



TRANSCRIPCIONES

Los presupuestos fiscales y su relación con las cuentas nacionales

Richard Ruggles y D. Nancy Ruggles

Revista de Economía y Estadística, Tercera Época, Vol. 5, No. 1-2 (1961): 1º y 2º Trimestre, pp. 99-119.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3489>



La Revista de Economía y Estadística, se edita desde el año 1939. Es una publicación semestral del Instituto de Economía y Finanzas (IEF), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Av. Valparaíso s/n, Ciudad Universitaria. X5000HRV, Córdoba, Argentina.

Teléfono: 00 - 54 - 351 - 4437300 interno 253.

Contacto: rev_eco_estad@eco.unc.edu.ar

Dirección web <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/index>

Cómo citar este documento:

Ruggles, R. y Ruggles N. (1961). Los presupuestos fiscales y su relación con las cuentas nacionales. *Revista de Economía y Estadística*, Tercera Época, Vol. 5, No. 1-2: 1º y 2º Trimestre, pp. 99-119.

Disponible en: <<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3489>>

El Portal de Revistas de la Universidad Nacional de Córdoba es un espacio destinado a la difusión de las investigaciones realizadas por los miembros de la Universidad y a los contenidos académicos y culturales desarrollados en las revistas electrónicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Considerando que la Ciencia es un recurso público, es que la Universidad ofrece a toda la comunidad, el acceso libre de su producción científica, académica y cultural.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/index>



REVISTAS
de la Universidad
Nacional de Córdoba



UNC
Universidad
Nacional
de Córdoba



FCE
Facultad de Ciencias
Económicas



1613 - 2013
400
AÑOS

TRANSCRIPCIONES

LOS PRESUPUESTOS FISCALES Y SU RELACION CON LAS CUENTAS NACIONALES (*)

1) *El papel variable del gobierno en la economía.*

En los últimos 25 años las erogaciones efectuadas en los Estados Unidos por todos los niveles del gobierno se han elevado en más de diez veces al pasar de unos \$ 10 mil millones a más de \$ 100 mil millones. El incremento en el producto nacional bruto no ha sido tan brusco y sólo ha llegado a ser —durante dicho período— algo más de siete veces mayor, aumentando de \$ 60 mil millones a \$ 450 mil millones. Existen, naturalmente, muchas razones para esta variable relación. Un breve examen de algunas de ellas permitirá conocer en cierta medida el cambio verificado en el papel de la gestión fiscal, así como las consecuencias de esta variación en lo que se refiere a la necesidad de información presupuestaria.

En 1929 el total de egresos fiscales alcanzó a 10 mil millones de dólares aproximadamente, frente a un producto nacional bruto que totalizaba 105 mil millones de dólares. Los gastos del gobierno federal no significaron sino \$ 2,5 mil millones del total mencionado y por tanto sólo constituyeron alrededor del 25 % del total de gastos fiscales. En la década siguiente hubo relativamente pocas modificaciones en los gastos regionales y locales, a pesar de la depresión, pero el gobierno federal aumentó sus gastos en más de 3 veces. Gran parte de este aumento en los gastos federales se debió a las medidas implantadas

(*) De la Revista del Banco Central de Venezuela. Año XIX - N^{os}. 173-175 julio-setiembre de 1959.

como sedativos o remedios para la depresión. A fines de la década de 1930, sin embargo, no se había presentado ninguna disminución apreciable en los gastos federales; y las nuevas responsabilidades que el gobierno había asumido, principalmente con el objetivo de combatir la depresión, continuaron aun después de haberse logrado una recuperación sustancial. La Segunda Guerra Mundial dio origen, naturalmente, a gastos sumamente considerables para la defensa nacional, que ascendieron a más de \$ 95 mil millones. Al mismo tiempo, y a pesar del alza de los costos, los gastos regionales y locales se mantuvieron por debajo de los niveles existentes para fines de la década 1930-1940, a tal punto que apenas superaron en algo más del 10 % el nivel de 1929. Para 1944 los gastos del gobierno federal representaban más del 90 % de todos los egresos fiscales. Después de la Segunda Guerra Mundial sobrevino un alza brusca en los gastos de los gobiernos regionales y locales, cuando tales entidades trataron de compensar los gastos que habían venido posponiendo durante la guerra. Simultáneamente, el gobierno federal redujo fuertemente sus gastos de defensa nacional, y sus gastos totales disminuyeron en más del 50 %. Sin embargo, cuando en 1947 los gastos del gobierno llegaron a su punto más bajo, representaban todavía el doble de los gastos regionales y locales. Este resultado es contrario al del año 1929, cuando los gastos federales significaron una tercera parte de los regionales y locales, y al período inmediato de preguerra, cuando era de escasa cuantía la diferencia entre ambos tipos de egresos. En consecuencia, las mayores responsabilidades que el gobierno federal había asumido durante la guerra continuaron en el período post-bélico. A partir de 1947, los problemas de la defensa nacional han inflado nuevamente los gastos federales y han mostrado aumentos una vez más en relación con los regionales y locales. No parece haber ninguna indicación de que el gobierno federal proyecte deshacerse de

estas responsabilidades o desempeñar —en el futuro— un papel menos importante en la economía.

Además, al considerar el papel del gobierno desde el punto de vista de las erogaciones en efectivo, se advierte que tal aspecto no basta para explicar en toda su extensión el crecimiento de la influencia del Estado en la economía. En los últimos 25 años el Estado ha asumido cada vez mayores responsabilidades en lo relativo a la salud económica de la nación. Hoy el gobierno federal acepta plenamente que, entre sus primordiales responsabilidades, está la de solucionar los problemas de mantener el pleno empleo y de evitar una situación inflacionaria continua. El desarrollo de las últimas audiencias en los comités del Congreso indica la preocupación del gobierno acerca del grado de control y supervisión que debe mantener sobre las grandes empresas y sindicatos. Todo esto, además de las obligaciones sobre seguro social, educación, carreteras, reurbanizaciones, etc., sugiere que dentro de una década el papel del gobierno puede ser aún mayor.

Somos muchos los que abrigamos considerables escrúpulos acerca de esta tendencia que parece traer consigo el espectro de un gobierno a cuyo control lleguen a estar sometidas las más importantes actividades de la vida nacional. Sin embargo, las decisiones individuales que constituyen esta tendencia son el resultado del criterio ponderado de hombres muy capaces tanto en la rama ejecutiva como en la legislativa del gobierno. En algunos de estos sectores es evidentemente apremiante la lógica que impone estas responsabilidades al gobierno federal. Pocos objetarían la necesidad de que este último organice una adecuada defensa del país, mantenga una economía sana y evite la inflación. Por otra parte, la mayoría de las gentes dan su aprobación a todo lo referente a seguro social, nuevas carreteras y mejor protección sanitaria.

Por desgracia, es cierto que la reacción ante este dilema en determinados sectores, ha sido negar los hechos y evitar así la necesidad de hacer frente a la realidad. Se trata de una táctica parecida a la del avestruz, basada en la esperanza de que si se cierra los ojos ante el problema, es posible que éste desaparezca. Sin embargo, basta reflexionar ligeramente para advertir con toda claridad que a menos que haya sólidos fundamentos para creer que la influencia del gobierno habrá de ser menos importante en lo sucesivo, deben realizarse todos los esfuerzos a fin de que el gobierno disponga de toda la información necesaria cuando se trate de adoptar decisiones que revistan cierta trascendencia. El hecho de negar instrumentos para realizar una política económica no reducirá los objetivos ni el alcance de la misma, pero sí puede significar que los procedimientos adoptados acaso resulten perjudiciales. La política económica debe basarse en una comprensión realista de las diferentes facetas de la economía y de las relaciones que tengan con la gestión pública.

II) *Contabilidad económica nacional y política económica.*

Este papel variable del gobierno en la economía ha ejercido un profundo efecto, tanto sobre el análisis económico como sobre la estructura de los datos acerca de nuestra economía. Inversamente, el desarrollo de una amplia estructura contable económico-nacional ha tenido considerable repercusión en los procedimientos aplicados para determinar los programas de gastos federales. La evolución ha llegado a tal punto que, en la actualidad, se considera al gobierno como un sector de la economía que actúa recíprocamente con los sectores productores y consumidores de la economía privada, y que tiene como cuenta básica los datos presupuestarios que surgen de los ingresos impositivos y los gastos de las diversas dependencias oficiales.

En este proceso la economía teórica no es la que ha dado la pauta, sino son más bien las circunstancias y los sucesos mismos los que han conducido al desarrollo de los instrumentos analíticos correspondientes. No queremos decir con ello que los instrumentos han estado siempre disponibles cuando se requerían; una ojeada retrospectiva nos indica que nuestro actual grado de refinamiento en el uso de los instrumentos habría sido muy beneficioso, si se hubiera podido alcanzar con mayor anticipación. Sin embargo, aun cuando el economista no ha estado en condiciones de mostrar el camino en el sentido de proporcionar ya lista una estructura analítica bien desarrollada, es de justicia afirmar —en mi opinión— que sí ha sido un colaborador importante en este aspecto y ha hecho importantes contribuciones sobre el particular. Un breve examen de la evolución de la contabilidad del ingreso nacional en los últimos 25 años mostrará el desarrollo de su relación con las cuentas del gobierno y su uso como instrumento para el análisis de los gastos fiscales.

La contabilidad económica nacional tuvo sus raíces en el trabajo que sobre ingreso nacional llevaron a cabo economistas académicos y organismos de investigación, tanto en los Estados Unidos como en Europa a principios de este siglo. Estas primeras contribuciones se relacionaban principalmente con el establecimiento de un nivel absoluto del ingreso nacional y con los cambios que en este nivel ocurrían de un año a otro. El ingreso nacional se definía como la suma de los ingresos de la población. Aunque la medición del ingreso nacional es principalmente un fenómeno de los últimos años, los conceptos se derivaron de la economía clásica de Bentham, Mill y Pigou.

El gobierno federal no mostró interés por el ingreso nacional hasta que sobrevino la gran depresión. En 1932 el Senado aprobó una resolución que tuvo por consecuencia, en 1934, la publicación de un informe sobre ingreso nacional, y

de entonces en adelante se despertó una creciente preocupación a este respecto. La depresión planteó muchos problemas que necesitaron la formulación de políticas económicas específicas. El gobierno se interesó en los cambios que de un año a otro presentaba el nivel de los ingresos, y en la relación existente entre sus propios gastos y sus ingresos impositivos con la economía nacional. Sin embargo, la primeras estimaciones anuales fueron en realidad burdas y se concentraban íntegramente en el ingreso nacional, sin tener en cuenta el producto nacional.

La natural evolución de la contabilidad del ingreso nacional fue grandemente estimulada a fines de la década 1930-1940 por los requerimientos de movilización de la Segunda Guerra Mundial. Fue de tal magnitud el esfuerzo realizado para la defensa que se necesitó una comprensión mucho más completa del funcionamiento de la economía y de las repercusiones que podían esperarse de las diversas políticas de impuestos y gastos fiscales, así como de los préstamos solicitados por el Gobierno. Todos los planes de producción de armamentos tenían que considerarse en conjunto, a fin de asegurarse de que los recursos de la economía eran suficientes para llevarlos a cabo en su totalidad. La cantidad total de los recursos tenía evidentemente un límite, de modo que la producción total debería proyectarse en forma que se adaptase a tales limitaciones. No sólo estaría fuera de la realidad planear una producción en mayor escala, sino que ocasionaría graves atascamientos en algunos sectores y en otros una plétora excesiva y superflua. Por una parte, si se planificara una producción menor que la permitida por los recursos disponibles, ello haría trabajar a un nivel inferior al de la capacidad máxima. En consecuencia, resultaron de extrema importancia los datos sobre temas tales como la distribución de mano de obra entre las industrias y del ingreso nacional derivado de la misma. Además, se requería tener en cuenta el consumo corriente para cualquier aprecia-

ción realista del problema. No toda la producción podría dedicarse a fines bélicos, ya que se tenía que proveer al sustento de la población civil. Se hacía indispensable, por lo tanto, un examen del nivel mínimo de los bienes y servicios necesarios para el consumo, y se debió recurrir de nuevo a las cuentas del ingreso nacional para señalar las interrelaciones entre los usos finales de la producción.

La tarea de decidir la manera en que habrían de cumplirse los planes de producción, así como la determinación del nivel potencial de aquélla, exigía importantes decisiones de política económica. Los gastos de guerra tenían que ser financiados, y el método de financiamiento a emplearse constituía una de las cuestiones principales que debían ser resueltas.

Era evidente que se necesitaba aumentar la carga tributaria. Sin embargo, ¿cuál sería la cuantía de este aumento y cuál sería el ingreso impositivo adicional que podía esperarse por haber sido sometida la economía a un mayor nivel de actividad? Y en cuanto a aquellos gastos de guerra que no podrían financiarse por medio de impuestos, ¿cuál sería la forma de obtenerlos y a qué fuente se recurriría? ¿Qué diferentes repercusiones se ejercerían sobre la economía si los fondos se obtuvieran de los bancos y no de los particulares, y cuáles efectos tendría dicha operación sobre los ingresos personales y sobre los precios? De un modo igual, ¿hasta qué punto se usaría el incentivo de los precios para trasladar determinados recursos, tales como la mano de obra, de las industrias no esenciales, a las esenciales? Indudablemente los pagos por concepto de ingreso quedarían afectados al utilizar en cualquier forma análoga el incentivo de los precios y se hacía necesario conocer la extensión de la influencia inflacionaria que podía esperarse, y si se disponía de recursos suficientes para contrarrestarla con todo éxito. Finalmente, ¿hasta qué punto y por qué medios el consumo civil debía restringirse a

los artículos de primera necesidad? Confiar en que el mecanismo de los precios bastaría para establecer la restricción, podría provocar igualmente una inflación desastrosa, de modo que se hacía necesario decidir en qué sectores se requeriría el racionamiento y el control de precios.

Es obvio que todos estos problemas se encuentran estrechamente interrelacionados y que sólo pueden resolverse satisfactoriamente si se consideran dentro de una sola estructura de informaciones. Bajo las presiones del tiempo de guerra la contabilidad del ingreso nacional se desarrolló en forma que suministrara dicha estructura, cuya disposición hacía posible relacionar el total de recursos asequibles con la producción planificada para la guerra y para el consumo civil, y examinar los ingresos y los precios que necesariamente resultarían de adoptar cualquier sistema específico de impuestos, obtención de fondos, costo de incentivos, control de precios y racionamientos. A fines de la guerra la contabilidad del ingreso nacional había surgido en consecuencia como un instrumento esencial para la formulación de la política económica. Después del conflicto, las cuentas del ingreso y del producto nacional se han desarrollado adicionalmente como un instrumento para determinar la política de gastos federales, y en la actualidad los datos de dichas cuentas se han hecho familiares a los lectores de periódicos y revistas.

La cuenta para el sector del gobierno es un elemento esencial de la estructura del ingreso nacional en la forma que se ha desarrollado. Además del sector público, también se distinguen otros sectores de la economía: las casas de familia en su condición de consumidores; los negocios en su papel de productores; y los países extranjeros en la medida en que realizan transacciones comerciales con los Estados Unidos. Además, se ha abierto una cuenta para mostrar el ahorro y la inversión. En este sistema contable del ingreso nacional, todos los niveles

del gobierno están consolidados en un solo sector, pero como existen clasificaciones detalladas dentro de la cuenta, ello permite que se discriminen en forma significativa las diferentes clases de transacciones realizadas al nivel federal, regional y local.

Después de la guerra se han venido desarrollando otras formas de contabilidad económica para atender necesidades específicas. Así, por ejemplo, durante el período postbélico se emprendió un estudio de los patrones de empleo, a cuyo fin se utilizaron los datos de insumo-producto. El Comité de la Reserva Federal inició el estudio de la corriente de fondos para suministrar datos sobre las fuentes y usos de los mismos por varios sectores de la economía, a manera de ayuda en el examen de la política crediticia y financiera. En los últimos tiempos se han realizado los primeros trabajos sobre riqueza nacional y balance nacional, por iniciativa de organizaciones privadas de investigación.

En 1956 la Oficina del Presupuesto constituyó un comité para revisar, avaluar y hacer recomendaciones en lo que respecta a las cuentas económicas nacionales de los Estados Unidos. En octubre de 1957, el Comité de Revisión de las Cuentas Nacionales presentó su informe y sus recomendaciones al Congreso de los Estados Unidos.

Al efectuar su revisión de la contabilidad económica nacional, el mencionado Comité hizo énfasis en el papel centralizador que las cuentas del gobierno desempeñan en todos los sistemas de cuentas económicas nacionales. Es muy necesario que se reforme el presupuesto fiscal a fin de permitir su integración en las cuentas nacionales. Una de las principales recomendaciones que hizo el Comité fue que los diferentes formularios de las cuentas económicas nacionales deberían integrarse en un solo sistema de contabilidad económica nacional que incluyera la corriente de fondos, el insumo-producto, la balanza

de pagos, el balance y los datos sobre la riqueza nacional, junto con las cuentas corrientes de ingreso y producto. Esto simplificaría las cuentas que se necesitan para el sector público; y el hecho de presentar de una vez las cuentas del gobierno, satisfaría a un mismo tiempo los requisitos de la contabilidad económica y las necesidades de la presentación presupuestaria. En la actualidad se compilan para varios fines muchas diversas cuentas del gobierno. Además del presupuesto fiscal ordinario, las referidas cuentas del gobierno se utilizan para la contabilidad del ingreso nacional, la de la corriente de fondos y los cuadros de insumo-producto. Todas difieren en varios aspectos y sólo pueden compararse mediante reconciliaciones un tanto complicadas.

El ya citado Comité trató de remediar esta situación, elaborando un sistema único de cuentas nacionales que contuviera una serie integrada de cuentas fiscales a objeto de hacer frente a los requerimientos de la contabilidad del ingreso nacional, cuadros de insumo-producto, contabilidad de la corriente de fondos y balances nacionales. La integración hace que resulte innecesaria una laboriosa reconciliación entre los varios formularios de las cuentas, y su uso permite examinar alternativamente con toda facilidad, los diversos aspectos ofrecidos por las cuentas del sector público. El comité no adoptó la medida adicional de integrar las cuentas del gobierno, tal como aparecen en la contabilidad del ingreso nacional, con las que figuran en el presupuesto y en el Estado Diario del Tesoro. Resulta evidente, sin embargo, que una integración más estrecha entre las cuentas económicas nacionales y el presupuesto fiscal serviría de gran ayuda, tanto para el Poder Legislativo como para el Ejecutivo, en lo tocante a evaluar las realizaciones ya logradas y a formarse un criterio razonado acerca de las futuras asignaciones. Una de las barreras que no han permi-

tido lograr una integración de este tipo consiste en los varios sistemas de clasificación usados en las diferentes cuentas.

El comité ha conseguido superar sensiblemente esta dificultad al recomendar la inclusión de una clasificación funcional en las cuentas económicas, esto es, demostrando la finalidad del gasto (educación, carreteras, etc.). De modo análogo, una discriminación económica de los gastos, tal como ahora aparece en las cuentas económicas nacionales, —en lo relativo a pago de salarios, compras de bienes, pagos por transferencias, subsidios, etc.— sería útil en un presupuesto de asignaciones para ayudar a elaborar evaluaciones razonadas y para analizar las repercusiones que puedan esperarse.

III) *Las cuentas económicas nacionales y la reforma presupuestaria.*

La presentación actual del presupuesto fiscal constituye en sí misma una evolución adecuada para atender a determinados requerimientos, entre los cuales se trata de satisfacer primordialmente el de la contabilización. Si bien es obvio que esta última debe ser una función de las cuentas, es también evidente que organizar un grupo de cuentas para esta sola finalidad sería ocuparse de lo superfluo y desatender lo fundamental. Los fraudes y otros hechos de administración dolosa que puedan realmente ocurrir, apenas representan una fracción de los fondos que podrían desperdiciarse si no se procede con la necesaria prudencia. Los gastos adicionales que pueda acarrear la organización de las cuentas fiscales, y que sean útiles tanto para evaluar los ingresos ya efectuados como para presupuestar los venideros, se recuperarían muchas veces al permitir la adopción de decisiones más acertadas en las que priven razones de mayor economía. En los medios legislativos se oye frecuentemente la queja de que se les hace difícil poder apre-

ciar debidamente las exigencias presupuestarias. Ello se debe en gran parte a defecto de los procedimientos contables empleados al relacionar los grupos individuales del presupuesto con el conjunto de este último. Existe al mismo tiempo la necesidad de estudiar una gran cantidad de detalles, y de considerar el presupuesto de gastos fiscales dentro de una más amplia perspectiva del conjunto de la economía. En este particular puede esperarse algún mejoramiento si se logra desarrollar sistemas más eficaces de contabilidad económica nacional que puedan adaptarse a los actuales procedimientos de contabilidad fiscal. Sin embargo, el problema básico no radica en una adecuación superfiscal a procedimientos contables inapropiados, sino en una reforma en la contabilidad básica en sí, de modo que pueda lograrse mayor significación en los resultados contables. Costará mucho trabajo desarrollar sistemas y controles contables que satisfagan las necesidades específicas de una determinada dependencia gubernamental, y que al mismo tiempo se integren en las cuentas económicas de mayor amplitud que se requieren para el examen de la política nacional, pero es de toda urgencia implantar una reforma presupuestaria de este tipo.

La naturaleza de la reforma requerida en las cuentas fiscales de los Estados Unidos puede aclararse mejor mediante la consideración de sus objetivos principales. Deberá llenar a satisfacción las cuatro finalidades siguientes, además de que la contabilización podría llevarse con tanta eficacia, cuando menos, como en la actualidad.

1º) Debe distinguir entre las diferentes clases de actividad económica gubernamental;

2º) debe suministrar un sistema de clasificación que muestre al mismo tiempo la finalidad de la transacción y su naturaleza económica;

3º) debe desarrollar las cuentas para las unidades contables individuales, en tal forma que puedan combinarse y consolidarse en los varios niveles para suministrar recapitulaciones significativas de cuentas que se adapten al sistema de contabilidad económica nacional; y

4º) debe suplir un tratamiento más informativo a las transacciones de capital con preferencia a las operaciones corrientes.

Definición de las unidades contables en la actividad económica fiscal.

El gobierno se dedica a muchas clases de actividad económica. Puede ocuparse directamente en la venta de bienes y servicios al público a precios fijados especialmente para cubrir los costos de operación; realizar actividades administrativas secundarias, similares a las de los negocios, pero exclusivamente para su uso interno; asumir la naturaleza de una empresa financiera, comprando y vendiendo valores en el mercado abierto; y finalmente, puede consagrarse naturalmente a actividades simplemente gubernamentales, o sea, a la designación del personal burocrático y al cumplimiento de funciones legislativas, ejecutivas o judiciales. En varios de los formularios que se usan en la actualidad en las cuentas gubernamentales se reconocen implícitamente algunas de estas diferencias. Por ejemplo, los ingresos provenientes de las ventas de bienes se tratan diferentemente para ciertas unidades del gobierno que para otras. Sin embargo, las actuales definiciones de las actividades económicas gubernamentales no están muy claramente definidas y exigen una reconsideración cuidadosa.

Las empresas del Estado, por ejemplo, están separadas del gobierno nacional en todas sus cuentas, pero pueden plan-

tearse problemas tanto acerca del tratamiento que se da a las ventas y transacciones de estos grupos como acerca de las actividades que se consideran como de empresas gubernamentales. Si se estima como empresas a estas unidades oficialmente administradas, entonces deberían funcionar como tales, es decir, que sus cuentas habrían de incluir los pagos por aquellos servicios que actualmente prestan sin costo alguno a otras dependencias gubernamentales. En lo que respecta a los servicios de correos, por ejemplo, se ha logrado algún progreso al exigir que algunas dependencias del Ejecutivo paguen aunque sea una parte de la totalidad de sus franquicias postales. Tal reforma debería extenderse a otras ramas del gobierno y aumentar apropiadamente las asignaciones a las mismas para financiar los pagos. Por otra parte, las cuentas de las empresas gubernamentales deberían cubrir con más amplitud los costos económicos en que incurran. En el ya citado caso de los servicios postales, la cuenta respectiva debería tener presente —tomando como base los precios corrientes— el costo de los edificios ocupados, ya sean en términos de depreciación o de arrendamiento, y asimismo hacer una justificada reserva contable para los impuestos locales sobre la propiedad inmobiliaria. Sólo de tal forma es posible evaluar el costo de la operación, esto es, teniendo en cuenta el total a que alcanzaría en condiciones diferentes. Este argumento se aplica principalmente, por supuesto, a aquellas empresas gubernamentales de fomento, tales como la TVA (1).

Además, bien podrían extenderse análogos procedimientos contables a ciertas dependencias secundarias, tales como la imprenta oficial y aun la Administración General de Servicios. Estas dependencias tienen principalmente, como clientes suyos, otras agencias gubernamentales; pero sus cargos sólo deberían limitarse a cubrir el costo total de los recursos usados en forma

(1) Tennessee Valley Authority (N. de T.).

correcta y equitativa. Por ejemplo, podría mencionarse el actual tratamiento que se les da a los edificios del gobierno. Las dependencias gubernamentales que ocupan edificios ya pagados por asignaciones de presupuestos anteriores están recibiendo, en la actualidad, el beneficio de dichas asignaciones sin que aparezca evidencia de ello en el volumen de las asignaciones incluídas en el presupuesto en vigor. Por otra parte, al establecer una nueva dependencia, ésta se verá obligada a obtener el espacio que requiere el funcionamiento de su oficina, así como otras instalaciones, de manera que el local que ocupa será pagado con asignaciones del nuevo presupuesto. Una de las circunstancias que más impresiona a quien visite a Washington es la relativa amplitud de aquellas oficinas que ya tienen cierto tiempo en funcionamiento y disponen de sus propios edificios, en comparación con las que arriendan sus locales en términos comerciales. Puede argumentarse que no se trata de ninguna coincidencia, sino que ello se debe a la forma de la contabilidad en uso. Una reforma contable que exija que todas las dependencias incluyan en su presupuesto el monto del arrendamiento a los tipos corrientes de mercado por el local que ocupan, podría conducir a una distribución más racional de los recursos. Tal reforma podría lograrse, por ejemplo, consolidando todos los edificios del gobierno bajo el control de una sola dependencia secundaria, la cual arrendaría los inmuebles para aquellas agencias que puedan necesitarlos. De esta manera todas las dependencias oficiales se verían obligadas a adoptar una decisión explícita acerca de si el costo de espacio adicional valdría realmente el precio que ha de pagarse para obtenerlo. Existen muchos problemas similares en otros sectores; y, a fin de resolverlos, se requiere una mayor atención a los principios del costo directo.

Clasificaciones económicas y funcionales de las transacciones del gobierno.

Es de suma importancia definir las unidades contables básicas para la actividad económica oficial y bosquejar el alcance de las cuentas dentro de estas unidades, pero queda aún sin resolver el problema de las clasificaciones internas comprendidas en esta estructura. La finalidad de tal clasificación es obtener los datos pertinentes para evaluar la eficiencia en el cumplimiento de programas específicos y los efectos que estos programas ejercen sobre el resto de la economía. Quedan así implicados dos tipos diferentes de clasificación. Los gastos deben clasificarse: a) por programas y por proyectos dentro de los programas según los fines de la operación (agricultura, educación, etc.); y b) por la naturaleza económica del gasto (salarios, intereses, mercancías, pagos por transferencia, etc.).

Con respecto a la clasificación que se base en el programa y en el proyecto, surgen muchos dilemas. Las asignaciones se hacen para programas de relativa amplitud, y la contabilidad básica debiera atenerse al contenido de estos programas. Puede argumentarse al mismo tiempo, que se podría desarrollar un sistema de clasificación en el cual se agruparan, bajo un solo rubro, las mismas funciones que se cumplen en diferentes departamentos del sector oficial. Así, por ejemplo, los edificios escolares pueden ser costeados por varias dependencias en los diversos niveles del gobierno. De consiguiente, y además del programa y proyecto, los gastos deberían clasificarse de acuerdo con la función, y esta clasificación funcional afectaría los diferentes programas. Una verdadera clasificación por funciones, sin embargo, siempre suscita muchos problemas. Los miembros de los cuerpos legislativos tienen en mientes muy diversos propósitos cuando votan por un programa específico, y en este sentido es posible que la adopción de cualquier método

refinado para reflejar debidamente la finalidad correspondiente, resulte demasiado subjetivo para servir de base contable, y que sea necesario atenerse a la estructura legislativa, aceptando como consecuencia la falta de comparabilidad entre las diversas oficinas gubernamentales.

Se requiere la clasificación de las transacciones oficiales, de acuerdo con su naturaleza económica, a fin de demostrar la actividad económica del gobierno en relación con el funcionamiento de la economía en su conjunto. Una manera en que ello podría lograrse, simultáneamente con una clasificación programática, sería desarrollar un complejo sistema de mutua clasificación que indicara al mismo tiempo la naturaleza económica de las transacciones y el programa del cual forman parte. En su nivel más general, esta clasificación recíproca será probablemente muy útil, y quizás las cuentas básicas en las unidades gubernamentales deberán llevarse sobre esta base. Existe, sin embargo, el peligro de que tal sistema resulte de difícil control, al presentar —en forma masiva— detalles que no son de ningún interés esencial.

La integración y consolidación de las cuentas.

Tal es evidentemente el punto central del presupuesto fiscal y semejante circunstancia resalta aún más en vista de los requerimientos en conflicto que anteriormente se bosquejan, en el sentido de que cualquier cuenta o tabulación individual es insuficiente para evaluar la actividad económica fiscal. Debe desarrollarse una estructura contable en la cual sea posible partir con sencillez y facilidad de las cuentas detalladas de determinadas dependencias a los resúmenes generales que muestran la relación del gobierno en su conjunto con el resto de la economía. Ni las cuentas en detalle ni las recapitulaciones son suficientes por sí mismas a tal efecto. Las infor-

maciones detalladas se consignan en gran número de páginas que hacen perder toda perspectiva y cuyo sentido no puede captarse apropiadamente. Las cuentas de recapitulación ocultan en sus totales muchos datos de gran importancia y utilidad. La combinación actualmente disponible —diversas cuentas detalladas y generales que no se confundan entre sí— origina frustraciones adicionales a causa de la necesidad de reconciliaciones complejas y de la existencia de aparentes paradojas. Lo que se requiere es una consolidación y combinación gradual de los datos en los diversos niveles, que culmine en una recapitulación única para todas las transacciones fiscales y que pueda engranar en las cuentas de recapitulación para los otros sectores de la economía.

Capital o gastos corrientes:

Una de las críticas que se hacen más frecuentemente a las presentes cuentas fiscales de los Estados Unidos consiste en que, a diferencia de las empresas comerciales, el presupuesto del gobierno federal no reconoce la existencia de capital. Se indica a menudo que las cuentas fiscales en muchos otros países establecen una distinción entre las transacciones corrientes y transacciones de capital, y que a objeto de favorecer una sana práctica contable en los Estados Unidos se debiera considerar las ventajas de adoptar un presupuesto de capital.

Al revisar la contabilidad económica nacional, el Comité Revisor de las Cuentas Nacionales prestó considerable atención a este problema. Quedó así evidenciado que existen dos argumentos relativamente fuertes en favor de los presupuestos de capital. Ante todo, no puede negarse que muchos de los gastos que hace el gobierno son de naturaleza global. La construcción de un nuevo edificio o la adquisición de maquinaria y equipo son esencialmente análogas a la compra de edificios o equipos

por empresas comerciales, en cuanto los gastos son intermitentes en vez de continuos, y en que no todos deberían atribuirse al ejercicio contable en que se realizan. En segundo término el gobierno posee un activo, y en caso de que —como ha sido recomendado— se elaboren balances nacionales, debería aparecer dicho activo fiscal. En estricta lógica contable, si tal activo hubiera sido considerado como adquirido en cuenta corriente, tendría categoría de gasto, y no podría aparecer en el balance.

Un estudio adicional efectuado por el Comité, sin embargo, reveló algunos argumentos contrarios e igualmente poderosos, que arrojan serias dudas sobre la significación de los presupuestos de capital como instrumento analítico. Con respecto al primer argumento acerca del carácter global de los gastos en bienes durables, se señaló que este criterio no debería reducirse a los artículos fabricados de metal, madera y concreto. Existen gastos globales análogos de naturaleza invisible que habrán de rendir servicios en el futuro, pudiendo indicarse —como ejemplo reciente— el costo del tratamiento para prevenir la poliomielitis a base de inyecciones. Puede esperarse que este gasto rinda beneficios futuros y que se irá reduciendo en periodos sucesivos. De modo similar podrían lógicamente incluirse en la categoría de capitales otras erogaciones en sectores tales como educación, sanidad y defensa nacional, en lo que se refiere tanto a su carácter global como a sus efectos ulteriores. Si se argumenta que la educación se requerirá todos los años, el mismo alegato podría extenderse a los edificios del gobierno, ya que resulta justificado suponer para el gobierno en su conjunto que el deterioro se presentará también todos los años. Tampoco hay ninguna razón para esperar, además, que el aumento en edificios oficiales vaya a ser muy diferente del que requieren las actividades educativas. En consecuencia, el Comité llegó a la conclusión de que la introducción de un

presupuesto de capital limitado a los bienes durables para el gobierno nacional, no sería un procedimiento beneficioso para sentar teoría acerca del gasto fiscal. En efecto, si se tomara en serio un presupuesto de capital de esta clase, la opinión general es que resultaría más bien pernicioso. Por tales razones el Comité mantuvo su concepto de una cuenta única para las erogaciones fiscales, que muestre diferenciación entre las diversas clases de gastos como una parte del sistema de clasificación.

El Comité quedó impresionado, sin embargo, por el argumento relativo a la necesidad de elaborar un balance fiscal, y en contra de los tradicionales procedimientos contables, decidió mantener una contabilidad o inventario de activo, a pesar del hecho de que los gastos para la adquisición de tal activo fuesen tratados como egresos corrientes.

Una reforma presupuestaria total, de la naturaleza indicada en las secciones precedentes, ayudaría a resolver este dilema. Si los conceptos de empresas gubernamentales y dependencias subsidiarias se introdujeran con una base coherente, las adquisiciones de edificios y de equipo de capital podrían tratarse como gastos de inversión por parte de las mencionadas empresas y dependencias. Para estos grupos serían enteramente apropiadas las cuentas de capital, con el mismo significado que se les da en las empresas privadas, es decir, gastos que en el futuro se constituirán en fuentes de ingresos y que por lo tanto serán autoliquidables. Los pagos o transferencias gubernamentales a estos grupos serían transacciones corrientes en las cuentas del gobierno nacional. Además, aquellos activos de naturaleza no productora de ingresos y que pertenezcan al gobierno nacional, especialmente cuando se trata de parques y caminos, no se considerarían como bienes de capital en el normal sentido del vocablo, y se podrían tratar como activo vendible. Todos los activos de este tipo y los bienes de capital

LOS PRESUPUESTOS FISCALES Y SU RELACIÓN CON LAS CUENTAS NAC.

autoliquidables se separarían en cuentas distintas para la agencia subsidiaria y para la empresa gubernamental, donde podrán ser tratados como capital. Desde el punto de vista del procedimiento presupuestario, no sería necesario —por lo tanto— establecer una distinción entre gastos de capital y gastos corrientes en las cuentas del gobierno nacional.

RICHARD RUGGLES y
NANCY D. RUGGLES