

EL PRINCIPIO CLASICO DEL "EQUILIBRIO DEL PRESUPUESTO" Y SU EVOLUCION ANTE LAS MODERNAS CONCEPCIONES DE LA HACIENDA PUBLICA

MATEO KAUFMANN *

SUMARIO: 1, Actualización del principio del "equilibrio del presupuesto" como norma de política económica. 2, El concepto de presupuesto nivelado. 3, Un poco de historia financiera. 4, La política fiscal después de los dos guerras mundiales. 5, Nuevas alternativas de las finanzas. 6, La aparición del Keynesianismo. 7, Nuevos conceptos sobre el presupuesto. 8, Posibilidad de ejercer influencia expansionista con un presupuesto equilibrado. 9, Necesidad política y financiera de mantener un objetivo presupuestario supremo.

1. Actualización del principio del "equilibrio del presupuesto" como norma de política económica.

Hemos expresado ya con anterioridad en otros trabajos, que resulta sintomático el renacimiento de las ideas en distintos círculos de opinión, respecto a que los presupuestos públicos deben estar *equilibrados*, en el ánimo de frenar talvez con la vigencia de aquel enunciado, la presión de los siempre crecientes gastos públicos, o para impedir aprobar erogaciones cuyo valor económico o político resulte dudoso.

* Doctor en Ciencias Jurídicas graduado en la Universidad N. de La Plata, Profesor Adjunto de Finanzas y Derecho Tributario de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de La Plata; profesor adjunto interino de la Facultad de Ciencias Económicas de La Plata.

Delegado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de La Plata a las II Jornadas Interamericanas de Derecho Tributario, (San Pablo 23/28, IV, 1962).

Delegado de las Facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales y de Ciencias Económicas de La Plata en las IV Jornadas de Derecho Fiscal (Buenos Aires, 12/19-V-1964).

Autor del *Código Fiscal de la provincia de Buenos Aires* (comentado y concordado), ed. del autor, Buenos Aires, 1949, 375 ps. y de *El equilibrio del presupuesto*, Derecho Financiero, Madrid, 1965. (Nota de la Dirección).

Así por ejemplo el Prof. Bruno MOLL¹ expresa que están aumentando las voces de los economistas que ven lo peligroso de las nacionalizaciones e inversiones públicas que se realizan a todo precio, y hay cada vez más economistas que se atreven a decir que aquellas doctrinas que los keynesianos llaman con cierto desprecio "clásicas", corresponden al buen sentido y al principio económico. Se puede suponer entonces que el mundo keynesiano concluye MOLL, es interesante para corregir de vez en cuando un capitalismo demasiado ortodoxo, pero no puede reemplazar al sistema existente.

También Per JACOBSSON, quien hasta su fallecimiento en 1963 fuera Director-gerente del Fondo Monetario Internacional, formuló al respecto algunos agudos comentarios. Inaugurando un curso en la Universidad de Nueva York, JACOBSSON apoyó el punto de vista del Presidente de la Junta de la Reserva Federal, al rechazar la idea de presupuestos permanentemente desequilibrados, como una emanación dijo, de "mentes en permanente desequilibrio".

La actualización de estos principios, para quienes vuelven a sustentarlos, no supone negarse a aceptar la rápida evolución de las ideas respecto de la función del Estado en la actividad económica, especialmente desde hace un poco más de cuarenta años a la fecha, evolución que indudablemente ha marcado modificaciones substanciales en el concepto del presupuesto.

El retorno al re-examen de los principios tradicionales, vuelve a hacerse a posteriori de un proceso que comenzó a operarse desde el comienzo de la primera guerra mundial y especialmente desde la "gran depresión". En su transcurso, algunos de los principios presupuestarios "clásicos" experimentaron mayor perfección y profundidad, mientras que otros, práctica o formalmente, fueron derogados.

En definitiva la experiencia de los últimos decenios probó que por lo menos, los más importantes de los postulados en cuestión no se trocaron en meros símbolos, sin relevancia actual, sino que al presente suponen fundamentalmente reglas cuya deliberada omisión y violación, hacen imposible proyectar y aún ejecutar un presupuesto racional. Por ello los economistas exhortan a la búsqueda de soluciones que tengan en cuenta al mismo tiempo *las teorías del pasado y las exigencias del presente*.

2. Concepto del Presupuesto nivelado.

Por nivelación del presupuesto pueden entenderse cosas bastante dis-

¹ MOLL, Bruno, *Problemas monetarios contemporáneos*, ed/a., Lima, 1955. páginas 263 y ss.

tintas; pero los vocablos déficit o superávit que hacen el concepto de equilibrio se reservan comunmente para los casos especiales en que la diferencia en más o menos, es la consecuencia de una ya conocida hiperestimación de los ingresos y subestimación de los gastos o a la inversa, subestimación de los ingresos e hiperestimación de los gastos, y por ello las diferencias son la resultancia de una *expectativa intencionada* al redactar el presupuesto. De ahí que el problema de la nivelación presupuestaria se refiere a la relación entre los ingresos y gastos calculados.

Agrégase que la nivelación del presupuesto supone algo más que esta lógica concordancia entre ingresos y pagos. Significa su nivelación bajo el cumplimiento de ciertos principios según los cuales la suma de una clase determinada de pagos, debe nivelarse anualmente mediante la suma de una clase determinada de ingresos. Estos principios, dan a la nivelación del presupuesto un sentido material desde el punto de vista de la política financiera, reafirmando que un presupuesto que no haya sido equilibrado siguiendo tal concepto, no está nivelado en el sentido expresado. Tales principios sirven por ello para frenar el aumento de los gastos directos y para impedir que los impuestos y otros ingresos reales sean substituídos en grado demasiado agudo por la deuda pública y los créditos en procura de una nivelación ficticia y en desmedro del presupuesto económico nacional.

Fijado entonces el concepto, podría decirse en forma elemental, que teóricamente, *un presupuesto equilibrado es aquel en el cual los recursos previstos compensan exactamente los gastos presupuestados del gobierno*².

3. *Un poco de historia financiera.*

El cúmulo de los conceptos dispares en torno al problema que nos ocupa, obedece a una herencia intelectual que se remonta al pensamiento de los clásicos, el que también fue variando en matices desde Adám SMITH a BASTABLE.

Los economistas tradicionales suponían que el papel del Estado tiene que ser forzosamente limitado. Las ideas imperantes acerca de la nivelación del presupuesto estaban condicionadas por las que se profesaban sobre la deuda pública.

Así por ejemplo las convicciones de Adám SMITH sobre el particular,

² BUCK, A. E., *El Presupuesto en los gobiernos de hoy*, Peuser, Buenos Aires, 1946.

eran una resultancia directa de su antimercantilismo. Observó que el aparato estatal existente en esa época, era una organización ineficaz desde el punto de vista de la creación de riqueza y de renta; agregaba que era el baluarte de un conjunto de privilegios especiales para el comercio, de monopolios dudosos y de derechos aduaneros discutibles. El Estado en su concepto, derrochaba; tomaba cantidades de los comerciantes e industriales y los gastaba en vivir desordenadamente, privando a la plaza, de los capitales necesarios para el fomento de la producción, desviando el producto nacional hacia los bienes de consumo en menoscabo de los bienes de capital.

Los gobiernos tomaban a préstamo de la industria y del comercio, distraendo rentas de la posibilidad de ser reinvertidas productivamente, razón que indujo a SMITH a una sistemática oposición a los presupuestos desequilibrados. El acreedor público (El Estado), no era tampoco en su concepto buen administrador, por su notorio desinterés en la conservación del stock de capital, existiendo en la Deuda Pública un peligro a largo plazo, pues al alcanzar notorio volumen, SMITH afirmaba que se desembocaba en la bancarrota del Estado. Es que desde los tiempos de Roma —insistía—, los soberanos han recurrido a toda clase de engaños y trampas para obtener ingresos, enmascarando la bancarrota con supuestos pagos en moneda rebajada en su metal fino.

La deuda contraída por Francia, en forma más irresponsable que la de Inglaterra impulsó la reacción de Juan Bautista SAY, todavía en forma más vehemente. SAY argumentó en su época que el Soberano estaba entregado a la pompa y a las menudencias, agregando que la riqueza que pasa de las manos del contribuyente a las del fisco, se consume y destruye, basando esta opinión en que el consumo público no es, en principio, diferente del de los individuos o familias, dándose en ambos casos una destrucción de valores y una pérdida de riqueza.

Thomas Robert MALTHUS, puede considerarse en alguna medida, la voz discrepante de la época. Para él, la Deuda Pública no era la calamidad que generalmente se suponía, pues los que viven de los intereses de la Deuda —afirmaba—, contribuyen poderosamente a la distribución y a la demanda, asegurando ese consumo efectivo que es necesario para dar un estímulo adecuado a la producción. Sostenía en sus *Principios de Economía Política*, impreso en Londres en 1836, que generalmente se cree que todo se arreglaría si pudiéramos ser relevados de la pesada carga de la deuda pública. La capacidad de producción, por grande que fuera afirmaba, es relativamente inútil si no existe un consumo efectivo. Es temerario afirmar —agregaba—, que en cualquier circunstancia, la súbita

disminución de la deuda pública y la supresión de los impuestos ha de tender necesariamente al aumento de la riqueza nacional y a proporcionar empleo a las clases trabajadoras.

Pero al final de sus especulaciones, los criterios imperantes también modificaron la opinión de MALTHUS, acercándolo a sus colegas clásicos. Fue así que agregó que los impuestos necesarios para hacer frente al pago de los intereses de la deuda pública, pueden ser perjudiciales, recalcando que la deuda agrava los males que nacen de las variaciones en el valor del dinero.

A posteriori, John STUART MILL en 1848, introdujo modificaciones al conjunto de ideas clásicas sobre el tema que nos ocupa. En determinadas circunstancias, los empréstitos públicos —decía—, no importan consecuencias perniciosas, si lo que se toma a préstamo es capital extranjero; y también cuando se trata de capital que, o no se habría ahorrado en ningún caso o se habría gastado en empresas improductivas o finalmente enviado al exterior en procura de colocación.

Posteriormente BASTABLE, sostuvo que a menos que se obtenga de la aplicación de los fondos tomados a préstamo un ingreso equivalente, habrá inevitablemente una disminución de la futura capacidad de gasto. Un endeudamiento considerable en su opinión, va en perjuicio de los ingresos ordinarios, e impone un cercenamiento para el futuro.

Los conceptos sobre el carácter y efectos de las deudas públicas, se vinculan recíprocamente con el objeto de nuestro análisis. Fácil resulta por ello comprender que las concepciones antiguas se resistieron a las teorías del crédito público a corto plazo; pero de hecho, también se declinaban las deudas a largo plazo como son los empréstitos. Fue así que por las razones más diversas, durante siglo y medio se sostuvo que las deudas públicas, tarde o temprano “destruyen la nación”; que las deudas públicas, conforme opinión del profesor alemán J. CONRAD, de notoria influencia en los círculos universitarios a principios del siglo, deben considerarse como una carga, no sólo para las finanzas sino también para toda la economía nacional, y en consecuencia *como un mal*.

En opinión de NEUMARK este criterio se fundó en la experiencia hecha sobre las guerras y como reacción contra el “sistema mercantilista” que evidenció exagerada predilección por la extraordinaria contracción de deudas. Se sumó a ello la actitud crítica de los autores liberales, influídos por la reflexión de que el abundante empleo del crédito por parte del Estado, facilita en mayor grado que la financiación a través del impuesto, el aumento del volumen de la ingerencia estatal, visto de muy mala gana, entorpeciendo el control presupuestario que tanto interesaba a los parla-

mentos de las democracias políticas en pleno proceso de auspicioso nacimiento.

Las ideas que anteceden rápidamente referenciadas, corresponden casi a cien años de reinado indiscutible de las máximas de la política financiera ortodoxa, durante los cuales las intervenciones del Estado en la economía general, se limitaron a un mínimo. Las depresiones que de vez en cuando se presentaron, salvo excepciones, fueron de poca duración, causando disminuciones relativas del ingreso nacional. El aumento del presupuesto apenas sobrepasó el crecimiento simultáneo del producto social. La carga impositiva relativa, aumentó poco o nada. El Estado obtuvo la mayoría de las entradas adicionales necesarias, recurriendo a formas contributivas elásticas. Los tributos abarcaron sólo una porción mínima del ingreso nacional, que no pasó del 10 o del 15 % en algunas oportunidades. En tal mérito fue imposible producir o pretender efectos de importancia en el campo de la política coyuntural a través de modificaciones en la política del gasto y de la imposición, aunque tal finalidad hubiese estado en la imaginación de los ideólogos de la época.

Sobre estas bases a las que someramente nos hemos referido, se desarrolló toda una doctrina del presupuesto de la financiación de las necesidades fiscales, de acuerdo con la cual todos los años debía aspirarse al *equilibrio* completo entre las erogaciones y los recursos, convirtiéndose el enunciado en un axioma de lo que denominó "*política financiera sana*" o "*sólida*". El *equilibrio presupuestario* de por sí, sin tener en cuenta el curso de la coyuntura económica, fue considerado una alta virtud político-financiera. Por oposición, el *déficit*, del que comunmente se suponía que tendría consecuencias inflatorias, era como un pecado de política monetaria.

Se proclamó el ideal absoluto del *equilibrio presupuestario* anual, pero sin tener en cuenta que su realización —recuerda NEUMARK—, podría conducir a acentuar fatalmente las fluctuaciones económicas. Fue en definitiva una era, en la que se conocieron desde tiempo atrás los errores y exageraciones de los mercantilistas en cuanto al balance comercial, continuándose respecto al *balance fiscal*, aferrado a una ideología similar. Aquellos juzgaron que cualquier saldo de importación, se produjera como se produjera, era desfavorable, así como en materia financiera, los clásicos ortodoxos condenaron cualquier déficit presupuestario, aplaudiendo por oposición cualquier superávit. Afírmase también que de la misma manera que los mercantiles omitieron ampliar la doctrina del balance comercial en consideración a la del balance de pagos, la teoría clásica

ortodoxa, no alcanzó a comprender e imaginar *el presupuesto de la economía nacional*.

Dentro de tal esquema de ideas, no cabía la posibilidad de analizar otros alcances del crédito público, la amortización de las deudas y sus efectos sobre todas las esferas económicas, juntamente con los factores que ejercen influencia sobre ellos, como las fuentes del crédito, la distribución de los títulos del empréstito, la coyuntura, etc. Es fácil comprender tal actitud cuando se recuerda que para la escuela clásica-ortodoxa, resultaba primordial analizar aisladamente, si un objetivo político o social justificaba su financiación por medio de un empréstito, dándole muy poca importancia al cuadro global de los gastos. Recién con los estudios de STUCKEN en Alemania, comenzó a abrirse paso un cambio de criterio que constituyó la última etapa, antes de llegar a las tesis más modernas relativas al modo de financiar las necesidades fiscales.

4. *La política fiscal después de las dos guerras mundiales.*

Factores varios se combinaron para producir en la vida social y política de las naciones, cambios profundos que tuvieron comienzo hace poco más de cuarenta años; cambios que a partir del primer momento acusaron un dinamismo y una aceleración cada vez mayor.

La conclusión de que los programas de ingresos y gastos públicos ejercen inevitablemente marcada influencia sobre el nivel del ingreso nacional, tanto en términos reales como monetarios, apresuró el cambio definitivo de las concepciones corrientes. Tales efectos, posibilitaron la realización de ajustes deliberados, tanto en la recaudación como en las erogaciones, con la finalidad de una mayor estabilidad económica. Los *ajustes* en cuestión reciben el nombre de POLITICA FISCAL, debiéndose recalcar que con anterioridad a la década del año 1930, los gastos públicos eran considerados simplemente como medios para financiar la actividad gubernamental, sin consideración de los posibles efectos sobre el nivel del ingreso nacional.

Por su parte los tributos, sólo fueron considerados como medios necesarios para financiar los gastos. El imperativo de presupuestos equilibrados anualmente en opinión de John F. DUE, se aplicaba a los gobiernos de igual manera que en la economía familiar. Por el contrario y en virtud de la grave depresión mundial del año 1930, comenzó a adquirir jerarquía la teoría de la *política fiscal*, atento la sostenida y grave depresión y el fracaso de los remedios intentados para lograr la recuperación. El sustrato analítico fundamental lo constituye la obra de J. M. KEYNES:

Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero. Su influencia se hizo sentir en los círculos responsables y los gobiernos en forma vacilante, comenzaron a usar las técnicas de la *política fiscal*, en medio de la crítica de los partidarios de las doctrinas del presupuesto equilibrado, quienes vieron en los modernos planteos el derrumbamiento definitivo del crédito público y una ampliación sintomática y peligrosa de los poderes de los gobiernos.

De tal modo que las nuevas doctrinas, concretadas en un notorio intervencionismo económico social, plantearon de inmediato la pregunta de si las concepciones en cuestión, serían compatibles o no con las formas tradicionales de la democracia política de occidente.

Tales doctrinas pueden clasificarse de la siguiente manera:

- A. La del equilibrio presupuestario cíclico;
- B. La del presupuesto compensatorio;
- C. La de la política financiera de estabilización automática.

Las tres reciben influjos de la teoría económico y coyuntural de nuestros días, influenciadas decisivamente como se dijo, por KEYNES.

A. La primera se pronuncia en favor del llamado "presupuesto cíclico" En principio sus sostenedores comparten la opinión ortodoxa que postula que el presupuesto debe ponerse en equilibrio, admitiendo según las circunstancias, déficit y/o excedentes presupuestarios alternativos, recomendando déficit en tiempo de depresión, siempre que para un período que comprenda todo un ciclo económico (p. e. 7 años), el importe global de los déficit, iguale a los importes de los excedentes presupuestarios.

B. Para los que auspician la segunda de las doctrinas, ninguna importancia tiene el equilibrio presupuestario. Lo único que importa es el tipo de finanzas públicas, así como las repercusiones sobre la marcha de los negocios que sirven para contrabalancear a tiempo y en la medida que fuera de necesidad, todas las tendencias susceptibles de hacer variar la economía nacional. En el marco de esta teoría, hay una expansión progresiva de la actividad del Estado y una política casi eterna de "déficit spending" con la consecuencia de que la deuda pública aumenta de continuo.

C. La tercera de las doctrinas, la de la *política financiera de estabilización automática (stabilizing budget policy)*, rechaza en forma absoluta las causas y los fines de la doctrina del presupuesto compensatorio, colocándose en un punto de vista intermedio entre la doctrina del presupuesto cíclico y los principios clásicos de la cobertura. Rechaza como se expresa, el principio del equilibrio presupuestario anual, aspirando a una política de cobertura que contribuya a realizar una economía estabilizada. Se aboga

por un régimen financiero anticíclico, creyéndose que el equilibrio presupuestario cíclico no ofrece garantías de que realmente se efectúe en el momento financieramente posible y económicamente conveniente.

Sostienen también sus representantes, que existe la posibilidad de reducir las deudas públicas mediante una política de moderación en los gastos. En la práctica se parte de un alto grado de ocupación, fijándose las alícuotas impositivas de modo que la recaudación permita en estas circunstancias, cubrir plenamente los gastos y la cuota de amortización de la deuda pública. Sin tener en cuenta entonces las fluctuaciones de la coyuntura, se mantienen las alícuotas impositivas hasta tanto no se produzcan cambios importantes en la estructura de la economía del Estado, creyéndose que la reacción ejercida automáticamente sobre el régimen presupuestario, ya sea por la depresión o la prosperidad, en combinación con las medidas relativas a la cobertura o la amortización de las deudas públicas, es exactamente lo que conduce constantemente a la "estabilización" del proceso económico.

Se dice también por sus sostenedores que cuando en condiciones normales, el Estado cree conveniente que la actividad pública experimente una ampliación en un ámbito determinado, requiriendo mayores gastos, será entonces preciso o arbitrar recursos adicionales a través de la imposición o que otros gastos sean disminuidos en la proporción del caso. Pero más que todo se confía en el *automatismo*, dado que el ingreso nacional —se afirma—, experimenta aumentos, produciéndose correlativamente incrementos en la recaudación y también algún superávit, que podrá destinarse a amortizar la deuda pública creciente.

Por todo ello, la ejecución de la política presupuestaria supone que todos los gastos adicionales que no sean causados por la coyuntura, se cubrirán con impuestos. Pero siendo las alícuotas fiscales iguales en la depresión como en la prosperidad, las reflexiones coyunturales se reflejarán "automáticamente" en las oscilaciones de la recaudación fiscal, y simultáneamente en el superávit o déficit de los presupuestos.

5. *Las nuevas alternativas de la ciencia económica financiera.*

El intento de lograr la estabilidad económica, no se agota con las postulaciones precedentemente expuestas ideadas por la *Política Fiscal*. La teoría económica moderna ofrece otras alternativas, que se concretan en la *política monetaria* y en los *controles directos*...

Tales alternativas no están en conflicto entre sí, por lo que pueden emplearse como elementos de un programa general de estabilización eco-

nómica, a pesar de existir notables diferencias de opinión sobre la eficacia de tales instrumentos.

A través de la política monetaria o del *control del crédito*, se intenta estabilizar la actividad económica disminuyendo las fluctuaciones de los gastos y la inversión mediante el control de la tasa del interés y las disponibilidades del crédito bancario. El control se efectúa por intermedio de la política del Banco Central, la que influye sobre las reservas bancarias y la oferta total de dinero. En etapas de depresión, las compras de títulos públicos a través de la banca central, tendrán por finalidad disminuir las tasas de interés, incrementando las reservas bancarias, facilitando de este modo la expansión del crédito y la oferta de dinero por parte de los bancos, disminuyendo también las tasas de redescuento y las exigencias del efectivo mínimo bancario.

Por el contrario, en períodos de inflación, los gastos de inversión y las presiones inflacionarias, deberán ser neutralizadas mediante la venta de títulos del gobierno en mercado abierto, reduciendo de tal manera las reservas bancarias.

También la teoría económica moderna ofrece la alternativa de *medios de control* como complementos de la política fiscal y monetaria o del crédito, a la que nos acabamos de referir. Tales controles consisten en la fijación de precios y congelación de salarios a los que puede echarse mano en épocas de inflación, como también el racionamiento de materiales críticos. Esta modalidad gubernamental, se impone el evitar que las fuerzas del mercado, fueren el equilibrio de la demanda y la producción, manteniendo los precios a niveles artificialmente bajos, permitiendo subsistir a quienes más lo necesitan.

6. *La aparición de KEYNES y sus ideas.*

KEYNES la emprendió contra la opinión clásica de que la frugalidad personal y el gasto estatal reducido eran deseables, porque el ahorro individual en opinión de los ortodoxos, junto con un *presupuesto equilibrado*, facilitan la recuperación de la depresión. Conforme también esta opinión, la acumulación de los ahorros haría bajar los tipos de interés estimulando la inversión.

Pero para KEYNES esto no era "ahorro", sino "atesoramiento", que traía por consecuencia no un aumento de la *inversión*, sino una *disminución del empleo*. Protestó contra la lucha de "preferencia de liquidez", calificando la política de reducción de gastos para cosas útiles, de *antisocial*.

Su pensamiento había cristalizado en un molde anticlásico durante la crisis económica de 1931, en virtud de la tenacidad con que el gobierno

inglés se adhirió a los principios de la hacienda ortodoxa, y la oposición que la mayoría de sus colegas financistas presentaron a sus sucesivas sugerencias de carácter económico. Fue así que frente a la evidente contracción de la demanda efectiva, y no obstante la oposición de KEYNES, el Parlamento aprobó el presupuesto y la ley de economías en el mes de agosto de 1931. El presupuesto inglés siguió en la emergencia las reglas de la *hacienda sana*, puesto que se encaminaba a lograr un equilibrio financiero. Inglaterra agregó a estas medidas una política de restricción severa de gastos, reducción de salarios y de subsidios de ayuda, restricciones en la construcción de viviendas y de vías de comunicación. KEYNES caracterizó el momento como *triunfo del criterio de la Tesorería*, triunfo que aparejó no obstante, huelgas sin interrupción, el abandono del patrón oro y padecimientos de la industria.

La arremetida de KEYNES en contra de los postulados ortodoxos del presupuesto, eran en definitiva una extensión esperada del ataque keynesiano contra la idea de que la economía tiende al equilibrio por sí sola, en una coyuntura de plena ocupación. Si hubiera recursos ociosos que el sector privado no quisiera o no pudiera emplear, estos recursos podrían ser movilizadas por el Estado mediante gastos públicos adicionales, que no necesitan ir acompañados de ingresos públicos adicionales. Alvin HANSEN, dentro de esta corriente de ideas, afirmaba que el éxito y el fracaso de la política de la Deuda Pública, sólo puede determinarse en relación con la cifra global de la renta nacional y con su distribución, como veremos más adelante en este mismo párrafo.

Los límites de la deuda, señaló, han de determinarse en relación a la capacidad contributiva de la nación, al peligro de inflación de precios y la distribución de la renta siendo estos límites flexibles y no rígidos. La experiencia de los presupuestos de capital en los países escandinavos, llamó poderosamente la atención de HANSEN por su utilidad como instrumentos de la política fiscal.

Pero la culminación de la tesis keynesiana se alcanza con A. P. LERNER, quien considera que los ingresos y gastos públicos, son instrumentos para controlar el gasto global de la comunidad, siendo la finalidad *mantener un nivel estable de ocupación* a precios constantes. Impuestos y gastos —en opinión de LERNER—, deben aumentarse o reducirse tan sólo para modificar el ritmo de gastos de la comunidad. Los títulos de la Deuda se venderían al público para absorber sus fondos ociosos, reduciendo de tal manera la liquidez en épocas de inflación, y se recogerían para aumentar la liquidez en tiempos de depresión.

Surge de lo expuesto que la principal diferencia entre los clásicos y keynesianos, estriba en sus respectivos análisis de la naturaleza de la

sociedad económica y del papel del Estado en relación a ésta. En efecto, para los ortodoxos la sociedad económica se caracteriza por una armonía fundamental de intereses. La mano invisible actuando en una sociedad competitiva, resolvería en opinión de aquellos todos los conflictos. La intervención del Estado no puede ni debe ser amplia, tal cual ya se anticipó en esta investigación. Si reina una armonía fundamental, no hay necesidad de una intervención intensa. Los keynesianos, por el contrario, no han sido tan explícitos en cuanto a la teoría política. El orden económico también para ellos es armónico, excepto en la incapacidad para conseguir la *estabilidad*; pero la acción fiscal del Estado, puede y debe corregir el defecto. La ampliación de las funciones de este último, es necesaria para crear un regulador de la actividad económica. El *pleno empleo estable*, se identificaría para sus propugnadores con el bienestar general, siendo este propósito superior a la suma de las aspiraciones de grupos concretos de intereses y del bienestar económico de cada una de las diferentes clases sociales.

Por esencia, el Estado es capaz para los keynesianos de mejorar el medio ambiente, pero con un programa propio y una dinámica interna de su propio quehacer. El gobierno sirve como institución conciliadora de las presiones antagónicas, mientras que las instituciones públicas contribuyen como una fuerza independiente a forjar la política más adecuada.

Según KEYNES, el mayor estímulo para el *empleo* tendrá lugar cuando un programa de construcciones públicas, *financiado mediante empréstitos*, reemplace a un programa de ayuda pública que se pague con la *imposición*. El gasto de fondos recaudados mediante empréstitos, *representa un gasto nuevo, o sea una adición al total de la demanda efectiva*. En tal mérito, para que un programa de inversiones públicas, tenga *efectos expansivos* importantes, debe estar financiado por empréstitos, más que por impuestos.

Se sabe que esta especie de gastos, financiados con empréstitos o préstamos, se llama *gasto pro-déficit*, o gasto creador de renta. Ello significa que el Estado gasta más de lo que recauda con los impuestos, dejando *desequilibrado el presupuesto*. Este aumento de la demanda efectiva, cuando hay paro, se traduce en más empleo y en el aumento de la renta nacional real. El déficit se produce en la contabilidad oficial, si el Estado toma prestado de los ciudadanos, para obtener el dinero que se ha propuesto gastar. Esto supone una deuda; pero como el Gobierno es el representante de los ciudadanos, ello significa para KEYNES que unos deberán dinero a otros. Los contribuyentes deberán dinero a los poseedores de títulos. En definitiva, el gasto público deberá representar nuevos desembolsos que elevarán la renta nacional, aumentando el ahorro en una cantidad igual al déficit.

Pero se ha objetado que una Deuda Pública cuantiosa, podría constituir una *limitación* para la política fiscal del futuro, encontrando al Estado en condiciones de inferioridad para hacer frente a otra crisis, por una limitación de su capacidad para contraer nuevos préstamos.

Al Profesor SOMERS parece no traerle preocupación el límite de la Deuda Pública. En forma muy restringida puede parecer, expresa, que no hay límite a una deuda interna. El Estado, actuando como intermediario obtiene dinero de Pedro y lo da a Pablo, quien lo gasta. Gran parte del dinero gastado, regresa finalmente a Pedro. Luego el Estado aplica un impuesto tanto a Pedro como a Pablo. Tendrá que pagar a Pedro una cantidad igual a la suma originalmente obtenida, más el interés. Cuando todo está terminado, y aún durante el proceso, puede parecer sostiene SOMERS, que ellos no están peor que cuando empezó el proceso, ya que todo el dinero quedó en "la familia", y los *gastos a su vez, estimularon la ocupación y la producción*. En su concepto el límite de la Deuda está dado por las "tensiones y fricciones" que ella provoca, los que pueden ser a veces tan grandes como para disminuir con severidad la producción, aun con un programa de deuda relativamente pequeño. Los límites económicos de la Deuda están fijados —concluye SOMERS—, por los detalles de la administración fiscal en todas sus fases, y no están determinados por la magnitud de la propia deuda.

Pero no obstante la aparente intrascendencia del problema, debe concluirse con que una cuantiosa Deuda Pública sobre la economía general arroja algunas consecuencias de importancia fundamental en la conducción del proceso económico, que HALEY señala en el trabajo *ut supra* invocado. En primer término, la política de acudir a empréstitos sucesivos, como un medio de financiar un amplio programa de desarrollo, puede trocarse en extremo peligroso precipitando una inflación en oportunidad de acercarse al logro del pleno empleo, si se persiste en tal momento en adquirir títulos de la Deuda Pública, a través de los Bancos.

Para neutralizar tal eventualidad, es necesario recordar que a medida que la Deuda Pública aumenta, debieran elevarse las alícuotas impositivas y a medida que nos acercamos al *pleno empleo*, lo recaudado en concepto de impuestos debe cubrir una proporción mayor del programa de recuperación. Pero no debe olvidarse tampoco, que la política de mayores ingresos por vía impositiva, no debe entorpecer el crecimiento de la renta nacional, por una afectación exagerada de los coeficientes de inversiones.

KEYNES auspicia asimismo para determinadas circunstancias, el método de aumentar los gastos estatales, dejando invariable los tipos impositivos. Tal política aspira a incrementar la inversión, a través del gasto privado, más el gasto estatal financiado con préstamos. De esa manera

el consumo aumenta, porque la inversión adicional efectuada por el Estado, origina rentas más elevadas para la comunidad, conforme al principio del *multiplicador*; y con rentas mayores se gastará más en el consumo privado.

Por otra parte, el déficit del Estado por el incremento de gastos sin que se acompañe de una mayor recaudación, atento la invariabilidad de los tipos impositivos, es generador de renta.

No obstante conviene insistir en que la política de rebaja de los impuestos tiene varias ventajas sobre otros métodos que implican aumento de los gastos estatales. La expansión llevada a cabo mediante la reducción de impuestos, evita la necesidad de ampliar la actividad estatal, contando con la voluntad de los individuos y empresas particulares, de gastar parte o toda la renta adicional que les queda después de pagar los impuestos disminuidos.

Otra variante de la política fiscal, que puede expandir el índice del empleo y la renta, tiene lugar a través de un aumento de los gastos del Estado, financiados enteramente por la tributación. Mediante esta política, la imposición debe ser aumentada tanto como el aumento de los gastos del Estado, financiados enteramente por la tributación. Mediante esta política, la imposición debe ser aumentada tanto como el aumento de los gastos, y por consiguiente se llegaría a la *nivelación del presupuesto*. La objeción de tal política fiscal es obvia. Para ser una arma eficaz contra el paro; tal política tiene que implicar una cuantía mucho mayor de gasto estatal que cualquiera de las otras formas de actuación a que nos hemos referido *ut supra*.

De todo lo expuesto se infiere que la aportación keynesiana a la teoría y a la práctica presupuestaria, puede reducirse a la proposición de que la acción del Estado debe emplearse para estabilizarse el nivel de la actividad económica total. Dentro de este cometido como objetivo político, los clásicos se empeñaron en el *control presupuestario*; mientras que los keynesianos, pusieron el acento sobre *los efectos del presupuesto*, olvidando desgraciadamente las consecuencias derivadas de la falta del control. Y hasta que estos aspectos no se complementen, continuará por años la discusión acerca de la Deuda y el Déficit, con la secuela de sus implicancias.

7. Los nuevos conceptos sobre el presupuesto.

La mayoría de los autores, están de acuerdo en que el equilibrio del presupuesto es en general conveniente, pero están dispuestos a permitir déficit temporales o permanentes, cuando las condiciones del ciclo lo impongan.

Otros han ido tan lejos, que han llegado incluso a sostener que el equilibrio del presupuesto no sólo no es un objetivo deseable, sino que no existe razón alguna para intentar equilibrarlo, y que si llegara a estarlo, ello sería simplemente una coincidencia o un accidente. HANSEN por su parte ha expresado que a veces, equilibrar el presupuesto será una política sana y conveniente, mientras que en otras circunstancias sería desastroso hacerlo.

Estas nociones, como las referentes al propio concepto del presupuesto, han variado fundamentalmente desde principio de siglo. Decíase hace cuarenta años atrás que aquel era "*un acto que contiene la aprobación previa de los gastos públicos*", haciendo predominar el aspecto político por la preeminencia del ejercicio de la soberanía de los parlamentos, herencia británica de los siglos XVII y XVIII; considerándose más tarde el aspecto jurídico, que informa gran parte de nuestra enseñanza universitaria, pero sin que nunca se hubiese concebido el presupuesto como *un instrumento gubernamental de acción directa sobre la economía*.

Esta revolucionaria concepción ulterior, significó un impacto de trascendencia dentro de las postulaciones tradicionales, al extremo de aparecer lo que algunos autores llamaron "la crisis del derecho presupuestario", llegándose al presente, tal cual se fue anticipando en el curso de este trabajo, a concebir la acción estatal como sujeta a un plan, dentro del cual el presupuesto juega un papel fundamental, ampliándose en el *tiempo* (presupuesto plurianual o cíclico) y en el *espacio* (presupuesto económico o presupuesto nacional), mediante la alteración de ciertos principios considerados básicos por la escuela clásica.

El presupuesto tradicional refleja las necesidades que han de ser satisfechas mediante los gastos públicos y los medios con que han de financiarse estos gastos. Históricamente, conforme al análisis de COLM el presupuesto servía para dos finalidades: como ayuda para formular y ejecutar los programas de ingresos y gastos públicos y en segundo término, para permitir que el Parlamento controlase y vigilase la actividad financiera del Estado. Estos dos aspectos constituían el tema central de la literatura presupuestaria tradicional. Pero la depresión mundial que trajo la crisis del año 1930 y los interrogantes que planteó incluso la segunda guerra mundial desatada en 1939, dejaron entrever la relación íntima existente entre el *presupuesto del Estado* y la *economía nacional*. Se descubrió entonces que el Estado mediante gastos financiados con empréstitos e incluso con impuestos, puede reformar el poder adquisitivo de la nación, contribuyendo a la recuperación de la actividad económica.

El presupuesto financiero pasaba a ser de tal manera, parte integrante de un documento más amplio que recibiría el nombre de *presu-*

puesto nacional, o *presupuesto económico* o *presupuesto económico de la nación*, pero en el entendimiento que el *presupuesto económico*, no es un presupuesto en el sentido técnico del vocablo, sino más bien una cuenta nacional o un cuadro económico que facilita la administración de los recursos nacionales por el Estado, careciendo de contenido jurídico y sin que constituya un acto legal y obligatorio, pues es simplemente un instrumento de orientación para la adecuada confección del presupuesto financiero. Ello en virtud que la base de toda política económica radica en las cifras que proporcionan las cuentas de la nación, las que teniendo en consideración los diversos elementos de la renta nacional, permiten deducir el potencial de recursos humanos y materiales del país, procurando determinar la evolución probable de la actividad general.

El equilibrio anual del presupuesto dejó así de ser considerado como el principio supremo en materia presupuestaria, tomando cuerpo la creencia de que el *presupuesto público*, en su *política de gastos*, de impuestos y de deudas, debía orientarse de tal manera que constituya una aportación al logro de una economía equilibrada a lo largo del ciclo.

En su reemplazo no surgió ningún principio concreto que pudiera substituir con mayor eficacia al claro y sencillo del equilibrio anual presupuestario. Pero se ideó una nueva postulación de principios presupuestarios y técnicas de procedimiento, para utilizarlos como guías prácticas de la política económica.

La adopción de un concepto más amplio como es el del *equilibrio económico o cíclico*, ha convertido la hostilidad frente al déficit financiero en una simpatía dogmática, en opinión de LAUNFENBURGER. En sentido opuesto ciertas doctrinas ya generalizadas, sostienen que el descubierto sistemático de algunos ejercicios, deben ser cubiertos por el sobre-equilibrio, o lo que es lo mismo por el excedente de los recursos sobre los gastos, en otros. Si se admite que con excepción de los períodos de guerra y de reconstrucción en los que impera la *plena ocupación*, la economía evoluciona cíclicamente y que fases de depresión suceden a otras de prosperidad y que es el Estado el llamado a compensar, mediante una oportuna intervención, los altibajos de la coyuntura, deberá concluirse con que está justificado el cambio de la estructura presupuestaria, adquiriendo ahora una flexibilidad que antes no poseía, a los efectos de poder abarcar un lapso mayor del ciclo.

En la práctica, ha sucedido que la lucha de los gobiernos contra la depresión, ha conducido al aumento de los gastos y a una disminución de los recursos presupuestarios. La situación inversa puede producirse en

tiempos de prosperidad, cuando el Estado se impone frenar la actividad general, suprimiendo algunos gastos públicos y aplicando penas fiscales sobre las inversiones que se consideren excesivas o peligrosas.

De tal manera, la política financiera, actuando como auxiliar de la política económica, injerta veladamente en el presupuesto anual, un presupuesto plurianual, que corresponde más o menos a la duración del ciclo. Teóricamente, el déficit tolerado durante la depresión, será reabsorbido a lo largo del presupuesto cíclico, por los excedentes a obtenerse durante el auge de la coyuntura.

A pesar de tan sencillas formulaciones, ninguno de los grandes Estados democráticos ha aplicado en forma intencionada y sistemáticamente el método de los presupuestos cíclicos.

Bélgica por ejemplo durante la fase de prosperidad ocurrida entre los años 1926 a 1929, logró acumular reservas substanciales, afectándolas a los déficit de crisis anteriores, pero sin una idea preconcebida. Suecia por su parte y aún antes de la segunda guerra mundial, creó un fondo de compensación y el Plan de Obras Públicas recibió su consagración en un presupuesto que se llamó de "eventualidad" que sería puesto en práctica en los primeros síntomas de una crisis. El presupuesto en cuestión debía nutrirse de fondos provenientes de "empréstitos cíclicos" especialmente emitidos con esa finalidad, debiéndoselos amortizar en el plazo máximo de cinco años. A través de una severa disciplina, el fondo en cuestión pudo subsistir y funcionar dentro del cuadro de las instituciones presupuestarias, sin que nunca se haya dispuesto de tales fondos en favor de gastos extraños a su objeto específico.

Pero no obstante lo expresado, debe afirmarse que en *la experiencia mundial ha sido limitada* la aplicación del presupuesto cíclico, dado que con la intervención creciente del Estado en la economía, se ha puesto fin al proceso del desarrollo regular de los ciclos. LAUFENBURGER considera que es más probable que los Estados vuelvan a los empréstitos de crisis para reaccionar en cierta medida contra la lentitud de la recuperación; pero sería hacerse ilusiones, concluye, en suponer que tales empréstitos sean reembolsados durante las fases siguientes de recuperación de la coyuntura. Tampoco las deudas considerables contraídas por los gobiernos para reactivar la recuperación podrán superarse de tal manera. Lo más que se puede concebir en opinión de LAUFENBURGER, sería una cierta flexibilidad en los trabajos y en los gastos que ocasionan a prorrata las fluctuaciones económicas futuras, de las que nadie puede prever, dice, ni la amplitud ni el ritmo.

8. *¿Es posible ejercer una influencia expansionista sobre la economía con un presupuesto equilibrado?*

La doctrina se pregunta si es factible tener un *presupuesto equilibrado* y que el Estado no obstante, ejerza una influencia expansionista o contraccionista sobre el sector privado de la economía.

Indudablemente la respuesta requiere la mayor atención y un análisis agudo, más en estas circunstancias en que, *el equilibrio del presupuesto*, parece ser hoy por hoy un asunto de política nacional. Ello mueve a indagar qué impacto expansionista o contraccionista puede esperarse de diversos presupuestos equilibrados y cuáles son los factores que determinan el grado en que se produce tal impacto. SOMERS se preocupa también por la medida en que puede comprometerse el logro de otros fines, al insistirse en pretender *equilibrar* el presupuesto.

Así, por ejemplo, se afirma corrientemente que para que el gasto público pueda constituirse en un recurso de lucha contra el paro, ha de consistir en erogaciones *con cargo al déficit* y no en gastos públicos que se compensen con una cantidad equivalente de nuevos impuestos, dado que en esta última circunstancia el Estado retiraría con una mano lo que entrega con la otra. A pesar de esta aparentemente real consecuencia, la experiencia ha probado y la teoría confirmado, que una suma de impuestos que corresponda a una contrapartida igual de *gasto público*, puede conducir a una redistribución de la renta, llevando a un nivel más alto el consumo en el país, siempre que haya una diferencia substancial en las propensiones marginales a consumir entre los diferentes grupos sociales de la comunidad, en los que hará impacto la redistribución de las rentas a que aludimos.

Es claro que si no existiera esta diferencia marginal a consumir entre los diferentes grupos sociales, el gasto público que tenga una contrapartida igual de impuestos, no tendría ningún efecto sobre la *renta* y la *ocupación* de la comunidad. Pero este presupuesto estado es falso como lo ha evidenciado el Profesor SAMUELSON, puesto que es una coyuntura con paro y recursos ociosos, los gastos públicos provocan un notorio efecto creador de empleo y de rentas, aún en el caso de que tales gastos se satisfagan en su totalidad con el producido de los impuestos.

N. KALDOR a quien cita HAAVELMO³ sostiene al respecto que la plena ocupación puede lograrse, a través de un aumento del gasto público,

³ HAAVELMO, Trygve, *Efectos multiplicadores de un presupuesto nivelado*, en *Lecturas sobre Política Fiscal*, Revista de Occidente, Madrid, 1959, páginas 422 y s.s.

aún cuando el gasto público se atienda íntegramente con impuestos. El porqué de ello a estar a lo sostenido por el propio KALDOR, deriva del hecho de que un aumento en la tributación, no reduce el gasto privado en la cuantía de los nuevos impuestos creados para solventarlos. Debe suponerse argumenta el mismo autor, que todos los gravámenes tienen alguna influencia sobre el ahorro de los individuos que los soportan; así por ejemplo los impuestos que recaen sobre las clases sociales menos pudientes tienen un efecto grande sobre el consumo y un efecto pequeño sobre el ahorro; por el contrario, en el caso de los tributos sobre los grupos adinerados sucede lo contrario, y de ahí que un aumento del gasto público provoca una adición neta al gasto total de la comunidad, incluso cuando tales gastos se cubran con una contrapartida de impuestos.

De ahí que los gastos públicos, cubiertos con impuestos a los efectos de lograr un presupuesto equilibrado, *pueden tener un efecto generador de empleo*, quedando el producto nacional bruto, aumentado en la cuantía del nuevo gasto público, permaneciendo invariable el gasto privado. HANSEN dice que el producto nacional bruto total, quedará aumentado aproximadamente en la cuantía del nuevo gasto, pero no en medida mayor.

Tal razonamiento impone la conclusión final de que los gastos públicos, financiados mediante tributos incrementan la renta y la ocupación, en la medida del impuesto.

El citado Profesor T. HAAVELMO del Instituto de Economía de la Universidad de Oslo, plantea con sencillez el intrincado problema que hemos anticipado en forma elemental. HAAVELMO utiliza el término *renta neta* para designar la suma de las rentas a disposición de las personas, luego de haber pagado los impuestos. A su vez, se entenderá por "*renta bruta*", la suma de las rentas de los individuos antes de hacer efectivo los impuestos. Por ello, la renta bruta, sería el resultado de la suma de los ingresos al producir bienes y servicios, siendo equivalente al valor en dinero, de los bienes y servicios producidos por la satisfacción de las necesidades públicas y privadas. Dedúcese de lo expuesto que la demanda privada de bienes y servicios, depende de la renta neta; mientras que el *grado de ocupación* de los individuos depende de la renta bruta.

Un gasto público adicional, en criterio de HAAVELMO, que se alimente simultáneamente con impuestos, puede sumarse a la renta bruta existente de tal manera que deje a los individuos exactamente la misma cantidad de renta neta, o lo que es lo mismo, dejar a la demanda privada exactamente el mismo nivel existente que antes de la existencia del impuesto cobrado para alimentar el gasto público. Esto con tal que la política impositiva —como se dijo al comienzo—, no provoque una alte-

ración en la distribución de las rentas netas o lo que es lo mismo, una variación en la propensión marginal a consumir de toda la sociedad en su conjunto.

Si antes que el nuevo impuesto se establezca para solventar el gasto público proyectado, *existe ya pleno empleo*, el resultado sería en opinión de HAAVELMO, que los individuos considerados en conjunto, tendrían que trabajar en parte para el Estado, en lugar de hacerlo para su particular beneficio. Pero si por el contrario existieran mano de obra y recursos ociosos, la masa de empleo provocada por los nuevos gastos públicos y servicios producidos, vendrá a sumarse a la que era demandada por el sector privado de la economía, de tal manera que la renta bruta habrá aumentado, aunque la renta neta haya permanecido invariable.

SOMERS⁴ ahonda el análisis del tema interesado por todos los aspectos de la política fiscal en este sentido y afirma que en caso de que se comience con un déficit, los ingresos fiscales en progresivo aumento, lo reducirán. Pero a su vez el Profesor de la Universidad de Los Angeles se pregunta si hay alguna posibilidad de aumentar los ingresos fiscales suficientemente hasta el límite de poder equilibrar el presupuesto, pero sin que se reduzca el efecto multiplicador. Si ello fuera posible, agrega SOMERS, *podría entonces lograrse un efecto expansionista sobre el ingreso nacional con un presupuesto equilibrado.*

El análisis revela entonces que las posibilidades de un presupuesto nivelado expansionista, son mayores de lo que generalmente la doctrina considera. Imposible resulta concebir un sistema de impuestos que no tengan efectos de contracción; pero entonces todo lo que tiene que hacerse es compensar esos efectos perjudiciales. En efecto, sábase que por lo general todo impuesto significa una reducción del consumo, reduciendo el efecto multiplicador; por lo que, como se expresa, deben ser compensados gastos públicos mayores. Pero, exacta es la preocupación de quienes afirman de que existe un verdadero peligro de que el presupuesto que se equilibra a un alto volumen de gastos, *desaliente la ocupación* en virtud de la carga de los impuestos, en la misma medida en que la estimula a través de los gastos. Un *pequeño* presupuesto equilibrado se agrega, no corre tales riesgos, porque la cantidad de individuos a los que el Estado da ocupación no podrá de ninguna manera trastornar el índice de ocupación privada.

9. *La necesidad política y financiera de mantener un objetivo presupuestario supremo.*

La política fiscal de los últimos años, llevada al nivel de influir so-

⁴ SOMERS, H., op. cit., Méjico, 1961, pág. 551 y ss.

bre la actividad económica general, se ha preocupado por el logro de un alto ingreso dentro de un marco de equilibrio presupuestario y por mantener la ocupación plena con precios estables. La aceptación del hecho de que el efecto expansionista sobre la renta nacional, podría obtenerse con un presupuesto equilibrado haría más fácil que el Estado emprenda cualquier política de gastos que fuera necesario. Ante la posibilidad de una deflación, resulta en definitiva más importante *mantener el nivel de gastos que equilibrar el presupuesto*. En oposición a los principios ortodoxos, la moderna doctrina insiste en que si habría que elegir entre las dos políticas, debe optarse por la primera, pero contando a manera de conciliación de criterios, con que se puede tener un alto nivel de gastos y un presupuesto equilibrado, tal cual se ha referido con anterioridad.

El empeño en equilibrar el presupuesto se justifica en momentos en que el ingreso nacional es alto. Por el contrario, en momentos de depresión del ciclo, el intento de elevar la renta nacional a través de un presupuesto equilibrado, puede retardar innecesariamente la recuperación en mérito a que la carga impositiva elevada, juntamente con las expectativas desfavorables que sienten los empresarios, agravan los efectos sobre el consumo y la inversión privada. En tales circunstancias, se impone una política fiscal que se traduzca en *una liberación neta de fondos que influyan sobre un inmediato y mayor consumo privado, si se desea obtener un efecto expansionista gradualmente en aumento*.

En efecto, en épocas de crisis la estructura de impuestos debe ser tal, que interfiera tan poco como sea posible en el consumo y la inversión privada. Ello supone entre otras modificaciones que deberán aumentarse las exenciones del impuesto a los réditos en favor de los grupos de menores niveles de ingresos. Ese es el sentido de la reforma fiscal auspiciada por el ex Presidente Kennedy en un intento de superar el peligro de una deflación.

Otra actitud oficial sería simplemente no actuar, dejando que cada ciclo económico siga su curso natural, sin interferencias oficiales, con la excusa que una depresión saludable, acelerará la recuperación provocando una firme prosperidad.

La tarea de la conducción económica es en definitiva difícil. El Estado debiera estar listo para hacer gastos útiles, ante cada amenaza de una disminución del volumen del empleo, determinándose en cada caso la naturaleza exacta del programa de gastos que se proponga llevar a la práctica. No obstante, no existen "recetas" que substituyan en cada emergencia el análisis maduro que deberá fundarse conforme lo sostiene SOMERS, en el conocimiento, el estudio y la comprensión de las fuerzas económicas y fiscales.

En cada país y en cada etapa de la coyuntura o del ciclo económico, debiera existir un *objetivo presupuestario supremo* calculado en función del logro de un alto nivel de empleo, en un marco de estabilidad económica. El tener presente permanentemente tal objetivo a largo plazo, servirá de base para las negociaciones con aquellos que exigen gastos adicionales, reducción o aumento de los impuestos, y mayor o menor liquidez en la plaza. La existencia del objetivo en cuestión, puede servir incluso a los mismos fines políticos para los que en el pasado sirvió el dogma del presupuesto equilibrado. Además, en opinión de COLM (*La economía del presupuesto público*)⁵, la búsqueda de una meta que se concrete en un objetivo como el indicado, da real fundamento a las medidas cíclicas que pueden tomarse en cada caso, para combatir posibles depresiones económicas.

Se ha visto en efecto cómo el Estado actúa sobre la economía general, a través del presupuesto. Las retribuciones a los empleados y el pago de los intereses de la deuda pública a sus tenedores entre otras cosas, suponen rentas o ingresos que sirven para comprar bienes de consumo a las empresas que los producen. Los propios pedidos del Gobierno, constituyen para tales empresas, posibilidades directas de ventas. Por la otra cara del presupuesto, los ingresos recaudados por vía de impuestos, importan fondos detraídos de los particulares en detrimento de sus gastos, o percepción de recursos que las empresas habrían podido emplear en la mejora de sus equipos e instalaciones. *Prima facie* y conforme el proceso descrito, la carga de los impuestos tendería a restringir el mercado de la empresa privada, con la consiguiente influencia en el índice o grado de la ocupación y la baja general de los precios como secuela consiguiente. Por el contrario, los gastos públicos, ampliarían el mercado para los empresarios, elevando el nivel de empleo y de precios, siendo indudable que no sólo el volumen sino también la composición de los gastos e ingresos, surtirán distintos efectos sobre la economía general.

Hemos dicho también que el logro de un *presupuesto equilibrado* y equilibrado anualmente, fue el desideratum de las finanzas clásicas. Los últimos cuarenta años han evidenciado que ello resulta al presente impracticable e incluso puede aparejar graves inconvenientes conforme se adelantó en el curso del presente análisis. Que ello deba criticarse o compartirse, importa una valoración ajena a la realidad de la que el economista no puede apartarse. Aunque el principio del *equilibrio* tiene un gran mérito, debe estarse al hecho de que *la nivelación anual del presu-*

⁵ GERLOFF, W. y NUEMARK, F., *Tratado de Finanzas*, El Ateneo, Buenos Aires, 1961, t. I, ps. 299 y ss.

puesto es difícil en la práctica y en opinión de muchos, también inconveniente, tal cual se expresó en la Conferencia de Economistas Universitarios de E.E. U.U. celebrada en 1949⁶. Recuérdase que el *equilibrio anual* importa un criterio con arreglo al cual puede escrutarse la actividad del Estado y el importe de su costo, puesto que todo programa de gobierno debe estar previamente financiado en los cálculos, en forma clara e inequívoca. Conforme a ello el establecimiento de cualquier nuevo tributo o la realización de una operación de crédito, lleva la finalidad de costear una necesidad pública o un programa de gobierno. Por el contrario, si la supresión del principio de nivelación, importara la anulación de todas las restricciones de realizar gastos inconvenientes, ello representaría graves perjuicios para nuestro sistema democrático de gobierno.

Aspirar a tener nivelado el presupuesto anualmente, tanto en los años buenos como en los malos, originaría grandes fluctuaciones en los programas gubernamentales de gastos, seguidos de variaciones muchas veces perturbadoras en las alícuotas de los tributos, agravando las fluctuaciones de la actividad económica privada, con todas sus implicancias.

Ante esta situación la doctrina moderna se ha orientado en la búsqueda de otros *principios generales* que importen distintos modos de pensar y de actuar, asegurando criterios de valoración y autodisciplina en la actividad pública, aspirando a obtener mejor, lo que el presupuesto nivelado anualmente intentaba conseguir. Ante las inevitables alzas y bajas de la actividad económica, realidad que los clásicos tampoco pueden negar, surgen las poderosas razones en pro de una *actividad fiscal anticíclica* traducida en déficit en la baja de la conjuntura y en superávit en los períodos de auge. El problema reside en cómo aplicar esta política, con la eficacia que sería factible prever, evitando el despilfarro y la improvisación. Para ello no podrá descansarse exclusivamente en la acción fiscal, pues ello significaría pretender apoyarse excesivamente en un sólo recurso para lograr la estabilidad y el progreso económico, implicando incluso problemas de previsión de la coyuntura, que rebasarían el alcance del conocimiento actual, conforme se señaló en la Conferencia de Economistas Americanos en el mes de setiembre de 1949 a la que aludimos. No obstante, en la misma Conferencia se propuso que puede espe-

⁶ Véase por ejemplo la Declaración redactada y unánimemente aprobada por la Conferencia de Economistas Americanos, organizada en E.E. U.U., por la Asociación Nacional para la Planificación, en Princeton, New Jersey en el mes de setiembre de 1949, en *Lecturas sobre Política Fiscal*, Editorial Rev. de Occidente, Madrid, p. 500, y ss. Opus cit. con anterioridad en este mismo trabajo.

rarse razonablemente que el presupuesto se prepare a la luz de los actuales conocimientos, teniendo en cuenta el curso real de los acontecimientos para contribuir a la estabilidad de la economía en lugar de agravar la inestabilidad. El proceso planificador oficial, debiera tener la flexibilidad suficiente para que —se dijo— a la vista de los elementos de incertidumbre, la actividad fiscal pueda adaptarse rápidamente a las circunstancias cambiantes. Algunos recursos que llamaríamos automáticos, suficientes para poner en juego con rapidez las fuerzas "curativas", ya están suficientemente experimentados como para merecer consideración definitiva.

Tales "curativos" serán los llamados a tenerse en cuenta a manera de guías en los tiempos normales, en los de depresión o en los de prosperidad.

Teniéndolos en cuenta, se ha expresado que cuando se está en una etapa de la coyuntura que importe prosperidad y estabilidad, sin que se avizoren elementos de incertidumbre que puedan operar un cambio en una dirección determinada, el objetivo será adaptar el presupuesto a los cambios en las necesidades del Estado, *sin que sea necesario influir en el nivel del empleo y el poder adquisitivo total*. Para conseguir ello, el núcleo de economistas norteamericanos reunidos en la Conferencia a que hemos aludido, estima que los cálculos de aumentos y reducciones de los gastos oficiales, deberán ir acompañados de los correspondientes cambios en los recursos tributarios planeados.

Tener en cuenta esta paralela concurrencia, supondrá que el efecto de expansión o contracción provocado en la economía general por el presupuesto, seguirá siendo aproximadamente el mismo. Los impuestos, entonces, deberán ampliarse o restringirse, conforme los cambios operados en la cuantía de los gastos.

No obstante, si ciertas circunstancias del presente y otras perspectivas dejaron entrever el paro y la deflación, deberán introducirse modificaciones en el presupuesto que lleven la finalidad de un efecto expansionista moderado. Si aquellas sospechas llevaran a la convicción de que la amenaza prevista era por el contrario inflacionista, corresponderá seguir la política contraria. En tal caso, el aumento de gastos oficiales, deberá rígidamente acompañarse por una mayor recaudación tributaria.

Cuando los hechos evidencian una crisis o una grave recesión, las medidas fiscales más enérgicas son las que se imponen, superándose las anteriores con una actividad fiscal que la Conferencia de economistas norteamericanos citada calificó de extraordinaria. Política y económicamente, se deberá disponer de proyectos adicionales de empleo, medita-

dos con anterioridad, para que puedan iniciarse y finalizarse a breve plazo, estimulando a su vez el gasto y el empleo privados, a través de la disminución de la carga tributaria, que liberará recursos para gastos de consumo. Pero no obstante la sencillez de la "receta", probado está que se requiere gran habilidad y juicio para pasar de la crisis a la prosperidad estable. La economía privada sola, no puede realizar esta tarea, que el Estado a su vez no debe eludir.

En el caso de una grave inflación, se impone el sacrificio de medidas de emergencia para disminuir los gastos oficiales y aumentar la carga tributaria. El curso de las circunstancias puede ser de tal naturaleza, que la estabilización exija una continua reducción de la deuda. Los superávits presupuestarios, logrados a través del incremento de la carga tributaria para luchar contra la inflación, contribuirán a reducir la deuda pública, teniendo en cuenta que será imposible lograrlos en épocas de depresión, siendo perfectamente justificables en oportunidad que la economía privada es vigorosa, en la medida de permitir que el Estado retire de ella una proporción de impuestos superior a las necesidades que los gastos imponen, y sin provocar paro.

Los criterios descriptos, como normas para establecer una política federal de gastos e ingresos, sirven en definitiva para un programa estabilizador *a largo plazo*, puesto que dentro del presupuesto anual sería imposible esperar la compensación de fluctuaciones súbitas. Afirmase que aún cuando el presupuesto pueda y deba ser corregido en sus implicancias al ritmo de las circunstancias cambiantes, el ritmo lento que supone para ello la obligada intervención del Congreso o de los cuerpos representativos, impide la necesaria flexibilidad que demanda el reajuste necesario de una política fiscal.

Ante tal fundado reparo, la teoría ha creado dos instrumentos que ha llamado de *flexibilidad automática uno*, y de *flexibilidad con arreglo a fórmula*, el otro. El primero supone un sistema de impuestos estructurado con una serie de alícuotas preparadas para descender en forma pronunciada ante la aparición de los síntomas de una perspectiva en baja, aumentando en el caso contrario de una inflación. Iguales mecanismos, quedan proyectados en cuanto a la política de gastos.

Tratándose de la *flexibilidad con arreglo a fórmula*, la teoría ha ideado un sistema conforme el cual, cuando el nivel de empleo o el índice de la productividad descieran por debajo de una determinada proporción, se ponen en vigor medidas de tipo tributario y programas de gastos dirigidos al logro de los propósitos descriptos con anterioridad, verificándose fórmulas parecidas en la situación inversa de sobreempleo o superproducción.

Los subsidios al paro, las distintas escalas en el impuesto a los réditos o las autorizaciones conferidas al Poder Ejecutivo en materia de recargos impositivos, son otros tantos ejemplos prácticos de estos instrumentos ideados por la teoría económica, para contribuir a la estabilidad y que no podrían concebirse si se persistiera en aplicar rigidamente la norma del presupuesto anualmente equilibrado.

No obstante debe convenirse como conclusión final, que los recursos de la política fiscal, ideados por la doctrina y confirmados por la práctica, no son más que una primera línea defensiva para enfrentar las alternativas del ciclo cambiante. Los resultados serán positivos cuando se tomen las medidas que aseguren la concurrencia de la política fiscal, con la monetaria y la crediticia complementadas con el estudio de los problemas "estructurales" que presenta la economía latinoamericana. Con tal apoyo coordinado, regulado con el criterio de una apreciación de conjunto formada en el estudio responsable de todas las implicancias de la coyuntura, podría aspirarse a una constante prosperidad, sin variar nuestro sistema político que hace de la libertad del hombre y de la iniciativa creadora, valores supremos que no se está dispuesto a declinar.

DAS KLASSISCHE PRINZIP DES "GLEICHGEWICHTES DES BUDGETS" UND SEINE ENTWICKLUNG BEI DEN MODERN AUFFASSUNGEN DES ÖFFENTLICHEN FINANZWESENS

Zusammenfassung

Die Diskussion rund um die idealen Normen des öffentlichen Budgets wird kein Ende nehmen, solange eine Wirtschaft auf wesentlich kapitalistischer Grundlage besteht.

Seit J. M. KEYNES haben sich diesbezüglich zwei Meinungen polarisiert: die orthodoxe These, die im Gleichgewicht des Budgets die Grundlage einer jeden guten Finanzpolitik und die neuen an ihr inspirierten Auffassungen sieht, die das Ideal der völligen Geldanlage über alles erheben, wobei sie das Gleichgewicht des Budgets in Zeiten der Depression, zum Verdienst der Tragweite der anderen Faktoren politischen und sozialen Charakters, beiseite lassen.

Als Schlussfolgerung muss man sich darüber einig werden, dass die von der Doktrin erdachten und in der Praxis bestätigten Geldmittel der Staatspolitik nichts anderes sind als eine erste Verteidigungslinie, um den Schwankungen Widerstand zu bieten. Man wird positive Ergebnisse haben, wenn diese das Zusammenwirken von Staats- mit Geldpolitik zusichern ohne das politische System abzuändern, das aus der Freiheit und der freien Initiative unumgängliche allerhöchste Werte schafft.

LE PRINCIPE CLASSIQUE DE L' "EQUILIBRE DU BUDGET" ET SON
EVOLUTION DEVANT LES MODERNES CONCEPTIONS DES FINANCES

Résumé

Le débat autour des normes idéaux du budget ne prendra fin pendant qu'une économie existe au base essentiellement capitaliste.

Depuis J. M. KEYNES deux opinions se sont polarisées à cet égard: la thèse orthodoxe, qui voit dans l'équilibre du budget le fondement de toute bonne politique financière, et les nouvelles conceptions qui s'y inspirent qui élèvent par-dessus tout l'idéal du plein emploi, en laissant de côté l'équilibre du budget au temps de dépression, en vertu de la transcendance des autres facteurs de caractère politique et social.

Il faut s'accorder comme conclusion finale que les ressources de la politique fiscale imaginées par la doctrine et confirmées par la pratique ne sont qu'une première ligne défensive pour affronter les fluctuations. Il y aura des résultats positifs quand celles-là assurent la concurrence de la politique fiscale et de la politique argentièrre, sans changer le système politique, qui fait de la liberté et de la libre initiative, des valeurs suprêmes et indéclinables.

THE CLASSIC PRINCIPLE OF EQUILIBRIUM OF A BUDGET
AND ITS EVOLUTION IN FRONT OF MODERN CONCEPTION
OF PUBLIC TREASURY

Summary

The debate regarding ideal standards for the public budget will be unending, as long as the basic economy remains essentially capitalistic.

Since the J. M. KEYNES theory, two opinions have become predominant; the orthodox tesis, which sees in the equilibrium of the budget the foundation of all desirable financial politics and the new concepts contained therein above all exalting the idea of full employment, and sidetracking the budget equilibrium in times of depression, in merit of the transcendency of the other factors of social and political character.

In final conclusion it will be agreed, that the fiscal political resources, conceived by the doctrine and confirmed by practice, are but the first defensive line in the protection fluctuations. There will be positive results once there is an assurance of both fiscal and monetary policy, without a change in the political system, converting into models of supreme and ideclinable value, economic freedom and free enterprise.

IL PRINCIPIO CLASSICO DEL' "EQUILIBRIO DEL PRESUPPOSTO"
E LA SUA EVOLUZIONE INNANZI ALLE MODERNE CONCEZIONI
DELL'AZIENDA PUBBLICA

Riassunto

Il dibattito circa le norme ideali del presupposto pubblico non finirà, intanto esista un'economia con fondamento essenzialmente capitalista.

Da J. M. KEYNES in poi, si polarizzarono due opinioni al rispetto: la tesi ortodossa che avvista nell'equilibrio del presupposto la base d'ogni buona politica finanziaria; e le nuove nozioni ispirate da quelle, innalzando l'ideale del pieno impiego, trascurando soprattutto l'equilibrio del presupposto durante la depressione in pregio alla trascendenza degli altri fattori politici e sociali.

Come conclusione si deve accordare che i ricorsi della politica fiscale, ideati nella dottrina e confirmati in pratica, costituiscono soltanto una prima linea difensiva per affrontare le fluttuazioni. Assicurata la concorrenza delle politiche fiscali e denararia ce ne saranno risultati positivi senza variare il sistema politico, che ne rende della libertà a della libera iniziativa valori supremi ed indeclinabili.