

II. PAPEL DEL GOBIERNO EN EL DESARROLLO DEL PAÍS	25
Efectos de la actividad del Estado en la economía del país	26
Efectos de los elementos de la política fiscal en el presupuesto	27

CAPÍTULO II

PAPEL DEL GOBIERNO EN EL DESARROLLO DEL PAÍS

1º Efectos de la actividad del Estado en la economía del país; 2º Efectos de los elementos de la política fiscal en el presupuesto.

El gobierno de un país es la máxima organización económica dentro de su territorio. Adquiere más bienes, contrata más personal y maneja más dinero que cualquier empresa privada dentro de su ámbito de acción. Ese potencial económico se canaliza a programas de gastos de acuerdo con la primacía de necesidades que el gobierno quiera satisfacer, como educación, salubridad, comunicaciones, vivienda o gastos de guerra.

El concepto tradicional de las funciones del Estado tiende a ceder terreno y a dar lugar a un área más amplia de influencia del Estado en el desarrollo de la actividad económica. Conforme a esta concepción, los gastos del Estado ya no se limitan a satisfacer un mínimo de necesidades sino que se programan a modo de influir sobre el nivel de la actividad económica. Los impuestos ya no se aplican sólo para cubrir los gastos indispensables sino que tienden a utilizarse como instrumentos para controlar las fluctuaciones cíclicas y para mejorar la distribución de la riqueza. La política de empréstitos y amortización de la deuda no tiene por fin únicamente financiar la deuda del gobierno sino también influir en la corriente de fondos para la inversión privada. Las principales armas de la política fiscal dirigida son la variación en los gastos y las fluctuaciones cíclicas de los impuestos.

Si la inversión y consumo privado fueran excesivos y amenazaran la economía con una inflación,³⁴ al elevarse los precios y empezar los patrones a buscar trabajadores inexistentes, para tratar de restaurar el equilibrio del nivel de empleo sin inflación, el gobierno iniciaría programas contraccionarios de crédito para reducir la inversión privada, aument-

³⁴ La inflación es el exceso de los gastos de consumo en perspectiva sobre el valor nominal de los artículos y servicios que estarán disponibles para el consumo a los precios corrientes del mercado. Si la oferta de bienes es incapaz de absorber el excedente susceptible de ser gastado, los precios de los bienes y servicios tienden a elevarse. El excedente que da lugar a este proceso es una liberación de fondos de consumo no compensada a través de una absorción de fondos por medio de impuestos y empréstitos.

26 REGÍMENES FINANCIEROS LATINOAMERICANOS

taría los impuestos para restringir los fondos destinados al consumo y reduciría los programas de gastos públicos para dejar libres materias y servicios susceptibles de ser empleados por el sector privado.

Por el contrario, si el consumo privado y los gastos de inversión privada fueran tan escasos que no proporcionaran un nivel adecuado de empleo y amenazara una deflación, el gobierno que se enfrentara a esa situación emplearía una política monetaria expansionaria para estimular la inversión, introduciría programas elevados de gastos públicos para obtener un nivel de empleo estable, y reduciría los impuestos para elevar el nivel de consumo.

1º *Efectos de la actividad del Estado en la economía del país.* Las adquisiciones gubernamentales de bienes y servicios ejercen efectos notables sobre la economía. Sea que el gobierno lleve a cabo un programa de construcción de viviendas, construya un sistema hidroeléctrico o amplíe la red de caminos, pone poder adquisitivo en manos de los contratistas, patrones y obreros a cargo de las obras; pero al mismo tiempo compite en el mercado para la adquisición de materiales y servicios que podrían haberse empleado en obras particulares de acuerdo con la demanda del sector privado.

Si está en proceso una depresión económica, la competencia del Estado es adversa, porque suponiendo que el sector privado estuviera manejando efectivamente sus recursos para desarrollar la economía del país, al adquirir el Estado bienes y servicios en competencia con la empresa privada, absorbe recursos necesarios para aquéllo; pero en condiciones de franca depresión, los efectos adversos son mínimos comparados con los favorables, ya que entonces el Estado crea demanda de bienes y mediante ésta hace posible el gasto de fondos puestos en manos del sector privado.

Los efectos de los desembolsos en las crogaciones de los consumidores no se detienen en el ingreso inicial generado, sino que se continúan a través de sucesivas etapas, cada vez que el dinero se gasta en consumo y estimula la generación de más ingresos, que a su vez pueden dedicarse a la adquisición de bienes de consumo.

Por eso, para aliviar la depresión, el Estado inicia proyectos públicos que ocupen a los desempleados. Si se supone que la recesión será breve, una reducción temporal en las tasas impositivas es un buen medio de mantener el nivel de ingresos disponible e impedir su declinación.

Es responsabilidad del gobierno mantener el ingreso nacional en un nivel lo suficientemente alto como para sostener la ocupación plena, pero sin inflación. Al iniciarse la tendencia inflacionaria el Estado debe

detenerla empleando entre otros instrumentos de la política fiscal. Que esa tendencia inflacionaria se desarrolle depende de la magnitud de los gastos de los consumidores y de las oportunidades que haya de efectuar inversiones privadas en la producción de bienes abundantes o innecesarios.

Con objeto de aminorar la tendencia inflacionaria, el gobierno debe reducir la liberación neta de fondos de consumo y aplicar impuestos que absorban dichos fondos. Pero si el volumen de la inversión privada baja, el ingreso nacional disminuirá a menos que el gobierno restituya la diferencia mediante una liberación sustancial de fondos de consumo a través de sus gastos y el pago de la deuda sea más grande que su absorción de fondos a través de los impuestos y los empréstitos.

Como se observará, a través de sus gastos, de la amortización de la deuda y de sus compras de bienes y servicios, el gobierno transfiere fondos al sector privado que pueden ser canalizados a la inversión, al ahorro o al consumo. Con los impuestos y los empréstitos, el gobierno absorbe fondos que habrían sido destinados también a la inversión, al ahorro o al consumo y los transfiere a la tesorería del país para ser canalizados a programas públicos.

Los gastos y las amortizaciones 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 efectos varían de acuerdo con los fines a que hubieran estado destinados esos fondos en el sector privado y con el destino que les dé el sector público.

Estos instrumentos de la política fiscal funcionan como una unidad, su doble acción de liberar y absorber fondos destinados al consumo, ahorro o inversión produce el impacto financiero total en el ingreso nacional. La liberación neta por el estado de fondos de consumo —la diferencia entre los impuestos y los empréstitos que significan una absorción de fondos y los gastos y la amortización de la deuda que suponen una liberación de los mismos— es la medida de la contribución directa del gobierno al poder adquisitivo de la nación.

2º Efectos de los elementos de la política fiscal en el presupuesto. Como se ha visto, los gastos tienden a ser expansionarios —la medida en que lo sean depende de las actividades y programas en los que el dinero sea gastado— mientras que la recaudación tiende a ser más o menos contraccionaria de acuerdo con las fuentes de recaudación utilizadas. La imposición es más contraccionaria que el empréstito y éste

más contraccionario que la emisión de moneda. El efecto neto combinado de la absorción de recursos por el Estado, y del gasto de éste, tiende a ser expansionario, excepto si los impuestos producen efectos adversos sobre los incentivos a invertir y a consumir, y las condiciones de los empréstitos hacen temer por la futura estabilidad financiera del Estado.

Los efectos de los elementos de la política fiscal pueden combinarse en el presupuesto haciendo ajustes deliberados en los ingresos y en los gastos del Estado para obtener una mayor estabilidad económica. Con este fin se puede, en períodos de inflación, emplear al máximo impuestos de fuerte influencia antiinflacionaria, reducir el gasto gubernamental y restringir los créditos; y en períodos de depresión, aumentar los gastos del gobierno, reducir los impuestos y facilitar el crédito.

Puede manejarse el presupuesto incurriendo deliberadamente en déficit en períodos de depresión y en plusvalía en períodos inflacionarios; o conservando el balance en el presupuesto, ajustar los gastos e ingresos a modo de ejercer influencia contraccionaria o expansionaria, de acuerdo con las condiciones económicas —pero sin incurrir en déficit— si se considera que es la liberación neta de fondos de consumo por el gobierno, y no el déficit, lo que es un índice general del efecto expansionista directo de la política fiscal.

Desgraciadamente aún hay tradicionalistas que se aferran al concepto de impuestos como un medio para pagar la actividad gubernamental que debe —según ellos— mantenerse en términos tan reducidos como sea posible, y que presentan resistencia al empleo de los instrumentos de la política fiscal para influir en el desarrollo de la economía nacional.

Sin embargo, por sí sola, cualquier actitud que tome el gobierno en cualquiera de los aspectos que han venido tratándose, tiene efectos sobre la vida económica del país, lo que origina que aun sin proponérselo, el gobierno realice una política fiscal; por lo que el único camino razonable es dirigir esos elementos —que dejados por sí solos originarían una situación caótica— como instrumentos de desarrollo económico programados de manera constructiva.

La política fiscal es ese proceso de dar forma a la imposición, gastos, empréstitos y amortización de la deuda, que constituyen los elementos del presupuesto, para atenuar las variaciones de los ciclos económicos y contribuir a mantener una economía creciente, con nivel alto de empleo y sin excesiva inflación o deflación. Y es en el presupuesto gubernamental, en la relación de los gastos previsibles y de los ingresos que necesitan recaudarse para cubrirlos, en el que el gobierno hace manifiesta la política fiscal que planea seguir.

La expedición del presupuesto supone un proceso de elaboración que requiere un conocimiento profundo de la realidad económica del país, de las condiciones de cada región o de cada esfera de actividad del Estado, las necesidades de esas áreas y su potencialidad desde el punto de vista de recaudación, el aumento previsible de las necesidades y por tanto de los gastos con los que hay que hacerles frente, hacer las estimaciones de los recursos necesarios para satisfacer esas necesidades y encontrar o ampliar fuentes de ingresos para cubrir las erogaciones que implica su satisfacción.

Generalmente el Poder Legislativo carece de los conocimientos técnicos, de los datos para formarse juicio al respecto, y de los medios adecuados para realizar los estudios previos a la formulación de la ley del presupuesto, por lo que habitualmente corresponde al ejecutivo la iniciativa en esa materia.