

LINDHOLM, Richard W. *Introducción a la política fiscal*. Revista de Occidente, S. A., Traducción directa del inglés por Angel Pestaña González, revisión del texto español en colaboración con el propio traductor, por Valentín Andrés Álvarez, 287 pp.

Richard W. Lindholm es profesor del “Michigan State College” y al presentar su estudio sobre un tema de la mayor actualidad como lo es la política fiscal, plantea los problemas más interesantes que abarcan un área común a la Economía, a la Política y a la llamada Justicia social.

Se trata de un análisis fundado en los conceptos y relaciones de las ciencias económicas, para observar el modo en que los ingresos y gastos del Estado cumplen la función específica de los fines tradicionales de la Hacienda pública y pueden ser empleados como instrumentos eficaces en la elevación del nivel de vida y la redistribución de la renta nacional, influyendo en el paro, la ocupación, el poder adquisitivo del dinero y el nivel de los precios.

Para su traductor, cada época tiene características propias y en la actual destaca la preponderante influencia de los problemas económicos, porque nadie escapa al nivel de los precios, a la inflación o al sistema de la distribución de la renta nacional. Pero de estos fenómenos falta un conocimiento científico y objetivo de los hechos, lo que lleva a una gran imprecisión en su enjuiciamiento, lo que repercute en la resolución de los problemas que plantean y en el fomento de opiniones poco propicias para un acertado tratamiento.

De todo país civilizado podría decirse con Samuelson que “quizá los norteamericanos de nuestros días no tengan otro deber cívico más importante que el poder leer, con cierta capacidad de crítica, los informes económicos que el Presidente eleva al Congreso”. El libro de Lindholm se refiere cabalmente a las cuestiones económicas que más se debaten hoy, porque en la política fiscal se reúnen y ordenan todos los que plantea la intervención del Estado con fines económicos o sociales.

Cualquier examen de la Hacienda pública debe ser completado con cuidadosas evaluaciones de las posibilidades de utilizar los ingresos y gastos públicos para influir en la actividad económica de una nación. En aquella parte en que las actividades públicas no se relacionan con las economías del bienestar, son similares a las privadas y no justifican un desarrollo especial; pero casi todas las actividades fiscales modifican el bienestar económico de una persona como si fuese determinado por el mercado, de ahí que el estudio de los principios a seguir en la política fiscal, persiga efectos económicos dirigidos a mejorar el bienestar general.

Hay en Lindholm una primera idea de gran importancia, la economía pública nunca ha sido, y por su naturaleza, nunca podrá ser regulada ni juzgada por los precios relativos del mercado. Pero los actos fiscales de la economía pública deben realizarse con

la plena conciencia de que la economía privada está dirigida en gran parte por las posibilidades de beneficios que señalan los precios relativos del mercado.

La actividad pública fiscal, en las sociedades capitalistas, debe decidirse con atención al efecto probable sobre los precios del mercado, precios del dinero o tipo de interés, precios de la obra de mano o tipo de salario y precios de las diferentes categorías y tipos de los bienes y servicios.

Lindholm estudia el impacto económico de la recaudación y creación de fondos públicos y del gasto en bienes y servicios o amortización de la deuda. Su obra gira en torno a: 1) La determinación de cuáles son los niveles deseables de los precios, el consumo, el empleo y la distribución de la renta; y 2) el examen de cómo los precios, el consumo, el empleo y la distribución de la renta nacional han sido y pueden ser afectados por las actividades fiscales.

Tales son los objetivos de la política fiscal, porque se estima que su consecución llevaría a un eficiente nivel de utilización de los recursos y pueden ser afectados en gran parte por la actividad fiscal.

Sin embargo, los mejores proyectos no son tan importantes como su administración y este es el caso de los planes de política fiscal, de manera que el último capítulo de los cinco que componen el libro, se consagra al análisis de las medidas tomadas por la administración de la política fiscal, la eficiencia de la pasada y las posibilidades de su mejoramiento. En particular, se considera la administración del gasto público en períodos de depresión y la gran deuda federal de la post-guerra.

* * Es indiscutible que toda acumulación de satisfactores, como presupuesto de la propiedad, debe practicarse en la esfera colectiva. La patrimonialidad entraña atribución de las propiedades en cualquiera de las etapas económicas: la producción, la distribución o el consumo. Se realiza por el común denominador del precio, insertado entre las nociones de valor de cambio y símbolo de dinero, de modo que las variaciones de ambos confluyen en la formación final del precio, en el que se engloban: el salario, la renta, el interés, los tipos de cambio de la moneda y los ingresos nominales de los sujetos.

Sobre el precio, cuyo mecanismo es la piedra angular del sistema económico, se apoya la tributación. El tanto por unidad de ingreso personal, debe ser la materia de la contribución. Pero el precio no existiría a falta de un mercado, al grado de que la tasa del interés, la demanda y la oferta de capitales, la compraventa de mercancías y, en general, las transacciones económicas, son conceptuales por su precio, por más que surgen como una modalidad de la tendencia hacia el ajuste entre la demanda y la oferta de bienes y servicios. La cooperación por grupos lleva al postulado de que el mantenimiento del mercado es un objetivo del interés en género. Si el ingreso personal, la imposición y creación de capitales, la circulación de bienes y la transacción de servicios son posibles, es por la subsistencia del mercado, defendido según el sistema jurídico constituido en cada país conforme a su ideología política.

El tributo resulta un precio más, localizable en el mercado de los servicios sociales, convertidos en empresa política como símbolo de la potencialidad económica y de la estabilidad social. El precio, como símbolo del ajuste entre la demanda y la oferta, es una probabilidad, cuyo conocimiento posibilita la determinación de los resultados del mercado. La "apreciación" del tributo, al través del cálculo presupuestal, conduce a

la previsión de las relaciones entre los factores que intervienen en la formación de los precios económicos.

Los límites económicos de la tributación deben coincidir con las posibilidades de la producción de precios. La tributación llega a ser inconstitucional cuando contradice el axioma de que ninguna agrupación se forma para autoaniquilarse, cuando, en pocas palabras, lleva a la destrucción de las formas sociales que sostienen la institución estatal.

En la conferencia sustentada el 15 de marzo de 1963 en el "Club de periodistas de México", el Secretario de Hacienda y Crédito Público (cfr. "Revista Fiscal y Financiera", marzo de 1963, pp. 13 y ss.), el Lic. Antonio Ortiz Mena explicó la finalidad de las recientes modificaciones fiscales, especialmente al impuesto sobre la renta, "tradicionalmente de carácter estrictamente cédular" en contraste con otros sistemas "los llamados "globales", en los que el ingreso total, cualquiera que sea su origen, constituye la base para medir la capacitación contributiva de los ciudadanos" (op. cit., p. 15).

De lo explicado en esa oportunidad, se llega al conocimiento de que la reforma fiscal, "que en manera alguna debe considerarse como consumada o concluida", se ha iniciado al través de la inclusión en el régimen tributario de ingresos que antes tenían tratamientos privilegiados y casos de exenciones que estaban implantados para atraer el ahorro público hacia diversas formas de inversión. Pero la estructura administrativa que también ha comenzado a modificarse, no ha permitido atender a las características individuales y aun familiares de quien debe pagar el tributo, por lo que el impuesto todavía sigue siendo objetivo y no personal.

Entre las modificaciones orgánicas y administrativas, se destacó la supresión del anticuado e inoperante sistema de las calificaciones, con objeto de rebasar el principio de desconfianza en las relaciones entre el fisco y los causantes, penetrando en la fase de credulidad, según la cual, las declaraciones merecen crédito desde su presentación.

Ahora bien, es pertinente señalar que el Secretario de Hacienda y Crédito Público, coincidió con la idea ya generalizada de que el crecimiento económico del país ha causado en gran parte una mala distribución de la riqueza y una concentración en pocas manos de la misma. Por ello, la reforma fiscal tiende a provocar "no una explotación de la propiedad pero sí una mejor distribución de ésta y del ingreso". En la consecución de los fines de mayor beneficio colectivo, el Lic. Ortiz Mena precisó que existe "una forma de aumentar el gravamen de los particulares, sin necesidad de aumentar tasas, modificar legislación fiscal o siquiera mejorar la administración de los impuestos. Esta medida al parecer panacea maravillosa, funciona así: el gobierno necesita más dinero, y como prefiere no recaudarlo por impuestos, sencillamente lo crea; este dinero al aumentar el ya existente y en circulación, tiene como efecto el aumentar también los precios, siempre en forma de mayor proporción en los salarios y sueldos; siendo el resumen el siguiente: el gobierno obtuvo mayor cantidad de recursos; los particulares, en especial los obreros, campesinos y los que reciben ingresos fijos, verán disminuido su poder de compra y su nivel de vida; en realidad se les ha quitado una parte de su ingreso real, se les ha cobrado el equivalente a un impuesto, y de la manera más injusta e inequitativa. A esta panacea maravillosa se le llama inflación" (op. cit., p. 11).

No puede menos de observarse la coincidencia de conceptos cuando Lindholm expresa que la importancia "de la política fiscal se ha ampliado y contraído, con la

ampliación y contracción de los efectos de la acción estatal sobre las actividades cotidianas de los ciudadanos." (op. cit., p. 1). Desde los tiempos de Adam Smith a la actual civilización, las actividades públicas se han ampliado y consecuentemente, ha crecido la importancia de la política fiscal a la que el economista inglés asignara solamente un estrecho campo de acción.

Si las economías pública y privada se relacionan estrechamente, los servicios y funciones realizados por cada una de ellas necesariamente afecta el eficiente funcionamiento de la otra, por ello Lindholm sostiene que ninguna de ellas puede existir sin la otra, aunque a veces la mayor actividad se centra en un sector y luego en otro, y por más que ciertas actividades (como hacer la guerra) sea específicamente parte de una economía (la pública en este caso). Lo cierto es que para satisfacer las demandas de bienes y servicios, cada economía utiliza la colaboración de la otra, dependiendo de la importancia de cualquiera de ellas el perfil social del país, así, en Norteamérica, la economía privada suministra la mayor parte de los bienes y servicios y la economía pública necesita apoyarse en aquélla, lo que no excluye la dependencia de la economía privada de la pública, porque la forma y el tiempo en que se recaudan y gastan los fondos públicos, influye en las actividades privadas.

Si esto acontece en los Estados Unidos, no puede menos que reconocerse que en países, como México, en que la empresa estatal abarca directa o descentralizadamente la mayor parte de la actividad social, los servicios que proporciona la economía pública, deben costearse en su mayor cantidad por los impuestos, ya que los empréstitos cubiertos por la economía privada son verdaderamente insignificantes, específicamente en lo que se denomina la deuda interior.

* * * El estudio del Derecho tributario no ha adquirido la importancia universitaria que le corresponde. Pero de otra parte, su tratamiento académico no parece haber alcanzado la etapa científica que tiene en otros países (dos cursos se imparten en la Facultad de Derecho, el primero como materia optativa se intitula "Legislación fiscal", y el segundo, correspondiente al doctorado se denomina también "Legislación fiscal", cfr. Anuario 1963 de la Facultad de Derecho, pp. 296 y 353). Fuera de las referencias históricas, la exposición se apega casi puntualmente al dogmatismo positivo. En algún tema (el número 39 del curso optativo, p. 300) se alude a los fines de los impuestos, pero en general, se echa de menos el estudio de la política fiscal.

En las posibles actividades de este campo, es indispensable analizar los graves problemas del "pleno empleo" ("El concepto de pleno empleo excluye la condición de que debe ser usada la capacidad total de la población trabajadora. Asimismo el pleno empleo no exige que cada persona esté ocupada el número normal adoptado de horas semanales. Las condiciones de pleno empleo pueden ser reunidas aunque un grupo de obreros capaces y dispuestos a trabajar a los salarios y condiciones normales temporalmente no puedan encontrar empleo. Este último tipo de subutilización de la mano de obra es frecuentemente llamado paro temporal" Lindholm, op. cit., p. 27) que se asocia estrechamente con un alto nivel de vida y cuyo logro ha sido propugnado como la meta económica más importante; así como deben estudiarse las circunstancias del ahorro excesivo ("Diferentemente expuesto existe ahorro excesivo cuando a un nivel dado de renta los ahorros son mayores que las inversiones. El problema del ahorro excesivo radica en qué corriente de pagos monetarios llega a ser insuficiente para mantener la

actividad económica al nivel existente", id., p. 31), o de la inversión que como concepto de la política fiscal está relacionado con la capacidad "de la inversión privada y los efectos económicos de la inversión pública... La inversión privada se hace esperando una rentabilidad. La inversión pública, bajo condiciones ideales, debe ser hecha esperando que los fondos así invertidos, tengan una mayor utilidad que en cualquier otra inversión" (pp. 28-9); del consumo, parcialmente significado en la inversión ("Las compras que no son inversiones son gastos de consumo. El consumo, definido en forma positiva, es el uso de los recursos económicos por los últimos consumidores... el uso de los recursos en la economía privada se determinará, en gran parte, por el número de dólares afectos a este consumo, mientras que el consumo público se fijará por el número de individuos afectos a dicho consumo", p. 30); del déficit financiero, frecuentemente usado cuando se alude a la actividad fiscal del Estado en relación con el logro del pleno empleo ("El término significa que el Estado obtiene una importante parte de sus ingresos por empréstitos de los individuos y de los bancos comerciales", p. 34); de los efectos multiplicador y acelerador y la función del consumo ("El multiplicador, tan usado en análisis de política fiscal, se refiere al incremento de los gastos de consumo privado que nace de un incremento de los gastos públicos", p. 35); de la renta nacional que ha llegado a ser la base para la formulación de la mayoría de los planes económicos y del uso eficiente de los recursos ("La Hacienda pública no ofrece para el empleo de recursos otra forma que la dictada por las relaciones entre los precios", p. 39).

Si, pues, como expresa Lindholm, los gobiernos del mundo, por medio de la acción fiscal, siempre han influido en el desarrollo y orientación de la actividad económica; pero en muchos casos el resultado ha sido opuesto al deseable para la elevación del bienestar general, no resulta plausible que el estudio de la política fiscal se entregue por entero a una materia que, si aparenta tener horizontes más amplios, ofrece mezclas de temas que sólo se explican por el rubro general de la política estatal (los temas de política fiscal y hacendaria se incluyen en el programa de la cátedra, también optativa, intitulada "Problemas económicos de México", cfr. Anuario citado, p. 293, donde, por cierto, no se toma en cuenta para la bibliografía obras especializadas de derecho financiero o simplemente de política fiscal, según se mira en la p. 295).

Como la importancia creciente del gasto público y de la actividad de crear dinero, "exige que la política fiscal sea determinada bajo la luz brillante del escrutinio público y que el ciudadano medio sea informado de los efectos probables de los diferentes procedimientos" (Lindholm, p. 42), es urgente que el jurista penetre en estas disciplinas y abandone la apatía que generalmente proviene de la ignorancia sobre los probables resultados de la actividad fiscal en la economía general. La consecución de una deseable distribución de la renta es meta determinante de la política fiscal, es su objetivo fundamental, superior al logro de un conveniente sistema de precios, a la consecución de un nivel de consumo conveniente y al mismo nivel deseable de empleo productivo, porque "la distribución de la renta afecta directamente a los precios, a la cantidad de consumo y al volumen y estabilidad del empleo. Ningún objetivo económico es más importante que una deseable distribución de la renta." (p. 51). Estudiar cómo debe ser distribuida la renta explica la necesidad de ampliar el concepto de la actividad fiscal de la simple recaudación, el gasto y su administración, a la determinación del

papel vital que juega el tributo en las cuatro relaciones fundamentales de los precios, el consumo, el empleo y la distribución de la renta.

Humberto BRISEÑO SIERRA
Profesor de la Facultad de Derecho
de la U.N.A.M.