

LAS IDEAS SOBRE POLITICA FISCAL ANTE EL PARLAMENTO NORTEAMERICANO

En 1946 el Presidente de los Estados Unidos promulgó una importante ley: la *Employment Act*. Ordena en su esencia esta ley al Gobierno federal hacer permanentemente cuanto sea preciso para, coordinando todas sus funciones y utilizando todos sus recursos, crear y mantener —con miras al fomento de la libertad de empresa y el bienestar general— unas condiciones que procuren al país la ocupación, producción y capacidad adquisitiva máximas.

Por esta ley, el Presidente de los Estados Unidos ha de redactar anualmente —para lo cual cuenta con un *Board of Economic Advisers*, constituido por tres personas— un informe económico dirigido al Parlamento. Un Comité mixto de Senadores y Diputados (*Joint Committee on the Economic Report*) —creado por la misma ley— analiza las recomendaciones del Presidente y mantiene informadas a las Cámaras sobre los cambios en la situación económica. El Comité mixto, entre otras tareas, ha de llevar, pues, a cabo un estudio constante de las materias objeto del Informe económico, y tiene que estudiar la forma de coordinar las medidas para llevar a la práctica la política establecida por la ley. A cuatro grupos de problemas está dedicando ahora su atención el Comité: la inversión de capital, la eficacia y coordinación de las medidas de carácter monetario, de crédito y fiscal en relación con la política económica general; el problema de las familias con ingresos escasos, en relación con la inestabilidad económica, y, por último, las tendencias del paro y su significación en el análisis económico ordinario.

Un Subcomité, que se ocupa de la política monetaria, crediticia y fiscal, lo preside el Senador por Illinois, Mr. Paul H. Douglas. De él forman parte el Senador Ralph E. Flanders, de Vermont, y los Diputados Wright Patman, de Texas; Frank Buchanan, de Pensilvania, y Jesse P. Wolcott, de Michigan, figurando un economista como adjunto al Subcomité: el Profesor del Amherst College, Lester V. Chandler.

El 23 de septiembre de 1949 se reunió dicho Subcomité, y

ante él, Mr. H. C. Sonne, Presidente de la *National Planning Association*, y los Profesores S. E. Leland y A. Smithies, presentaron un estudio que hoy se conoce ya comúnmente con el nombre de «Informe Douglas». En realidad, se trata de dos informes, redactados, bajo los auspicios de dicha Asociación (1), por un grupo de economistas, a instancias de los Senadores Douglas y Flanders (2). La Asociación, para designar los economistas, procuró reunir personas de las diferentes regiones del país, que representasen ideologías diversas y se hubiesen destacado por su capacidad y su prestigio.

El primer informe traza las líneas generales de la política federal de ingresos y gastos más conveniente, a juicio de los firman-

(1) La *National Planning Association* es una organización, apolítica y sin miras de lucro, constituida en 1934 con el fin de contribuir a la «planificación en favor de la democracia». Cuando la planificación se entendía comúnmente como la creación de «economías planificadas», la Asociación —dice Mr. Sonne— trató de inculcar la idea de que los ciudadanos norteamericanos tienen que planear o planificar la manera de evitar una economía planificada. La Asociación, que agrupa destacadas personalidades de los diversos sectores económicos del país, hace públicos sus puntos de vista mediante informes que, por estar preparados por comisiones en las que intervienen representantes de los tres grandes sectores económicos del país —agricultores, industriales y obreros—, no pueden representar el interés particular de ninguno de los tres sectores. El criterio fundamental de la *National Planning Association* es que siempre ha de tratarse de encontrar una zona esencial de acuerdo, pues no pueden recomendarse medidas que no reúnan la aprobación de la agricultura, la industria, el trabajo y las profesiones liberales.

(2) Los economistas que han firmado los Informes son: doctor Howard R. Bowen, Decano de la Facultad de Comercio de la Universidad de Illinois; doctor Howard S. Ellis, profesor de Economía de la Universidad de California y Presidente en 1949 de la Asociación Americana de Economía; doctor J. Kenneth Galbraith, del Departamento de Economía de la Universidad de Harvard; doctor James K. Hall, profesor de Economía de la Universidad de Washington, Seattle; doctor Albert G. Hart, profesor de Economía en la Facultad de Ciencia Política de la Universidad de Columbia; doctor Clarence Heer, profesor de Economía de la Universidad de Carolina del Norte; doctor E. A. Kincaid, profesor de Hacienda de la Universidad de Virginia; doctor Simeón E. Leland, profesor de Economía y Decano de la Facultad de Artes Liberales de la Universidad de Northwestern; doctor Paul A. Samuelson, profesor de Economía del Instituto de Tecnología de Massachusetts; doctor Lawrence H. Seltzer, profesor de Economía y Sociología de la Universidad de Wayne, Detroit; doctor Arthur Smithies, profesor de Economía de la Universidad de Harvard; doctor Tipton R. Snavely, profesor de Economía de la Universidad de Virginia; Mr. H. Christian Sonne, Presidente del Patronato de la Asociación para la Planificación nacional; doctor Jacob Viner, profesor de Economía de la Universidad de Princeton y ex presidente de la Asociación Americana de Economía; doctor Donald H. Wallace, profesor de Economía en la Facultad de Asuntos Públicos e Internacionales de la Universidad de Princeton.

El profesor Sumner Slichter, de la Universidad de Harvard, ha firmado el informe general, pero no el que contiene las recomendaciones para el futuro próximo.

tes, para la consecución y mantenimiento de la estabilidad económica; el segundo, esboza la política fiscal aconsejable para los Estados Unidos en el futuro inmediato (3).

* * *

En el acto de la entrega de los informes se mantuvo una animada conversación entre parlamentarios y economistas. El Presidente del Subcomité comienza por felicitar, humorísticamente, por el hecho de que catorce de los economistas más notables del país hayan logrado redactar y aprobar, por unanimidad, dos informes sobre política fiscal. Mr. Sonne reconoce que los ciudadanos son un poco escépticos por las diferencias de opinión entre los economistas, y a veces incluso se preguntan si realmente existe algo que pueda llamarse ciencia económica. La explicación —dice— hay que buscarla en que la economía es una ciencia social y los economistas han de actuar sobre la conducta humana, que, a menudo, echa por tierra los cálculos más acabados. Otra dificultad radica en que las ciencias sociales se enfrentan con problemas muy análogos a los que ocuparon a la Medicina hace algunas generaciones; por ejemplo: el del curanderismo. Muchos hoy día se llaman a sí mismos economistas sin estar calificados para ello, aunque es sabido que para que la salud económica de un país fuerte acuse el mal trato de que es objeto por parte de los curanderos económicos hace falta mucho más tiempo que el que el cuerpo humano resistiría antes de sucumbir.

Los economistas, en sus Informes, aprueban por unanimidad el llamado presupuesto anticíclico, en el sentido de reconocer la existencia de ciertas fases en las épocas malas, en las que un déficit presupuestario no sólo es admisible, sino útil. Pero esto no quiere decir que el déficit esté justificado en todos los tiempos y para todos los países. Por ejemplo: si permitir el déficit en un año ha de traducirse en un derroche de dinero o en la malversación de la fortuna nacional, podría ser un mal menor el exigir un presupuesto nivelado todos los años.

Podría compararse esta situación —dice Mr. Sonne— a la de un médico que sabe que puede acortar los sufrimientos y la en-

(3) Los textos de los Informes se han publicado formando parte del Acta de la sesión del Subcomité en la que fueron elevados al Parlamento. El presente comentario no es sino un amplio extracto de la discusión que tuvo lugar con dicho motivo. La traducción de ambos informes, aquí ofrecida, es absolutamente íntegra. La publicación original es: *Federal Expenditure and Revenue Policies. Hearing before the Joint Committee on the Economic Report. Congress of the United States, Eighty-First Congress, First Session, September 23, 1949.* Washington, Government Printing Office, 1949, 28 páginas. El informe de carácter general ha sido reproducido en el número de diciembre de 1949 de la *American Economic Review*.

fermedad del paciente recetándole ciertas drogas. Pero si el carácter del enfermo es demasiado débil, el médico puede temer que, cuando cure, se convierta en un morfinómano. Podrá ser un mal menor que el médico insista en el restablecimiento del paciente por métodos más lentos y penosos. Así, un economista puede muy bien propugnar el déficit, en ciertas ocasiones, en una democracia bien gobernada, pero no recomendar necesariamente la misma política en otro país regido por una administración, por ejemplo, del tipo de la de Chiang-Kai-Shek.

No hay, por tanto, contradicción en mostrarse partidario hoy día, en los Estados Unidos, de un presupuesto ocasionalmente desnivelado, aun cuando hace diez o veinte años se defendiera la idea del presupuesto equilibrado. No es sino reconocer que los Estados Unidos se han desarrollado en los últimos decenios en forma tal que hoy está justificado un presupuesto ocasionalmente desnivelado.

A una pregunta del Senador Douglas afirma el Profesor Leland que, quiérase o no, cada dólar recaudado en impuestos, cada dólar gastado por el Gobierno o cada dólar de deuda emitida ejerce su influencia sobre la economía, y que cuando se trata de un Estado cuyo volumen de gasto alcanza la magnitud del de los Estados Unidos en nuestros días, que representa entre el 20 y 25 por 100 del gasto total, es decir, de la corriente total de poder adquisitivo del país, es natural que la acción del Estado pueda elevar al máximo el bienestar económico y humano. Cuando la empresa privada es incapaz de proporcionar el grado de ocupación o de producir todos los bienes que se desean, y existen cifras importantes de parados, conviene que el Gobierno, a través de su política de impuestos y gastos, influya sobre el volumen total de la producción y del empleo. No puede confiarse por completo en el sector privado de la economía en una época en que el paro va en aumento. El resultado es que, en interés del máximo bienestar económico, conviene provocar un déficit que financie el grado de ocupación deseado.

Por otra parte —dice Mr. Smithies—, la experiencia de épocas pasadas ha demostrado que es imposible evitar el déficit en períodos de depresión. Tanto Hoover como Roosevelt, en los primeros meses de su mandato, hicieron esfuerzos sobrehumanos para nivelar el presupuesto, y llegaron a la conclusión de que era prácticamente imposible. Además, en una época en que haya recursos económicos ociosos no se ve justificación para que continúen así durante largos períodos de tiempo cuando el Estado podría ponerlos en producción.

A su vez, Mr. Sonne afirma la imposibilidad de una estabilidad económica indefinida. Podemos imaginar un país con una legislación ideal: leyes contra los *trusts*, precios estables, etcétera, etc., durante un cierto período; pero el aumento de la productividad acaba por interrumpir esta situación. El hombre, con

sus inventos, aprende a hacer las cosas cada vez mejor y en menos tiempo. Fatalmente llegará un momento en que los precios comiencen a descender, y entonces los individuos se abstendrán de comprar pensando que los precios han de caer aún más. Se dedicarán a ahorrar en vez de gastar, y el resultado será el paro. Esto provocará una nueva baja en los precios, y así sucesivamente hasta que la evolución de los acontecimientos se corrija a sí misma. Ahora bien: ¿qué debe hacerse en tales circunstancias? Parece claro que si un numeroso grupo de individuos atesora durante unos años, y después, cuando consideran que ya es tiempo, comienzan a comprar de nuevo, por ejemplo, automóviles, no se puede esperar que las fábricas de coches puedan hacer frente a esta demanda súbita. En consecuencia, parece que el Estado debiera cuidar de que durante el periodo de depresión llegue suficiente poder adquisitivo a quienes desean consumir, a fin de mantener el normal funcionamiento de la economía, simbolizada en nuestro ejemplo por la fábrica de automóviles. En ello no hay nada reprochable mientras el Estado inyecte en la economía una cantidad no superior a la que los individuos privados han atesorado. Cuando el público estuviese dispuesto a gastar sus pasados ahorros el Gobierno recortaría sus gastos.

Mr. Sonne traza un paralelo con lo que sucede en las explotaciones agrícolas, en donde la plantilla de obreros fijos tiene trabajo muy duro en la época de la siembra y recolección, mientras que en el invierno hay poco que hacer, y, sin embargo, el propietario no los despide, sino que trata de encontrarles ocupación. La depresión económica es equivalente al invierno en las labores agrícolas. El agricultor obra así porque sabe exactamente cuándo vendrá la recolección, pero lo malo de la industria es que el empresario no sabe cuándo llegará el final de una depresión. De aquí que el Estado tenga que intervenir de un modo u otro.

* * *

El Presidente del Subcomité pregunta si en tiempos de depresión podría darse una norma al legislador para saber en qué grado utilizar la expansión del gasto público y en cuál la disminución de los impuestos, pues lo cierto es que muchos autores se muestran partidarios exclusivamente de una u otra medida. El Profesor Smithies no cree que pueda darse una fórmula acerca de las proporciones en que han de emplearse ambas políticas. La decisión debe apoyarse en la consideración económica de todos los factores que entran en juego. La reducción de impuestos dejará más dinero en manos de los contribuyentes y estimulará su gasto en bienes producidos para el consumo privado o en la inversión, mientras que los gastos públicos, por ejemplo, en obras públicas, beneficiarán al país a través de los resultados de dichas

obras. La decisión dependerá de lo que la sociedad realmente necesite. Si necesita más presas y más carreteras, entonces será adecuado incrementar los gastos públicos. Si, por el contrario, el Gobierno estima que el país se encuentra ya relativamente bien dotado de obras públicas, estará más indicado recurrir en mayor medida a la reducción de impuestos, permitiendo que el consumidor privado se beneficie directamente de la política de reanimación.

Mr. Douglas —que, como se sabe, es Profesor de Economía en la Universidad de Chicago— recuerda que, a menudo, se afirma que una reducción de los tipos de gravamen fiscal, sobre todo en los grupos de rentas superiores, entregaría poder de compra a los consumidores potenciales, pero que ese poder de compra no se utilizaría íntegramente, porque, en parte, iría al ahorro; con lo que una reducción, por ejemplo de cinco mil millones, en los impuestos no se reflejaría en una expansión en el poder de compra privado en una cuantía idéntica de cinco mil millones. Mientras que, tratándose de gastos públicos, cada dólar desembolsado, por ir principalmente a los grupos de rentas inferiores, se traduciría en un nivel mayor de gasto por parte de quienes recibiesen aquellas cantidades.

Mr. Smithies considera que esta afirmación carece de la necesaria justificación estadística y constituye materia muy discutible todavía. Mr. Douglas replica que los datos publicados sobre presupuestos familiares indican que, conforme aumenta la renta, el crecimiento del porcentaje destinado al ahorro es mayor que el tanto por ciento de aumento de la renta, es decir, que la elasticidad del ahorro respecto de la renta es mayor que la unidad. Luego si el ahorro no se convierte en inversión, que es lo que sucede a menudo en épocas de depresión, la reducción de los impuestos no sería tan eficaz como el aumento de los gastos públicos. La respuesta del Profesor Smithies señala que debe establecerse una distinción entre lo que la gente hace normalmente con sus rentas y lo que hace cuando esas rentas aumentan o disminuyen. Una persona rica puede, sí, ahorrar normalmente el 50 por 100 de su renta; pero si recibe mil dólares más puede que se gaste casi el 100 por 100 de este aumento.

* * *

El Presidente suscita después otra cuestión. Se acusa a veces a los defensores de la política de gastos alimentados por el déficit de que ésta conduce a un aumento secular, tanto de los impuestos como de los gastos públicos. Se dice que defienden un aumento del gasto durante la depresión, pero que cuando llega la prosperidad propugnan la elevación de los impuestos y no la disminución de los gastos. Mr. Leland subraya precisamente la postura

de los economistas que han elaborado los Informes. Todos ellos afirman la necesidad de prestar cuidadosa atención tanto al programa de gastos como al programa de impuestos federales en cada fase del ciclo. Y así, al llegar la depresión, no sólo recomiendan aumentos de gastos para elevar el grado de ocupación y el volumen de producción, sino, al mismo tiempo, la reducción de los tipos impositivos. Subrayan con toda energía que no creen que en este respecto se haya llegado todavía a una situación satisfactoria. Es más —añade el Profesor Leland—: si queremos practicar una política fiscal compensatoria, todas las demás políticas han de armonizarse con ella, lo que significa que una política anticíclica no abarca sólo los impuestos y los gastos, sino, además, las medidas monetarias y crediticias, la Administración y la regulación de otras muchas actividades.

* * *

Más adelante, en la conversación, surge un punto que destaca el distinto enfoque de los problemas por parte de economistas y políticos. Estos, como es natural, quieren predicciones, buscan la ciencia de los profesores como arma para enfrentarse con el desarrollo futuro de los fenómenos. El Presidente del Subcomité expresa su interés por recibir algunas indicaciones que puedan servir de guías para saber *cuándo* una etapa de prosperidad va a entrar en una de inflación, *cuándo* una caída de actividad va a convertirse en una depresión declarada. Y a este respecto manifiesta con cierta reticencia que en febrero de 1949 celebró varias reuniones en las que algún prestigioso economista aseguró que se estaba en peligro de una inflación aguda y aconsejó que el Parlamento tratase de reducir la inflación, usando, entre otros métodos, una política de fuerte fiscalidad. Al cabo de dos meses aquellas profecías habían sido desmentidas por los hechos, y sucedía exactamente lo contrario.

Mr. Patman pregunta con insistencia si al presente existe más peligro de inflación que de paro. Los economistas rehuyen dar una contestación categórica. El Profesor Leland, como opinión personal, no cree probable un movimiento agudo inflacionista, aunque reconoce de antemano que en estas materias sólo puede hablarse dentro de un cierto grado de probabilidad, limitándose a un futuro inmediato y suponiendo que no se modifiquen sustancialmente los datos. Coinciden, de todas maneras, en que un atento examen del curso que siguen los precios, por una parte, y el paro obrero, por otra, son buenos indicadores de la situación económica. Mr. Patman quiere también conocer las futuras repercusiones de la desvalorización de la libra esterlina sobre la economía americana. Las contestaciones tampoco son categóricas.

Los economistas reconocen que el Estado tiene que llevar a cabo tareas como la de preparar con cierta antelación el presu-

puesto para el próximo ejercicio económico, que implican una predicción, y admiten que muchas veces se equivocan al juzgar el futuro. Lo único que podemos decir —añade Mr. Smithies— es que el presupuesto ha de prepararse basándose en los mejores elementos de juicio disponibles, y una de las funciones del Subcomité Douglas es recoger, con las necesarias reservas, lo que los economistas digan. Hay que hacer algo, y no se puede esperar que estas predicciones sean siempre correctas. Por eso aconsejan que, al formular hoy el presupuesto que entrará en vigor en el año próximo, se cuente con medidas para casos extraordinarios e imprevistos que puedan surgir durante su vigencia.

* * *

El senador Mr. Flanders quiere saber si el resultado definitivo de la política recomendada en estos Informes sería a largo plazo una reducción de la Deuda pública, su aumento o su estabilización. La opinión de Mr. Leland es que a largo plazo se operaría una reducción de la Deuda pública, pero que ello depende, en definitiva, de la sucesión y duración de los períodos de alza y baja en la economía, ya que la Deuda pública aumentará en los períodos de depresión y deberá amortizarse en los de prosperidad. Sin embargo, según él, el reembolso de la Deuda durante la prosperidad contribuye a incrementar ésta y a estimular la inflación. Cree que en estos períodos deben crearse impuestos a fin de recoger Deuda, pero que el rendimiento de esos impuestos ha de «esterilizarse», colocándolo fuera de la circulación monetaria, y que el comienzo de la depresión y el transcurso de ésta señalan la época de amortizar propiamente la Deuda. De esta manera disminuiría además la cantidad que necesariamente ha de tomarse a préstamo. Para hacer más gráfica su idea, Leland indica que la esterilización de ese dinero podría conseguirse confinándolo, como si fuese oro, en el Fuerte Knox. Como política práctica, una acción sobre la Deuda en poder de los bancos sería la más eficaz.

La mayoría de los economistas firmantes de los Informes no son partidarios de la Deuda pública por la Deuda misma. Si a largo plazo, por ejemplo, un período de treinta años, la Deuda es mayor de lo que es hoy día, esto deberá considerarse como un mal, pero un mal menor que el de soportar el paro y las épocas de depresión.

* * *

Por último, el Senador Flanders pregunta si los principios en que descansan los informes se inspiran en lo que actualmente se llama ideología económica keynesiana.

Le contesta en primer término el Profesor Leland, afirmando que no puede atribuirse a Mr. Keynes la idea de que el presupuesto público deba estar cíclicamente desnivelado. Mr. Keynes merece considerable respeto, junto con otros autores, por haber propugnado esta dirección y haber visto sus consecuencias, pero la mayoría de sus aportaciones a la Economía pertenecen al campo de la política monetaria, bancaria y de la plena ocupación, más que al de las actividades fiscales del Estado. Ocurre que en este caso particular unas y otras aportaciones coinciden, pero la creencia general en los efectos de un desequilibrio del presupuesto existió antes de que Mr. Keynes escribiese su primer libro sobre este asunto. Otros muchos autores habían señalado la íntima conexión entre la economía pública y la privada y el influyente papel del Estado sobre la actividad económica. Así, el problema está dentro de la línea de la doctrina keynesiana y, al mismo tiempo, fuera de ella.

Mr. Smithies deplora la costumbre de designar a los economistas como keynesianos o antikeynesianos. Sin embargo, es lo cierto que determinadas ideas en materia de Hacienda se han calificado de «keynesianas», y cree que los Informes se inspiran, indudablemente, en ellas, pero subraya un aspecto de la cuestión que ha sido insuficientemente señalado en la literatura financiera: el de la necesidad de mantener un control adecuado sobre el volumen del gasto público. En este aspecto el presente Informe se diferencia fundamentalmente de lo que suele denominarse el programa keynesiano.

* * *

No es posible exagerar la importancia de las medidas oficiales que afectan al dinero, el crédito y la Hacienda. Mr. Douglas reconoce que hay muy pocas posibilidades de alcanzar las finalidades establecidas en la *Employment Act* si no se puede mantener una corriente de dinero y de crédito apropiada y relativamente estable, y si las medidas del Estado en materia de impuestos, gastos y gestión de la Deuda no atienden a la estabilidad más que a la inestabilidad.

Uno de los principales problemas con que se enfrenta actualmente el Gobierno de los Estados Unidos es el de decidir su política en esta materia. Hace cincuenta años, cuando el presupuesto federal no excedía de 500 millones de dólares y la Deuda pública era inferior a los 1.000 millones, la política fiscal del Estado apenas influía sobre la marcha de la economía. Ahora, con un presupuesto federal de unos 40.000 millones de dólares y una Deuda pública de más de 250.000 millones, la política que se siga en cuanto a ingresos, gastos y Deuda constituye una poderosa fuerza capaz de fomentar la estabilidad o la inestabilidad.

Es deber, pues, del Subcomité buscar las medidas de carácter

monetario, crediticio y fiscal capaces de contribuir mejor a los fines de la *Employment Act*, juzgar su eficacia, mirar si, en la práctica del pasado, se han coordinado o no como es debido entre sí y con el resto de la política económica, y determinar qué cambios serían posibles y deseables.

Es absolutamente imprescindible difundir cada vez más la cultura económica, ya que, como Mr. Sonne reconoció en el curso de esta reunión, en materia de política fiscal ninguna medida puede tener pleno efecto, a menos que sea entendida por todos los ciudadanos. Si los dirigentes de la agricultura, los negocios y el trabajo no comprenden las medidas del Gobierno y no cooperan a su buen fin, éstas pueden llegar a producir todo lo contrario de lo que con ellas se pretendió.

M. P. M.

I. POLÍTICA FEDERAL DE INGRESOS Y GASTOS PARA EL MANTENIMIENTO DE LA ESTABILIDAD ECONOMICA

INTRODUCCIÓN

Aunque nuestro sistema económico reconoce un papel predominante a la empresa privada, los ingresos y gastos públicos han alcanzado hoy día tal magnitud que los convierte en factores decisivos del bienestar nacional. En el año 1949, con una producción nacional bruta de doscientos cincuenta mil millones de dólares, la Administración federal está gastando más de cuarenta mil millones, y las autoridades federales, de los Estados y locales, en conjunto, gastan alrededor de sesenta mil millones.

Programas públicos de esta envergadura hacen más deseable que nunca el que cada dólar del gasto público se use con la mayor eficiencia posible. No somos bastante ricos para permitir al Estado un derroche de recursos mayor que lo que toleramos o cualquier otra persona u organismo.

*Es también muy importante que los presupuestos públicos de gastos e ingresos, en su formulación y ejecución, sean compatibles con el progreso y la estabilidad de la economía privada. La política fiscal del Estado ha de contribuir de un modo útil y positivo al mantenimiento de unos altos niveles de empleo y renta, metas proclamadas como objetivo nacional por la *Employment Act* del año 1946.*

El Estado influye sobre las empresas privadas a través de los

pagos e ingresos de su presupuesto. Los pagos a los funcionarios públicos, a los tenedores de Deuda, a los veteranos de guerra, a los titulares de pensiones de ancianidad y a las personas que carecen de recursos constituyen siempre una renta que puede usarse para comprar bienes de consumo procedentes de las empresas; los gastos del Estado proporcionan un mercado directo para las empresas. En cuanto al otro lado del presupuesto, los impuestos recogen fondos que los consumidores podrían haber gastado o que las empresas podrían haber invertido en mejorar sus instalaciones. Considerado en sí mismo, el producto de los impuestos tiende a restringir el mercado de las empresas privadas, a contraer el grado de ocupación y a reducir los precios; de modo análogo, considerados en sí mismos, los gastos públicos tienden a ampliar el mercado para las empresas, a aumentar el grado de empleo o a elevar los precios.

Al examinar los efectos de la política del Estado, no sólo importa la magnitud del ingreso y del gasto; hay que considerar también su composición. Los efectos económicos de la recaudación de mil millones de dólares en forma de impuestos sobre la renta serán diferentes de los de la misma cantidad de dólares obtenidos mediante impuestos sobre el gasto. El gasto para la construcción de carreteras puede estimular la inversión privada en automóviles, camiones y garages; otras formas del gasto pueden tener efectos adversos sobre la inversión privada. Racional o irracionalmente, el gasto y el impuesto pueden influir mucho sobre el ambiente en que las familias y las empresas adoptan sus decisiones.

EL PRINCIPIO DE UN PRESUPUESTO ANUALMENTE NIVELADO

El objetivo tradicional de la política fiscal era conseguir un presupuesto nivelado en todos y cada uno de los años. Pero este objetivo está resultando impracticable y además presenta serias desventajas de principio. No existe ni siquiera un concepto claro y unívoco de «presupuesto» al que pueda aplicarse la exigencia de equilibrio. Por ejemplo, en el presupuesto ordinario, las transferencias contables a la cuenta de los organismos de previsión social se clasifican como gastos. En consecuencia, ese presupuesto puede arrojar déficit en un momento en el que el presupuesto de caja ofrezca un excedente de los ingresos sobre los pagos. Pero incluso el presupuesto de caja puede no reflejar los efectos de la política fiscal; los impuestos pueden ejercer su impacto cuando se contrae la responsabilidad fiscal y no cuando se realiza el pago; las compras pueden ejercer su efecto cuando se firman los contratos y no cuando se efectúan los pagos. Sin embargo, cuando en el análisis económico de la política de estabilización se emplea un único concepto de presupuesto, preferimos el presupuesto de caja a cualquiera otra posible alternativa.

Comparado con el desarrollo completo del ciclo económico, un

año es un período de tiempo breve. Insistir sobre el equilibrio en cada uno de los años es, sin duda alguna, poco deseable, y conseguirlo es probablemente imposible. Intentar la elevación de los tipos fiscales de gravamen cada vez que desciende la renta nacional sólo conduciría a desanimar el consumo y la inversión privados en un momento en que, más que en ningún otro, necesitan expansión: por otra parte, tratar de eliminar un exceso de impuestos recortando las alícuotas o ampliando las actividades públicas, serviría para aumentar la presión inflacionista en un momento en que ya es aguda.

Si se equilibrase el presupuesto, tanto en los años buenos como en los malos, tendría que haber, o grandes fluctuaciones en los programas de gastos, o cambios fuertes y adversos en los tipos de gravamen fiscal. La variación de los gastos en la forma indicada desorganizaría los servicios esenciales a cargo del Estado. Aplicada a los gastos militares representaría un amplio programa de defensa en los años de prosperidad y uno reducido en los años de depresión. Esto significa ineficacia y derroche. El Estado aumentaría el empleo de sus recursos cuando fuesen escasos y restringiría su uso cuando fueran abundantes. Lo cual, naturalmente, agravaría las fluctuaciones en la economía privada.

EL PROBLEMA DEL CONTROL DE LOS GASTOS PÚBLICOS

El equilibrio anual del presupuesto es, por tanto, difícil en la práctica e inconveniente por principio. Pero posee un gran mérito: el de proporcionar un criterio o medida merced al cual los legisladores y el país pueden inspeccionar todos los actos del Estado, estimando si es eficiente su actuación y si está justificado su coste. El pago de todo programa emprendido por el Estado tiene que estar justificado en un sentido claro e inequívoco. El Parlamento y el Poder ejecutivo están obligados a demostrar que los impuestos adicionales son iguales al coste de los nuevos proyectos. Cualquier ciudadano puede entender este principio. Si la eliminación del principio del presupuesto anual equilibrado hubiera de significar la supresión de todo freno a los gastos absurdos e ineficaces, nuestro sistema político y económico sufriría grave perjuicio.

Si los gastos se divorciasen por completo de la necesidad de percibir impuestos, desaparecería en gran parte la oposición política a la ampliación de los programas de gastos públicos. La escala en que absorbe recursos el sector público crecería más allá de lo que realmente es deseado por el país en general; más pronto o más tarde el país se encontraría en un estado de inflación crónica. Una inflación que es signo de un régimen político débil y nace del afán de gastar sin poseer la voluntad de crear impuestos. Por consiguiente, hay que establecer otros principios generales, otros modos de pensar y de obrar que proporcionen criterios y

autodisciplina a las actividades estatales y realicen mejor lo que el principio de la política del presupuesto anual intentaba, si bien de modo imperfecto, llevar a cabo.

La experiencia demuestra que la actividad económica presenta alzas y bajas. Existe, pues, un fuerte argumento en favor de la acción fiscal anticíclica: superávit en los tiempos buenos y déficit en los malos. Si no adoptamos deliberadamente esta política nos exponemos, probablemente, a tener que aceptar una versión imperfecta de ella bajo la presión de los acontecimientos. Uno de los grandes problemas del futuro es el de hallar la manera de conducir esa política con la prudencia y eficacia que proporcionaba la regla del presupuesto equilibrado. Para que la política de flexibilidad llegue a ganar aceptación es menester que no se utilice como una excusa para implantar programas de gastos o de impuestos que no podrían justificarse por sus propios méritos. El empleo de las nóminas del Estado para obras de caridad no puede aceptarse en un programa fiscal racional.

Dudamos si sería posible, e incluso deseable, confiar exclusivamente en la acción fiscal para neutralizar las fluctuaciones en los negocios privados. Esta conducta podría fácilmente implicar cambios de impracticable magnitud en los impuestos y gastos; significaría excesiva confianza en una sola medida para conseguir la estabilidad y el desarrollo de la economía; crearía, además, problemas de predicción fuera de alcance para el conocimiento y las técnicas actuales.

No obstante, cabe, razonablemente, esperar que el presupuesto se formule a la luz de los elementos de juicio disponibles, que tenga plenamente en cuenta el curso efectivo de los acontecimientos y que contribuya a la estabilidad económica en vez de agravar la inestabilidad. A la vista de los elementos de incertidumbre, parte del proceso de planificación debería consistir en una preparación para adaptar rápidamente el funcionamiento del aparato fiscal a las circunstancias cambiantes. Ciertos resortes automáticos para poner rápidamente en juego las fuerzas curativas han alcanzado ya un estado que les hace merecedores de atención.

GUÍAS PARA LA POLÍTICA FISCAL EN ÉPOCAS NORMALES

Cuando la economía se muestra próspera y estable y no existe ninguna razón clara para esperar un cambio en una dirección particular, el objetivo de la política debería consistir en adaptar el presupuesto a las variaciones de las exigencias del Estado, pero sin alterar su impacto económico sobre el empleo total y el poder adquisitivo. Esto podría conseguirse, de modo aproximado, si a todo nuevo aumento o disminución en el gasto acompañase un cambio correspondiente en el presupuesto de ingresos fiscales. El efecto neto, expansivo o contractivo, del presupuesto no sufriría modificación considerable. Así, en condiciones de prosperidad continuada, podría

usarse como guía una versión modificada de la regla del presupuesto equilibrado, que diría: los impuestos crecerán o disminuirán de acuerdo con los cambios deseados en el gasto. De este modo, toda propuesta de aumento en los gastos estaría sometida a la prueba tradicional de ver si vale, al menos, su coste estimado en impuestos.

Sin embargo, si los acontecimientos recientes y las perspectivas del futuro próximo, tomados en conjunto, apuntasen hacia el paro y la deflación en el sector privado de la economía, entonces las modificaciones presupuestarias deberían hacerse en la dirección de producir un efecto expansionista moderado. Los nuevos programas de gastos públicos deberían juzgarse también por sus propios méritos, pero la imposición adicional que en épocas de prosperidad los acompañaría tendría ahora que aplazarse. Los impuestos así aplazados entrarían en vigor tan pronto como pudiera hacerse sin entorpecer la reanimación. No deberían aplazarse las reducciones fiscales justificadas por reducciones en los gastos públicos; y si se esperase una disminución futura de las necesidades de gastos podría anticiparse la promulgación de reducciones fiscales.

Por otra parte, si las perspectivas inflacionistas resultasen evidentes habría que seguir la política opuesta. Habría de observarse rígidamente la regla de que el aumento de gastos debe ir acompañado por un aumento en el producto de los impuestos. Las reducciones fiscales que normalmente estarían indicadas, deberían diferirse; y un aumento de los impuestos habría de anticiparse a los aumentos esperados en los gastos.

PRINCIPIOS RECTORES EN ÉPOCAS DE DEPRESIÓN

O PROSPERIDAD AGUDAS

Cuando existe la clara expectativa, justificada por los acontecimientos, de una marcada depresión o inflación, están justificadas las medidas fiscales más enérgicas, y las antes descritas deben suplementarse con una acción fiscal extraordinaria.

En el caso de una depresión profunda es, no sólo políticamente necesario, sino económicamente deseable formular programas de ocupación adicional que puedan iniciarse y terminarse en breve plazo. Debe reducirse temporalmente la carga fiscal a fin de estimular el gasto y el empleo privados. Deben estudiarse otros incentivos para la inversión privada, tales como garantías de interés. No puede haber justificación social ni económica para permitir la persistencia del paro de masas durante largos periodos, cuando existe gran necesidad de carreteras, escuelas, hospitales y otros destinos útiles del gasto público. Sin embargo, reconocemos que hay cuestiones difíciles en cuanto a la extensión y ritmo de algunos programas de esta índole. Un programa público excesivamente ambicioso puede impedir la reanimación de los secto-

res privados de la economía, desviando los recursos y retrasando los necesarios reajustes de precios. Por otro lado, un programa demasiado prudente puede, sin necesidad, dejar de ser una ayuda para la reanimación, por no estimular la demanda de los productos procedentes de la industria privada. Se necesitan mucha habilidad y buen juicio para pasar de la depresión a una prosperidad estable. No hemos de confiar en la economía privada desprovista de la ayuda del Estado para la realización de esta tarea. El Estado no ha de eludir la responsabilidad que le asignó la Employment Act, y la política fiscal es uno de los instrumentos más prometedores que posee.

Siempre que se esté ante la perspectiva de una inflación fuerte serán necesarias medidas extraordinarias para recortar el gasto y aumentar la imposición. La experiencia de la guerra y de la postguerra suministra una prueba abrumadora de que los obstáculos políticos que se oponen a una política fiscal adecuada para combatir la inflación son tan grandes en la práctica que apenas hay peligro de llevar demasiado lejos esa política. La supervivencia de un sistema de precios relativamente libres y estables depende fundamentalmente de nuestra voluntad de combatir la inflación con métodos fiscales.

Una política de ayuda al mantenimiento de una prosperidad estable no tendrá en la práctica más probabilidades de tender hacia un aumento de la Deuda pública que otra que no colabore a aquel fin. El curso de los acontecimientos puede ser tal que la estabilización exija una reducción constante de la Deuda. Los superávit presupuestarios para combatir la inflación ayudarán a reducir la Deuda pública de un modo nada penoso. Los superávit no son hacederos en épocas de depresión. Son deseables cuando la economía privada es suficientemente fuerte para que el Estado recaude más que lo que gasta sin causar paro. No es probable que la economía privada posea esta fortaleza si la política del Estado agrava, en vez de neutralizar, las fluctuaciones económicas.

OTRAS POSIBILIDADES DE UNA POLÍTICA FISCAL FLEXIBLE

Aunque se respeten estas directrices de la política presupuestaria, esenciales para un programa de estabilización, el presupuesto anual no puede, por la misma naturaleza de las cosas, basarse en predicciones precisas; ni puede esperarse que compense las rápidas y breves fluctuaciones en los negocios que aparezcan dentro del período de su vigencia. Aun cuando el presupuesto pueda y deba corregirse a la luz de las circunstancias cambiantes, el proceso legislativo es necesariamente demasiado prolijo para permitir reajustes en la política fiscal con la estricta oportunidad requerida. Por eso hemos considerado si podría conseguirse mayor flexibilidad mediante dos instrumentos que podrían llamarse la «flexibilidad automática» y la «flexibilidad formulada». «Flexibili-

dad automática» es un sistema fiscal en el que, bajo una determinada serie de tipos de gravamen, los ingresos descenderían fuertemente al incrementarse el paro, y se elevarían rápidamente en el caso opuesto de una inflación; y en el que existirían programas de gastos con arreglo a los cuales un aumento de los desembolsos surgiría de un aumento del paro.

«Flexibilidad formulada» significa un sistema en el cual reducciones fiscales y revisiones para ampliación de los programas de gastos, previamente anunciadas, entrarían en vigor cuando el paro rebasase una cierta cifra o la producción descendiese por debajo de un determinado nivel, y en el que alteraciones en dirección opuesta, previamente anunciadas, entrarían en vigor cuando los índices de precios se elevaran a un ritmo superior al fijado.

LA FLEXIBILIDAD AUTOMÁTICA

Como ejemplo de ésta citaremos el sistema de subsidios de paro. Si el paro aumenta, las cuotas de los empresarios disminuyen inmediatamente, mientras que los parados comienzan casi instantáneamente a cobrar mayores subsidios. Así el Estado se encuentra automáticamente sacando menos dinero de los bolsillos del público y poniendo más en ellos.

Existen hoy día muchos elementos flexibles de esta clase en los impuestos y rentas federales, y estos elementos han ganado importancia considerable al crecer el presupuesto. Además del sistema de subsidios de paro tienen, por ejemplo, una gran flexibilidad automática los impuestos sobre la renta de las personas y de las sociedades.

La flexibilidad automática puede frenar, e incluso quizá detener, un descenso de la actividad o un alza de los precios, y puede dar tiempo para que entren en juego fuerzas restauradoras; pero, por sí, no puede mantener la actividad a un nivel de plena ocupación o restablecer los precios al nivel anterior a la inflación.

Percibimos con toda claridad que la flexibilidad automática existente contribuye en forma importante a la estabilidad económica, y no debiera desperdiciarse, como sucedería, por ejemplo, si se aplicase rigidamente la regla del presupuesto anual equilibrado. Pero no creemos una política prudente la de considerar la flexibilidad automática como otra cosa que una primera línea de defensa; ha de hacerse más para neutralizar las fluctuaciones económicas graves.

LA FLEXIBILIDAD FORMULADA

El establecimiento, por ley, de unas reglas bajo las cuales los tipos de gravamen, y quizá los programas de gastos, se desplazarían en determinadas contingencias, especificadas de antemano, es

una posibilidad que merece mayor exploración. Por ejemplo, el período durante el cual los obreros parados pueden percibir subsidios de paro podría ampliarse según una escala flexible basada en el volumen de paro. El nivel de exclusión para el impuesto personal sobre la renta, en cada trimestre del año natural, podría reducirse en una determinada cantidad por debajo de un tipo normal, siempre que, por ejemplo, el índice de precios al por menor se hubiese elevado por encima de una cierta cuantía en los seis meses anteriores. El tipo de exclusión podría elevarse en cuanto los índices de producción y empleo descendiesen por debajo de determinados niveles o tendencias.

La cuestión de la flexibilidad formulada entra en la de conceder al Poder ejecutivo mayor autoridad discrecional de la que hoy posee para introducir cambios en el ritmo o extensión del programa fiscal. Esto suscita difíciles problemas en materia de principios políticos y responsabilidad administrativa. Aquí sólo podemos llamar la atención sobre ello.

CONCLUSIÓN

En este informe nos hemos limitado a la política fiscal de la Administración federal. Pero aunque esencial aquélla, sólo es un elemento en la política estabilizadora. La política de los Estados y de las Corporaciones locales puede contribuir de modo útil dentro de sus esferas más restringidas. La política monetaria y de crédito, incluyendo la gestión de la Deuda, ha de jugar un papel activo por propio derecho y debe coordinarse en forma adecuada con la política fiscal. Hay que tomar todas las medidas necesarias para mantener y estimular la libre competencia. Reforzada con tales medidas, la política fiscal federal ofrece las mejores perspectivas como medio de conseguir una prosperidad estable dentro del marco de nuestro sistema económico actual.

II. LA POLÍTICA FISCAL EN EL FUTURO PRÓXIMO

En la actualidad —septiembre de 1949— la economía no presenta ningún impulso claramente perceptible, ni hacia una nueva inflación, ni hacia un aumento del paro, que exija grandes modificaciones en los tipos de gravamen fiscal o en los gastos. Si se hiciese alguna modificación importante podría acentuar un movimiento inflacionista o deflacionista en 1950, en vez de contrarrestarlo.

Las resoluciones adoptadas en materia de impuestos o de créditos para gastos se han traducido en el déficit actual del presupuesto de caja. Consideramos poco afortunadas dichas resolucio-

nes, en particular la adoptada en 1948 reduciendo los impuestos; una política sana habría procurado que los ingresos excedieran, o al menos igualasen, a los gastos manteniendo el nivel actual de la actividad económica. Este nivel, aunque inferior al de hace un año, es todavía alto, y un moderado superavit de caja, hoy día, sería probablemente compatible con la estabilidad. Pero una cosa es lamentar los errores pretéritos y otra corregirlos cuando se advierten. Sería imprudente elevar los impuestos en el momento actual, porque en sí mismo tal proceder podría ser desfavorablemente deflacionista. Existe la posibilidad de que hubiera que proceder pronto en sentido inverso para hacer frente a una caída de los negocios. No dudamos que algunos gastos pueden y deben reducirse —para nosotros no son sagrados los de ningún organismo o Ministerio—, pero tal reducción ha de ser parte de un esfuerzo tenaz y continuado. Los esfuerzos económicos no pueden interrumpirse y reanudarse a medida de nuestros deseos.

Aun cuando no son de aconsejar cambios profundos en el programa fiscal para un futuro inmediato, el país debería tener la seguridad de que el Gobierno está preparado para actuar rápidamente tanto si los precios muestran un impulso marcado y continuo en sentido de alza como si el paro aumenta en cifras importantes. El Parlamento debe planificar por anticipado y anunciar las medidas que se adoptarían en una u otra contingencia. Debe tener promulgada una legislación para ponerla en vigor si fuese necesario.

El Parlamento debe actuar en caso de que se observe un descenso en la actividad que implique un aumento auténtico del paro en más de 1.500.000 personas por encima del nivel actual. Esto significaría un paro total de unos cinco millones según los métodos actuales de cálculo. La extensión, combinación y secuencia de sus medidas dependerían de la gravedad de la contracción económica.

Las medidas adecuadas incluyen, en primer lugar, la derogación de los impuestos especiales sobre el consumo establecidos durante la guerra. Estos impuestos se crearon por diversas razones especiales durante el conflicto bélico y no son apropiados para la época de paz. Un segundo paso lo constituye la rebaja temporal de los tipos correspondientes a los grupos inferiores de la escala del impuesto sobre la renta de los individuos o una elevación temporal del límite exento. Esto debería hacerse con arreglo a una legislación preparada de antemano, que entraría en vigor cuando la actividad económica declinase hasta un determinado nivel. Se dejaría disminuir los ingresos procedentes de otros impuestos, sin modificar los tipos de gravamen, conforme declinase la actividad de los negocios. Si esto fuera insuficiente habría que tomar otras medidas.

El período de percepción de los subsidios de paro podría ser temporalmente prolongado, adoptando las oportunas disposiciones para el reaseguro de los riesgos extraordinarios por parte de la Administración federal. Este plan debería acordarse y anunciarse con

antelación para que pudiesen contar con esa protección los obreros. Merced a dicha medida el sistema de compensaciones por paro se adaptaría para jugar diferente papel en épocas de prosperidad y en tiempos de depresión.

Las obras públicas podrían ser realizadas en mayor escala. El Parlamento debería haber preparado ya toda una reserva de proyectos listos para su ejecución e incluso tener formulada la ayuda federal a los proyectos estatales y municipales. Aprobamos como principio, expresado en la legislación sometida al Congreso, la creación de una reserva de proyectos de obras públicas. Recomendamos la rápida promulgación de disposiciones a este fin. En esa reserva sólo habría proyectos económicamente deseables, que pudieran iniciarse rápidamente al surgir la necesidad de un gasto público adicional y completarse o interrumpirse, también en breve plazo, cuando esa necesidad dejara de sentirse. Ejemplos de proyectos de esta clase son la construcción de carreteras y de viviendas y la construcción y restauración de edificios públicos.

Si surgiera de nuevo la inflación, anunciada por un alza persistente de los precios en general, el Parlamento debiera estar preparado para adoptar contramedidas eficaces. En este caso estaría indicado el aumento de los tipos correspondientes a los grupos inferiores de la escala del impuesto sobre la renta de los individuos, o una baja del límite exento. Podría aplazarse la derogación de los impuestos sobre el consumo implantados durante la guerra. Si estos impuestos hubiesen sido ya suprimidos o su derogación se juzgase necesaria por razones de equidad, deberían ser reemplazados por fuentes equivalentes de ingresos. Finalmente, tal inflación sería el motivo para adoptar medidas enérgicas de reducción de los gastos públicos. Para citar ejemplos específicos, diremos que la iniciación de obras públicas civiles de todas las categorías debería reducirse al mínimo practicable. El criterio para acordar tales medidas sería el de si se origina un grave perjuicio económico como consecuencia del aplazamiento. Las construcciones militares habrían de ajustarse estrechamente a lo requerido por las actuales necesidades urgentes de las fuerzas armadas. Los fuertes subsidios agrícolas, obtenidos a través de la política de sostenimiento de los precios o al amparo de la ayuda económica para la conservación del suelo, no debieran tolerarse en una época en que, de todas formas, la renta de los agricultores es probablemente alta.

REFORMA FISCAL

Una época como la actual, en la que no hay planteados problemas urgentes, no debiera dejar de aprovecharse para el examen de una reforma fiscal a fondo. Esta presenta una relación doble con la política de estabilización: 1) Reajuste de la estructura fiscal para que las empresas privadas lleguen a ser más estables por sí mismas, por ejemplo, promediando en forma más com-

pleta las pérdidas y las ganancias. 2) Preparación de medidas fiscales cuyo impacto sea estimulante o desalentador, para que puedan entrar en vigor cuando la política a corto plazo exija estímulos o frenos adicionales. Por ejemplo, si se pretende la integración de los impuestos sobre la renta de los individuos y de las sociedades de modo que se reduzcan los ingresos, el momento más indicado para implantar esta reforma sería una época de depresión.

Ahora y siempre será imposible predecir con más de un año de anticipación las medidas sobre ingresos y gastos más adecuadas a las condiciones económicas cambiantes. Nuestra recomendación final es que el Parlamento esté preparado, ahora y en el futuro, para introducir rápidas alteraciones en las medidas adoptadas para un año fiscal cualquiera. Hemos de reconocer, empero, que ello supone importantes cambios en la organización y procedimientos del Parlamento en materia de gestión fiscal.

(Traducción del inglés por Miguel Paredes.)