

A U T O R : FEDERICO JULIO HERSCHEL

T I T U L O : LA TEORIA DE LOS PRESUPUESTOS MULTIPLES Y SU
APLICACION EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

(Sacado de la Revista Desarrollo Económico)

(Enero a Marzo 1963)

C E N D E S

C U R S O : POLITICA ECONOMICA

PROFESOR : Federico Herschel

Caracas: abril de 1.965

odl/.

(Sólo para distribución interna)

LA TEORIA DE LOS PRESUPUESTOS MULTIPLES Y SU
APLICACION EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS *

Federico Julio Herschel**

I) INTRODUCCION

En este artículo nos proponemos examinar ciertos principios orientadores de la política fiscal. A tal fin hemos creído conveniente exponer el esquema elaborado por Musgrave en su obra "The Theory of Public Finance".¹

Indicar que se trata de normas o principios nos dice que nos encontramos en un terreno vinculado a la Economía del Bienestar, es decir aquella rama que trata de formular proposiciones por medio de las cuales podemos clasificar como mejores o peores alternativas económicas que puede tomar la sociedad.²

Hemos preferido decir que el objeto de este artículo se encuentra vinculado a la Economía del Bienestar y no que pertenece a la misma, pues frente al escepticismo existente entre muchos economistas que han profundizado esta materia, surgirá la posibilidad de que los juicios sobre política económica resulten de la "infusión de un poco de política"³ en lugar de aplicar principios rigurosos de la economía del bienestar.

Dentro de la secuencia de la política económica, para adoptar una decisión es preciso, una vez efectuado un diagnóstico de la situación actual y un pronóstico de los acontecimientos futuros, evaluar las alternativas que pueden tomarse y luego realizar una elección entre las mismas.⁴ El esquema de

(*) Se agradece a los asistentes al curso de Política Monetaria y Fiscal, señores M. Sidrauski, H. Diéguez, A. Meyer, O. Braun y N. Kleiman los comentarios que hicieron a este trabajo.

(**) Universidad de Buenos Aires

(1) Richard A. Musgrave: The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy. Nueva York, 1959

(2) J. Mishan A.: Survey of Welfare Economics 1939/59, Economic Journal, Junio 1960, pág. 199

(3) J. De V. Graaf: "On Making a Recommendation in a Democracy" en Economic Journal. Junio 1962, pág. 293

(4) H. Theil: Economic Forecasts and Policy. Amsterdam, 1958, págs. 2/3, 380 y siguientes.

Musgrave se ocupa pues del proceso de valorización de acciones posibles y de la selección de la que se reputa mejor.

De inmediato se nos presenta un problema fundamental. Ocupados como están los países en proceso de desarrollo para solucionar cuestiones fundamentales de su realidad económica, podría parecer ocioso mencionar normas que pudieran parecer abstractas y desprovistas de contenido real. Sin embargo, la situación económica de un país es el resultado no solamente de fuerzas que no son controladas por el hombre sino también de su quehacer diario y sobre todo por la política concreta de los gobiernos. Pero precisamente esta política es a su vez en buena medida guiada por principios orientados por una visión de lo que debe ser.

Si no existe claridad en los principios orientadores que guían nuestra acción, no puede haber claridad en la acción misma. En alguna medida parece ser precisamente que los conflictos frecuentes en la política económica de distintos grupos, partidos, etc., si bien en parte ocasionados por diferencias genuinas de interés o enfoques y de la circunstancia particular de la política económica en un momento dado, son también - por lo menos en parte - consecuencia de que muchas veces no existe claridad sobre cuáles son las finalidades de la política económica; y otras veces instrumentos o medios de la política se convierten en fines últimos y ellos, con frecuencia se insiste en formas de acción ya superadas en otras partes del mundo.

¿Quién en nuestros países de América Latina -yendo ya al campo concreto de las Finanzas Públicas- no ha oído hablar de las ventajas de un presupuesto equilibrado, del carácter ineludiblemente regresivo de los impuestos "indirectos" o de la pesada carga tributaria?. Estos son precisamente ejemplos de juicios de tipo normativo, que se introducen -en forma abierto o no- en el debate de problemas de carácter general eminentemente pragmático.

Por otra parte, a pesar del contenido fuertemente acientífico de las normas - basadas en juicios de valor- no se debe interpretarlas como independientes del conocimiento de los hechos y de la interpretación teórica de los mismos. En efecto, juicios de valor y conocimientos científicos no se mueven en planos totalmente separados y no sólo influyen los juicios sobre el actuar económico, sino que el conocimiento que se va ganando diariamente in-

fluye en la reformulación de las normas y principios. A ello cabe agregar que aun cuando los fines de la política económica pertenecen a la esfera de los juicios de valor, pueden analizarse en forma científica -como lo ha señalado Erik Lindahl- las relaciones que existen entre dichos principios y su contenido.⁵

Como lo señala Musgrave⁶ su enfoque, que trata de indicar como debería ser un presupuesto óptimo, es distinto de un análisis de la forma en que efectivamente se gestan determinadas políticas y predecir su resultado futuro, que podría llamarse sociología de la política fiscal. Como aquí no nos hemos propuesto ocuparnos de este tema, sólo haremos una referencia al mismo; pero ello no significa querer disminuir su significación fundamental para comprender la formulación de la política. Cabe mencionar en especial el aporte de la doctrina italiana que concibió la teoría de la clase dominante. Esta puede ser una "clase hereditaria", "una elite intelectual, un partido político en el poder, o el proletariado", pero sea cual fuere su composición, determina la elección de los fines y medios de acción.⁷

En una forma muy clara puede encontrarse este tipo de análisis en la obra de Lindahl, quien indicó que "la distribución de los impuestos en un país parece ser función de la distribución del poder político". El mencionado autor analiza así la evolución del sistema tributario sueco en su evolución

(5) "Tax Principles and Tax Policy" en International Economic Papers, N° 10, pág. 10. Estos argumentos de Lindahl se dirigieron principalmente a las críticas que le había formulado Gunnar Myrdal, quien consideró como no científica toda teoría fiscal que no fuera la teoría de la incidencia (en su libro The Political Element in the Development of Economic Theory, Londres, 1953).

(6) Pág. 4

(7) James M. Buchanan: Fiscal Theory and Political Economy (Durham N.C. 1960) Cap. 2 "The Italian Tradition in Fiscal Theory", Cesare Cosciani: Principios de Ciencia de la Hacienda (Madrid, 1960, Cap.III. "La clase dirigente sujeto del orden coercitivo". Puede mencionarse también el artículo de Rudolf..... Goldscheid "A Sociological Approach to Problems of Public Finance", en Classics in the Theory of Public Finance (Ed. Richard A. Musgrave & Alan T. Peacock, Londres, 1958). Según este autor, las controversias en materia impositiva son el reflejo de la lucha de clases, comentando particularmente la "expropiación del Estado por sus acreedores" en la era del gobierno constitucional.

histórica relacionándolo con las ideas poéticas del partido mayoritario en cada época.⁸

II) EXPLICACION DE LA TEORIA

La división tripartita de las funciones del presupuesto elaborada por Musgrave intenta dar un enfoque teórico de un programa presupuestario óptimo o sea enseñar cómo pueden determinarse de la mejor manera posible los objetivos de la política presupuestaria y de qué forma pueden ser llevados a la práctica.⁹

Los objetivos de la política fiscal son clasificados en 3 grupos según su uso, para:

- 1) efectuar modificaciones en la asignación de los recursos;
- 2) realizar cambios en la distribución del ingreso y de la fortuna
- 3) asegurar la estabilización económica.

Lo novedoso del enfoque de Musgrave consiste en su idea de pensar como si las 3 funciones fueran desempeñadas por secciones, ramas o departamentos distintos del Ministerio de Finanzas o del ente que definitivamente elabora el presupuesto.

De este modo el plan presupuestario es el resultado final de los 3 planes parciales. Evidentemente no se quiere describir con este método una elaboración posible de un presupuesto sino indicar los diferentes principios y medios de acción que deben tenerse presente en su formulación.¹⁰

No sería justo tampoco dejar de señalar que el mismo Musgrave no esté consciente de muchas limitaciones de este enfoque, ya que en última instancia aún la "asignación de recursos implica consideraciones relativas a la distribución", pero la "determinación de soluciones óptimas (para la asignación de recursos) puede ser manejada con más facilidad en términos económicos que la distribución adecuada" (pág. 135)

(8) Art. cit., págs. 18-23. En el caso de nuestro país se ha hecho referencia a una cierta coincidencia de cambios en el régimen tributario con la toma del poder por varios gobiernos de facto. F.J. Herschel y Samuel Itzcovici "Fiscal Policy en Argentine" en Public Finance, Nos. 2 y 3, 1957

(9) Richard A. Musgrave: The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy, pág. 5.

(10) Idem, pág. 6.

En otras palabras puede decirse que existe una notoria interdependencia entre cada uno de los presupuestos parciales, y su consideración parcial es sólo una primera pero importante aproximación al problema.

Hechas estas salvedades podemos examinar con mayor extensión el papel de cada uno de los presupuestos parciales.

a) El presupuesto parcial de asignación.

La función del sector "asignación de recursos" consiste en la realización de los ajustes necesarios en la distribución de los recursos económicos efectuados por el mercado. El autor indica los siguientes casos en que el mecanismo del mercado no funciona eficazmente, haciéndose necesaria pues la intervención del Estado:

a) cuando no se logra el óptimo en la asignación de recursos conforme a condiciones de competencia perfecta; (esta regulación de la competencia perfecta no pertenece, sin embargo, en general, a la política presupuestaria);

b) un segundo caso se produce en los casos de indivisibilidad de factores o procesos de producción;

c) cuando existen situaciones de economías o deseconomías externas

d) discrepancias que pueden surgir de diferencias entre el riesgo privado y público;

e) diferencias que pueden resultar entre la preferencia de tiempo pública y privada.

En los casos hasta aquí comentados el mecanismo de mercado opera, aunque se producen defectos en la adecuada asignación de los recursos económicos. Existen otras situaciones, sin embargo, en que el mecanismo de mercado no puede actuar, pues se trata de necesidades que el mercado no puede satisfacer. Se trata de necesidades colectivas (social wants).¹¹

Esta clase de necesidades poseen una característica propia que las distingue claramente de las necesidades que normalmente se satisfacen en el mercado. En estas últimas se aplica el principio de exclusión, es decir, el

(11) Richard A. Musgrave: The Theory of Public Finance. Study in Public Economy.

consumidor es excluido del goce de un bien, si no paga un precio por el mismo. Este principio no se aplica en el caso de bienes colectivos pues la satisfacción experimentada por el consumidor individual es independiente de su propia contribución. (Ej. una campaña sanitaria, etc.)

Musgrave distingue luego otro tipo de necesidades públicas, cuya satisfacción a diferencia de las anteriores no puede quedar sujeta a la soberanía del consumidor. Las llama necesidades de estímulo (*merit wants*). Aunque por sus características podrían satisfacerse por el mecanismo de mercado, ya que se aplica el principio de exclusión, pertenecen sin embargo a la esfera de acción del sector público. Ello ocurre, porque se los considera tan importantes o dignos de ser estimulados que se interfiere en la soberanía del consumidor proveyendo para su satisfacción por el Estado. Un ejemplo sería la enseñanza gratuita.

Es de la esencia de este presupuesto parcial que la función de los impuestos consiste en distribuir el costo de dichos servicios; a su vez la realización de estos servicios implica una transferencia de recursos reales desde el sector privado o sea en otras palabras a medida que se incrementa la dimensión de los servicios del Estado se reduce la disponibilidad de factores de la producción para el sector privado. La idea central es pues la del costo de oportunidad. Como resultado de este concepto este presupuesto parcial debe estar en equilibrio.

No puede esperarse que los consumidores hagan una contribución voluntaria; por lo tanto el problema a resolver es qué gastos debe efectuar el Estado y cómo se debe distribuir su costo.

En una sociedad democrática, los consumidores resuelven el problema manifestando su elección por un proceso político, pues no se ve "ninguna razón porqué los individuos no serían capaces de evaluar los beneficios que obtendrán de la satisfacción de las necesidades colectivas (no se refiere a las necesidades de estímulo)".

Aun cuando Musgrave señala claramente que se trata de un proceso político en que los individuos deben adherirse a la decisión del grupo, el autor se basa en la premisa de que los individuos pueden evaluar las necesidades sociales de la misma manera que las privadas, es decir, se basa en

la doctrina individualista que se opone a la concepción orgánica del Estado. Por su parte la carga de los impuestos se distribuirá conforme con la elasticidad ingreso de las necesidades colectivas que se deseen obtener. La siguiente cita de la obra de Musgrave aclara perfectamente la idea: "Los tributos impuestos por la Rama de Asignación están destinados a cubrir el costo de los servicios públicos. ¿La distribución del pago de los impuestos por la Rama de Asignación están destinados a cubrir el costo de los servicios públicos. ¿La distribución del pago de los impuestos será regresiva, proporcional o progresiva? Como (estos impuestos) deben expresar la valuación del individuo de las necesidades sociales basadas en una distribución justa del ingreso, la contestación depende de la elasticidad ingreso de las necesidades colectivas. Si esta necesidad tiende a ser unitaria, las contribuciones impositivas serán proporcionales; si es superior a 1, serán progresivas y si es inferior a la unidad, serán regresivas. De cualquier forma debe tenerse presente que las consideraciones que subyacen la cuestión de la progresividad son totalmente distintas en este contexto de aquellas consideraciones que surgen en relación con ajustes en la distribución". (Pág. 12)

b) El presupuesto parcial para distribución.

La tarea de este presupuesto es llevar a cabo una distribución adecuada del ingreso y de la fortuna. Existirán por supuesto en cada sociedad y en cada grupo social distintos conceptos de lo que debe entenderse por el estado de distribución adecuado; sin embargo, no cabe duda que en todos los países existirán situaciones en las cuales se hace necesario modificar la situación actual. Si suponemos que este nivel deseado se hubiera determinado nos queda por resolver cómo el mecanismo fiscal actúa a tal fin. La forma mas sencilla y directa es precisamente efectuar los ajustes por medio de impuestos y pagos de transferencia. La función del mecanismo presupuestario ya no es ahora transferir recursos de la satisfacción de necesidades privadas a la de las públicas, sino transferir recursos de un miembro a otro de la comunidad.

En cuanto a los impuestos serán progresivos, proporcionales o regresivos según el ajuste de la distribución que se desee. El presupuesto debe estar en equilibrio, pues los recursos que se dan a la persona X deben ser extraídos a la persona Y.

c) El presupuesto parcial de estabilización.

Su objetivo es mantener un nivel elevado de ocupación y un valor estable de la moneda. Es ese objetivo el más comentado de la política fiscal. Se realiza actuando sobre la demanda efectiva.

El presupuesto arrojará excedente o déficit. La función de los impuestos en este presupuesto parcial es sólo reducir la presión inflacionaria y la de los pagos por transferencia evitar una deflación. Esta acción a través del presupuesto no debe pues modificar la adecuada distribución del ingreso y de las fortunas tal como se la ha conseguido a través del presupuesto parcial anterior.

III) LA TEORIA DE MUSGRAVE FRENTE A OTRAS TEORIAS

Como ha podido apreciarse a través de la breve síntesis de la teoría de los presupuestos parciales, aun cuando dividido en partes, se consideran simultáneamente gastos e ingresos. Es esta una diferencia fundamental del pensamiento financiero predominante -en especial en la literatura inglesa del siglo XIX y sus continuadores- que se basa en la capacidad contributiva. Conforme con la interesante explicación de James Buchanan,¹² esta última teoría surgió como reacción frente a la teoría individualista del Estado, según la cual éste no constituye una unidad de decisión distinta a sus miembros, sino que el proceso representa una transacción entre el gobierno y todos los individuos considerados conjuntamente. Idealmente debería haber pues una equivalencia entre los beneficios que reciben las personas y el costo de los mismos o sea los impuestos que deben pagarse. Este es el principio del beneficio que prevalecía en los siglos XVII y XVIII.¹³

Este principio del beneficio fue abandonado por dos razones básicas: la dificultad de asignar en forma concreta los beneficios de la acción del Estado a cada persona y la noción de que el principio de la equivalencia ya no era aceptable. La consecuencia fué que se hablaba de la carga tributa-

(12) "The Pure Theory of Government Finance: a Suggested Approach" en Journal of Political Economy. Diciembre, 1949, págs. 496/505, y también en Fiscal Theory and Political Economy (Chapel Hill, 1960).

(13) J. Buchanan destaca que esta teoría fue reintroducida a fines del Siglo XIX por Pantaleoni, Sax y De Viti De Marco (lib. cit., pág. 13)

ria y su distribución, dejando de lado el gasto público. Puede caracterizarse por lo tanto a esta doctrina de la "Capacidad contributiva" por el tratamiento prácticamente independiente del problema de la tributación. Los teóricos de la capacidad contributiva consideraron que la determinación de los gastos públicos era un asunto político y no debería ser incluido en el análisis económico.¹⁴

Las teorías basadas en el principio del beneficio, que aparentemente habían sido abandonadas, volvieron sin embargo luego a surgir en una forma más evolucionada. Debemos hacer referencia a Wicksell y Lindahl.

Lindahl -en un artículo aparecido en 1960¹⁵ - expuso con claridad la tesis de Wicksell y la que el mismo había sostenido 40 años antes.¹⁶

Según Lindahl el principio del beneficio significaba que "el impuesto marginal para cada individuo no debe exceder la utilidad marginal estimada que los gastos del gobierno representan para él. Este principio debió ser modificado sin embargo, en la práctica, pues la mayoría frecuentemente consideró justo ignorar diferencias en los beneficios".¹⁷ Si se acepta esta premisa de igual gobierno variaría según su capacidad económica. En esta forma el principio de la capacidad contributiva coincidiría con el de beneficio, siempre y cuando la distribución de la propiedad fuese justa. Si no fuese así, es decir si fuera injusta se la debería corregir por una tributación especial de "bienestar social".¹⁸

A pesar de su coincidencia en determinados casos -es decir cuando se supone igualdad de beneficio-, Lindahl considera que el principio del bene-

(14) Richard Musgrave y Alan T. Peacock: Classics in the Theory of Public Finance (Londres, 1958). Introducción, pág. XI.

(15) "Tax Principles and Tax Policy" en International Economic Papers, Nº 10, páginas 7-23

(16) Die Gerechtigkeit Besteuerung, Lund, 1919

(17) Tax Principles, art. cit., pág. 9

(18) Lindahl aclara que por beneficio se debe entender lo que entiende la mayoría, es decir se procede como si todos gozaran de igual beneficio.

ficio es superior al de la capacidad contributiva, pues este es una norma meramente aplicable para la distribución, y no tiene en cuenta el nivel de los impuestos, pero puede considerarse la distribución conforme al principio de la capacidad contributiva como una forma de aplicar la teoría del beneficio cuando la utilidad de la actividad gubernamental no puede valuarse subjetivamente por los ciudadanos. Este principio debe ser completado por la imposición basada en la idea del bienestar social para corregir la distribución de la propiedad.¹⁹

IV) OBSERVACION CRITICAS

Debemos señalar que con las limitaciones inherentes a toda formulación amplia de la política económica, la teoría de los presupuestos múltiples es un esquema sumamente valioso no sólo por la claridad con que se exponen los principios y su interrelación sino también porque en nuestra opinión puede merecer el calificativo de "ser útil desde un punto de vista operativo".²⁰

Musgrave insiste en su esquema en la distinción ya efectuada por Wicksell entre la decisión con respecto a la provisión de bienes públicos en general y la función distribución. Aunque la elección se efectúa por un proceso político para decidir con respecto al primer grupo de bienes, se tiene en cuenta los beneficios que los miembros de la comunidad esperan de los mismos y que ponderan frente al costo de los mismos; en cambio en el caso de la función redistribución la decisión se realiza conforme a un juicio de valor de la comunidad. Debe tenerse en cuenta sin embargo, que en ambos casos se trata de normas que son aplicadas por la comunidad, es decir, estamos dentro de lo que Dahl y Lindblom designan como sistema de poliarquía. A diferencia de lo anterior al describir el mecanismo de estabilización del presupuesto -aún estando de acuerdo con el mismo- nos trasladamos -sin que el autor nos lo señale explícitamente- a un sistema de decisión distinto. En efecto se indican reglas que parecerían indicar que se trata de una delegación automática de funciones por los miembros de la comunidad.

(19) Art. cit., pág. 18

(20) Robert A. Dahl y Charles E. Lindblom: *Politics, Economics and Welfare* Nueva York, 1953, pág. 26.

Puede objetarse la división de las necesidades colectivas en las propiamente dichas (social wants) y las de estímulo (merit wants). A pesar de que estas últimas están más cerca del mecanismo de precios, (o según el autor precisamente por esta razón), a diferencia del primer grupo de necesidades -donde el mecanismo de precios falla completamente- es en estas necesidades de estímulo donde no rige la soberanía del consumidor. Se podría llegar pues al absurdo de que la comunidad decide según sus preferencias en la elección de la cantidad del servicio de defensa que desee; en cambio en el caso de educación ya no rige la soberanía del consumidor y se debe interferir en su elección. Este último ejemplo se basaría en la hipótesis de que la educación fuese un caso puro de necesidades de estímulo, idea que Musgrave mismo critica ya que la educación aporta también ventajas para toda la colectividad es decir en parte es necesidad colectiva. Esta aclaración de Musgrave demuestra por otra parte la dificultad de distinguir entre ambas clases de gastos.

Debe señalarse también que Musgrave indica que en el caso de las necesidades colectivas la tributación se debe basar en la elasticidad ingreso de dichas necesidades, en cambio no indica cuál ha de ser el principio aplicable en el caso de las necesidades de estímulo.

Musgrave -tal como se ha visto- indica tres objetivos de la política económica. Aun cuando no queremos negar de ninguna manera que la fijación de las metas es un juicio de valor individual, en nuestra opinión sería preferible reducirlos a dos, es decir, no considerar la función de estabilización como un fin aparte de las otras dos y de igual significación.

Entiendo que la función de estabilización puede ser subsumida bajo las otras dos ramas. El logro de la plena ocupación y el mantenimiento de un valor estable de la moneda son problemas que afectan la distribución justa del ingreso, pero también la asignación eficiente de los recursos. No cabe duda que ésta exige en primer lugar, salvo casos de excepción,²¹ que todos los recursos estén plenamente ocupados. Tampoco puede ponerse en tela de juicio que

(21) Los casos de excepción serían más típicos de países subdesarrollados en que la escasez de capital tendría por efecto hacer más eficiente -en ciertos casos- la no utilización del factor abundante.

la desocupación implicaría una situación que requeriría un ajuste del tipo distribucional. Tal vez con mayor razón aún puede aplicarse lo dicho con respecto a la otra función de esta rama. Debe mantenerse precios estables porque -o mejor dicho en la medida en que- las presiones inflacionarias impidan una asignación eficiente de los recursos o causen una distribución injusta de los ingresos. Dentro de estas alternativas en mi opinión, involucraría la desocupación dentro del presupuesto parcial de distribución y la de estabilizar la moneda dentro de la asignación más eficiente de los recursos.

Si se suprimiera esta función de estabilización como meta distinta, se habría vuelto en realidad a las funciones de la política fiscal como fueron fijadas por Wagner, Wicksell o Lindahl.

V) APLICACION DEL ESQUEMA A LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

Este problema puede ser analizado desde dos enfoques fundamentales:

- a) qué conclusiones pueden extraerse del análisis de Musgrave y
- b) qué modificaciones habría que introducir o, si ello no fuera necesario, qué partes de la teoría adquieren mayor relieve.

Musgrave menciona explícitamente el caso de las economías externas tales como el caso "de un ferrocarril a través de tierras nuevas que puede causar adelantos en el desarrollo económico que exceden considerablemente las ganancias que lograría el ferrocarril considerado aisladamente". (p.7). En esencia la contribución que el Estado debe llevar a cabo para acelerar el crecimiento económico está encuadrada dentro del Presupuesto de Asignación de Recursos. Qué significa ahora concretamente la consideración de presupuestos parciales. En primer término, la función de la rama de estabilización debe llevarse a cabo por impuestos y pagos de transferencia, de este modo "una política eficiente debe basarse en la distinción básica entre la satisfacción de necesidades colectivas como un asunto de asignación por un lado y la acción estabilizadora de la política presupuestaria por otra parte". (Pág. 39). Consideraciones similares se aplican con respecto a la relación que existe entre la Rama de Estabilización y de Distribución. Estas reglas simples son de suma importancia y desgraciadamente la política concreta en muchos países de América Latina pareció basarse en criterios muy distintos. En efecto, el deseo de lograr la estabilidad a toda costa hizo que se reduje-

ran inversiones públicas o sea en otras palabras se redujeron servicios públicos útiles para disminuir la demanda "para lo cual no hay excusa" (pág. 38). Por supuesto tampoco se respetó una distribución adecuada del ingreso, sino que la estabilización fue un factor que causó una redistribución al revés, ya sea por medidas que afectaban pagos que beneficiaban a los grupos de ingresos inferiores o aumentando impuestos al consumo, mientras que por otra parte se concedían beneficios por el instrumento de "incentivos tributarios" indiscriminados para los grupos de ingresos superiores.

Si nos concentramos ahora algo más en el presupuesto de asignación de recursos con particular consideración de los gastos para desarrollo, deberíamos preguntarnos cómo puede ser esta elasticidad-ingreso de tales rubros, pero más aún ¿debemos prever a quién beneficiará ese desarrollo en el futuro? Sin embargo, existe otra pregunta previa ¿cómo se fija la parte que debe destinarse a la formación de capital?. Podríamos suponer por ejemplo que hubiéramos aceptado la división efectuada por Musgrave entre necesidades sociales y de estímulo. ¿A qué clase pertenece la decisión sobre la formación de capital? Claro está que implícitamente hemos aceptado -al igual que Musgrave- un principio que puede ser discutido: la fijación de la proporción del ingreso que debe ser destinado para formación de capital es tarea del gobierno y escapa pues a las decisiones reservadas al mecanismo de mercado. Cabe observar que esta decisión puede ser llevada a cabo en forma fundamental por la política fiscal, ya sea por la influencia que por impuestos o subsidios se ejerce sobre la inversión privada. Se trata pues de una necesidad colectiva, pero como lo aclara Musgrave, la provisión de las mismas puede ser llevada a cabo por el Estado como productor, pero también puede conformarse con el control de la producción privada (pág. 43 y siguientes).

Puede recordarse aquí que ya Keynes abogaba por la socialización de las inversiones, dejando bien en claro que "no es la propiedad de los medios de producción la que conviene al estado asumir. Si éste es capaz de determinar el monto global de los recursos destinados a aumentar esos medios y la tasa básica de remuneración de quienes los poseen, habrá realizado todo lo que le corresponde."²² Debemos volver sin embargo por un instante al problema

(22) John Maynard Keynes: Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero (Méjico, 1945, pág. 362).

planteado anteriormente al preguntarnos si la decisión no puede ser llevada a cabo por el mercado. La cuestión aquí suscitada es en realidad más amplia: no sólo se trata de determinar si esta decisión debe ser realizada por el Gobierno, sino también si el proceso político que es el que determina la elección presupuestaria debe basarse en un criterio individualista o no. Empleando el lenguaje de Musgrave podríamos preguntarnos en otras palabras si se trata de una necesidad de estímulo. No creo que puede haber duda que para los países en proceso de desarrollo la formación de capital es una de las necesidades de estímulo fundamentales.²³

La dificultad para elegir una extensión de tiempo (horizonte) para el cual se desea maximizar el bienestar es de importancia fundamental. Lo queramos o no, una decisión sobre este problema debe ser realizada. J.V. de Graff se ha ocupado -entre otros- de esta cuestión y destacó que la elección de la duración del tiempo delimita el grupo cuyo bienestar deseamos maximizar. Si lo extendemos hasta el año 2000, son los hombres que viven ahora y los que nacerán antes de fin de siglo que constituirán el grupo.... Un juicio de valor es necesario para determinar el período y poco importa si se trata de una decisión simple y llana, una discriminación contra el bienestar de las generaciones futuras o una convención sobre la forma de descontar por incertidumbre.... Si no hay unanimidad el horizonte debe ser impuesto a todos los que no compartan nuestro punto de vista sobre la extensión correcta".²⁴

Queda sin modificar la norma de Musgrave en el sentido de que el presupuesto parcial de asignación debe estar siempre en equilibrio, si encuadramos dentro de él los ajustes necesarios en la distribución de los recursos para acelerar el desarrollo económico. Musgrave mismo se ocupa extensamente de la posibilidad de financiar inversiones con empréstitos, y al mencionar luego el aspecto de estabilización indica la diferente incidencia de formas alternativas de estabilización, ya sea con respecto al crecimiento como en lo que concierne la distribución de ingresos; no menciona sin embargo la posibilidad de que la formación de capital sea financiado por emisión monetaria,

(23) Se podría hacer aquí un comentario sobre el concepto adecuado de formación de capital, ya que se insiste cada vez mas en un concepto más amplio que no se restringe a los bienes físicos de producción.

(24) Theoretical Welfare Economics (Cambridge, 1957, págs. 93-96)

cuando ello no sea lo indicado, en lo que respecta al presupuesto parcial de estabilización. Aun cuando se pudiera argüir que en realidad la posibilidad de déficit (en períodos que no fuesen de desocupación) estaría implícitamente contemplada, ya que correspondería a una situación en que se da mayor preponderancia al objetivo asignación de recursos, creo que sería conveniente considerarlo expresamente. Si aconsejamos tal proceder no lo hacemos por una inconfesada predilección por el déficit, sino porque es conveniente basar nuestro análisis en la realidad de lo que ocurre en muchos países de América Latina. Sin embargo, si incorporamos el déficit (por emisión) en esta forma dentro del presupuesto de asignación de recursos, debe tenerse presente que su significado es bien distinto del que pudiera tener al parecer (en un período deflacionario) en el presupuesto de estabilización. En este último caso es una medida de política recomendada que no tiene costo, en cambio en el otro caso se trata de una alternativa entre otras con costo (generalmente alto, ya que nadie puede negar los efectos negativos de la inflación), incidencia sobre la formación de capital privada y sobre la distribución del ingreso.²⁵

Habiendo aclarado la forma del presupuesto, debemos ocuparnos ahora de la clase de impuestos que debe servir para financiar gastos de desarrollo. El problema es encontrar una expresión que represente "El balance financiero que traduce meramente el subyacente balance real entre los beneficios derivados de la satisfacción de necesidades colectivas y el costo de oportunidad de retirar recursos de la satisfacción de necesidades privadas" (pág.17). (Puede notarse que en éste párrafo Musgrave utiliza expresamente el concepto de Beneficio). ¿Cómo podemos solucionar este problema? Su solución exigiría poder prever quién se beneficiará con el desarrollo económico. (Recordemos que estamos tratando el presupuesto de asignación de recursos por ahora en forma independiente del de distribución del ingreso). Parece en general que la distribución en los países desarrollados es más igualitaria que en los subdesa-

(25) Musgrave solo hace una fugaz mención de este problema al señalar que "el ahorro forzoso a través de la inflación puede ser usado para transferir recursos para la formación de capital, pero la elección resultante de la inversión es ineficiente en el mejor de los casos y la distribución de la carga inequitativa" (pág. 497).

rrollados²⁶ y podríamos extraer de allí la fácil conclusión de que esta evolución se repetirá en el futuro.

Sin embargo, debemos indagar si este proceso se ha producido en forma automática, es decir como consecuencia natural del crecimiento o si ha sido como resultado de una política deliberada de gobierno. Es evidente que toda generalización en este campo es peligrosa, ya que depende de las condiciones iniciales que existen en cada país y la forma en que procede el proceso de desarrollo. Al mencionar un proceso natural de crecimiento nos referimos a la posibilidad de que se repita el proceso "en que en las primeras fases del proceso de industrialización ampliarán las desigualdades del ingreso, antes que las fuerzas niveladoras adquieran fuerzas suficientes para estabilizar y luego reducir las desigualdades".²⁷

Frente a la evolución de la política fiscal en los países desarrollados y su empleo práctico preponderantemente como instrumento para reducir presiones inflacionarias o combatir la desocupación, la preocupación en los países en proceso de desarrollo debe consistir en exponer en forma clara las metas de la política, contribuyendo así para que se comprenda mejor el camino que se ha de recorrer. Con ello no es suficiente, debemos tratar de elaborar con creciente precisión instrumentos de análisis que sirvan para convertir la política fiscal en instrumento para el desarrollo. En este momento sólo quisiéramos esbozar ideas muy generales al respecto. En primer lugar debe insistirse en la necesidad de que el análisis del sector público como factor de crecimiento económico sea expuesto en forma clara dentro de un análisis global de desarrollo económico para la comunidad en su conjunto. Debe merecer mayor atención el análisis de los gastos públicos al considerar el "Presupuesto parcial de Asignación de Recursos". Por esta razón su estudio debe comprender la aplicación de criterios de inversión a los gastos de capital del sector pú-

(26) Consejo Económico y Social (Unesco/ED/CEDES/22) ST/ECLA/CONF. 10/L22/PAU/SEC/22 "Desarrollo Económico y Educación en América Latina", pág. 7: "En líneas generales, se comprueba que en los países industrializados que poseen un mayor nivel de ingreso, tiene lugar una distribución personal y funcional entre el trabajo y el capital más equitativa que en los países de bajo nivel de ingreso". (Véase también bibliografía cit.).

(27) Simón Kuznets "Economic Growth and Income Inequality" en American Economic Review, marzo 1955, pág. 24. Véase también Arthur Lewis: The Theory of Economic Growth (Londres, 1959), págs. 428/9

blico y un exámen más minucioso de la planeación de los gastos públicos en práctica. La elaboración de presupuestos-programa como un instrumento para apreciar mejor la forma o efectividad de los servicios prestados a través del pago de los gastos públicos ha adquirido una creciente atención desde hace ya varios años; en cambio sólo gradualmente se reconoce "que por lo menos parcialmente la asignación de los recursos entre varias actividades y por lo tanto su nivel cae dentro del dominio de la Finanza Pública".²⁸

R E S U M E N

En este artículo se hace una exposición del presupuesto múltiple que consiste en imaginarse que como esquema ideal, la política presupuestaria se elabora por tres departamentos distintos que se ocupan respectivamente: de la asignación de los recursos; de los cambios de la distribución del ingreso y de la inversión y de la estabilización económica. Para cada uno de estos presupuestos parciales, se examinó luego su contenido y los criterios que deberán regir la distribución de la carga tributaria.

En un análisis concreto se examinó la división de las necesidades colectivas en las propiamente dichas y las de estímulo, señalándose la dificultad de distinguir entre ambas clases de gastos. Se sostiene también que sería preferible subsumir la función de la estabilización en las otras dos ramas del presupuesto. De esta manera, se volvería a conceptos similares a los que fueron fijados por Wargner, Wicksell o Lindahl.

Luego se aplica el esquema a los países subdesarrollados, señalándose que la distinción en la rama de estabilización y distribución como la que recomendamos, puede ser de importancia para estos países, pero desgraciadamente la política concreta en muchos países de América Latina pareció basarse en criterios muy distintos. En efecto, el fanatismo estabilizador hizo que se redujeran inversiones públicas o sea, en otras palabras, se redujeron servicios públicos útiles para disminuir la demanda "para lo cual no hay excusa". Por supuesto tampoco se respetó una distribución adecuada del ingreso, sino que la estabilización fué un factor que causó una redistribución al revés, ya sea por medidas que afectaban pagos que beneficiaban a los grupos de ingresos inferiores o aumentando impuestos al consumo, mientras que por otra parte se concedían beneficios por el instrumento de "incentivos tributarios" indiscriminados para los grupos de ingresos superiores.

Con respecto a la asignación de los recursos, se hace un exámen especial del problema de la inversión pública y de la necesidad de tener en cuenta el horizonte de tiempo.

(28) Roland N. McKean: "Evaluating Alternative Expenditure Programs" en Public Finances: Needs, Sources, and Utilization (Princeton, 1961)