



TRANSCRIPCIONES

Política fiscal y desarrollo económico

John H. Adler

Revista de Economía y Estadística, Tercera Época, Vol. 7, No. 1 (1963): 1º Trimestre, pp. 73-82.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3538>



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:

Adler, J. (1963). Política fiscal y desarrollo económico. *Revista de Economía y Estadística*, Tercera Época, Vol. 7, No. 1: 1º Trimestre, pp. 73-82.

Disponible en: <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3538>

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>

TRANSCRIPCIONES

POLITICA FISCAL Y DESARROLLO ECONOMICO(*) (1)

Antes de comenzar mi charla, tengo que ofrecer dos excusas. La primera, es que poseo una insuficiencia de conocimientos de idioma castellano. Ese es un problema que ustedes van a tener que sufrir conmigo. La segunda excusa es que, desafortunadamente, existe muy poco tiempo para desarrollar el tema de mi charla, que radica en unas consideraciones sobre principios básicos de política fiscal y de desarrollo económico.

Es claro, tanto para ustedes como para mí, que los problemas de finanzas públicas son los problemas más importantes en todos los países que hoy se llaman sub-desarrollados. Esto ha sido reconocido, en muchas conferencias. A este respecto menciono la del Secretario General de la CEPAL, Dr. Prebisch, en la reunión anual de la CEPAL en Panamá, hace un año, más o menos. Se consideró que uno de los problemas más importantes de los países latinoamericanos, era la aplicación de la planificación en el campo de las finanzas públicas. Sin duda, también deben recordar que el doctor Prebisch mencionó las dificultades fiscales en su discurso en Bogotá, cuando se ofreció la ayuda de los Estados Unidos a los países latinoamericanos.

El problema consiste, básicamente, en la insuficiencia de los recursos financieros en las manos del Estado; en otras pa-

(*) De la Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Montevideo (Uruguay), Nº 20, Julio de 1962.

(1) Charla pronunciada en la Cátedra de Política Fiscal de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (Montevideo), en el mes de mayo de 1961.

labras, para realizar todo lo que es necesario y deseable hacer por parte del Gobierno en el campo del desarrollo económico, además de todas las funciones ordinarias del Gobierno, como por ejemplo el cumplimiento de las leyes de orden interno y la defensa nacional.

Para los países, y para los mismos gobiernos, es necesario realizar una contribución importante para fomentar el desarrollo de la economía nacional.

La insuficiencia de los recursos tiene dos consecuencias. En primer lugar, es una de las causas o una de las razones que motivan las presiones inflacionarias. En segundo lugar, ellas provocan dificultades en la balanza de pagos, que tienen repercusiones favorables sobre la capacidad de obtener préstamos fuera del país.

Todo lo que he dicho hasta este momento, es para demostrar la importancia de la política fiscal en el campo del desarrollo económico.

Permítanme dar una explicación sobre los principios fundamentales que, en mi opinión, son de importancia y forman una base lógica de la política fiscal.

Hace unos quinientos años fue establecido en la teoría, más que en la práctica, que básicamente una buena política fiscal debería encontrarse basada sobre tres principios. En primer lugar, desde el punto de vista de la estructura impositiva, el principio de la progresividad. Esto es solamente la aplicación sencilla de un principio general de la utilidad marginal respecto al ingreso. En otras palabras: uno de los principios fue y es en la actualidad, que los ciudadanos con un ingreso más alto deberían ser obligados a hacer una contribución proporcionalmente más grande que aquellos integrantes de las clases que poseen ingresos menores.

El segundo principio fue, hace unos quinientos años, el relativo al presupuesto mínimo. Es decir que es de fundamen-

tal importancia mantener el nivel del Presupuesto a un nivel muy bajo. La idea en que se apoya este principio consistió en que los gastos del Gobierno no contribuyen en nada al bienestar de la economía.

Este concepto se puede encontrar expuesto en toda la literatura en el campo de la política fiscal, no sólo del fin de la primera guerra mundial, sino también en la literatura de la tercera década de este siglo.

El tercer principio radica en la importancia o en la lógica del presupuesto balanceado. En otros términos: se estableció el principio de que un presupuesto con déficit siempre es malo. Desde el punto de vista de la política fiscal se reconoció que en algunas situaciones —como podría ser un período de guerra— es inevitable tener déficit. Pero, básicamente, la literatura y los defensores de una política fiscal sana, siempre indicaron que sin ninguna duda es necesario mantener un presupuesto equilibrado. Se aceptó también, como una proposición que fue más o menos implícita en esta idea y en el principio de un presupuesto mínimo, que el Gobierno no debería hacer una contribución a la formación del capital.

En otras palabras, podríamos decir que si el Gobierno tiene que hacer inversiones en una empresa pública, es aconsejable no aumentar impuestos, sino tomar préstamos en el país o, preferiblemente, fuera del país.

Estas son las ideas generales de lo que es necesario considerar para atender los fundamentos de los principios básicos que se admiten en la especialidad, porque en el curso de este siglo se hicieron importantes modificaciones en estos principios sanos, ortodoxos, de las décadas pasadas.

El primer principio, el de la progresividad, sin duda ha mantenido su posición en la literatura y también en la administración financiera de muchos países. Pero actualmente este principio debe ser modificado, porque no toma en cuenta la

necesidad de la formación del capital. La progresividad se considera como una idea deseable, como un principio deseable, pero solamente hasta un punto donde no tenga efectos demasiado negativos sobre la formación de capital.

Se puede decir que no importa si un sistema impositivo tiene efectos negativos sobre la formación de capitales privados, porque el Gobierno tiene que utilizar las recaudaciones impositivas para la formación de capital público o, en forma de préstamos, utilizar los recursos públicos para la formación o para la financiación de las inversiones privadas. Pero esto supone que el nivel total de la formación de capital, es adecuado. Pero si se supone que este nivel es necesario aumentarlo, entonces es claro que la formación de capital en el sector público no debe ser un sustituto para la formación de capitales en el sector privado, sino que la formación de capital público debe tender a aumentar la formación de capital privado. Por esta razón es necesario tomar en cuenta las limitaciones del principio de la progresividad, porque tiene efectos contrarios al objetivo de mantener la formación de capital privado. Esta es, entonces, una importante modificación a realizar en el principio de progresividad.

El segundo principio es el de si es deseable mantener un Presupuesto mínimo. También este principio experimentó una transformación, porque se ha reconocido y se ha establecido el hecho de que los gastos públicos contribuyen en un sentido importante al aumento del bienestar público y al bienestar personal de todos los ciudadanos de un país.

Pero para comprender lo que pasa actualmente, es necesario tener en cuenta no solamente los efectos de los gastos del Gobierno, sino también el impacto total y el efecto estimulante o desestimulante del sistema tributario.

Permítanme darles una explicación al respecto. Deseo expresar una idea bastante sencilla. Supongamos, por ejemplo,

que en un país es necesario construir carreteras pues se sabe que ellas son necesarias para aumentar la oferta de productos de la región al mercado. Es evidente que si se propone un aumento de los impuestos, que estos impuestos, en primer lugar, tienen un efecto negativo sobre la producción de esta región, especialmente si los nuevos impuestos inciden sobre los productos de exportación. Seguramente, el aumento de los mismos sobre estas actividades tendrá un efecto negativo, un efecto desestimulante.

Pero por otro lado es importante tomar en cuenta los efectos estimulantes del uso de esos recursos o sea —en este ejemplo específico— la construcción de las carreteras que sirven a la región para ayudar a aumentar su oferta al mercado y la producción. Y entonces es necesario pesar a la vez la carga tributaria y sus efectos desestimulantes, con los beneficios que se puedan obtener del uso de estos recursos fiscales. Y en muchos casos es claro que un aumento de los ingresos con el uso efectivo, con el uso justo, con el uso inteligente de estos recursos, puede realizar una contribución muy importante al desarrollo económico, al aumento de la producción.

El tercer principio, que mencioné antes, fue el principio básico del Presupuesto balanceado. Explicué antes que, desde el punto de vista ortodoxo, sano, siempre es deseable mantener el presupuesto equilibrado. Esta idea no desapareció totalmente de la literatura; pero se modificó fundamentalmente por los principios desarrollados por los discípulos de Keynes, como ustedes saben.

Sin duda, la idea básica es que, en un período de desempleo cíclico es, no solamente posible, sino deseable, estimular el aumento de los gastos de la economía total —los gastos de consumo, los gastos de inversiones públicas y privadas— por un aumento de los gastos del Gobierno más alto que el nivel de los ingresos. Y por esto es deseable mantener un déficit.

fiscal en períodos de desempleo y obtener superávit en períodos de empleo pleno.

Esa es, también, una modificación esencial a los principios básicos que mencioné antes y que se denominan principios clásicos. Pero es interesante destacar que la única modificación a estos principios clásicos que no es aplicable —por lo menos no es directa ni permanentemente aplicable a los países subdesarrollados y que se aplicó desafortunadamente en muchos países, con el resultado de que contribuyó a la inflación y a la inestabilidad económica, con efecto negativo para el desarrollo económico— es la no aplicación del principio del Presupuesto balanceado.

La aplicación del principio del financiamiento deficitario supone un desempleo en todos los sectores de la producción, según los principios de Keynes. Pero es necesario hacer la distinción entre el desempleo en los países altamente industrializados, y la situación de los países subdesarrollados, en los que no existe un desempleo en todos los sectores. Debe tenerse en cuenta que un estado típico de subdesarrollo, consiste en el hecho de que el desempleo se produzca sólo en uno o en dos sectores de la producción. Puede consistir en el desempleo de una parte del campesinado. Además, debe tenerse presente que por la misma situación de subdesarrollo, el país tiene falta de capital y presenta escasez de empresas e insuficiencia de orientación. En síntesis, en estos países faltan las condiciones básicas para mantener y soportar déficits. Por lo tanto, para fomentar el desarrollo no se puede sostener el principio del financiamiento deficitario.

Si estos principios de política fiscal sana, ortodoxa, no sirven hoy o si se pueden utilizar solamente con muchas modificaciones, ¿qué puede tomar su lugar? ¿Con qué podemos sustituir estos principios básicos en los países subdesarrollados?

Como sustitutos de estos principios antiguos propongo dos o tres principios. Esto es lo que quiero presentar ahora.

El primer principio que es necesario tomar en cuenta en la formulación de la Política Fiscal y en la programación del Presupuesto, es lo que se llama el principio de producción, que dice que la contribución máxima que pueden hacer las finanzas públicas al bienestar y al desarrollo económico es el nivel de los gastos que producen el efecto máximo, directo e indirecto, sobre el volumen de la producción. En otras palabras, es necesario obtener un nivel de gastos públicos que estimulen un aumento máximo de la producción. Este estímulo puede ser de dos tipos: puede ser un estímulo directo —por ejemplo el uso de las carreteras es el estímulo a la producción agrícola de la región donde las mismas se construyen— o puede ser indirecto, por la formación de capital.

Seguramente, en la actualidad, el Gobierno debe hacer una contribución a la formación del capital total. Y también tenemos indicaciones estadísticas que muestran que en todo el mundo, pero particularmente en los países subdesarrollados, el Gobierno contribuye —por ejemplo en los países latinoamericanos— en un 40% a la formación total de capitales. En otros países subdesarrollados la formación de capital en el sector público, es un poco más pequeña, pero también en los países industrializados, hoy, la formación de capital en el sector público es más grande de lo que fue antes de la guerra o —digamos— en el siglo pasado.

Es decir que estimular o proponer un aumento simple de los gastos en el sector público es deseable, pero no es indicativo del nivel óptimo. Porque el nivel óptimo depende de la composición de los gastos. El principio de producción nos indica que es deseable aumentar los gastos públicos en los campos en que ellos hacen contribuciones directas e indirectas al bienestar económico y social. Este principio pone limitaciones muy im-

portantes sobre los gastos sociales, sobre los gastos de transferencia —para usar la terminología de las Cuentas Nacionales— y eso es de gran importancia. Esto no significa eliminar todos los gastos sociales, pues sería ridículo. Es obligación del Gobierno mantener hospitales, mantener casas para enfermos y otras instituciones sociales. Pero es necesario tomar en cuenta el hecho, desagradable o no, de que estos gastos de asistencia social compiten directamente con los gastos productivos, con los gastos que hace una contribución máxima, una contribución directa a la producción. En otras palabras, el principio fiscal de la producción, no solamente determina el nivel de los gastos deseables, sino que también limita el campo de aplicación de los gastos a los sectores que es necesario que el Gobierno financie.

El segundo principio, que es una consecuencia más o menos amplia del primer principio, es el principio de la expansión vertical y no horizontal. Las dificultades del desarrollo económico hacen absolutamente necesario que el Gobierno concentre sus esfuerzos en los campos en donde el sector privado no puede operar, donde la empresa privada no puede operar; esto es en el campo de la educación, en el campo de las obras públicas, etc. En muchos países latinoamericanos, no se han hecho esfuerzos suficientes para limitar los gastos, para limitar las operaciones del Gobierno en los distintos sectores, sino que el Gobierno ha utilizado sus recursos financieros para entrar en sectores que también podrían estar en manos de la iniciativa privada, de la empresa privada. Se ha indicado que en los países subdesarrollados es necesario que el Gobierno actúe en los sectores productivos, por dos razones. Una razón que se indica es la insuficiencia en la formación de capital en el sector privado. Siempre se utiliza como ejemplo el hecho de que en la Argentina o en Chile fue absolutamente imposible, para una persona privada o para un grupo privado, concen-

trar bastante capital, recursos financieros suficientes para financiar una fábrica de acero.

Esto es correcto. Pero hay una diferencia, que ustedes sin duda conocen, entre el ahorro y la inversión. Si hay dificultades de concentrar capital para una empresa grande, para una fábrica donde la escala debe ser grande por razones técnicas, el Gobierno debería tener parte en esta formación de capital, pero no es cierto que el Gobierno también tiene que controlar y manejar esa empresa. En Chile la experiencia ha demostrado que es posible, en el proceso de desarrollo, transferir las empresas del sector público al sector privado.

Esta no es una reflexión con una preferencia política: está basada en las reflexiones de la preferencia económica, de la utilización óptima de los recursos del Gobierno.

El segundo argumento que se ofrece usualmente para la intervención del Gobierno en la producción, es que se dice que en el sector privado no hay conocimientos técnicos. La falta de tecnología hace necesario un aumento de las operaciones del Gobierno en varias direcciones. En mi opinión esta afirmación también es equivocada. Porque si no existe en una economía el conocimiento técnico adecuado, es más fácil de obtenerlo fuera del país, ya sea por el sector privado o por el sector público. Y si es necesario el Gobierno puede ayudar a la empresa privada para llevar a cabo esta importación del conocimiento técnico para uso en el sector privado.

Todo lo que he dicho en este sentido, se puede sumar en una regla que se puede llamar "la regla de la intervención relativa o preferencial". En otras palabras, no hay límites absolutos de lo que debería hacer el Gobierno. Pero es claro que en mi opinión el Gobierno puede evitar de intervenir en sectores donde se pueden utilizar las oportunidades de inversión, las oportunidades de operación por parte del sector privado, y que el Gobierno debería concentrar estas tareas que el

sector privado no puede realizar para el bienestar de la economía y para el desarrollo de la misma.

Esto es todo lo que deseaba decir hoy. Desafortunadamente, no pude hacer más que una síntesis muy general de mi manera de pensar sobre estos principios. Pero sin duda vuestro profesor puede explicarles más sobre este tema.

JOHN H. ADLER