

MATEO KAUFMANN

EL EQUILIBRIO
DEL PRESUPUESTO



EDITORIAL DE DERECHO FINANCIERO
GENERAL MOLA, 15.—TELEFONO 2-76-09-44
MADRID—1

1. EL CONCEPTO MODERNO DE PRESUPUESTO.

Hacia una búsqueda de nuevos enfoques en procura de lograr la conciliación de posturas antagónicas.

Nuestra exposición ha avanzado lo suficiente para darnos cuenta que el *equilibrio del presupuesto* ha sido siempre el propósito perseguido por los funcionarios fiscales, mientras que los economistas han defendido frecuentemente un *desequilibrio presupuestal* deliberado, pretendiendo excusarse en el hecho de que el presupuesto puede estar *desequilibrado* durante la etapa de la depresión, pero que en el curso del ciclo económico debiera equilibrarse. Otros, yendo más lejos, como lo recuerda SOMERS (39) han planteado la cuestión de hasta qué punto es deseable el equilibrio del presupuesto como objetivo de las finanzas públicas.

Más concretamente, la mayoría de los autores dedicados a investigaciones económicas están de acuerdo en que el equilibrio del presupuesto es en general conveniente —como lo hemos puesto de resalte con anterioridad—, 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

(39) SOMERS HAROLD, M.: op. cit., *Finanzas públicas e ingreso nacional*, Fondo de Cultura Económica, Méjico-Buenos Aires, edic. en castellano de 1961.

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 otras sería desastroso hacerlo (40).

Estas nociones, como las referentes al propio concepto del presupuesto, han variado fundamentalmente desde el principio del siglo. Decíase hace cuarenta años atrás que aquél era "*un acto que contiene la aprobación previa de los ingresos y 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 aparejar 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 (41).

(40) Véase CARLOS M. GIULIANI FONROUGE, op. cit., "Derecho Financiero", volumen I, Depalma, Buenos Aires, 1962.

(41) ALVIN H. HANSEN: *Política fiscal y ciclo económico*, segunda edición, Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1955, págs. 162 y ss.

a) *Presupuesto del Estado y presupuesto económico nacional.*

Conforme se ha expresado, 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 análisis de COLM (42) 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 comunidad contribuyendo a la recuperación de la actividad económica (véase nuestro análisis al respecto en el capítulo segundo).

Así, por ejemplo, en Estados Unidos las frases "aportación neta del Estado", o "gastos públicos creadores de renta neta" se comenzaron a usar estos últimos treinta años.

El presupuesto financiero pasaba a ser, de tal manera, parte integrante de un documento más amplio que recibiría el nombre de *presupuesto nacional*, o *presupuesto económico* o *presupuesto económico de la nación*, pero en el entendi-

(42) GERHARD COLM: *El presupuesto del estado económico nacional*, en "Public Finance", EE. UU., 1948 y reproducido en op. cit. *Lecturas sobre política fiscal*, "Revista de Occidente", Madrid, 1959.

miento que el *presupuesto económico* no es un presupuesto en el sentido técnico del vocablo, sino más bien una cuenta nacional e un cuadro económico que facilita la administración de los recursos nacionales por el Estado, careciendo de contenido jurídico y sin que constituya como lo remarca GIULIANI FONROUGE (op. cit.), 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 sustituir 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.

Tales técnicas fueron puestas a prueba durante la segunda guerra mundial. Y así fue que, si durante la depresión fue una buena política financiera crear rentas adicionales por medio del gasto público, fue también una buena política presupuestaria imponer mayores tributos a fin de contrarrestar la presión inflacionista. El uso consciente y deliberado de la política fiscal como instrumento anticíclico constituyó la di-

ferencia más notable entre la financiación de la primera y la segunda conflagración mundial, constituyendo una puesta a prueba de una política hecha efectiva en consideración a sus efectos sobre la corriente de rentas y de poder adquisitivo. Pero mientras la depresión y la experiencia de la guerra demostraron que la política presupuestaria puede ser una herramienta muy eficaz para influir en el conjunto de la economía, combatiendo las tendencias deflacionarias o inflacionarias, las mismas experiencias pusieron de manifiesto que la política presupuestaria no puede bastar por sí misma. Se ha preferido por ello una formulación más prudente y únicamente se pidió que la política presupuestaria *contribuyese*, como se dijo, a una política que se propusiera nivelar la economía.

b) *Presupuesto anual y presupuesto cíclico.*

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 (43). 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

(43) HENRY LAUNFENBURGER, op. cit.: *Finanzas comparadas*, Fondo de Cultura Económica de México, 1951, págs. 146 y ss.

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 consideran 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 sustanciales, afectándolas a los déficit de crisis anteriores, pero sin una idea preconcebida. Suecia por su parte, y aun 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*, como se anticipó al principio, 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 (op. cit., nota al pie de página núm. 43) 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.

c) *Presupuesto ordinario y presupuesto de capital.*

Sábese que el principio de *unidad* presupuestaria consiste en la agrupación de la totalidad de las erogaciones y recursos del Estado en un solo documento o presupuesto. La escuela clásica fundaba esta exigencia en el hecho de que el principio de la *unidad* permite apreciar fácilmente si el presu-

puesto está equilibrado. Asimismo, se decía, dificulta la simulación de economías o la ocultación de gastos en las *cuentas especiales*, haciendo factible conocer la dimensión real del presupuesto y la proporción de la renta nacional afectada a los gastos, facilitando en todo momento el control parlamentario.

En contraposición de aquel principio, la doctrina moderna atenta a la ampliación del campo de acción de la actividad del Estado, persiguiendo no sólo fines políticos, sino también sociales, económicos e industriales, argumenta la imposibilidad de reunir en un solo presupuesto el conjunto de tan múltiples actividades, teniendo en cuenta la acumulación de gastos de explotación y gastos de inversión, imposible de compararse entre sí por referirse a conceptos heterogéneos.

En definitiva, la distinción entre gastos ordinarios y excepcionales y entre productivos e improductivos, hizo factible un *presupuesto ordinario* paralelo a otro *extraordinario*, aparejando el quebrantamiento del principio de unidad al que nos hemos referido más arriba. Las erogaciones de uno u otro presupuesto dependerían del criterio a aplicar. Siguiendo un criterio de regularidad, al primer presupuesto irían los gastos normales que se suceden a intervalos regulares, mientras que al segundo, las erogaciones de carácter excepcional e imprevisible. Teniendo en cuenta el criterio de la productividad de unos y otros gastos, el presupuesto ordinario englobaría los gastos que llamaríamos improductivos, destinados a las necesidades corrientes del Estado y el desenvolvimiento regular de la administración pública, mientras que los gastos productivos o reproductivos, integrarían el presupuesto extraordinario, configurándolos como gastos de inversión. Respecto a la financiación, los del presupuesto ordinario serían cubiertos con impuestos y los extraordinarios, con empréstitos.

LAUFENBURGER, en consideraciones que también recuerda GIULIANI FONROUGE (44), ha expresado que la realidad ha demostrado la falacia de tales consideraciones, dado que los gastos que parecen excepcionales, en un período breve suelen llegar a ser normales o regulares, al analizarlos en un mayor período de tiempo; a su vez, gastos que aparentemente son improductivos, como serían los sueldos de los empleados o los intereses de la Deuda pública, suponen en el fondo retribuciones de servicios prestados a la nación; o a la inversa, se da el caso de gastos de inversión que no son productivos si el Estado se ve obligado a operar con precios políticos por debajo del costo real. También la experiencia de varios países ha puesto de manifiesto que muchos gastos de carácter excepcional, realizados a través de la guerra o para conjurar crisis, han podido financiarse con recursos derivados de la tributación.

Ello ha supuesto fundamentalmente el quebrantamiento del principio de la unidad, imponiéndose la vida real y sus necesidades imperativas a las postulaciones teóricas, de tal manera que los antiguos presupuestos extraordinarios se han transformado al presente en *presupuestos de capital* o de *inversiones patrimoniales* (véase, p. e., el art. 3.º del Decreto-ley argentino núm. 23.354/56), paralelamente a los *presupuestos ordinarios* u *operativos*, que comprenden los gastos normales para el funcionamiento de la administración, el servicio de la Deuda pública y los gastos de conservación de los bienes patrimoniales. A su vez, el *presupuesto de capital* o de *inversiones patrimoniales*, como se le llama en la ley argentina citada *ut supra*, comprende aquellos gastos o inversiones que

(44) HENRY LAUFENBURGER, op. cit.: *Finanzas comparadas*, Fondo de Cultura Económica de Méjico, 1951, págs. 146 y ss. CARLOS M. GIULIANI FONROUGE, op. cit.: *Derecho Financiero*, vol. I, págs. 133 y ss.

se incorporan al patrimonio del Estado, aumentando su "capital", como serían las obras públicas de diversa naturaleza o la compra de bienes de uso o de producción, que suponen una inversión. En consecuencia, el criterio de "durabilidad" de las erogaciones ha sustituido a los criterios de "regularidad" y de "productividad", pudiéndose expresar que este nuevo sistema de *presupuesto doble* ha pasado a constituir un medio adecuado para separar ciertas categorías de gastos que exigen consideración especial, contribuyendo a una mayor eficacia de la planificación por la posibilidad de regularizar los gastos en el tiempo, preservando el crédito del Estado y evidenciando a cada momento el estado del capital social, pudiéndose proporcionar de tal manera informaciones valiosas acerca de la magnitud de la riqueza nacional en el sector estatal.

SOMERS (45) agrega que el sistema del presupuesto doble al que nos acabamos de referir, supone uno de los planes para equilibrar el presupuesto, señalando al respecto que el presupuesto ordinario *debe estar equilibrado*, mientras que el de capital puede no estarlo. En la ley argentina (Decreto-ley número 23.354/56) se expresa que el "presupuesto de gastos" se atenderá con recursos provenientes de rentas generales, mientras que el de "inversiones patrimoniales" o de capital (como se le llama también así en la Ley de Contabilidad de la Provincia de Buenos Aires) con recursos provenientes del uso del crédito, contribuciones especiales, donaciones, legados, fondos creados al efecto, ventas de bienes patrimoniales y la parte de rentas generales que se destine a tal fin. En el fondo no se trata, dice GIULIANI FONROUGE (op. cit.), de un presupuesto ordinario y de otro extra-

(45) HAROLD M. SOMERS, op. cit.: *Finanzas públicas e ingreso nacional*, Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1961, págs. 549 y ss.

ordinario, sino de dos presupuestos normales con diferente contenido, pero integrantes de un presupuesto general único.

A pesar de lo expresado por SOMERS más arriba, debe señalarse que cuando hay grandes fluctuaciones de ingresos y del nivel de ocupación, como sucede en la economía de nuestros días, resulta muchas veces imposible cubrir los gastos del presupuesto ordinario, durante los años de la depresión. En concepto de HANSEN (46), dos causas diferentes motivan el hecho apuntado. En primer lugar, los sistemas impositivos modernos están integrados por gravámenes en extremo sensibles a las fluctuaciones del estado de la plaza. En tal mérito, las recaudaciones del Estado fluctúan ampliamente al compás de aquellos altibajos, elevándose a altos niveles en los períodos de auge y cayendo pronunciadamente en los años de crisis. A su vez y paralelamente, los gastos públicos aumentan durante los años de depresión en procura de proporcionar ayuda a los desocupados, sufriendo de tal manera no sólo las fluctuaciones en el nivel de los ingresos provenientes de los impuestos, sino también las variantes en los gastos en sentido inverso a la marcha del ciclo.

Por lo tanto, el no equilibrar todos los años los gastos con los ingresos, aun cuando se logre un equilibrio a través del ciclo, como lo hemos anticipado, supone que durante algunos años existirá un déficit en el presupuesto de operación, mientras que en otros años pueden producirse supéravit. De ahí que, aun en el caso de un presupuesto ordinario o de operación, se necesitará financiar las erogaciones a través del empréstito u otras operaciones de crédito.

Finalmente, el procedimiento de presupuesto doble proporciona una base más racional sobre la cual los responsa-

(46) ALVIN H. HANSEN, op. cit.: *Política fiscal y ciclo económico*, Fondo de Cultura de México, 1955, págs. 162 y ss.

bles de la conducción económica podrán decidir en cada circunstancia, si la construcción de los proyectos de obras públicas que forman parte del presupuesto de capital o de inversiones patrimoniales deben financiarse por medio de *impuestos* o de *empréstitos*; ello teniendo en cuenta el efecto de los gravámenes y de los empréstitos en la situación de la coyuntura que prevalezca y tomando como referencia fundamental el *nivel de ocupación*.

2. PREOCUPACIÓN DE GARANTIZAR UN GRADO CONSTANTE DE "SANIDAD" FINANCIERA EN PROCURA DE LA NIVELACIÓN DEL PRESUPUESTO.

La frecuencia imprevista de estos desequilibrios conjuntos, tanto en la recaudación como en el nivel de las erogaciones a los que nos hemos referido en el apartado anterior, preocupó enormemente a los analistas, intensificando el estudio del proceso, en procura de principios técnicos que garanticen a través de la marcha del ciclo, un grado constante de "sanidad" financiera.

Tal vez sea GUNNAR MYRDAL (47) quien ha insistido más en sus estudios en torno a la nivelación del presupuesto, sobre este concepto de "sanidad" financiera, considerando que a largo plazo la *riqueza neta pública* tendrá una tendencia a aumentar o a disminuir, según sean los principios a los que se adecúe la actividad financiera. En tal mérito, la Hacienda será tanto más "sana" cuanto mayor sea el aumento relativo medio de la riqueza pública neta o cuanto menor sea la dis-

(47) GUNNAR MYRDAL, op. cit.: *Los efectos económicos de la política fiscal*, Aguilar, Madrid, 1956, págs. 119 y ss.

minución, como consecuencia de una combinación fija de principios para la nivelación presupuestaria. Pero, *a priori*, el término *sanidad financiera* no tiene ningún sentido determinado de *política presupuestaria*; significa solamente un grado, conforme lo expresa MYRDAL, por lo que el grado de "sanidad" financiera depende del sentido verdadero de las normas para la financiación y para la limitación de los ingresos y de cómo son cumplidos, concluyéndose —conforme el razonamiento que se efectúa— con que las finanzas más *sanas* siempre son preferibles a las menos *sanas*.

El profesor sueco se pregunta en qué forma y bajo qué clase de medidas de seguridad podemos dar una mayor movilidad al sistema financiero para afrontar las variaciones del ciclo a las que ya nos hemos referido en el curso de la exposición, de tal manera que al mismo tiempo tengamos garantías de poder mantener un determinado grado de *sanidad financiera*. Sobre el particular y entre otras medidas prescribe que el presupuesto de explotación sea "cargado" anualmente con una subvención para el presupuesto de capital.

Es indudable que la investigación de este problema tiene que ser de extrema importancia, aun para aquellos que no estén convencidos de las ventajas de una política financiera variable, de acuerdo a las alternativas del ciclo. Las opiniones del presente indican —como se ha visto en párrafos anteriores— que la *política financiera* se va integrando a largo plazo en la *política económica general*, lo que significará de hecho una mayor movilidad respecto a la coyuntura.

Tal modalidad requerirá la mayor claridad y orden en los cálculos de los presupuestos públicos, llegando ello a ser una exigencia tanto más necesaria cuanto más se integre la política financiera en la política económica general. En criterio

de MYRDAL, una ordenación presupuestaria indecisa constituye en sí, y bajo todas las condiciones, una tentación para manipulaciones de variada naturaleza, en perjuicio de la "sanidad" del presupuesto, como suprema aspiración permanente (48).

(48) La racionalización del presupuesto para su más efectivo control en procura también de una "sanidad" permanente, ha sido inquietud del gobierno argentino, el que por Decreto-ley núm. 6.190, dado a conocer el 25 de julio de 1963, creó la *Oficina Nacional del Presupuesto*, con carácter de subsecretaría de Estado. Conforme el Decreto en cuestión, el presupuesto general de la nación se estructurará en forma económico-funcional, y deberá demostrar, en términos de servicios, actividades, trabajos e inversiones proyectados, el costo anual de las funciones, programas y objetivos del gobierno. Se añadía en las consideraciones que acompañaron su anuncio, poder ejercer un mayor control y un mayor conocimiento del destino de los fondos y de la evolución de las finanzas públicas.

Se decía incluso que el *presupuesto* debe constituir un instrumento idóneo para posibilitar la decisión de las acciones de los poderes públicos; contribuir a medir la eficiencia con que dichas acciones se ejecutan; facilitar la información periódica para la formulación de planes y dar al Poder Ejecutivo los elementos de juicio y datos aptos para proyectar un programa de gobierno. En cuanto al Poder Legislativo, información suficiente para su estudio y sanción y a la opinión pública, oportunidad de conocer no sólo lo que el gobierno gasta, sino también lo que el gobierno hace. (Véase "Boletín de Anales de Legislación Argentina", núm. 29, 25 de agosto de 1963, pág. 6.)

CAPITULO V

1. EFECTO MULTIPLICADOR DE UN PRESUPUESTO EQUILIBRADO.

Ya a esta altura de nuestro análisis cabe la pregunta de cuál es el significado del equilibrio del presupuesto y qué implicancia tiene para el *ingreso nacional* y para la *ocupación* este viejo postulado de la Hacienda clásica cuya eficacia y subsistencia ha sido puesta en tela de juicio por los modernos economistas.

Pregúntase al respecto otra vez en nuestros tiempos 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, como se dijo al comienzo de nuestro estudio, *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 pueda 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* (49) 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 sustancial 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 presunto estado es falso, como lo ha evidenciado P. A. SAMUELSON, puesto que en una coyuntura con paro y recursos ociosos, los gastos públicos provocan un notorio efecto creador de empleo y de rentas, aun en el caso de que tales gastos se satisfagan en su totalidad con el producido de los impuestos.

N. KALDOR, a quien cita HAAVELMO (50), sostiene también al respecto que la plena ocupación puede lograrse a través de un aumento del gasto público, *aun cuando el gasto público se atienda íntegramente con impuestos*. El porqué de

(49) Véase capítulo segundo de este trabajo.

(50) Cons. TRYGVE HAAVELMO: *Efectos multiplicadores de un presupuesto nivelado*, en "Lecturas sobre política fiscal", op. cit., "Revista de Occidente", Madrid, págs. 422 y ss.

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 profesor T. HAAVELMO, del Instituto de Economía de la Universidad de Oslo, a quien hemos citado con anterioridad en este mismo tópico, 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 efectivos 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 para 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 alteración 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.

Los economistas expresan el resultado obtenido diciendo lo siguiente: Si el Estado gasta x pesos y al mismo tiempo cubre este gasto con igual número de impuestos, el efecto multiplicador por peso gastado será igual a i . De tal fórmula se

deduce que haciendo a x suficientemente grande se puede alcanzar un nivel que apareje el *pleno empleo*. Lo expuesto pone en evidencia que un "presupuesto nivelado" tiene un efecto multiplicador directo de multiplicador igual a i , sin perjuicio de otros efectos, sean positivos o negativos, que puedan derivarse de la redistribución de una renta originada en el incremento del gasto público.

SOMERS (51) 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"*. Ello, a su vez, conforme el análisis del tema efectuado por el autor citado, sugiere la pregunta de si puede el multiplicador hacer que los gastos se paguen por sí mismos. Siendo así, se contesta, podría lograrse un efecto expansionista con un presupuesto equilibrado, aun si se comienza con gastos financiados por medio de empréstitos, porque el ingreso incrementado producirá recursos fiscales suficientes para solventar la deuda contraída inicialmente para financiar los gastos. PAUL A. SAMUELSON niega por su parte que el presupuesto pueda nivelarse de esta manera; no obstante, el desarrollo exhaustivo del tema, que efectúa SOMERS, da pie para sostener que el Estado puede tener un programa multiplicador de cualquier magnitud con un presupuesto equilibrado.

(51) Conf. SOMERS H., op. cit.: *Finanzas públicas e ingreso nacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1961, págs. 551 y ss.

Mientras mayores sean los gastos iniciales, tanto mayor será el efecto sobre el ingreso y, por ende, mayor la recaudación fiscal, en la medida de igualar los gastos iniciales, *equilibrando así el presupuesto*. Pero bien se señala que la dificultad reside en el establecimiento de un régimen de impuestos que grave solamente los ahorros y no el consumo. Lo que se necesita, contesta SOMERS, es que en la medida en que el *consumo* o la *inversión* sean reducidos por la política de impuestos, los gastos se eleven en aquella proporción, puesto que la imposición siempre tiene algún efecto, aunque ligero, desalentando el consumo o la inversión.

El análisis revela entonces que las posibilidades de un presupuesto nivelado expansionista son mayores, en opinión del autor citado, de lo que generalmente la doctrina considera. Imposible resulta concebir un sistema de impuestos que no tenga 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 con gastos públicos mayores. Pero exacta es la preocupación de quienes afirman 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 estimule 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.