorias relegadas a finalidades de seguridad social, cuando ésta parte de las cargas es percibida obligatoriamente, por diversas especies de seguros sociales regladas de tal manera que las prestaciones sean medidas por las cotizaciones individuales que vierten los contribuyentes. Sin embargo, en la teoría clásica el impuesto es tal que, al dominar cierta técnica y cierto formalismo, no se logra disociar lo que debería ser correctamente considerado como entrando en la esfera de las relaciones económicas privadas, aún con reglamento obligatorio impuesto por el Estado.

La teoría de la parafiscalidad se vuelve distinta a la teoría propia del impuesto clásico, a condición de que el principio de justicia (admitido por todos los sabios como tesis de las finanzas públicas) sean diferentes según que uno hable de la contribución fiscal (política y administrativa) o de la contribución parafis-cal que es social y económica. Pero se nota que la teoría clásica reconoce un único principio: el de "do ut des" y el de "facio ut facias".

Tal principio es presentado en una multiplicidad y una variedad de formas, don de aparecen a menudo, características ideológicas diferentes; estas últimas tienen de todas maneras, una unidad metodológica dada justamente por lo que se llama la ley natural corriente y el punto de llegada de la búsqueda hedonística en la concepción dominante y sin embargo, racional de la ciencia financiera, principalmente desde Sax. Por el contrario, la teoría de la fiscalidad no puede acomodarse a este principio. Lo que hay de curioso, es que la teoría fundada sobre un principio semejante, pueda ahora formar una base de explicación de la parafiscalidad. A la inversa, durante más de un siglo y medio, se ha estado en posiciones inexactas, según las cuales es posible explicar la imposición económica por el principio económico, pero jamás la imposición política, porque tal es la calidad de las imposiciones fiscales. Se apercibe ahora, la falta de sentido de la teoría de la presión fiscal por causa de un impuesto económico supuesto. Nosotros reconocemos el interés, aún práctico, de los estudios teóricos sobre la presión fiscal; pero este se ha producido y se produce todavía, porque, justamente, los impuestos que se toman en consideración, no han sido jamás percibidos según el principio económico (el cual, a consecuencia de una teoría célebre, conduce al principio hedonístico).

Todo esto pone en evidencia, la imposibilidad de distinguir, en el terreno práctico, los casos reales y propios de la parafiscalidad. Sin embargo, esta mera de ver refuerza la idea de la existencia de un concepto de parafiscalidad y aporta, además, la prueba de la gran importancia del estudio científico que se ha hecho sobre ella y de lo que aún queda por hacer. Además, la parafiscalidad presenta problemas nuevos, aún en otros dominios además del financiero: psicología, moral, puntos de vista jurídicos respecto de los contribuyentes y sus relaciones con el Estado, problemas que hasta el presente la teoría clásica ha presentado de una manera diferente.

II.- El punto histórico-crítico del nacimiento de la parafiscalidad.

El pasaje de las funciones tradicionales, esencialmente de naturaleza política, a las funciones nuevas, económicas y sociales del Estado moderno, ha revelado los obstáculos encontrados por la imposición tal como ella se comprende en la teoría más moderna y más evolucionada (y continuará siendo, como algunas instituciones importantes del pasado que se comportaron como ellas lo han hecho hasta el presente), para pasar a otra categoría fiscal, es decir, a la imposición parafiscal, que se agrega a la primera.

Cada Estado debe proveer por lo menos, a su propia organización, a su propia seguridad externa e imponer una disciplina interna a sus miembros. El Estado no puede derogar la prosecución de tales fines que pueden ser calificados de fines políticos en el sentido estricto.

Hoy justamente, el Estado moderno, en función del cual se ha desenvuelto la teoría científica de las finanzas, es el Estado que ha perseguido tales fines, que tiene tales necesidades, casi exclusivamente políticas (en el sentido ya indicado). El campo de las necesidades colectivas, económicas y sociales, se ha agrandado desde hace 10 años hasta el punto ya anotado, que marca las condiciones necesarias para delimitar en la práctica financiera un nuevo grupo de actividades para los presupuestos y los ingresos públicos. Tal campo además, ha aparecido muy variado y variable con relación a la actividad pública donde estas necesidades pueden formar el objeto. Pero es necesario precisar la idea sobre períodos históricos, relativamente largos y por circunscripciones territoriales suficientemente vastos, para poder sacar conclusiones generales. Para notar sin embargo, que esto mismo demues

tra el carácter no esencial de tal clase de necesidades colectivas consideradas como públicas. Y esto constituye un carácter que se refleja en la elección del principio director, o bien en la identificación de la naturaleza del impuesto al cual se le pedirán los recursos para satisfacer estas necesidades.

Históricamente entonces, se ha formado una finanza fundamental y una finanza complementaria. Es necesario decir sin embargo, que el concepto de complementariedad, se aplica a los dos aspectos del fenómeno financiero, es decir, a los gastos y a los ingresos públicos y no simplemente a los ingresos fiscales. Sólomente el tomar, en consideración (erróneamente) el aspecto técnico y formal del fenómeno ha podido conducir a conclusiones erróneas (todos los elementos de teoría de Mérirot conducen a este error de juicio). La primera forma de Finanza es propiamente y exclusivamente, la del Estado y las colectividades territoriales menores; la segunda puede ser la del Estado y de aquellas colectividades menores, pero está dirigida a determinar un número creciente de finanzas especiales, refiriéndose a organismos públicos no territoriales o a instituciones autónomas.

Lo que venimos de decir sobre el plan histórico, nos permite considerar bajo una luz más exacta, la parafiscalidad que es un problema histórico esencial y que levanta problemas particulares de la ciencia financiera: el problema de la presión fiscal y de otros problemas de efectos económicos, de la traslación, de la incidencia, y de la difusión de los impuestos, a los cuales convendrá agregar el problema económico-social de la redistribución.

Relativamente a tales problemas y otros a los cuales hemos ya hecho alusión, parece que la práctica financiera ha puesto su atención sobre la diversidad de sustancias de la parafiscalidad, aunque subsiste su afinidad con la materia tradicional de los recursos del presupuesto. Si se hubiera ido por el contrario, a clasificar la parafiscalidad entre los problemas técnicos, todo el problema todavía marginal sería hoy, a tal punto que no se prestaría atención a la importancia y al interés práctico de los reagrupamientos, inventarios y estadísticos. La noción de parafiscalidad, se definió a la luz de la noción de fiscalidad.

En el tiempo de Augusto, el Fiscus era el tesoro militar, es decir que representaba las arcas del Estado donde afluían todas las rentas de las provincias administradas por su gobierno. Más tarde Augusto mismo, llamó Fiscus al tesoro administrado directamente por él. En el siglo IV, constituyó la expresión del Estado, que pretende, al decir de los historiadores, una multiplicidad de cargas (impuestos personales y reales) sin que el contribuyente pueda en efecto, defenderse (ver el Código Teodosiano 10-1: De jure fisci).

Fiscalis es el nombre que se nota en cada línea, en todos los escritos post-clásicos y de la época de Justiniano: en particular en las constituciones del Bajo Imperio y en el Código teodosiano. Es superfluo recordar que el Fisco, formaba un ser jurídico en oposición a los particulares, siempre en una posición de prioridad. Las fuentes o recursos, ponen de relieve con una continuidad creciente esta prioridad que significa superioridad del fisco sobre las personas privadas.

El término "Fiscus" era empleado para indicar, la masa de cargas fiscales; y "tribuere" expresa al carácter unilateral de las cargas, particularmente típica de la naturaleza de los fines fiscales considerados desde el punto de vista pasivo, es decir bajo un ángulo político. Toda esta es la expresión más elevada de la función política del fisco. Esta función se desempeñaba antes como ahora, a través de las cargas del ejercicio y de todos los otros servicios públicos que forman la razón de ser del Estado.

Hoy, el contribuyente se defiende contra las pretensiones del fisco, por lo menos para obtener que la administración financiera no pretenda más de lo que prevé la ley. Deducimos que este modo de ejercicio de la ley fiscal, fué poco más o menos, el mismo que el de la época histórica precedente de la cual hemos ya hablado. Si bien, los dichos por los historiadores según los cuales, el contribuyente no podía en los hechos, defenderse contra el fisco, corresponden a la concepción actual del impuesto obligatio ex lege expresando la manifestación de la voluntad unilateral del Estado, manifestaba en una pretensión que tenía únicamente una justificación política. En efecto, era a título puramente político que los ingresos fiscales entraban en el Fiscus: la política como expresión del poder romano.

La finalidad social y moral aparece bastante tardíamente, pero durante mucho tiempo no constituyó más que un correctivo de las ideas políticas de las cuales hemos ya hablado. En la época moderna, esta nueva significación de la política, enriqueciéndose todos los días más de ideas y de formas morales, constituyen el único medio de afrontar y de resolver los problemas de las necesidades colectivas, calificadas de civiles y que se agregan a las necesidades primordiales que reposan, sobre la fuerza.

Veremos aún mejor, que la parafiscalidad, formará muy pronto, el terreno mejor preparado y más conveniente, en el cual crece la ley moral del impuesto (y de la política en lo que ella tiene de común con la fiscalidad). Pero, mientras que las necesidades públicas permanezcan encarnadas en la política, son siempre los recursos del fisco los que sirven para satisfacer estas nuevas necesidades. En suma, se debe convenir que, son también el sentido y el contenido de la política y de las necesidades propias del Estado, las que encontramos aumentadas en el Estado moderno. De ello resulta que los fines generales a los cuales el impuesto se destina (y, de ahí, el concepto de la fiscalidad) se extiende hasta alcanzar límites infranqueables de la presión fiscal (para el uso de los impuestos tradicionales).

Sabemos ya, que tal situación histórica, no se determina simplemente por problemas de cantidad sino también por razones de diferencia de sustancia y de calidad, en los fines y las necesidades colectivas. De todas maneras, ella ha tratado de formar, delimitar y consolidar, esta nueva orientación de las Finanzas por así decir, política y fiscal: el Estado tiende a reservar su propia administración directa y general y la indirecta de las colectividades territoriales menores, con las únicas funciones de más alto interés político: preparación militar de la nación, relaciones con el exterior, asuntos internos de policía, de justicia y de orden público, organización y vigilancia de las relaciones económicas, instrucción, dirección espiritual y cultural de la población.

Tales funciones, por su complejidad y su extensión creciente, dejan apenas a los gobiernos, la posibilidad de percibir y de reglamentar la persecución consiguiente de las nuevas necesidades de naturaleza típicamente económica y social además de lo que depende la nueva organización de las clases profesionales. Claro que, en vista de tales necesidades nuevas, el Estado, después de algunas decenas de años, ha buscado reducir siempre más su función propia a la de creación y reconocimiento de organismos destinados a dar satisfacción a estas necesidades. Esto quiere decir que el Estado crea, o según los casos, reconoce estos organismos como instituciones autónomas y fija las cargas y los límites de su acción financiera, que en cada caso debe ser coordinada con la acción propia y directa del Estado mismo y las colectividades territoriales menores que comparten con él la función administrativa, esencialmente política.

Y todo esto, da plenamente la razón a la descentralización que es una de las

características del Estado moderno más evolucionado; a los nuevos fines y a las nuevas funciones corresponden nuevos organismos públicos que ponen de relieve la naturaleza diferente de tales funciones y de las necesidades colectivas correspondientes, así como el carácter y las nociones diversas relativas a los presupuestos y a los recursos que las alimentan. Bajo tal ángulo lógico e histórico, la descentralización institucional es un medio por el cual el Estado moderno, más próximo de nosotros, resuelve el problema financiero de la extensión de los deberes sociales y económicos, está aparte de la esfera (política) de sus fines tradicionales. Esto solamente todavía puede justificar los sistemas y los métodos de las finanzas clásicas. En suma, la descentralización institucional es concebida y ejecutada por un motivo financiero. Y si tal desenvolvimiento (que, es necesario decirlo todavía aquí, no es producido por la arbitrariedad, sino que es resultado de la evolución histórica relativa a la estructura del Estado y a las necesidades públicas) viene a romper el principio formal de la unidad del presupuesto del Estado, tiende por el contrario a conservar y reforzar la unidad de las finanzas públicas. Este último principio es superior al primero y es el único, que cuenta desde el punto de vista científico.

En efecto, no puede ser posible de derogación por la voluntad de los gobiernos sin que sufra la armonía de todas las leyes económicas sociales y éticas de las finanzas públicas. Sin embargo, por la coordinación de los fines de las colectividades (territoriales o no) subordinados al fin supremo del Estado, lo que parece una pluralidad de colectividades, de fines, de actividades y de presupuestos financieros, encuentra su unidad en la síntesis.

III.- El punto crítico de la teoría.

En la parafiscalidad, se fundan dos funciones: una función política y una función social (esta última comprende la función económica. La primera es de origen propiamente étático, por cuanto es siempre en el Estado que se forjan los problemas nuevos o más urgentes que se han discutido y es por el Estado que son resueltos de la manera que se ha visto.

La segunda es de origen económico-social y tiene relaciones estrechas con las clases políticas que se limitan al mantenimiento de la carga del presupuesto de las cuales ellas se benefician, o por relación al cual se formará, para esas mismas clases, una comunidad de intereses (económicos, sociales o morales) en cuanto a las necesidades a satisfacer. Y esto constituye una categoría especial que proviene del sentimiento del contribuyente y el que se ajusta a los principios conocidos del impuesto; es también una manera de ser particular, que vuelve los impuestos parafiscales aptos para la extensión de las cargas y fines públicos relativos a las categorías económicas designadas y a las masas trabajadoras de la población.

Los dos principios separados, político y económico-social, se funden y servirán así para caracterizar el terreno de la parafiscalidad, que se vuelve la única alternativa histórica para la satisfacción de las necesidades, entrando en la esfera ya mencionada de los deberes y de los fines públicos. En los grandes movimientos sociales, justamente, conviene dejar una gran parte a lo imponderable, a esta separación casi misteriosa de una finanza nueva por un lado y la finanza tradicional por otro, a fin de poder comprenderlos y sacar de ellos, nuevas concepciones de vida que ejerzan una influencia profunda sobre la teoría. Aquél que quisiera deducir la parafiscalidad, no digo ya exclusivamente pero principalmente, de los principios del impuesto tradicional, desembocará en un fracaso seguro.

El punto crítico de la teoría es el punto crítico mismo de la historia por la que fluye esta nueva creación; y esta última es una cristalización debida a una presencia heterogénea que no existía primitivamente. Es en eso que reside la parafiscalidad. Es probable que a medida que el límite de la fiscalidad (la presión fiscal) estaba más cerca de ser traspasado, el fisco se sentía llevado a establecer nuevas formas de impuestos en los puntos de menos resistencia. De donde se ha podido deducir con una verosimilitud, aparente que uno se enfrentaba a nuevos impuestos técnicos simples, que reproducían la esencia clásica del impuesto, mezclado también con elementos sociológicos. Pero es natural que tal resistencia menor, en cuanto ella está fundada sobre motivos nuevos, tanto por la naturaleza; así como parcialmente, también por la entidad de los fines a atender y por la afectación a dar a las nuevas formas de los ingresos fiscales, constituya ya la condición suficiente de una nueva esencia o noción financiera. La mayor facilidad con la cual se estabiliza el impuesto parafiscal, en ese campo de fines y de necesidades públicas, no se explica simplemente por la transformación de los factores psicológicos (en el sentido en que uno puede hablar de ellos, como de su principal característica para los impuestos indirectos frente a los impuestos directos de la tradición fiscal), sino también y sobre todo por la aparición de un nuevo principio de justicia distributiva, diferente de aquel aplicable en el impuesto político y administrativo (que tiene por base la capacidad fiscal del contribuyente); se trata de esos motivos de justicia, por los cuales -en un estudio analítico de los aspectos particulares de la parafiscalidad en relación con el estudio de las consecuencias económicas de los impuestos - se llegará a demostrar que es una falta de sentido, aplicar los principios de la presión fiscal y los de los otros efectos económicos a la parafiscalidad (en el pleno sentido del término). Esto significa igualmente que la vocación psicológica de algunos impuestos, (en particular los impuestos indirectos) es diferente de la vocación de la parafiscalidad; nos toca poner las cosas en un orden más racional.

Por su naturaleza, la parafiscalidad es conforme a la ortodoxia económica del impuesto. Pero por sus efectos, no escapa de la presión fiscal, y o de otros efectos económicos, relativos al impuesto político y administrativo.

¿Por qué los críticos modernos se defienden del concepto del impuesto político? Es porque entienden trazar límites a la acción étática, cuando que esos límites, deberían ser provistos por el automatismo de las fuerzas económicas. Evidentemente, existen todos los principios anacrónicos abstractos e ideales del impuesto económico (y más particularmente del impuesto hedonístico). Sin embargo, ellos encuentran hoy el terreno histórico de su aplicación cuando se busca ante todo, traducirlos como los principios del beneficio y del interés, este último pudiendo de antemano, expresarse como un interés colectivo de grupo para grupos profesionales.

Para el que quiera ir al fondo de la actitud del estado moderno, en relación con la multiplicación de los organismos e instituciones autónomas y a la ramificación de nuevas fuerzas fiscales, el fenómeno difiere del que había sido concebido por los autores clásicos y neo-clásicos de las Finanzas. En verdad, los principios del impuesto tradicional que nosotros conocemos, son de origen intelectual, afirman un hedonismo que no se ha verificado jamás en la actividad pública dirigida por fines políticos y que no se verifica tampoco en el impuesto económico y social de tipo nuevo, donde sin embargo, podría adaptarse bien a situaciones concretas.

Sobre este punto, se concluyó diciendo que la teoría había ya identificado esas formaciones fiscales. Pero ellas eran entonces irreales puesto que se las relacionaba a un impuesto político que no podía ser calificado al mismo tiempo como impuesto económico.

Se reinvierten ahora las posiciones. Singularidad del proceso histórico doctrinal.

La imposición política, puede significar también una imposición o un sistema fiscal, -reunido de manera tal que, a más del fin de servir con criterios de repartición uniforme para estabilizar las cargas fiscales- se obtiene o espera obtener objetivos de género diferente, más o menos evidentes o declarados. Es decir, que se puede obtener la imposición que sobrepasa los fines administrativos del Estado para atender fines extra fiscales como son los que sirven para producir las modificaciones políticas, sociales y económicas.

Todo esto se admite y es inútil detenerse en ello. Conviene solamente subrayar que el impuesto político que comporta tales fines, reclama en cada caso, la aplicación de los principios a los cuales se ha llegado hasta ahora, en el estudio de las consecuencias económicas y de los otros aspectos diferentes de los impuestos.

Pero es más interesante notar que allí, donde se agranda más el campo de la parafiscalidad, es decir, allí donde los problemas sociales y económicos triunfan más en encontrar un dominio propio y distinto del dominio de las finanzas públicas, eliminando las más peligrosas confusiones instrumentales, más la imposición política se restringe en su función de carga pública; es decir, opera como impuesto administrativo.

IV.- Técnica formal y esencia de la parafiscalidad.

La técnica se dirige a las modalidades y a la forma del impuesto. En las modalidades se expresa la elección de los modos de aplicación de las cargas, tanto fiscales como parafiscales.

La técnica sugiere la idea de procesos mejor apropiados a circunstancias y a condiciones económicas y psicológicas dadas, y límites agregados a las formas y especies fiscales precedentes, para inventar nuevos impuestos y volver más fácil la aplicación de los impuestos ya existentes. La técnica es un arte político; y eso vale tanto para los impuestos fiscales como parafiscales. Mismos medios y mismas formas pueden ser valaderas para unos y otros.

A menudo, la técnica se confunde con los expedientes prácticos destinados a satisfacer mejor las exigencias financieras fiscales o parafiscales. Ella es entonces extrínsecamente formal. Para el estudio, la técnica es esencialmente descriptiva. Se entra así en parte en el formalismo. Pero cada formalismo tiene necesidad para subsistir, de condiciones definidas, estables, y nace más bien y se consolida por vía de cristalización como consecuencia de la estabilidad de las condiciones que lo han favorecido. Naturalmente, en tal perspectiva, debemos renunciar a considerar el aspecto técnico como un principio de teoría.

Cierto, nosotros nos estamos todavía en las condiciones estables y consolidadas, requeridas para retener la actual descripción de la parafiscalidad, expresión de formas que comprenden un contenido apto para realizar convenientemente los fines parafiscales. Lo que, por el contrario, como se ha dicho, parece limitado y consolidado, es la tendencia de la Finanza fiscal, en limitarse a fines de política estrecha bajo pena de caer en el colectivismo, fuente de confusión entre los problemas financieros y económicos; o bien entonces, en el colectivismo desaparece esta distinción entre actividad económica-privada o pública- y actividad financiera, porque el Estado, por sus propias necesidades confundidas con todas o casi todas las necesidades individuales, absorbe en su administración gigantesca, cada ejercicio y cada resultado de la actividad económica.

Elevar en principio un hecho de técnica que no es más que parcialmente (es decir como una piel cambiante) equivaldría a elevar, bajo el pretexto de ciencia, lo arbitrario en principio de aplicación de la naturaleza del ciudadano en tanto que contribuyente. Seguramente, entre otros, hay en el fenómeno de la parafiscalidad el hecho de que ella significa la solución de una crisis en el sentimiento del deber fiscal. Pero la técnica no es, y el formalismo no lo será, (cuando llegue al punto de cristalización) apto para producir este importante pasaje en la evolución de la sociedad política y en la historia del impuesto. El concepto de impuesto parafiscal, esencialmente diferente del impuesto fiscal, habrá podido, hasta entonces (al menos hasta la época reciente en que comenzamos a hablar) situarse en el formalismo técnico; pero el hecho que en la gran mayoría de casos fiscales, las colectividades descentralizadas tomen posición - y ahí mismo es perfectamente conforme y armónico con el cambio de estructura del Estado moderno más evolucionado- todo eso entonces, sirve para dar a la parafiscalidad su originalidad y conservarla en toda su novedad.

Por lo tanto, buscar el sentido, profundo de las causas que han hecho nacer las nuevas necesidades públicas y desenvolverse las series fiscales es buscar lo que les es propio, a fin de descubrir los principios nuevos y explicar con las reglas de la teoría científica, los hechos y fenómenos nuevos, o aparentemente tales, que han hasta entonces escapado a la búsqueda teórica. Y querer explicar una forma absolutamente nueva de la manifestación de las causas fiscales bajo el ángulo de la sola técnica fiscal, puede significar que se está tratando de no ver los cambios profundos producidos en la estructura, en la finalidad y en las cargas del Estado después de la primera guerra mundial y más todavía después de la segunda. Hay ahora, naturalmente una revolución social que no puede comprender el resultado de las nuevas condiciones que tienen por consecuencia un cambio de orientación de las finanzas públicas.

Todo eso, no puede ser explicado por la técnica financiera que queda en la superficie de la teoría. La ciencia financiera mira en parte hacia sus raíces para descubrir los motivos de la formación de nuevas ramificaciones de su tronco principal. El que se detiene sobre la técnica tiene enseguida la pretensión - que lo más a menudo es consecutiva del instinto de exageración del que comienza a escribir sobre temas nuevos con la idea de hacer teoría - de descender de la superficie al fondo de donde salen las raíces. Caer entonces fácilmente en el error grosero que consiste en ver cambios teóricos mismo allí, donde no se han producido nuevas condiciones para justificarlas, o errores o lagunas en la acción fiscal tradicional, que conserva por el contrario su parte fundamental de fines por los cuales se justifica la conservación de un conjunto de técnicas tradicionales.

CONCLUSION.-

Es necesario convencerse que es imposible injertar la parafiscalidad en el viejo tronco del impuesto político. Es necesario una renovación radical de las ideas y de los principios científicos para lograr explicar la nueva materia financiera.

La impotencia del impuesto político de sobrepasar ciertos límites históricos, de la presión fiscal, no se sitúa totalmente en la repugnancia de los hombres que deben soportarla, sino en el principio sobre el cual se aplica y se apoya tal imposición. Es el principio de la capacidad contributiva general (o global para cada

contribuyente, si ella resulta de una pluralidad de impuestos) que permite la redistribución de las riquezas por fuera de los límites fijados por el principio de la solidaridad y (en condiciones diferentes) por el principio altruista, refiriéndose a la composición de las categorías y grupos sociales o profesionales.

El que no logra hacerse una idea exclusivamente política del origen de la función del impuesto y de la fiscalidad, no puede llegar a explicar el fenómeno - en gran parte nuevo, aunque sea, conocido poco después - de la parafiscalidad como un problema teórico de fondo. Sin embargo, se ha llegado a descubrir que la parafiscalidad se sitúa fuera de la esencia propia del hecho político original, aunque como se ha explicado ya - proviene también de la naturaleza misma de los hechos y del fenómeno, pero que, saliendo, reviste caracteres y comporta fenómenos diferentes.

Hay un descubrimiento tal de contenido político en la imposición tradicional, que eso constituye en suma el título distinto del mérito teórico de la parafiscalidad, justamente porque ella tiene uno distinto. La parafiscalidad, y su novedad, es decir su carácter de imposición social y económica, reposan sobre la necesidad de hacer participar a ciertas funciones y a los organismos a quien esas funciones son confiadas, los miembros que tienen intereses comunes, económicos, morales y espirituales, excluyendo los otros miembros de la sociedad política general para los cuales, el peso de la imposición tradicional sería un obstáculo no sobrepasable. Siendo así, la imposición parafiscal tiene un toque de originalidad que no se confunde ni con la del impuesto político ni con la de la tasa.

La consideración de los fines diversos a los cuales tienen los reagrupamientos dados de los recursos fiscales, es suficiente para hacer comprender que una doctrina general del impuesto no es concebible. Mi obra: "La doctrina del tributo" (así como "I presupposti scientifici della finanza pubblica" que forman el sub-título, 1932) es ahora valedero en los límites impuestos por los impuestos tradicionales. Hasta ahora, no había logrado prestar suficiente atención al cambio de las instituciones o a su acrecentamiento dentro de los ordenamientos financieros para desgajar de ellos un examen del impuesto a un título diferente.

Lo que sé sin embargo, es que en 1938 fui el primero en penetrar en ese nuevo examen en la línea de los esquemas generales y a buscar después en 1943 en profundizar y a extender la búsqueda de las causas para llegar a una explicación que hasta ahora, se podía considerar como suficiente.

Con el ensayo presente, creo haber dado un paso notable adelante, con relación a las nuevas condiciones sobrevenidas, en el tiempo, en la transformación de las finanzas públicas. Es suficiente ahora, agregar que para un determinado número de puntos apenas esbozados o aún descuidados, yo envió al lector mis dos publicaciones de ese entonces. Sin embargo, quedan otros puntos que piden ser examinados y desenvueltos en otros estudios que podrán seguir.

Nota. La contribución de Morselli que dirige con autoridad el Archivo Finanziario, suscitará vivas controversias. Agradecemos al traductor el haberse ajustado estrictamente al texto original. Es necesario evitar a todo costo la deformación del pensamiento del autor en los pasajes que son difícilmente accesibles al lector francés.

Sin pronunciar la palabra, Morselli plantea el problema de los gastos de transferencia. Ellos caracterizan el sistema (extra-presupuestal en Francia) de la seguridad social. Muchos de nos tros especialistas recomiendan su integración en el presupuesto. ¿Pero si la parafiscalidad, es un fenómeno sui-géneris, no es necesario, al contrario, excluirla del presupuesto general, para integrar en la seguridad social todo el conjunto de las cargas sociales que se relacionan con los gastos de transferencia?. Habría tres presupuestos: político, social y económico (inversiones). Llevada al extremo, la teoría de Morselli conduciría además a la destrucción de la unidad presupuestal en contra de una pujante corriente que tiende, al contrario, a restablecerla.

H. Laufenburger

De la "Revue de Science et de Législation Financieres". París- Enero-Marzo-1951. pp. 84. (Texto original en francés).

(Corregido según la Fe de Erratas suministrada directamente por el autor del artículo).

MEDIDAS FISCALES

La política fiscal puede ser un instrumento eficaz para manejar los problemas que surjan de la presente situación de emergencia. Entre las principales preocupaciones actuales de las Repúblicas Americanas figuran la canalización de los re cursos hacia el esfuerzo de defensa y el fomento del desarrollo económico ade cuado. Estos objetivos requieren la expansión de los gastos en determinados secto - res estratégicos y la limitación del consumo civil de las inversiones no esencia les. Sin embargo, la medida en que se puede depender de cualquiera de uno de es - tos instrumentos fiscales - impuestos, gastos, subvenciones y préstamos - debe va riar de un país a otro de acuerdo con la naturaleza de sus respectivos sistemas impositivos, presupuestarios, de cuentas, de administración de la deuda y de su organización financiera.

Huelga decir que es especialmente importante que cuando exista fuertes presio nes inflacionarias los gastos gubernamentales deben encaminarse a la luz de sus posibles efectos inflacionarios. A objeto de asegurar la obtención de fondos ne - cesarios para fines de defensa y para el mantenimiento de programas de desarro - llo y otras actividades esenciales y evitar al mismo tiempo la acumulación de dé ficits puede ser necesario reducir o posponer los gastos correspondientes a fi - nes de menor urgencia e importancia.

Como norma de administración fiscal, es necesario disponer de datos adecuados sobre los diversos tipos de operaciones financieras gubernamentales, incluyendo, los de entidades o empresas gubernamentales o autónomas que lleven a cabo activi - dades de carácter comercial. Tales datos serán sumamente útiles para el análisis y control del impacto de las actividades públicas sobre los sectores privados de la economía.

En lo que se refiere a ingresos podría adoptarse un programa impositivo de e - mergencia. Hoy más que nunca resulta esencial que se emprenda una activa cam paña para mejorar los medios de hacer cumplir las leyes de impuestos. Además, el au - mento de los impuestos al consumo, a la producción, al comercio exterior, a las rentas y utilidades podría hacerse efectivo en relación con la emergencia.

Como la estructura impositiva de un país refleja en general las característi - cas básicas de su economía, los impuestos sobre su comercio exterior ocupan una posición relativamente importante en el cuadro de ingresos de la mayoría de las Repúblicas Americanas. Así pues, en países en los cuales los derechos arancela - rios constituyen una parte importante de los ingresos del Gobierno, y en los cu a les los impuestos son de carácter específico más bien que ad-valorem, los ingre - sos reales del Gobierno procedentes de estos impuestos en un período de precios en alza podrían ser reducidos, aumentándose así la dificultad de detener la infla ción. La reducción de la demanda total mediante el aumento de las recaudaciones de impuestos requiere, por lo tanto, que esta pérdida de ingresos por concepto de derechos arancelarios sea contrarrestada quizás por medio de un aumento de los de rechos específicos hasta que se alcancen los anteriores niveles relativos.

Otra fuente muy importante de ingresos adicionales en algunos países la cons - tituyen los impuestos sobre las exportaciones. En las actuales circunstancias, ta les derechos sobre las exportaciones tienen como fin la absorción de algunos de los efectos de las fluctuaciones de los precios extranjeros y la transferencia al Gobierno o, en algunos casos a los ahorros obligatorios de una parte de los in -

gresos incrementados provenientes de la exportación. Los aumentos en los precios de las exportaciones han sido tan elevados que no es probable que los impuestos sobre las mismas detengan con efectividad cualquier tendencia hacia un aumento del abasto. Los impuestos sobre las exportaciones son más manejables que las tarifas de importación en donde las leyes y convenios comerciales internacionales en vigor introducen un elemento de rigidez y de demora. Además, en la medida en que recaen en los exportadores las utilidades que merced al aumento de precio correspondiente a la emergencia reciben los productores, se da cumplimiento al principio de la imposición que atiende a la capacidad individual de pago, permitiendo así una adjudicación más equitativa del peso de los impuestos y disminuyendo la interferencia con las actividades productivas. Esto también es cierto en materia de aumento de impuestos sobre la renta y sobre las utilidades.

Estas diversas técnicas contribuirían al esfuerzo anti-inflacionario en la medida en que algunos de estos impuestos sobre las exportaciones o importaciones, tienden a absorber las utilidades inesperadas que reciben los exportadores o importadores por razón de los precios que reinan en la situación de escasez y en la medida que estas sumas sean retenidas de la corriente de ingresos.

Pueden establecerse o aumentarse ciertos impuestos sobre consumo y sobre la producción a fin de reducir los ingresos disponibles del público y reducir los gastos privados para consumos e inversiones no-esenciales.

En el campo de la administración de la deuda pública pueden utilizarse varias medidas para absorber el poder de compra en exceso en manos del público.

Del "Boletín del Banco Central de Reserva
del Perú."
Lima- Agosto de 1951- pp. 6

ESTADISTICAS DE LAS FINANZAS PUBLICAS:

LAS FUNCIONES DEL PRESUPUESTO DE

LOS GOBIERNOS CENTRALES ²

Preparado por los Funcionarios de la División Fiscal,
Departamento de Asuntos Económicos, Naciones Unidas.

Como resultado del desarrollo de las actividades gubernamentales en las dos últimas décadas, ha sido menester reexaminar y rectificar los instrumentos tradicionales de la administración pública. Nuevos instrumentos han sido perfeccionados para uso de los gobiernos centrales en el cumplimiento de sus crecientes funciones económicas. El presupuesto público es uno de los instrumentos tradicionales que ha sido sometido a nuevo examen. Se supone que el presupuesto ha de cumplir su finalidad permanente como exposición del estado financiero del gobierno. Además, es frecuente en nuestros días que el presupuesto sirva de base para la planificación económica, la estabilización económica y el desarrollo de los recursos. En gran parte, la discusión habida en los últimos años sobre el contenido y la administración del presupuesto refleja las numerosas finalidades para las cuales el presupuesto debe ahora servir. A menudo, esas finalidades entran en conflicto y el tipo de presupuesto que resulta útil para una de ellas puede no serlo para otra.

El presupuesto de un gobierno central debe satisfacer por lo menos tres propósitos:

- 1) Debe ser un instrumento de administración ejecutiva de los asuntos gubernamentales;
- 2) Debe ser un medio de control legislativo de los programas del gobierno;
- 3) Debe ser un instrumento para el desarrollo económico nacional. Quizá puedan calificarse de "tradicionales" a los dos primeros de estos propósitos. El tercero nace de la creciente autoridad de los gobiernos centrales en materia económica.

Administración del Poder Ejecutivo

Incumbe al Poder Ejecutivo la obligación de presentar el presupuesto. De este modo el presupuesto aparece como la expresión financiera del programa político y económico del gobierno. Como tal, debe indicar en la mejor forma posible, los cálculos de ingresos y gastos, los cuales, a su vez, deben estar basados en una previsión adecuada de las actividades económicas. La preparación de este presupuesto del Poder Ejecutivo requiere una oficina central de presupuesto, con autoridad para recoger datos de los distintos departamentos y reparticiones, con personal administrativo capaz de investigar el funcionamiento gubernamental, y personal de estadígrafos encargados de establecer las previsiones necesarias.

Un cálculo inadecuado de los ingresos y gastos públicos puede crear considerable confusión, cuyos efectos pueden gravitar sobre todo el sistema monetario. Puede conducir a déficits inesperados, para cubrir los cuales se necesite recurrir a préstamos que ocasionen inflación. O puede también motivar superávits inesperados los que, si hubieran sido previstos, hubieran hecho innecesarios los préstamos de monto considerable. El procedimiento que consiste en obtener el promedio de los ingresos registrados durante los cinco años precedentes, con el propósito de prever la renta pública en un período futuro determinado, resulta particularmente inadecuado en una economía muy desarrollada, y con frecuencia también poco ajustado a

² Documento de trabajo (655b) presentado al Segundo Congreso Interamericano de Estadística, Bogotá, Colombia, Enero 16-27, 1950.

la realidad en países cuyo sistema impositivo está basado en la producción de un número reducido de artículos.

La experiencia de muchos países indica que, si el presupuesto ha de servir como instrumento efectivo, su elaboración ha de ser continua y no una operación que se efectúa separadamente cada año. La oficina a cargo del presupuesto debe tener personal apto para examinar e integrar, día a día, las operaciones de los distintos organismos del Estado. La complejidad de un gobierno moderno no permite tomar en pocas semanas decisiones fundamentales en materia de presupuesto y de preparación de programas financieros. Para lograr mayor eficacia administrativa, es también menester que el presupuesto se encuentre vinculado estrechamente con las operaciones de los distintos organismos del Estado, para que exista una coordinación adecuada entre el presupuesto y la preparación de los programas.

Uno de los problemas de carácter semitécnico que se presentan en el control del presupuesto del Poder Ejecutivo consiste en el procedimiento que se ha de adoptar respecto de las actividades comerciales nacionales e internacionales. Debe agregarse que éste también puede ser un problema de control legislativo. Varios gobiernos han excluido por completo del presupuesto las operaciones de comercio internacional. Para justificar esta exclusión, se sostiene que este tipo de operaciones no se presta a la preparación de un presupuesto eficaz, que la amplitud de las operaciones no puede ser prevista con anticipación de un año o más, como se requiere comunmente en la preparación de los presupuestos y que, con la exclusión de este rubro, se logra mayor flexibilidad y, por lo tanto, mayor eficacia en las operaciones. (1) La exclusión de estas actividades puede resultar satisfactoria, siempre que se usen los mecanismos presupuestarios apropiados y que todas las operaciones financieras del gobierno queden claramente señaladas. Si tales operaciones se encuentran por completo fuera del alcance del control presupuestario, ni la administración por el Poder Ejecutivo ni el control por el Poder Legislativo pueden resultar completos.

Algunos países incluyen parcialmente en el presupuesto las actividades comerciales. En Francia, por ejemplo, las actividades comerciales -así como las de reconstrucción - figuran en el presupuesto sólo en cuanto al gobierno central contribuye a estimularlas. Generalmente, no consta en el presupuesto el superávit o déficit netos de estas actividades. En Gran Bretaña se ha adoptado un procedimiento mixto. Los gastos de dependencias como el Ministerio de Alimentación, que realizan operaciones de comercio internacional, están incluidos en las cuentas del Tesoro en cifras netas, pero las industrias nacionalizadas se encuentran por completo fuera del mecanismo del presupuesto. El Profesor J.R.Hicks ha recomendado, recientemente para Gran Bretaña que el presupuesto del gobierno central quede restringido a actividades que no se refieran al comercio internacional y que se prepare por separado un presupuesto general que abarque las actividades gubernamentales de toda índole. (2) En Suecia, se ha adoptado una técnica más avanzada. Las actividades comerciales tienen presupuestos separados, y el superávit o déficit netos que les corresponde se traslada a las cuentas del presupuesto principal. Des

(1) Ver "L'Adaptation de la Comptabilité Publique a la Fonction Economique de l'Etat" por Robert Jacomet, en III Openbare Financien, pp.36-56 (1948).

(2) The Problem of Budgetary Reform, por J.R.Hicks, Oxford, 1948.

de 1948 se usa un procedimiento similar en los Estados Unidos, donde las cifras netas correspondientes a las actividades comerciales se incluyen en la clasificación del presupuesto general. Las empresas del Estado presentan un tipo especial de presupuesto a la Oficina del Presupuesto, y por conducto de esta Oficina, al Congreso.

Hay muchas maneras lógicas de considerar la actividad comercial del gobierno. Lo más importante es asegurar que el método que se adopte permita apreciar la magnitud del programa financiero en su conjunto.

Las dificultades que se presentan para incluir las inversiones y las actividades comerciales en el presupuesto tradicional se ponen de manifiesto en el conflicto entre los métodos contables efectivo y por acumulación. Generalmente ha sido aplicado el método efectivo a las operaciones gubernamentales y con una finalidad bien definida. Sin embargo, no resulta aplicable a las actividades comerciales ni a las inversiones. Estas actividades se parecen más a los negocios privados y sus respectivos sistemas de contabilidad deben, lógicamente, adoptar las prácticas de contabilidad establecidas por las empresas privadas. Los pagos se registran, en ese caso, a medida que se reciben los artículos y los servicios, y los ingresos se registran en el momento en que se proveen los artículos y se prestan los servicios. Es posible, sin embargo, conservar un método acumulativo para registrar las actividades públicas e incluir el déficit o superávit totales en el presupuesto del gobierno. Este procedimiento no dañará la universalidad del presupuesto, aún cuando se apliquen a sus partidas componentes, diferentes métodos de contabilidad.

Control Legislativo

En un Estado democrático, son los parlamentarios los que determinan en definitiva los programas gubernamentales. La preparación del presupuesto ha sido y debe continuar siendo un proceso político. Si se requiere que el presupuesto represente adecuadamente las necesidades económicas y sociales de una nación, en conformidad con su estructura institucional propia, todos los que se encuentren afectados por los programas de ingresos y gastos del gobierno deben tener oportunidad de ser oídos y de ejercer su influencia sobre el parlamento cuando éste haya de tomar una decisión al respecto. Esto sólo puede hacerse eficazmente si el presupuesto expresa con claridad el carácter de los programas gubernamentales, y funcionamiento y sus finalidades. En esta etapa, el presupuesto no debe abarcar una multitud de detalles. El examen legislativo es de índole política, no administrativa. Lo que debe examinarse es el carácter del programa, es decir, lo que se ha cumplido y lo que se proyecta cumplir.

En el presupuesto que se presenta a la legislatura, los principios ortodoxos en materia presupuestaria - unidad y universalidad - resultan de la más grande importancia. (3) Debe haber una base uniforme para la clasificación de los datos. El presupuesto debe abarcar todas las actividades gubernamentales, sin tener en cuenta el agente por el cual estas actividades hayan de ser ejercidas, tales como organismos o departamentos, corporaciones o instituciones de depósito. A menos que se proceda de esta manera, ni la Dirección del Poder Ejecutivo ni el control del Poder Legislativo pueden resultar efectivos.

(3) Budgetary Methods in National and State Governments, por J. Wilner Sundelson New York State Tax Commission, Albany, 1938, pp. 47-54; 133-145. Cours de Finances Publiques a l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, por W. Baumgartner, 1948-49. Traité d'Economie et de Législation Financière. Budget et Trésor, por Henry Laufenburger, Recueil Sirey, París 1948, pp. 45-90.

Hay tres problemas referentes al control del Poder Legislativo que serán examinados en este documento. El primero es el control posterior a la aprobación del presupuesto. El segundo es el procedimiento que se ha de seguir para los programas de desarrollo económico que abarcan un período de varios años. El tercero es el problema de la claridad en la presentación del presupuesto.

El control posterior a la aprobación del presupuesto puede resultar complicado cuando los programas gubernamentales destinados a servir el bien público son administrados conjuntamente por varios organismos y departamentos. El Poder Legislativo puede preferir examinar estos programas analizándolos según sus finalidades. Pero después que el programa haya sido analizado, se votarán los fondos para una repartición en particular y estos fondos deben quedar sujetos a control. Se debe dar al Poder Legislativo la seguridad de que los gastos se encuentran dentro de los límites previstos por este poder. Esto significa, por cierto, que los fondos se destinan a reparticiones determinadas, con administradores determinados que son responsables por los gastos. Sea cual fuere la forma en que el presupuesto se presente, o el carácter del examen que el parlamento efectúe, la decisión final en materia de presupuesto debe referirse a reparticiones y departamentos, para que los administradores sean responsables de la aplicación de cada programa. El presupuesto debe estar preparado en forma tal que el control ulterior y la responsabilidad a que hemos hecho referencia puedan ejercerse de manera eficiente.

Un segundo problema que plantea el control legislativo se refiere a las obligaciones que abarcan varios años presupuestarios. El carácter estrictamente anual del presupuesto impide el examen o la autorización de obligaciones a largo plazo. Pero cuando los gobiernos inician programas de desarrollo económico, o aún en los casos en que efectúan trabajos públicos o ejecutan programas militares en forma tradicional, el período de doce meses resulta excesivamente corto para preparar el presupuesto en forma eficaz. Este problema adquiere particular importancia en los países que han adoptado la práctica de aprobar leyes de vigencia anual y de limitar al año fiscal la vigencia de los créditos respectivos.(4). En tales circunstancias, los planes que han sido adoptados previamente están expuestos a que su aplicación quede suspendida o dificultada por decisiones del Poder Legislativo en un período de sesiones ulterior.

En los países sudamericanos, los programas de desarrollo económico se encuentran generalmente fuera del presupuesto. Han sido designadas autoridades especiales encargadas de estos programas con poder para emitir títulos o recibir préstamos del banco central.(5). En el presupuesto del gobierno central pueden figurar ciertas contribuciones hechas a las autoridades que dirigen los programas de desarrollo económico, pero en su conjunto las operaciones dirigidas por esas autoridades no encuentran cabida dentro de los títulos generales del presupuesto.

(4) Ob.cit. por Roberto Jacomgt en L'Adaptation de la Comptabilité Publique a la Fonction Economique de l'Etat.

(5) Ver Economic Development in Selected Countries, Plans, Programmes and Agencies United Nations, Department of Economic Affairs, Lake Success, 1947.

Aun cuando los principios ortodoxos de la universalidad del presupuesto parecerían exigir que los programas de desarrollo económico estuvieran íntimamente vinculados con el presupuesto, muchos gobiernos prefieren aplicar, al parecer, otro criterio. Poco puede objetarse a los procedimientos que tienden a dar mayor flexibilidad mientras el Poder Legislativo sea informado de las consecuencias que los planes de desarrollo económico tengan para los presupuestos actuales y futuros. Es condición necesaria para que pueda haber una acción legislativa inteligente que se haga un análisis del programa total, de sus necesidades y su duración. Es importante saber si la autorización para invertir 100 millones de dólares este año requerirá autorizaciones ulteriores en los años siguientes que, en total, multipliquen varias veces esa cifra. No es necesario que se agregue a los rubros principales del presupuesto esta información sobre la aplicación de programas a largo plazo o sobre necesidades militares, aunque se las debe incluir en un apéndice del presupuesto.

En tercer término, la introducción de nuevos métodos en materia de presupuesto no debe significar una complicación del procedimiento presupuestario. Por el contrario, mediante la adopción de un proceso de simplificación debe obtenerse mayor claridad; en particular, un presupuesto breve, apropiadamente ilustrado con cuadros y gráficos con la intención de explicar los propósitos que sirve, puede ser el más adecuado para presentar a los legisladores y funcionarios. El funcionario encargado de la aplicación del programa comprenderá con más facilidad el propósito de su contribución personal en la aplicación de las distintas partes del presupuesto si puede examinar su programa en relación con el plan presupuestario en su totalidad.

Desarrollo económico

En los últimos años se ha prestado mucha atención a la relación existente entre el presupuesto del gobierno y el presupuesto de la nación, es decir, el sistema de contabilidad social que computa toda la renta y los gastos de la economía en su conjunto. (6). La importancia de esta relación proviene de las obligaciones del gobierno, ampliamente aceptadas en nuestros días, en materia de estabilización económica y desarrollo económico. No es posible cumplir estas obligaciones, si no se poseen datos económicos adecuados, tanto del sector público como del privado.

Es el gobierno central, por cierto, el que debe actuar en materia de estabilización económica y es el presupuesto del gobierno central el que debe reflejar el funcionamiento del control económico y contribuir al mismo. Pero aún en los países en que la técnica de preparación del presupuesto se encuentra altamente desarrollada, esto no significa que el desarrollo económico y la estabilización económica sean los únicos propósitos que debe perseguir el presupuesto. Hay en todas las naciones amplia posibilidad de mejorar las funciones tradicionales que cumple el presupuesto, es decir, la preparación de programas, el control del funcionamiento gubernamental por el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En algunos casos, estas finalidades pueden entrar en conflicto con los requisitos técnicos de un presupuesto destinado a fomentar el desarrollo económico. El Poder Ejecutivo, la autoridad administradora y el Poder Legislativo seguirán exigiendo un procedimiento eficaz para preparar el presupuesto en función de las obligaciones impor-

(6) Sobre estas relaciones, ver "The Government Budget and the Nation's Economic Budget", por Gerhard Colm, III Openbare Financien, pp.5-15 (1948).

tantes que deben cumplir. No se procura aquí dar la impresión de que el presupuesto moderno debe prepararse tan sólo, o principalmente, teniendo en cuenta su utilidad para el desarrollo económico o la estabilización económica nacionales. Sin embargo, considerando la creciente importancia que tienen los factores económicos en general en la preparación del presupuesto, estos problemas serán estudiados a continuación con algún detalle.

El presupuesto del gobierno central es, ciertamente, sólo una parte, aunque con frecuencia la más importante, de las finanzas públicas de un país. Los presupuestos provincial y municipal son los otros componentes y a ellos se debe aplicar también principios acertados en materia presupuestaria, coordinándolos con los principios aplicados al Presupuesto Nacional. Resulta particularmente útil establecer un año fiscal uniforme para todos los tipos de gobierno y un plazo simultáneo para cerrar las cuentas y presentar los cálculos. La adopción de una política presupuestaria integral evitará conflictos entre el presupuesto del gobierno central, por una parte y los presupuestos de los gobiernos provincial y municipal por la otra. Si el gobierno central sigue una política de estabilización, es muy importante que los otros gobiernos del país adopten una política fiscal que se oriente en igual sentido.

Hay ciertos problemas que se presentan en la preparación del presupuesto con propósitos de estabilización y desarrollo económicos. Algunos de esos problemas, son estos:

- 1) La relación entre las cuentas del presupuesto y las cuentas de la renta nacional;
- 2) la clasificación de los gastos y los ingresos dentro del presupuesto;
- 3) los cálculos relativos a un superávit o un déficit;
- 4) la manera de incluir los desembolsos de capital en el presupuesto; y
- 5) el problema de la coordinación de las distintas clases de cálculos.

Por definición, las cuentas de la renta social o nacional incluyen datos tanto de la economía pública como de la privada. Estos datos se contabilizan por sectores, en los cuales se pueden exponer por separado, por ejemplo, las actividades de las empresas productivas, de los intermediarios financieros, de los organismos de seguro social, de los consumidores últimos y todas las demás categorías.(7). Continuamente se perfeccionan los métodos de valoración y los funcionarios comprenden mejor la importancia de esta clase de información. Algunos países publican ahora, como documentos oficiales, cálculos anuales y a veces trimestrales de la producción y los gastos totales de la Nación.(8). Con estos datos es posible calcular, por lo menos en términos generales, la futura actividad económica y prever las relaciones que existirán entre los programas de gobierno y los capitales privados.

(7) Ver Measurement of National Income and the Construction of Social Accounts. In forme de la Subcomisión sobre Estadística de Renta Nacional del Comité de Expertos Estadígrafos de la Sociedad de las Naciones. Apéndice: Definition and Measurement of the National and Related Totals, por Richard Stone. Studies and Reports on Statistical Methods N° 7, United Nations, Ginebra, 1947. También, National Income Statistics, publicado por la Statistical Office of the United Nations, 1938-1947. Lake Success, 1948.

La Oficina de Estadística de las Naciones Unidas ha analizado los sistemas de cuentas sociales que se usan actualmente en cierto número de países. Los ha comparado con las recomendaciones del Informe de la Subcomisión de la Sociedad de las Naciones y está preparando propuestas para uniformar la práctica estadística en este terreno. También se encuentra preparando otras recomendaciones tomando en cuenta ciertas adquisiciones teóricas recientes.

(8) Sobre el uso de este método en Estados Unidos, ver Experience in the Use of So

En muchos países, la contabilidad de la renta nacional no se encuentra bien desarrollada y puede ser mejorada perfeccionando los datos que se necesitan para la planificación, mediante un procedimiento más eficaz de preparación del presupuesto del gobierno. En algunos países, la única posibilidad de valorar la utilidad económica está dada por la actividad oficial. Mediante la utilización y el mejoramiento de los datos que ofrece la contabilidad gubernamental, debe ser posible llegar a un conocimiento más completo del volumen y el tipo de actividad en el sector privado.

El segundo problema que se presenta cuando el presupuesto es utilizado como instrumento para el desarrollo y la estabilización económicos se refiere a la clasificación de los ingresos y gastos del gobierno. El presupuesto tradicional clasifica generalmente los gastos de acuerdo con los organismos y departamentos que administran los fondos. Desde el punto de vista del control de los poderes ejecutivo y legislativo, es ésta una solución razonable. Desgraciadamente, esta clasificación no proporciona los datos que se necesitan para la aplicación de programas de desarrollo y estabilización deben estar en condiciones de prever las consecuencias que los programas de gobierno puedan tener en el sector privado y estas consecuencias variarán de acuerdo con el tipo de gastos, que pueden ser gastos en artículos o servicios corrientes, pagos de transferencia, gastos para la adquisición de bienes de capital fijo ya producidos. Tampoco los ingresos del gobierno son todos de igual carácter. Por lo menos, es conveniente separar los impuestos directos (abonados por los tres elementos que participan en el proceso de la producción (9) de los indirectos, que se reflejan en los precios de los productos. El presupuesto debe proporcionar datos sobre el "carácter económico" de los ingresos y gastos del gobierno.

En un estudio de la influencia de las actividades gubernamentales sobre el sector privado, se deben incluir, cuando menos, los siguientes puntos:

<u>Egresos</u>	<u>Ingresos</u>
1.- Gastos comunes en artículos y servicios	8.- Impuestos directos personales
2.- Inversiones totales	9.- Impuestos directos de empresas
3.- Subvenciones	10.- Impuestos indirectos
4.- Transferencias al fondo de seguro social	11.- Contribuciones de empleadores y empleados al fondo de seguro social
5.- Transferencias netas a países extranjeros	12.- Superávit de empresas públicas
6.- Toda otra transferencia a cuentas privadas de ganancias y pérdidas	13.- Otros ingresos comunes
7.- Transferencias a cuentas de capital privadas	14.- Transferencias de cuentas de capital privadas.

Basándose en estas cuentas, es posible determinar el superávit o déficit sumando los ingresos y los egresos. En esta forma se podrá medir el aumento o disminución de la deuda del gobierno si se ha completado la contabilidad de las tran-

cial Accounting in Public Policy in the United States, por Gerhard Colm, International Association for Research in Income and Health, Cambridge, 1949. Sobre el procedimiento usado en Gran Bretaña y algunas sugerencias para mejorarlo, ver The Problem of Budgetary Reform, por J. R. Hicks, ya citado.

(9) Capital, trabajo y tierra.

sacciones de capital a que se refieren las líneas 7 y 14. Si se eliminan las líneas 7 y 14, estas cuentas indicarán también la influencia de la actividad gubernamental sobre la renta privada.

El principio de universalidad es tan importante para los ingresos como para los egresos. En las líneas 8,9, 10 y 11 se deben incluir todos los impuestos y derechos. Aun cuando los impuestos estén identificados y nunca estén incluidos en el fondo general, deben quedar incluidos aquí si se desea medir el efecto total de la actividad gubernamental.

Un tercer problema que se presenta en cuanto a la relación entre la contabilidad social y la contabilidad del presupuesto, consiste en la forma de calcular un superávit o un déficit. Frecuentemente existe diferencia entre el procedimiento contable que se usa por lo común, para determinar el superávit o déficit de un gobierno y el que puede ser llamado superávit o déficit económico. De acuerdo al concepto tradicional de superávit, se define a éste como el exceso de los ingresos del presupuesto en relación con los gastos. Ciertas partidas, como las que se refieren a la venta de bienes, pueden ser incluidas como ingresos. Los gastos pueden incluir la adquisición de títulos o de equipo de producción ya existente. Por otra parte pueden quedar excluidos los ingresos y gastos en materia de seguro social.

Para medir el efecto económico en la renta nacional, es menester cotejar los ingresos que se substraen de la renta privada y los egresos que se agregan a la renta privada. La consecuencia total que este saldo negativo pueda tener a corto plazo es tan importante en lo que se refiere a la inversión privada como en lo que se refiere al exceso en las exportaciones, ya que produce una renta privada, que no se deriva de la producción común de bienes y servicios destinados al consumo personal.

La División Fiscal del Departamento de Asuntos Económicos de las Naciones Unidas, en cooperación con la División de Estadística del Fondo Monetario Internacional, ha tratado de obtener de los distintos gobiernos datos anuales y mensuales, que permitan tener una idea general de los efectos de operaciones gubernamentales sobre la economía en su conjunto. Con esa finalidad, se preparó un cuestionario y se solicitó que se unificaran todas las cuentas pertenecientes al gobierno central y a sus distintos departamentos, oficinas, reparticiones, corporaciones y otras unidades. Sin embargo, en el caso de cuentas de las empresas de gobierno ocupadas principalmente en comprar o vender bienes o servicios, así como de las cuentas de los bancos oficiales, solamente se debe incluir en la cuenta unificada de ingresos y gastos el pago neto total resultante de la liquidación entre dichas empresas y bancos y el gobierno central. Queda entendido que han de quedar excluidos de los ingresos y egresos los resultados de las operaciones monetarias, como la emisión de moneda y el beneficio que se derivara de la depreciación de la moneda o la pérdida o causa de su valorización. También deben ser incluidos el producto de empréstitos y la redención de deudas. El saldo neto entre ingresos y egresos, obtenido en esa forma, debe proporcionar alguna indicación de lo que las transacciones financieras del gobierno agregan al total del circulante o restan del mismo. El cuestionario tiene otras columnas destinadas a obtener información sobre los cambios que se produzcan en el haber líquido del gobierno y en la deuda pública. A pesar de que esto puede proporcionar un panorama bastante completo del conjunto de las transacciones financieras del gobierno, para realizar análisis ulteriores sería menester introducir una distinción entre lo que se agregue a la renta privada y a las cuentas de capital privados y lo que se sustraiga de ambas.

La manera de incluir los desembolsos de capital presenta un cuarto y muy difícil problema en la preparación del presupuesto con propósitos de desarrollo y es-

tabilización económicos. Desde la guerra todos los gobiernos centrales han emprendido obras públicas y aplicado programas de desarrollo de los recursos naturales, sea cual fuere la medida en que esos gobiernos controlan directamente los recursos económicos dentro de sus jurisdicciones. Resulta obvio que esos programas deben estar incluidos dentro del presupuesto del gobierno y que el presupuesto debe quedar vinculado con esos planes de fomento de largo alcance. Un programa de desarrollo no debe estar necesariamente incluido dentro de la clasificación general del presupuesto, pero se le debe tratar como dato suplementario importante del presupuesto.

En la preparación del presupuesto es requisito indispensable que los desembolsos de capital se incluyan en la presentación del presupuesto y sean individualizados de alguna manera dentro del mismo. Esto es necesario para que se pueda establecer un control administrativo y político adecuado de esos programas e importante para que los ciudadanos comprendan el carácter de las actividades gubernamentales. Algunos gobiernos centrales, sobre todo los de los países escandinavos, han adoptado presupuestos de capitales, separando el presupuesto de trabajo de la aplicación de planes oficiales que se supone han de producir una renta anual, y registrando las diferencias correspondientes en el tratamiento de la depreciación y de la deuda. En Suecia, este tipo de presentación del presupuesto ha sido detalladamente estudiado, desde hace tiempo, por especialistas en administración pública, economistas y estadísticos, de lo cual ha resultado que las actividades gubernamentales se presenten en forma lógica y estrechamente vinculadas entre sí, lo que proporciona los datos necesarios para las dos clases de control y para la planificación y estabilización económicas. (10). Sin embargo, las naciones que carecen de experiencia previa en este modo de preparación del presupuesto y que tienen servicios inadecuados de estadística y contabilidad para efectuar los cálculos necesarios, pueden considerar, con razón, que un presupuesto tal resulta demasiado complejo para cumplir con sus finalidades. Por otra parte, las naciones con técnicas presupuestarias avanzadas pueden no estimar conveniente la adopción de un presupuesto de capital por temor de que resulte un instrumento poco flexible de estabilización económica. Tal será el caso si se intenta equilibrar el presupuesto de trabajo y utilizar sólo el sector de capital para contrarrestar las fluctuaciones en el volumen de la renta privada y el empleo.

En algunos países podrían contribuir a mejorar los procedimientos ciertas reformas en pequeña escala, como las reservas destinadas a obras públicas, que pueden ser aumentadas cuando se produzcan ingresos debidos a superávits inesperados.

Es posible, sin duda, dar un tratamiento lógico e inteligente a las inversiones de capital sin necesidad de tener en cuenta todos los requisitos técnicos que impone un presupuesto de capital. Un método efectivo de preparación del presupuesto debe poner en claro las siguientes características de las transacciones de capital:

1.- Sumas que serán invertidas y acumuladas durante el año presupuestario con las siguientes finalidades:

- a. Adquisición de haber ya existente (por ejemplo, bienes raíces).
- b. Adquisición de un haber de reciente formación.

2.- Sumas cuya inversión ha sido autorizada para años presupuestarios futuros.

(10) Ver "Sweden Public Finance Data," 1937-1950, Department of Economic Affairs, United Nations.

3.- Ingresos y egresos anticipados que se deriven de la evolución del capital.

4.- El plan de financiación correspondiente a los desembolsos de capital, es decir, si serán financiados con los ingresos comunes o mediante préstamos, y el plan de reembolso, si lo hubiere.

5.- El tratamiento que se proponga para la depreciación.

6.- La relación existente entre el programa propuesto y cualesquiera planes de desarrollo de largo alcance, de los cuales pudiera formar parte.

La condición mínima que se debe exigir es que los rubros de capital queden identificados como tales en la presentación del presupuesto, cualquiera que sea el tipo de presentación que se adopte.

En quinto término, deben considerarse las relaciones entre los cálculos presupuestarios y los que pueden ser usados para la estabilización y el fomento económicos. No puede prepararse ningún presupuesto, ya sea en lo que se refiere a los ingresos o a los egresos, sin un cálculo del volumen de la actividad económica. Los ingresos producidos por impuestos están en relación con el monto de la renta, la distribución de la renta y el volumen de las inversiones privadas. Ciertos tipos de programas de gastos en cualquier Estado moderno fluctuarán en relación inversa con el volumen de la actividad económica. Puede incluirse explícitamente en el presupuesto una previsión o cálculo de la actividad económica o puede éste determinar implícitamente los cálculos presupuestarios. Sin duda, es mejor hacer la previsión en forma explícita, para que los administradores y legisladores conozcan en forma clara que el presupuesto se funda en cálculos determinados.

Recientemente, el economista neerlandés Prof. Tinbergen ha estudiado la necesidad de utilizar un conjunto coordinado de cálculos para la preparación del presupuesto y para la planificación económica.(11). Surge aquí una dificultad, porque los funcionarios encargados del presupuesto están acostumbrados a manejar un ligero "margen de seguridad", es decir, una sobreestimación de los egresos y una subestimación de los ingresos. Pero en materia de planificación, resultan inadmisibles los errores voluntarios de previsión y probablemente puedan ser eliminados con sólo coordinar las tareas de previsión de los funcionarios encargados de la planificación con las tareas de los funcionarios encargados de la preparación del presupuesto.

Presupuesto de ejecución

En el estudio anterior, no se ha intentado informar detalladamente sobre una técnica aplicada desde hace poco en los Estados Unidos: El presupuesto de ejecución. Se explica esto, porque el presupuesto de ejecución, como se le concibe actualmente en los Estados Unidos, no tiene el propósito primario de servir de auxiliar en la planificación económica, en la estabilización, ni en el análisis de las consecuencias de las actividades gubernamentales sobre la economía privada. El presupuesto de ejecución, en cambio, tiene el propósito de proporcionar mejores instrumentos para la administración y de estimular un examen legislativo más eficaz de las actividades de las reparticiones y departamentos. No es posible hasta ahora informar sobre la eficacia de este método, ya que por primera vez ha entrado en aplicación durante el año fiscal que termina el 30 de junio de 1951.

Debe estudiarse el presupuesto de ejecución en relación con el sistema de cla -

(11) "Government Budget and Central Economic Plan" por J. Tinbergen, IV Openbare Financien, pp. 195-205 (1949).

sificación de egresos que se emplea en los Estados Unidos y teniendo en cuenta la terminología especializada que se usa para describir los distintos tipos de clasificaciones. La presentación más importante de los programas del gobierno central de los Estados Unidos se hace en forma de una clasificación "funcional" o por finalidades o categorías, usada a partir del presupuesto de 1948. (12) La clasificación "funcional" tal como el término es utilizado en los Estados Unidos, sólo esboza el carácter de los programas más importantes, sin tener en cuenta las reparticiones y departamentos. Por ejemplo, la clasificación "Bienestar Social, Salud y Seguridad", abarca los gastos de media docena de reparticiones y departamentos. La clasificación "funcional" facilita la comparación de las inversiones destinadas a programas importantes, por ejemplo, la comparación de agricultura con bienestar social. No existe una categoría separada para obras públicas. Los planes, de inversión de capital no tienen rubros especiales, sino que forman parte del total de la inversión funcional.

El presupuesto de ejecución se inicia en el organismo o departamento y centraliza después su atención en las distintas actividades en las que se ocupa cada organismo o departamento. En él se concede la mayor importancia al trabajo por efectuar, al cumplimiento del programa y al costo del programa, y se cree que ese procedimiento permitirá realizar economías. A partir del presupuesto que será presentado al Congreso en enero de 1950, cada repartición oficial enumerará sus programas o actividades. La enumeración de estas actividades se hará sobre la base de las obligaciones que contraigan las distintas dependencias del Estado durante el próximo año fiscal. Esta clasificación puede no coincidir con la estructura interna de la repartición respectiva. Por ejemplo, el Departamento del Interior con tiene, entre otros, una Oficina de Administración de Inmuebles y una Oficina de Reclamos. Estas pueden no aparecer como tales en el presupuesto de ejecución del Departamento respectivo. En cambio, puede enumerarse una actividad determinada, tal como "Conservación de las Tierras Federales" y dentro de ese rubro puede incluirse una parte de los gastos de la Oficina de Administración de Inmuebles y una parte de los gastos de la Oficina de Reclamos.

Se prevé también la posibilidad de que, para la preparación del presupuesto de ejecución, se solicite a cada repartición que detalle los proyectos de ampliación de capital. La Comisión de Organización de la Rama Ejecutiva del Gobierno (Comisión Hoover), que recomendó la adopción del presupuesto de ejecución, consideró que era necesario separar los desembolsos de capital para controlar las autorizaciones de contratos a largo plazo. Es menester insistir en que el presupuesto de ejecución no es, necesariamente, un presupuesto de capital. La separación de los rubros de capital se produce en la categoría de las reparticiones, y no cuando se hace la presentación del presupuesto principal. No relaciona los rubros de capital con los métodos de financiación (por ejemplo, impuestos contra empréstitos) y no ha sido proyectado para establecer reservas de depreciación para los desembolsos de capital de los departamentos y reparticiones.

Pueden ponerse ejemplos de presupuestos de ejecución con referencia a la organización que ha sido propuesta para el Servicio Forestal del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. (13)

(12) Ver "Budget Classification and Fiscal Planning" por Jesse V. Burkhead, VII Public Administration Review, pp. 228-235 (Otoño de 1947).

(13) "The Hoover Commission's Report" Nueva York, 1949 pp. 57-63.

- I. Bosques nacionales.
 - A. Protección y administración.
 - 1. Actividades generales de administración y custodia.
 - 2. Control de incendios forestales.
 - 3. Control de plagas y enfermedades producidas por insectos.
 - 4. -10.
 - B. Inversiones y mejoras de capital.
 - 1. Adquisición de tierras para bosques nacionales.
 - 2. - 6.
- II. Investigación forestal.
 - A. - C
- III. Trabajo en cooperación- Servicio forestal y usuarios privados de los bosques nacionales.
 - A. - B
- IV . Cooperación del Estado y de los particulares.
 - A. - B .

En esta forma de presentación queda omitida una multitud de detalles de servicios personales, detalles que no revelaban la naturaleza del trabajo cumplido por la repartición. Los títulos que se refieren a créditos serán reexaminados oportunamente, para coordinarlos con la índole de las actividades de la repartición. Una operación determinada estará financiada solamente por un crédito, o por parte de un crédito y no se destinarán a ella fondos de diferentes leyes votadas por el Congreso. Con este método, indudablemente, el control del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo sobre las operaciones de la repartición será más exacto. Se supone también que el presupuesto de ejecución estimulará la aplicación del análisis de los costos por unidad de trabajo efectuado y contribuirá a la mayor eficacia de las operaciones gubernamentales, (14). Es éste un proceso más bien complicado y probablemente inconveniente para países que están todavía formando funcionarios especializados en el presupuesto. Tampoco en los Estados Unidos este procedimiento ha sido aplicado desde hace mucho tiempo.

Como el presupuesto de ejecución no ha sido todavía experimentado, todo lo que se puede hacer a su respecto es proponer cierto número de preguntas:

1. ¿Enfocará el presupuesto de ejecución la atención legislativa sobre las líneas generales de los programas y la orientación en materia de gastos y evitará, que se disperse la atención en una multitud de detalles presupuestarios?
2. ¿pueden separarse las transacciones de capital en forma lógica sin caer en el presupuesto de capital?.
3. ¿permite el presupuesto de ejecución medir eficazmente el trabajo por efectuar y los costos por unidad de la actividad gubernamental?.

Lo que parece cierto es que el presupuesto de ejecución proporcionará un mejor

(14) Ver el Informe de la Fuerza de Trabajo sobre "Actividades Fiscales, Presupuestales y Contables" preparado por la Comisión de Organización de la Rama Ejecutiva del Gobierno, Washington 1949, p.75. También "Performance Budgeting for the Federal Government" por A.E. Buck, X Tax Review, 33-38 (Julio de 1949).

sistema de control para determinados planes y actividades. Esta manera de preparar el presupuesto para determinados programas puede resultar útil, en relación con las actividades de desarrollo, en cierto número de países. El presupuesto de ejecución permitirá también obtener datos sobre la inversión de capital hecha por el Gobierno, mejores que los que se obtenían hasta ahora en los Estados Unidos y que resultarán útiles para el análisis de la renta nacional.

Conclusión

El sistema del presupuesto presenta problemas administrativos, de contabilidad y estrictamente económicos. El analista económico tiene la tendencia a no tener en cuenta la función de control que cumple el presupuesto. El contador tiene la tendencia a no considerar la necesidad de un presupuesto que tenga sentido económico. Los técnicos en general se inclinan a olvidar el hecho de que el presupuesto es un plan político. Algunos axiomas antiguos, como el famoso principio de Vauban (que establece que el examen de los gastos debe efectuarse antes del examen de los ingresos), no pueden ya aceptarse sin reservas, particularmente en los casos en que las actividades dependen de la disponibilidad de divisas extranjeras. En la preparación del presupuesto se deben tener en cuenta los efectos inflacionistas o deflacionistas de los programas de gastos o ingresos del gobierno.

A medida que la economía se desarrolla y que se hacen más amplios los presupuestos, los métodos presupuestarios deben ser modernizados. El desarrollo económico exige una nueva forma de tratar los problemas de finanzas públicas, pero esta nueva forma de tratar los problemas, no puede ser exclusiva. En los sistemas de reformas presupuestarias se debe tener en cuenta las posibilidades de la administración y la disponibilidad en materia de técnicos en un país determinado. En consecuencia, siempre es importante apreciar la necesidad de introducir nuevos procedimientos para evitar un exceso de complicación. Ocurre que los procedimientos presupuestarios resultan a veces tan complicados que la modernización debe, en primer término, estar encaminada a simplificarlos para que pueda lograrse la clarificación.

En los países en los cuales el presupuesto es el único elemento estadístico conocido en materia económica, en los que es imposible ahora obtener información detallada sobre las actividades económicas privadas, una buena contabilidad pública resulta particularmente importante como punto de partida para crear una contabilidad social en el sentido moderno. Esto implica la necesidad de ir cumpliendo una serie de etapas, la primera de las cuales debe ser invariablemente la obtención de una información correcta sobre el estado de las finanzas públicas.

Si bien los principios económicos y contables deben proporcionar las líneas generales, la ejecución del presupuesto es siempre un problema de administración pública, el cual a su vez depende en gran parte de la estructura administrativa.

Apéndice sobre clasificación presupuestaria

En algunos casos, los gobiernos centrales pueden proporcionar un análisis razonable y extenso de las operaciones gubernamentales, clasificadas según su importancia respecto del análisis de la renta nacional. Las cuentas que se enumeran a continuación son similares a la clasificación empleada en Suecia y similares también a las sugeridas por el profesor J.R.Hicks:

I. Cuenta Corriente o de Renta Pública

Egresos

1. Egresos administrativos para bienes y servicios de consumo corriente.
2. Pagos de transferencia a cuentas co
rrientes:
 - a. Interés de la deuda pública
 - b. Pagos del seguro social
 - c. Pensiones
 - d. Otras transferencias
3. Subsidios precios.
4. Asignaciones por depreciación en in
versiones que no producen renta.
5. Superávit en cuenta corriente.

Ingresos

6. Renta producida por propiedades
7. Impuestos:
 - a. Directos
 1. Personalcs
 2. De corporaciones
 - b. Indirectos
8. Contribuciones de empleadores y empleados para el seguro social
9. Superávits o beneficios que arrojen las empresas públicas.
10. Otras rentas comunes.
11. Déficit de la cuenta corriente.

II. Cuentas de Capital

Egresos

11. Déficit de la cuenta corriente.
12. Inversión total (incluyendo man-
tenimiento y reparaciones)
13. Transferencias a cuentas de capital:
 - a. Adquisición de títulos, etc.
 - b. Adquisición de bienes raíces
 - c. Otras.
14. Amortización de la deuda pública, ex
cluyendo el pago de la deuda intra
gubernamental.
15. Anticipos y préstamos, excluyendo
los préstamos intragubernamenta-
les.
16. Aumento del haber líquido del go-
bierno.

Ingresos

5. Superávit de la cuenta corriente
17. Depreciación, como se establece en
a. gastos comunes de las empre -
sas públicas
b. gastos comunes (rubro 4)
18. Transferencias de las cuentas de
capital:
 - a. Tributos del capital
 - b. Productos de la venta de bie-
nes raíces
 - c. Otras.
19. Pagos de adelantos y préstamos,
excluyendo los pagos de présta
mos intragubernamentales.
20. Nuevos préstamos del exterior
(excluyendo préstamos intragu-
bernamentales).
21. Disminución del haber líquido
del gobierno.

Esta distinción entre cuenta corriente y de capital facilitará el examen de la influencia que ejerza el programa del gobierno. El déficit o supervávit en la uen
ta corriente proporcionará una buena indicación del grado en que el pasivo neto
del gobierno ha aumentado o disminuído durante el año presupuestario, ya que en
ninguno de los rubros incluidos en la cuenta corriente figura la adquisición de
nuevo haber. Este saldo representaría, por lo tanto, una valoración más o menos
adecuada del déficit presupuestario o del superávit propiamente tal.

La cuenta de capital está establecida de tal manera que los gastos totales y los ingresos totales siempre se compensan. Pone de manifiesto los egresos que es tán compensados por la adquisición de bienes raíces. La naturaleza de éstos es di ferente de los gastos comunes, ya que el aumento de la deuda está equilibrado o compensado por el aumento en el haber.

Muchos de los rubros incluidos en la tabla anterior no necesitan explicación especial. Sin embargo, puede requerir alguna explicación la depreciación de las inversiones que no producen renta. Por una parte, podría resultar algo inconveniente administrar inversiones que no produzcan renta como empresas públicas, ya que los métodos contables comerciales no se adaptan bien a esas empresas, tal como la construcción de caminos. Desde un punto de vista administrativo, la manera más eficaz sería tratar esas inversiones de capital en la misma forma que otros gastos civiles corrientes del gobierno. Por otra parte, desde el punto de vista del examen de la renta nacional sería muy conveniente incluir esas inversiones en los gastos de capital. En la contabilidad sueca se ha llegado a una solución complicada de este problema, que consiste en incluir en el presupuesto de capital to das las inversiones sin tener en cuenta su carácter, pero las inversiones en bienes raíces que no producen renta están incluidas en gastos generales, como sujetas a depreciación absoluta. Este método ha sido adoptado en la table anterior, en la cual la depreciación de las inversiones que no producen renta aparece como rubro 4 de los gastos comunes y también en la columna de ingresos de la cuenta ca pital como rubro 17.

Del "Journal of the Inter-American Statistical-
Institute". Setiembre de 1951. pp. 327.

LUCES Y SOMBRAS DE LA CONFERENCIA DE TORQUAY

F. Coppola D'Anna

Codirector de la Asociación de
Sociedades por Acciones Italianas

1.- La Conferencia de Torquay que se abrió el 28 de setiembre de 1950 y se ha clausurado oficialmente el 21 de abril de 1951 con la firma del Acta final de los trabajos y la preparación para la firma del "Protocolo de Torquay" no ha encontrado una prensa favorable durante los siete meses de su duración y probablemente continuará dando motivo de que se ocupen de ella durante mucho tiempo, a no ser que se presenten otros acontecimientos más clamorosos que absorban la atención pública mundial.

Por una y otra razón mucha gente no ha quedado satisfecha de lo que ha pasado en Torquay; de lo que se ha hecho y que no debiera haberse hecho; de lo que no se ha hecho y que, según la opinión general, debiera haberse hecho. Sin embargo, es fácilmente comprensible que, en una empresa en la que han tomado parte 39 países distintos, era poco menos que imposible que todas las aspiraciones y todos los intereses quedasen satisfechos al cien por cien. Los roces y las desilusiones son inevitables en el manejo de problemas tan delicados y complejos como los que se han encontrado las delegaciones reunidas en Torquay. Y esta especie de fatalidad había aumentado mucho haciéndose más gravosa por el hecho de sus circunstancias, que deben ser consideradas atentamente: la inmensa y compleja cantidad de asuntos que se han encomendado a la Conferencia de Torquay y las excesivas esperanzas que se abrigan en diversos ambientes sobre los resultados que habían de alcanzarse.

La Conferencia de Torquay, no ha sido, como muchos creen, una repetición de las celebradas anteriormente, en 1947 en Ginebra y en 1949 en Annecy. No ha sido, ante todo, solamente la tercera sesión de las negociaciones aduaneras plurilaterales iniciadas a su tiempo en Ginebra y continuadas después en Annecy.

En Torquay era necesario tomar una decisión sobre la prórroga del compromiso, asumido por las actuales partes que firmaron el Acuerdo General sobre las Tarifas y sobre el Comercio, de no retirar ni modificar las facilidades aduaneras concedidas en las precedentes negociaciones; compromiso que caducaba el 31 de diciembre de 1950 y que, con razón o sin ella, se quería que durase hasta el 31 de diciembre de 1953.

Ya hacía tiempo que estaba en curso, y estaba destinada a tener su epílogo en Torquay, la gran encuesta - eufemísticamente calificada como una simple consulta - sobre la legitimidad o no de las conocidas medidas restrictivas de las importaciones del área del dólar, que fueron adoptadas por el Reino Unido y por otros países del Commonwealth en vísperas de la desvalorización y que han sido mantenidas en vigor posteriormente, no obstante la completa inversión de la situación, producida en parte por la misma desvalorización, y en mucha mayor escala por la explosión de la guerra de Corea, con todas las consecuencias que la han acompañado.

En tercer lugar estaba a la vista la gran maniobra de la delegación de Benelux con el apoyo de las delegaciones, primero de Escandinavia, después de Alemania y Austria, y por último de las delegaciones del Canadá y de los Estados Unidos, para obtener que la técnica de las negociaciones, inicialmente adoptada en Ginebra y mantenida en vigor más tarde en Annecy y Torquay, fuese substancialmente cambiada

para dar lugar, a que los países de tarifas bajas, obtuviesen sin contrapartida, las reducciones que deseaban alcanzar de los países de tarifas elevadas.

Y por último se presentaba la cuestión fundamental que caracteriza la propia existencia y el modo de ser del Acuerdo General sobre las Tarifas y sobre el Comercio; cuyo Acuerdo, para el que lo ignore, descansa todavía en un protocolo de aplicación provisional, lo que le da una vida precaria capaz de frustrar en gran parte sus posibilidades de acción.

Esta última cuestión se ha presentado en Torquay bajo un aspecto poco claro - el de la creación de un Comité permanente y una secretaría - pero no por eso ha dejado de congestionar aun más la atmósfera en que se han desarrollado los trabajos.

2.- Como si todo esto no fuera bastante, las mismas negociaciones arancelarias hab sido proyectadas de forma que asumiesen, en Torquay, una amplitud y una complejidad incomparablemente mayores que las que caracterizaron las sesiones de An^{ne}cy y de Ginebra. En efecto, conviene recordar que, en la primera sesión las negociaciones tuvieron lugar entre los 23 países que tomaron parte en los trabajos de la Comisión preparatoria de la Conferencia de La Habana, cuyo objeto fué única^mente un intercambio de facilidades en los aranceles. En la segunda sesión, la de An^{ne}cy, las negociaciones han tenido también por objeto el intercambio de facilidades en los aranceles y se han desarrollado entre los países que ya habían puesto en vigor el Acuerdo de Ginebra, por una parte, y entre los países que se presentaban como aspirantes para entrar en el Acuerdo, por otra. También se han celebrado negociaciones entre países aspirantes, pero no entre los otros países que hemos mencionado anteriormente.

En Torquay, por el contrario, no sólo se han reunido un mayor número de países - 32 países que ya eran partes contratantes, el Uruguay que ha tomado parte en las negociaciones de An^{ne}cy y que aún no es parte contratante, y otros 6 países, que aspiran a entrar en el Acuerdo - sino que también se ha llegado a establecer, que podían tener lugar las negociaciones, no solamente entre los países que ya son partes contratantes y aquellos que todavía no forman parte del Acuerdo, y no sólo entre estos últimos, sino asimismo entre las antiguas partes contratantes, es decir entre los países que habían participado en las negociaciones de Ginebra o de An^{ne}cy.

Que significación tenía todo esto en relación con la amplitud de las negociaciones de Torquay, se deduce con facilidad comparando unas pocas cifras. Si en Torquay las negociaciones se hubiesen desarrollado en igual forma que en An^{ne}cy se habría alcanzado un máximo de 231 negociaciones, toda vez que este era el número de combinaciones binarias de los países - si se tiene en cuenta el hecho de que Bélgica, Holanda y Luxemburgo por una parte y Siria y Líbano por otra, proceden individualmente - mientras que en An^{ne}cy, el máximo teórico de combinaciones era de 245, y en Ginebra 190 solamente. Habiéndose, por el contrario convenido que se pudieran entablar negociaciones entre todos los países reunidos, sin distinción entre viejas y nuevas reclutaciones, el máximo teórico de negociaciones pasó de un golpe a 630.

Por lo demás esto no hubiera tenido importancia si, partiendo de asuntos completamente arbitrarios, no se hubiese querido añadir también la relación entre las negociaciones posibles, las negociaciones efectivamente iniciadas y aquellas que habían llegado a buen fin, dejando nacer la ilusoria esperanza de ver ultimados de 300 a 400 acuerdos arancelarios: lo que debía excluirse en absoluto por la sencii-

lla razón de que faltaba, en la mayor parte de los casos, toda materia para una negociación o para un acuerdo.

La excesiva amplitud del plano en que se colocaron las negociaciones aduaneras de Torquay, ya de por sí era, como se ha dicho, un "handicap" no indiferente para la Conferencia. Pero, en el momento práctico, el "handicap" ha resultado notablemente mayor debido al vencimiento, antes mencionado, del término fijado por el párrafo 1º del artículo XXVIII del Acuerdo General.

La experiencia demostrará probablemente, con las enseñanzas del tiempo, que se hubiera podido y se podría fácilmente prescindir de la consolidación de las listas por un período de tiempo determinado, toda vez que las dificultades y los riesgos, con que puede enfrentarse cualquier país que quiera retirar o modificar una facilitación aduanera ya plurilateralmente convenida, son de tal monta, que hacen sumamente improbable el uso extensivo de la facultad prevista en el artículo XXVIII, aún en ausencia del vínculo trienal que ha sido impuesto inicialmente y que ahora se pretende renovar por otro trienio. Esta no ha sido, ni es la opinión de los jefes del A.G.T.C. que han querido que se colocase una enmienda expresamente en el Protocolo de Torquay y harán todo lo posible por que tal enmienda obtenga los dos tercios de votos necesarios para que adquiera vigor. Pero hasta aquí nada de grave. El mal ha sido otro y es el siguiente: viéndose cerrar durante otro trienio las posibilidades de efectuar el retiro o las modificaciones, aún de una sola de las reducciones o de las consolidaciones aduaneras resultantes de las listas, casi todas las partes contratantes han sentido la necesidad de efectuar, sin más dilación, una cantidad de modificaciones o de retiros que, en otro caso, hubieran efectuado durante el trienio, en cuanto se les hubiese presentado la necesidad, o que probablemente no hubiera habido lugar a ello. Y dado que el procedimiento previsto para los retiros y las modificaciones de las concesiones arancelarias plurilaterales lleva anexas especiales negociaciones entre los países que inicialmente las han negociado, con la intervención de las otras partes contratantes que estén interesadas en el comercio del producto o de los productos objeto del arancel, se ha hecho necesaria otra serie bastante numerosa de negociaciones que han venido a sumarse, naturalmente, a todas las que ya hemos mencionado.

En realidad las negociaciones que han tenido por objeto los retiros o las modificaciones de concesiones arancelarias resultantes de las listas anexas al Acuerdo General o al Protocolo de Annecy han pesado sobre la Conferencia mucho más que su número y las dificultades que hubieran podido originar. En efecto, no solamente en muchos casos la existencia de este tipo de modificaciones ha impedido durante mucho tiempo la iniciación, o ha creado obstáculos al progreso, de las negociaciones para el intercambio de nuevas facilidades arancelarias, sino que la experiencia concreta que se formaba constituía para todas las delegaciones presentes en Torquay una grave amonestación respecto al alcance efectivo de los vínculos que cada país asume al conceder una facilitación arancelaria, y limitaba consiguientemente, con gran fuerza, la tendencia a efectuar nuevas concesiones.

Y añadamos que esta tendencia ya estaba muy frenada por otras razones. En efecto, las dos primeras sesiones de negociaciones ya habían agotado las concesiones que los diferentes países podían hacer sin llegar a comprometer sectores notables de sus respectivas economías. Por otra parte, bastaba que se perfilase una recesión por parte de los Estados Unidos de América, para reverdecer los acuerdos de las grandes depresiones y llamar la atención de los diversos gobier-

nos sobre los gravísimos riesgos a que se exponían reduciendo o vinculando los aranceles. Riesgos que se perfilaban más concretos y amenazadores de lo que fueron en el pasado tanto por la aproximación del vencimiento del período transitorio durante el cual está permitido mantener en vigor las restricciones cuantitativas, como a fines preventivos.

3.- Como se ve, la Conferencia de Torquay no tenía una misión fácil ni sencilla y eran muchas las circunstancias que concurrían a que su éxito final fuese extremadamente difícil de conseguir.

Pero no obstante, dejando de lado las esperanzas casi milagrosas que se habían concebido o hecho concebir arbitrariamente en algunos ambientes, los resultados, que la Conferencia ha alcanzado deben considerarse más que satisfactorios, en especial y principalmente en el campo de las concesiones aduaneras.

No obstante las dificultades que han impedido la realización de algunos de los acuerdos más deseados, como precisamente los que se creía que se ultimarían con los Estados Unidos de N.A. de una parte, y el Reino Unido y los principales países del área de la esterlina por otra, es un hecho que en Torquay se han ultimado 147 acuerdos que representan un número elevadísimo de reducciones y de vínculos arancelarios. El número de los acuerdos ultimados en Torquay resulta por tanto igual al de los alcanzados en 1949 en Annecy y deja muy atrás a los alcanzados en Ginebra en 1947 que fueron 123.

El mayor número de acuerdos los han ultimado, como era de esperar, Alemania, Austria y Turquía, que habiendo intervenido por primera vez en una sesión de negociaciones aduaneras multilaterales, tenían todavía intactas las respectivas tarifas, lo que les ofrecía amplias posibilidades de negociación. Por otra parte, debiendo obtener de las actuales partes contratantes del A.G.T.C. el consentimiento para su entrada en el Acuerdo General, dichos países tenían un interés especial en ultimar el mayor número de acuerdos, para asegurar la mayoría prescrita de los dos tercios.

Por las mismas razones ha ultimado un número excepcionalmente elevado de acuerdos la República de Filipinas y el Perú. Por otra parte, Corea que representaba al sexto país entre los que han tomado parte por primera vez en las negociaciones del A.G.T.C. se encuentra tras el "handicap" que le crean los acontecimientos que se desarrollan en su territorio y por tanto sólo ha podido ultimar un número de acuerdos bastante modesto.

Al juzgar el número de acuerdos ultimados por cada país es preciso tener presente la entidad del comercio exterior que es capaz de efectuar, la composición ~~mer~~ ceológica y la distribución geográfica de tal comercio, como asimismo la fisio- mía de sus tarifas aduaneras. En efecto, a veces acontece, y no raramente, que entre dos países partícipes a las Conferencias aduaneras del A.G.T.C. no existan casi intercambios comerciales, o que los que existen resulten completamente libres de aranceles por lo que no tienen necesidad de ellos, o carecen de toda posibilidad de un acuerdo arancelario. En los casos de esta índole, antes de ultimar el Acuerdo General sobre las Tarifas y sobre el Comercio, se intercambiaba la cláusula de la Nación más favorecida, con la cual se comprometía a aplicar a las respectivas mercancías, por una y otra parte, un tratamiento no menos favorable del aplicado a las de cualquier otra procedencia. Pero un pacto semejante se hace superfluo después de ultimar el Acuerdo General entre los países que a él participan, toda vez que el acuerdo se celebra precisamente con el cambio de la cláusula de la nación más favorecida, en la más amplia y libre acepción que jamás haya tenido, es decir en la forma ilimitada e incondicionada.

Volviendo, por tanto, a las negociaciones de Torquay, diremos que no sólo el número de los acuerdos ultimados ha resultado más que satisfactorio, sino que lo mismo puede decirse, con mayor razón, del número de concesiones arancelarias previstas en tales acuerdos y que después han sido reunidas por cada uno de los países en las llamadas listas consolidadas. Se calcula que las condiciones arancelarias resultantes de las listas anexas al Protocolo de Torquay y que representan la aportación de la reciente conferencia a la obra de la progresiva disminución de las barreras arancelarias, suman casi el doble de las que se convencionaron en Annecy.

Naturalmente, hay quien objeta que el número no corresponde a la importancia de las mismas concesiones, toda vez que las reducciones acordadas en Torquay han sido menos fuertes que las concedidas anteriormente en Annecy y en Ginebra. Pero una minuciosa comparación estadística aún no se ha realizado y no es fácil que se realice por un cúmulo de razones que sería largo exponer. Y aun admitiendo, hablando hipotéticamente, que la observación sea fundada, no por ello se deduce que las reducciones acordadas en Torquay tengan por este hecho menor valor que las acordadas en las precedentes sesiones. En efecto, se comprende que a medida que los márgenes de negociabilidad se restringen, por efecto de la intervención de las negociaciones, las reducciones que puedan concederse son cada vez más modestas. Pero es asimismo evidente que una pequeña reducción sobre un arancel que ya ha sido reducido anteriormente puede surtir una eficacia liberadora, comparativamente con el intercambio comercial, mucho más elevada de la que tenga una reducción de muchas apariencias efectuada sobre un arancel que tenga un amplio margen de negociabilidad.

4.- Como ya hemos tenido ocasión de decir, además del intercambio de nuevas concesiones arancelarias, las negociaciones que han tenido lugar en Torquay han debido ocuparse del arreglo de las controversias surgidas en el sector de las modificaciones o de los retiros de las concesiones ya en actuación, que varios países han creído necesarias para poder consentir la prórroga del término previsto en el primer párrafo del artículo XXVIII. Esta misión, en la práctica ha resultado muy compleja y más ardua de cuanto se pueda imaginar. Pero ello no ha impedido que las negociaciones alcanzasen un éxito lisonjero. Todas las posiciones que salieron a discusión han llegado a un acuerdo, evitando de esta forma que alguno de los países partícipes quedase expuesto a la aplicación de las "medidas de compensación" previstas en el mencionado artículo, medidas que en un principio son completamente justificadas y legítimas; pero, dada la imposibilidad de medir ni aun aproximadamente el valor de las concesiones retiradas o modificadas y el de las concesiones que a su vez se retiran o modifican a título de compensación, pueden fácilmente degenerar en represalias y minar el carácter de sólida colaboración que constituye la base del Acuerdo.

A nuestro entender este es el mayor éxito alcanzado en la conferencia de Torquay. Por el contrario, atribuimos menor importancia, en un sentido práctico, a las varias veces mencionada prórroga del plazo previsto en el art. XXVIII del Acuerdo, es decir a la prolongación, por otro trienio, del compromiso de no modificar o no retirar las vigentes concesiones arancelarias. En efecto, creemos, como ya hemos dicho anteriormente que las cautelas de procedimiento y los riesgos substanciales con que se ha rodeado, por el art. XXVIII del Acuerdo, la facultad de modificar o de retirar una facilitación arancelaria ya concedida, constituyen un medio válido para restringir a casos absolutamente excepcionales el recurso a tales medidas, aun en el caso de ausencia de cualquier vínculo explícito. Pero, sea cualquiera la opinión que cada uno se forme de este particular, siempre constituirá un éxito no indiferente de la Conferencia de Torquay el haber votado la mencionada enmienda que prácticamente

consolida por un trienio las listas anexas al Acuerdo y a los sucesivos protocolos, que en breve plazo se refundirán y se pondrán al día con los cambios acordados en Torquay. Dada la extensión sin precedentes que ya ha alcanzado en las tarifas de los países partícipes la cuota de los aranceles vinculados respecto al total de los previstos en cada una de las tarifas, la prórroga mencionada equivale prácticamente a una "tregua aduanera" o algo semejante. Y para los que recuerdan el fracaso que se registró a su tiempo en la Sociedad de las Naciones por haber tomado la iniciativa de semejante tregua, el resultado alcanzado en Torquay, asume un significado todavía mayor, aunque sobre él pese hasta el presente, como sobre todo lo restante, el riesgo de las ratificaciones.

5.- Por último, ha sido notable y muy apreciada la contribución que al éxito, de la Conferencia de Torquay ha aportado la Delegación italiana. A los cuatro modestos acuerdos relativos a las modificaciones y retiros de facilidades concedidas en Annecy, que han sido compensadas con nuevas equivalente concesiones, la Delegación italiana ha ultimado acuerdos arancelarios con los siguientes catorce países: Austria, Benelux, Canadá, Dinamarca, Filipinas, Alemania, Noruega, Pakistán, Perú, Rodesia del Sur, Suecia, Estados Unidos de América, Turquía y Uruguay. De los catorce países con los que Italia ha ultimado acuerdos arancelarios, sólo cinco son nuevos en las negociaciones del A.G.T.C. y han participado por primera vez en las negociaciones de Torquay. Los nueve restantes son por el contrario partes contratantes del A.G.T.C. excepto el Uruguay que ha participado en las negociaciones de Annecy y ha obtenido el consentimiento para entrar en el Acuerdo General, pero que por dificultades de procedimiento interno no ha podido firmar todavía el Protocolo y adquirir por tanto la categoría de parte contratante.

El número particularmente elevado de acuerdos ultimados con los países que ya forman parte del A.G.T.C. y con los cuales Italia ya había ultimado importantes acuerdos en Annecy, demuestra la amplitud de miras y el espíritu de efectiva colaboración con que Italia ha participado en la Conferencia de Torquay.

No es menos significativo el número de las concesiones arancelarias que ha efectuado Italia en Torquay. Estas concesiones suman en efecto 1150 y superan por tanto largamente las efectuadas en los 29 acuerdos de Annecy que fueron 950 aproximadamente.

Es digno de mencionarse asimismo el hecho de que en las negociaciones de Torquay, Italia ha llegado después de haber efectuado, además de las negociaciones de Annecy, otras dos negociaciones aduaneras con Francia y Suiza en las que había reducido aproximadamente 500 aranceles. En total, sumando las voces y subvoces que han sido objeto de convención hasta la fecha en las cuatro negociaciones mencionadas- dos fuera del A.G.T.C. y dos dentro de él- encontramos que poco menos de la mitad de los aranceles previstos en la tarifa italiana ya han sido reducidos o vinculados. Y si en lugar de tener en cuenta sólo el número de aranceles objeto de convención se pudiese computar el valor de las importaciones italianas a que tales aranceles se aplican y sumarlo con el total de nuestras importaciones, encontraríamos sin duda alguna un porcentaje notablemente elevado. En efecto, se ha calculado, con una larga aproximación, que sólo los aranceles objeto de convención en Annecy, cubrían cerca de la mitad del valor global de las importaciones italianas en 1948.(I).

Por lo tanto, es muy probable que los aranceles que han sido objeto de convención, en total, hasta la fecha superen largamente las tres cuartas partes de la totalidad del comercio italiano de importación.

(I) Cfr. Istituto Nazionale per il Commercio Estero-Conferenza Tariffaria di Annecy. Roma 1950- p.2.

