

CONCLUSIONES

De los medios de financiamiento del Estado: venta de bienes y servicios, creación de dinero, empréstitos e imposición, el primero es el que menos frutos es susceptible de producir, ya que por la naturaleza de los servicios prestados difícilmente puede cargarse su precio a los beneficiarios o usuarios, y los rendimientos de la venta y arrendamiento de los bienes de dominio privado, así como los de las concesiones sobre bienes de dominio público son limitados.

En cuanto a la creación de dinero, recuérdese que en condiciones normales la moneda está respaldada por reservas en poder del banco emisor, pero cuando se utiliza la creación de dinero nuevo como un medio de financiamiento faltan dichas reservas, por lo que se debilita la confianza en la estabilidad económica del país y en la gestión de su gobierno. Además, por la falta de bienes para satisfacer la demanda incrementada artificialmente con el nuevo dinero, se genera inflación.

Respecto al empréstito, es necesario y especialmente justificado en períodos de depresión, guerra, y para hacer frente a gastos no recurrentes o programas específicos. En caso de endeudamiento interno la riqueza neta del país no se modifica —aunque sí su distribución, ya que los intereses van a la clase económicamente fuerte, que es la que puede adquirir los títulos—; pero en el endeudamiento externo, el empréstito constituye una acción del extranjero contra la economía del país. Una deuda pública de considerable volumen influye en la posibilidad del Estado de utilizar la tasa de intereses como instrumento contracíclico por la necesidad para el propio gobierno de mantener bajos los cargos de interés de su propia deuda.

Como el empréstito representa una deuda que el gobierno debe pagar con fondos obtenidos de otros medios de financiamiento y la adquisición de los bonos es voluntaria —salvo el caso de los empréstitos forzados— y además, aumenta la presión inflacionaria, el Estado no puede depender de esta forma de financiamiento.

Es por eso que la fuente normal de recursos es la imposición. Constituye ésta un acto unilateral del poder público por el que éste determina

66 REGÍMENES FINANCIEROS LATINOAMERICANOS

en forma obligatoria la porción de riqueza con que cada particular debe contribuir al sostentimiento del Estado. No depende dicha contribución de la voluntad de los particulares, como ocurre tratándose de la adquisición de bienes, servicios, concesiones y bonos; no es un medio artificial de financiamiento como lo es la creación de dinero, y es un instrumento relevante de la política fiscal, especialmente como instrumento antiinflacionario. Cada impuesto tiene sus propios efectos sobre el ahorro, el consumo y la inversión, y su influencia particular sobre los incentivos económicos; por esto, su efectividad total depende de la conjugación de los distintos tipos de impuestos en el sistema tributario.

Cada vez más, los elementos mencionados se programan para influir sobre la actividad económica. Los impuestos ya no tienen por fin cubrir los gastos indispensables del gobierno, sino que se utilizan como instrumentos para controlar las fluctuaciones cíclicas y mejorar la distribución de la riqueza; los empréstitos no únicamente proporcionan fondos al gobierno, sino influyen en la corriente de fondos para la inversión privada.

Las principales armas de la política fiscal son la variación en los gastos y las fluctuaciones cíclicas de los impuestos. En efecto, a través de los gastos, la amortización de la deuda y compras de bienes y servicios, el gobierno transfiere capital al sector privado, caudal que puede ser canalizado al ahorro, la inversión o al consumo. Con los impuestos y los empréstitos el gobierno absorbe numerario que habría sido destinado a esos mismos fines por el sector privado y los transfiere a la tesorería del país para ser canalizado a programas públicos.

Los gastos y la amortización de la deuda tienen efectos expansivos sobre la economía, mientras que los impuestos y los empréstitos tienen efectos restrictivos, ya que respectivamente liberan y absorben fondos del sector privado de la economía. Los gastos tienden a ser expansionarios; la imposición y el empréstito —más aquél que éste— contraccionarios. El efecto combinado tiende a ser expansionario, excepto si los impuestos producen severos efectos adversos sobre los incentivos a invertir y a consumir, y las condiciones de los empréstitos hacen temer por la futura estabilidad financiera del país.

En el presupuesto, que es la relación de los gastos previsibles y de los ingresos que necesitan recaudarse para cubrirlos, al combinar los elementos que se han venido mencionando con ajustes deliberados para obtener una mayor estabilidad económica, es en donde el gobierno manifiesta la política fiscal que planea seguir.

Las funciones principales del sistema presupuestario son dos: progra-

mación de la actividad del gobierno y control de la gestión administrativa. La primera se refiere a la organización de un programa general en el que se equilibren las actividades del gobierno, y la segunda a la supervisión del manejo de los fondos públicos.

El sistema presupuestario permite realizar una ordenada revisión de los gastos y de los propósitos que se persiguen al erogarlos, permite aquilatar las metas a las que tiende la actividad gubernamental y hace posible analizar la eficiencia de la gestión del ejecutivo.

El papel del ejecutivo es preponderante en lo tocante al presupuesto, es el que normalmente formula el proyecto de presupuesto, el que redacta el programa de gastos y señala las fuentes de las que han de obtenerse los ingresos para cubrirlos. Al Poder Legislativo corresponde la discusión y aprobación —con modificaciones o sin ellas— de dicho proyecto.

La ejecución del presupuesto, la realización de la política autorizada por el Poder Legislativo —pero formulada por el ejecutivo—, es responsabilidad de este poder. El paso final, la fiscalización del presupuesto, la auditoría de la gestión realizada por el ejecutivo, corresponde a un órgano auxiliar del Poder Legislativo, más o menos independiente de aquél poder.

La revisión definitiva de las cuentas rendidas por el jefe del ejecutivo, corresponde al Poder Legislativo. Pero para realizar la fiscalización de las funciones de la administración se necesita un organismo eminentemente técnico, de otro modo la vigilancia del Poder Legislativo se convierte en un simple trámite. Esto hace necesaria la existencia de un organismo auxiliar del Poder Legislativo para que desarrolle el proceso técnico de auditoría. En las constituciones latinoamericanas recibe el nombre de contraloría, tribunal de cuentas o contaduría.

El grado de independencia de dicha institución, con relación al Poder Ejecutivo, varía en los diferentes países. Va de la dependencia total cuando los miembros de dicho órgano son nombrados por el presidente con acuerdo del Consejo de Ministros, o por el presidente con aprobación del senado, a una independencia limitada cuando dichas personas son nombradas por el presidente, escogiéndolas de la terna presentada por el Poder Legislativo, o a la inversa, designadas por el Poder Legislativo seleccionándolas de la terna presentada por el presidente, hasta llegar a la independencia total cuando es el Poder Legislativo el que directamente nombra a los miembros de su organismo auxiliar.

Lógicamente, mientras mayor sea el grado de independencia que el órgano encargado de la vigilancia de las funciones de dicho poder goce

68 REGÍMENES FINANCIEROS LATINOAMERICANOS

con respecto al ejecutivo, más eficaz será la labor de supervisión realizada, y mientras más estrecha sea su sujeción al mencionado poder, mayor será el carácter meramente simbólico de la función de fiscalización del Poder Legislativo, hasta ser completamente inefectiva, dejando como árbitro absoluto de la política económica del país, al jefe del ejecutivo.