

## XXIV

## INTERÉS, INVERSIÓN Y OCUPACIÓN (III)

## FINANZA FUNCIONAL

**Existen instrumentos efectivos a disposición del gobierno para el mantenimiento de la ocupación plena y para la prevención de la inflación, pero su uso es obstruido por fuertes prejuicios**

CONTAMOS ahora con el equipo necesario para examinar el ajuste del interés, la inversión y la ocupación en la economía controlada. En primer lugar, hay que rechazar tanto el dogma de la izquierda, que predica como necesario en favor del interés social un grado de colectivismo de un ciento por ciento, como el dogma de la derecha, que establece que el gobierno de un país debe apearse a los principios fiscales propios de una tienda de abarrotes. Tan pronto como se reconoce que es un deber del gobierno —y quizás su deber fundamental— el asegurar el mantenimiento de la ocupación plena, y que carece de justificación posible cualquier principio relacionado con la llamada “finanza ortodoxa” que pueda obstaculizar esta tarea, saltan a la vista en forma clara e inconfundible los instrumentos por medio de los cuales puede mantenerse la ocupación plena. Pero el reconocimiento de estos instrumentos es imposible sin que previamente sean extirpados algunos prejuicios que son excepcionalmente poderosos y que se encuentran firmemente establecidos. Nos hemos referido a algunos de ellos en los capítulos anteriores, pero ahora debemos examinarlos más minuciosamente.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> El principio de hacer a un lado todos los conceptos tradicionales sobre lo que es “ortodoxo” en las finanzas y juzgar las medidas fiscales solamente por sus efectos y la forma en que *funcionan* en la sociedad puede llamarse *finanza funcional*. Véase A. P. Lerner, “Functional Finance and the Federal Debt”, *Social Research*, febrero de 1943.

**No es posible recurrir a los instrumentos mientras no se admita que el monto de la deuda nacional es relativamente poco importante**

El primero de estos prejuicios es la resistencia a admitir que el monto de la deuda nacional (cuando está en poder de los ciudadanos del país) carece casi de importancia en comparación con la necesidad de mantener la ocupación plena. La deuda nacional no es una carga para la posteridad puesto que, si las generaciones futuras pagan la deuda, se la estarán pagando a sí mismas, que estarán vivas cuando sean hechos los pagos. La deuda nacional no es una carga para la nación, puesto que cada centavo de interés o de pago que se cobra a los ciudadanos en calidad de contribuyentes para satisfacer el servicio de la deuda es recibido por los ciudadanos propietarios de los bonos del gobierno. La deuda nacional no es un síntoma de pobreza nacional como no son un síntoma de riqueza nacional los certificados de propiedad de los bonos del gobierno —las dos cantidades se cancelan mutuamente en cualquier medición de la riqueza nacional—. Así como aumentar la deuda nacional no empobrece a la nación, tampoco la enriquece el pago de la misma. No es cierto que la deuda nacional “deba ser pagada algún día”, como tampoco es cierto que todos los bancos deban cobrar sus créditos y pagar a sus depositarios en un día catastrófico, o que todas las empresas y sociedades anónimas tengan que disolverse algún día para pagar sus deudas a los individuos que en ellas invirtieron. Cada comprador individual de bonos del gobierno debe poder cobrar su dinero al vencimiento del título, pero otro prestamista puede sustituirlo cuando esto suceda (en caso de que el individuo no desee renovar su préstamo) y la deuda nacional puede continuar —en la misma forma en que un bosque perdura aunque cada uno de sus árboles deba ser derribado algún día.

**Ni el interés de la deuda es una carga para la nación**

Tampoco es cierto que el *interés* sobre la deuda nacional que sea propiedad de los nacionales constituya una carga para la nación. Los pagos de intereses no son una pérdida para la nación. Simplemente son transferidos a quienes los reciben por parte de

los contribuyentes o de los nuevos prestamistas, y si fuera difícil o inconveniente aumentar los impuestos, puede hacerse el pago de los intereses sin imponer ninguna carga a la nación en su conjunto pidiendo prestado el dinero o imprimiéndolo. El prejuicio en contra de la impresión de dinero y en contra de pedirlo prestado parece ser mucho más fuerte cuando tiene por objeto pagar intereses que cuando la impresión o los préstamos se hacen con otro propósito. No obstante, los efectos son idénticos.

**Y la nación no puede ir a la "bancarrota" a causa de una deuda que esté en poder de sus nacionales**

El punto de vista de que la deuda nacional es algo malo que debe evitarse o reducirse a su mínimo, cuando en verdad no es buena ni mala por sí misma, se basa en dos grandes errores conceptuales. El primero consiste en considerar a la nación, o al gobierno que la representa, como a una empresa que puede caer en dificultades si se endeuda mucho. Podría entonces no ser capaz de saldar sus deudas y verse obligada a declararse en quiebra. Lo que no es sino el consejo perfectamente bien intencionado y ortodoxo que Mr. Micawber ofrecía a todos los comerciantes y a las empresas normales. Pero ni la nación ni el gobierno son empresas normales y mucho menos un comerciante ordinario como Mr. Micawber, en temor cotidiano del presidio de los deudores y de los alguaciles. El gobierno, aun si no quiere obtener dinero por medio de impuestos, puede siempre cubrir sus compromisos con cualquier ciudadano pidiendo prestado de otro ciudadano o imprimiendo dinero para pagarle. La nación no puede ser enviada al presidio de los deudores ni privada de ejercer sus funciones a través de una acta de bancarrota. La absurda noción de que un país puede "declararse en quiebra" obligado por una gran deuda interna puede explicarse únicamente como el resultado de que los capitalistas individuales han erigido un concepto del estado en su imagen propia y han inculcado esta mitología capitalista entre los otros miembros de la sociedad capitalista.

**Cada deuda tiene un crédito correspondiente**

El otro gran error conceptual estriba en mirar únicamente una parte de la relación deuda-crédito. Cada deuda tiene su crédito

correspondiente, puesto que debe haber alguien a quien se le debe la deuda. Cuando un negocio o una sociedad anónima adquieren una deuda se le llama a ésta habitualmente una inversión por parte del individuo que pone el dinero. La suma de tales inversiones es con frecuencia tomada como una indicación de la riqueza de un país. "Los Estados Unidos han invertido alrededor de 200,000 millones de dólares en sociedades anónimas; esto indica cuán rico es el país." Cuando el gobierno incurre en una deuda no se la considera desde el punto de vista del comprador de los bonos, lo que la haría aparecer como un crédito, sino desde el punto de vista del gobierno en donde aparece anotada en el otro lado de la partida en calidad de pasivo o deuda. Entonces se la toma como una indicación de la pobreza nacional. No sería ni un ápice más ilógico el invertir el procedimiento y mantener que los Estados Unidos podría ser un país muy rico, en vista de los 80,000 millones en bonos del gobierno que poseen los ciudadanos del país, si no se diera el caso de que las empresas y las sociedades anónimas estén endeudadas por valor de 200,000 millones. Por supuesto que ambos procedimientos carecen de sentido, puesto que ni la deuda del gobierno ni la deuda privada ofrecen indicación alguna respecto a la verdadera riqueza del país, que reside en la habilidad e industria de sus habitantes y en los recursos naturales y equipo con los que éstos pueden cooperar.

**Solamente la deuda externa es como la deuda individual y empobrece a la nación**

Por supuesto, todo lo dicho se aplica únicamente a la deuda nacional que está en poder de los nacionales. El aumentar la deuda con otros países o con los ciudadanos de otros países sí indica un empobrecimiento del país que pide prestado y el enriquecimiento del país que presta. Respecto a esta clase de deuda es válida la crítica popular. Cuando un país pide prestado a otro, es como cuando un hombre pide prestado a otro. El deudor puede, por medio del préstamo, consumir más de lo que produce y tendrá que consumir menos de lo que produce cuando posteriormente tenga que pagar la deuda. Ninguna de estas consideraciones se aplica a la deuda interna o al pago de la deuda en poder de na-

cionales. El país no puede por medio de manipulaciones monetarias consumir más de lo que puede producir, de lo cual todo país se ha dado cuenta en forma aguda en nuestra época. Y así como los préstamos internos en realidad no dan a un país nada con lo que no contaba al principio, el pago de la deuda o el pago de sus intereses no le resta nada al país en su conjunto.

El que un país pida prestado a otro puede ser imprudente o puede ser un acierto de acuerdo con las circunstancias, lo mismo que en el caso de un individuo que pide prestado. Este tipo de deuda debe ser limitado, puesto que su pago constituirá una carga real para el país en la misma forma en que recibir el préstamo proporciona un beneficio real muy diferente a cualquier beneficio que se obtenga de los préstamos internos. Cuando llega el momento de pagar pueden existir serios inconvenientes que podrían conducir a la suspensión de los pagos de la deuda. Pero ninguna de estas consideraciones puede aplicarse a la deuda interna, la que desde el punto de vista de la nación se cancela a sí misma. La analogía adecuada respecto a la creación de deuda nacional en poder de nacionales no es la de un individuo que pide prestado a otro, sino la de una persona que le pide prestado a su bolsillo izquierdo para prestarle a su bolsillo derecho. La preocupación sobre la deuda nacional que muestran los artículos editoriales de los diarios y los caricaturistas es análoga a la postración nerviosa que sufre un individuo cuando recuerda lo que le debe a uno de sus bolsillos y se da cuenta del peligro que corre de ir a la bancarrota a causa de esta deuda.

La distribución del dinero de una persona entre sus diferentes bolsillos corresponde a un fenómeno social de gran importancia. A medida que es mayor la deuda nacional interna, mayor será la cantidad de propiedad privada en manos de los miembros de la sociedad, ya sea directamente en calidad de propietarios individuales de bonos del gobierno, o indirectamente a través de las sociedades anónimas y los bancos que poseen los bonos, que a su vez pertenecen a los individuos que son dueños de las sociedades anónimas. La deuda del gobierno es lo contrario de la propiedad de la riqueza por parte del gobierno. A medida que es mayor la parte de la riqueza natural (tierras, minas, fábricas, caminos, etc.) que es propiedad del gobierno, será menor el ámbito de la propiedad privada. Si el gobierno es propietario de toda la ri-

queza real, como sucede en el caso de la economía completamente colectivista, no hay lugar para la propiedad privada de los instrumentos de producción. Si el gobierno no es propietario de ninguna riqueza real, toda ésta será propiedad privada. Si el gobierno pide dinero prestado crea bonos —títulos que constituyen propiedad privada *en exceso* de la riqueza real de la nación.

A causa de esto una gran deuda nacional puede no ser del gusto de los socialistas, que tendrían objeciones respecto a la ampliación del campo de la propiedad privada. Su objeción se basa en último análisis en la desigualdad extrema con que la propiedad privada tiende a ser distribuída entre la población, y sostendrían lógicamente que un aumento en el campo de la propiedad privada acentuaría la desigualdad de la riqueza y del poder económico. A pesar de esto, las críticas más acerbas a la deuda nacional tienen su origen en los partidarios más acérrimos de la propiedad privada. Esta es otra indicación de la forma en la que sus propios intereses son opacados a causa de la adopción irracional y de la aplicación general de la mitología capitalista.

El efecto de la magnitud de la deuda nacional y de sus cambios de magnitud en la distribución de la riqueza y del ingreso es de importancia considerable; pero no se compara en importancia con los objetivos fundamentales del mantenimiento de la ocupación plena, o con el uso óptimo de los recursos, o con la división adecuada de los recursos entre la producción de los artículos necesarios al consumo actual y la adición de equipo a la sociedad. Aun su efecto en la distribución de la riqueza y el ingreso es pequeño comparado a otras influencias. El aumento o la disminución de la deuda nacional, como ya lo veremos, es uno de los instrumentos principales para lograr los objetivos fundamentales que deben tener precedencia. Pero el uso de este instrumento no entraña necesariamente ninguna desviación importante respecto a los ideales sobre la distribución del ingreso y de la riqueza que pueden considerarse necesarios por otras razones. Pueden tomarse medidas para mejorar la distribución de la propiedad privada en general y éstas también tendrán que ver con la adición a la propiedad privada. Las objeciones lógicas de los socialistas y de quienes aspiran a la igualdad respecto al aumento de la deuda nacional se aplican solamente al aumento de la riqueza privada en una economía no controlada en la que la distribución

de la riqueza parece seguir una ley bastante definida. No hay razón para suponer que esta ley de la distribución persista si las autoridades de una economía controlada prefieren otra distribución del ingreso y de la propiedad privada que sea más equitativa.

**El propósito de los impuestos nunca es el de recaudar dinero sino el de dejar menos dinero en manos de los contribuyentes**

El segundo gran prejuicio se manifiesta en la incapacidad para comprender que los impuestos nunca deben ser aplicados sólo como medio de obtener fondos para el gobierno basándose en que el gobierno necesita dinero. El gobierno puede disponer de todo el dinero que necesite imprimiéndolo en caso de que la obtención de fondos sea la única consideración que se tome en cuenta.

Este recurso es ilegal para un ciudadano particular y por lo tanto se le considera habitualmente como una medida ilegítima para el gobierno, recurriendo a la misma identificación del gobierno con un negocio privado que hace que la deuda del gobierno aparezca como peligrosa y que trata a los ingresos del gobierno obtenidos por medio de los impuestos como equivalentes a las ganancias de un negocio considerándolas como la única fuente propia de dinero para que el gobierno pueda hacer sus gastos. Por supuesto que existen límites definidos respecto al grado en que un gobierno debe hacer pagos en dinero (o hacer cualquier otra cosa), pero estos límites deben definirse en función de sus efectos en el bienestar de la sociedad y no ser derivados de analogías nebulosas sobre lo que es prudente y legal para un hombre de negocios.

El procedimiento racional consiste en juzgar todas las acciones solamente por sus efectos y no por nociones vagas respecto a su propiedad o impropiedad. "*Por sus frutos, los conoceréis.*" Los efectos de un impuesto son dobles. Aumenta el dinero en manos del gobierno y, al disminuir el dinero en manos del contribuyente, éste gasta menos. El primer efecto carece de importancia para el gobierno independientemente de lo importante que pudiera ser para cualquier ciudadano el adquirir dinero en esta forma, ya que el gobierno puede obtener todo el dinero que quiera por medio del recurso más sencillo de imprimirlo, sin ningún temor a la po-

licía. El efecto importante es el segundo, y el problema de si cobrar impuestos o no debe resolverse totalmente según se desee lograr que el contribuyente individual reduzca sus gastos o no. Este efecto, que no puede obtenerse fácilmente de ninguna otra manera, proporciona las bases sobre las que un gobierno racional utiliza el instrumento de la tributación. Se gravará a los individuos, o a cierta clase de individuos, cuando se considere que es socialmente conveniente que no sean tan ricos o que no deban gastar tanto. Se gravarán formas particulares de gastos (v. g. en whisky) como medio para disminuirlos. Más generalmente, se recurrirá a la imposición como un medio de reducir el gasto total cuando sea necesario evitar una demanda total excesiva y la inflación. La imposición es importante no como un medio de obtener dinero sino como un medio de limitar los gastos privados.

**El pedir prestado no tiene por objeto la obtención de dinero sino el hacer que el público tenga en su poder más bonos y menos dinero**

El tercer prejuicio es muy similar al segundo y se manifiesta en la dificultad para concebir que las deudas que adquiere un gobierno nunca deben tener como propósito simplemente la obtención de dinero, de la misma manera que el cobro de impuestos nunca debe llevarse a cabo solamente porque el gobierno necesita tener dinero para gastarlo con cualquier fin. Como en el caso de la imposición (o el de cualquier otra actividad racional llevada a cabo por quien sea), el criterio debe estar fundado en los efectos de la acción. El efecto primario de pedir prestado es el de disminuir la cantidad de dinero en manos del público y aumentar la cantidad de bonos del gobierno en su poder. Esto hará disminuir el valor de los bonos del gobierno en términos de dinero y por lo tanto aumentará la tasa de interés. Si el gobierno desea lograr estos efectos deberá pedir prestado; si no lo desea, deberá proveerse de todo el dinero que quiera gastar, imprimiéndolo. Es más, si se quieren lograr estos efectos sobre la cantidad de dinero y de bonos en poder del público y sobre la tasa de interés, se deberá pedir prestado aunque no haya necesidad del dinero que así se obtendrá. El gobierno podría conservar este dinero hasta que llegara el tiempo en que deseara gastarlo, o en el caso de que esto

fuera más conveniente, podría quemar el dinero que pidió prestado e imprimir dinero nuevo cuando surgiera la necesidad de gastarlo. El pedir dinero prestado no tiene relación directa con la necesidad cotidiana de dinero para gastarlo y debe ser juzgado en relación con sus efectos sobre la economía.

Actualmente se nos dice por la radio cada quince minutos que el gobierno necesita nuestro dinero para el esfuerzo que impone la guerra, para que el sobrante de dinero que nos quede después de que hayamos comprado el producto particular que está siendo anunciado deba dedicarse a la compra de bonos y estampillas de guerra. Pero no es cierto que el gobierno sufra una escasez de instrumentos de guerra a causa de que no ha recibido suficiente dinero por la venta de bonos de guerra, para poder comprar más tanques, aeroplanos y barcos que los que ya ha obtenido. El factor limitativo no es el dinero; ningún gobierno sería lo suficientemente inepto (en época de guerra) para prescindir de lo que necesita cuando puede obtenerlo simplemente recurriendo al expediente de imprimir el dinero necesario para poder hacer sus compras. Los límites se encuentran en la escasez de materiales estratégicos y de trabajo calificado, y ninguna cantidad de dinero podrá salvar ese límite, ya sea que éste se imprima o que le sea ofrecido al gobierno por quienes compran bonos guiados por fines patrióticos o para cobrar intereses.

### **El único propósito de los bonos de guerra es disminuir los gastos del público**

Esto no significa que carezca de sentido la campaña para inducir al público a comprar bonos; pero sólo indica que la venta de bonos es útil no a causa de que el gobierno necesite dinero, o que los soldados necesiten rifles, sino porque es necesario reducir la cantidad que gasta el público en los bienes de consumo disponibles que tienden a disminuir, pues en otra forma los precios de éstos aumentarían a causa de la demanda relativamente excesiva. La única razón importante para la compra de bonos del gobierno es que ese dinero no debe utilizarse en la compra de cualquier otra cosa. Esto explica por qué no se logra ningún fin útil cuando se gasta en la compra de bonos del gobierno el dinero que no se gastaría en ninguna otra cosa. Pues no se disminuye

la demanda de mercancías para la población civil, ni se hace posible que el gobierno compre más materiales de guerra, y solamente se aumentan los pagos de intereses que el gobierno tendrá que hacer al propietario de los bonos en el futuro. Por fortuna, como hemos visto, estos pagos de intereses no son tan perjudiciales a la sociedad como se pretende en ocasiones.

### **También pueden aplicarse a la inversa los procesos, la tributación y la obtención de empréstitos**

Puede también recurrirse a los procesos opuestos a la imposición y a la obtención de empréstitos. Si el gobierno desea aumentar la cantidad de dinero en poder del público y bajar la tasa de interés, puede hacerlo *amortizando* parte de la deuda nacional. Aun en el caso de que no haya deuda nacional, podría conseguir el mismo efecto concediendo préstamos a los negocios, estableciendo un *crédito nacional*. (Lo que tampoco proporcionaría ninguna indicación respecto a la riqueza o prosperidad nacionales en la misma forma en que la deuda nacional no es indicación de insolvencia o pobreza nacionales.) Si sucede que el gobierno no cuenta con suficiente dinero para este fin, puede imprimir lo que necesite, igual que cuando necesita hacer gastos, y se obtendrán los efectos deseados. Si el gobierno quiere aumentar la riqueza o el ingreso o el gasto, ya sea de individuos particulares, de clases de individuos o de individuos en general, puede hacerlo reduciendo los impuestos. En caso de que esto no bastara para lograr los resultados necesarios aunque los impuestos se hubieran reducido a cero, pueden imponerse *impuestos negativos*. Esto significa que el gobierno da dinero a la gente en lugar de quitárselo. Puede ello tomar la forma de pagos de auxilio, pensiones a los ancianos, subsidios y hasta un dividendo social en caso de que se desee aumentar el consumo en general.

### **Los efectos de la tributación y de la obtención de empréstitos pueden coincidir**

Los dos instrumentos, por un lado el de pedir prestado y de conceder préstamos, y por otro los impuestos y los subsidios, no son tan claramente definidos en sus efectos como se ha sugerido

arriba. Los impuestos y los subsidios afectan en primer lugar el gasto, pero también pueden afectar la tasa de interés. Si un impuesto o un subsidio se aplican a una persona pobre, casi todo su efecto se manifiesta en el gasto, pero es probable que una persona con un ingreso más alto disminuya sus gastos en una cantidad menor a la del impuesto o aumente sus gastos en una cantidad menor a la del subsidio. Tomará el nuevo impuesto de sus ahorros, de sus préstamos o de sus existencias en efectivo, o añadirá el subsidio a sus ahorros, a sus préstamos o a sus existencias de efectivo. En la medida en que esto sucede el efecto de un impuesto es igual a la obtención de un préstamo por parte del gobierno —aumenta la tasa de interés— y el efecto del subsidio es igual al que tiene un préstamo que concede el gobierno o a la amortización de la deuda nacional, es decir, se reduce la tasa de interés. Estos impuestos disminuyen los préstamos que conceden los contribuyentes cuyos fondos son absorbidos por el impuesto, lo que hará que suba la tasa de interés. El subsidio aumenta la concesión de préstamos por parte de quien lo recibe, y esto reduce la tasa de interés.

A la inversa, los efectos de la obtención y concesión de préstamos pueden tener algunos de los efectos en el gasto que primero atribuimos por completo a los impuestos y a los subsidios. Al aumentar la tasa de interés, la obtención de préstamos por parte del gobierno puede inducir a algunos individuos a ahorrar más y a gastar menos. El prestar dinero o pagar las deudas baja la tasa de interés y puede persuadir a algunos individuos a que ahorren menos y gasten más.

Es probable que estos efectos no sean de consideración. Como ya lo hemos visto en un caso aparte, los efectos en los gastos de consumo a través de los cambios en la tasa de interés pueden manifestarse en el sentido opuesto al aquí indicado, así que podemos quedar satisfechos con anotar esta posibilidad y continuar hablando como si los impuestos y los subsidios afectaran solamente el consumo y como si los préstamos afectaran únicamente la tasa de interés. Una excepción importante a lo anterior es la campaña actual para obtener empréstitos para la guerra, que representa un esfuerzo para inducir al público a que disminuya sus gastos y pueda así comprar bonos y estampillas de guerra. En la medida en que esta campaña tenga éxito en la reducción de los

gastos, y no consiga solamente que el público compre bonos y estampillas con dinero que habrían ahorrado de todas maneras, estos préstamos que pide el gobierno tienen el efecto al que nos referiremos en términos generales en relación con la tributación.

El efecto indirecto de un impuesto en el aumento de la tasa de interés, a causa de la reducción de dinero en efectivo que este entraña, será menos considerable que si el gobierno hubiera pedido prestada la misma cantidad. La mayor cantidad de bonos del gobierno habría contribuido al aumento de la tasa de interés haciendo que aumentara la cantidad de otros activos que el público trataría de cambiar por dinero en efectivo, aumentando en esta forma la demanda de dinero en efectivo. En la misma forma, un subsidio no hace que baje la tasa de interés tanto como un pago de la deuda del gobierno por una cantidad igual, puesto que el aumento de dinero en efectivo no va seguido de una disminución en los bonos del gobierno.

#### **La imposición y el gasto, la obtención y la concesión de préstamos, y las operaciones de compra y de venta constituyen los seis instrumentos fiscales del gobierno**

Vemos ahora cómo recurriendo al uso de estos diversos instrumentos, ya sea reforzando o neutralizando los efectos que tienen entre ellos, puede el gobierno afectar tanto el consumo como la tasa de interés en la forma en que lo desee. Si pretende hacer subir la tasa de interés recurrirá sencillamente a la obtención de empréstitos. Cualquier efecto inconveniente de dicho empréstito sobre la cantidad de gasto puede ser neutralizado por una reducción adecuada de los impuestos o por un aumento de los subsidios. Si el gobierno sólo quiere disminuir el consumo, debe cobrar impuestos y al mismo tiempo dar en préstamo una cantidad suficiente sacada de los impuestos logrados (o bien aplicarla al pago de la deuda nacional) para neutralizar el efecto que tiene el impuesto en la reducción de la moneda en manos del público, lo que a su vez tendrá por efecto la elevación de la tasa de interés. Si desea reducir la tasa de interés disminuyendo al mismo tiempo el consumo, debe fijar impuestos y prestar al mismo tiempo más de lo que recibe por los impuestos, y así sucesivamente. La combinación de estos factores en la política del gobierno

puede llegar a ser muy complicada, especialmente cuando se tienen en cuenta los efectos de los cambios en el consumo en relación con la necesidad de tener dinero a la mano y tratamos de calcular los cambios correspondientes en la obtención o concesión de empréstitos necesaria para neutralizar los efectos de los cambios consecuentes en la tasa de interés. Afortunadamente no es necesario para nosotros, ni para el gobierno, resolver todas estas combinaciones. El gobierno sencillamente necesita obtener préstamos cuando desea que aumente la tasa de interés, y conceder préstamos (o amortizar deuda) cuando desea que ésta baje, gravar cuando desea disminuir el consumo, y reducir impuestos (o aumentar los subsidios) cuando quiere aumentar el consumo. Así funcionan los instrumentos. Cómo y cuando deben ser aplicados lo veremos tan pronto como terminemos el estudio de los instrumentos de que dispone el gobierno para regular el interés, la inversión y la ocupación.

Los instrumentos restantes de que dispone el gobierno son las *compras* y las *ventas*. La requisita de bienes y servicios puede considerarse como una combinación de gravar al individuo a quien pertenecen y llevar a cabo la compra de los bienes o servicios con lo producido por el impuesto. En la misma forma el dar gratuitamente bienes y servicios, o venderlos a un precio inferior a su *csma*, puede considerarse como una combinación de un subsidio igual al valor de dichos bienes (o el exceso de su valor o *csma* sobre el precio al que son vendidos) y de su venta en forma ordinaria a un precio igual al *csma*. Por lo tanto, no hay necesidad de considerar las requisas y las dádivas en especie como instrumentos especiales para llevar a cabo la política de un gobierno.

Respecto a las compras y ventas del gobierno se puede decir muy poco en términos generales. El gobierno comprará o venderá cualquier cosa que le parezca socialmente deseable comprar o vender. Puede comprar acorazados y aeroplanos porque los considera necesarios para la defensa nacional. Puede comprar caminos, parques u hospitales para que sirvan al comercio, al esparcimiento o a la salud de la nación. Puede comprar trigo o algodón para que suban sus precios y aumente el ingreso de los agricultores y de los propietarios de la tierra. Respecto a lo que el gobierno decida vender se puede decir aún menos en términos generales, pues siempre habrá razones concretas. Sólo es necesario mencionar una cosa:

el gobierno nunca tendrá que venderle nada a sus ciudadanos solamente con el fin de recibir dinero. Ni siquiera bonos. Siempre le será más fácil obtener el dinero que necesita imprimiéndolo. Claro que el gobierno puede vender cosas a otras naciones o a los ciudadanos de otras naciones para obtener las divisas necesarias para sus compras en el exterior, lo cual se debe a que habitualmente el gobierno no puede imprimir y disponer de dinero extranjero.

**Imprimir dinero, destruirlo o atesorarlo son recursos subsidiarios a los anteriores en relación con el propósito de ajustar la inversión y el consumo para lograr la ocupación plena**

Esto nos da tres pares de instrumentos primarios de los que dispone el gobierno para la regulación de la economía, cada uno de ellos con un aspecto positivo y uno negativo. Los instrumentos son: la compra y la venta, la obtención y la concesión de préstamos, la tributación y los subsidios. La impresión de dinero no se menciona entre ellos a causa de que no es un instrumento independiente, sino que está subordinado a los seis anteriores. Sin alguno de ellos no puede tener ningún efecto en la economía puesto que únicamente aumentará el dinero en las cajas fuertes del gobierno hasta que sea pagado por medio de cualquiera de estos tres instrumentos. Si el dinero que llega al tesoro del gobierno a través de ventas, de la obtención de préstamos y de la tributación es igual o mayor que la cantidad de dinero necesaria para comprar, conceder préstamos y distribuir subsidios, no hay necesidad de que se imprima más dinero. Si los ingresos del gobierno son menores que las cantidades de que tiene que disponerse y no existe suficiente dinero en reserva en las cajas del gobierno, se puede recurrir a las máquinas impresoras para que proporcionen el dinero necesario para llevar a cabo la política del gobierno. La impresión de dinero no es un instrumento de política económica sino simplemente un sirviente de tal política, como lo es la impresión del papel oficial de los diversos departamentos del gobierno.

Ahora que hemos visto cómo funcionan los instrumentos, podemos considerar la forma en que son aplicables a la política del

gobierno en la economía controlada. Primero, el gobierno decide qué compras y qué ventas son socialmente convenientes de acuerdo con toda clase de razones concretas. En seguida pone en efecto los impuestos y concede los subsidios que son justificables a causa de circunstancias especiales; grava las mercancías cuyo consumo se desea restringir sin prohibirlo de hecho, como el whisky; recurre a impuestos que en realidad constituyen una forma de cobrarle a un sector de la población un servicio especial, como sucede con las licencias automovilísticas; cobra impuestos a quienes son muy ricos con el fin de mejorar la distribución de la riqueza y del ingreso; concede pensiones a los ciegos, ayuda a las víctimas de las inundaciones, subsidios a las instituciones educativas y a los hospitales, y así sucesivamente.

Dada la aplicación total por parte del gobierno de los instrumentos de la política fiscal, resultarán valores definitivos para el nivel de consumo, la tasa de interés y el nivel de inversiones. El gobierno desea lograr el uso completo de los recursos de la sociedad y que una cierta proporción de dichos recursos se destine a la inversión. Si hay una demanda total insuficiente, que resulte en desocupación, el gobierno concederá préstamos (o amortizará deuda) para hacer bajar la tasa de interés hasta que la tasa de inversión llegue al nivel que se considera adecuado, y reducirá los impuestos o aumentará los subsidios hasta que el nivel de consumo sea suficiente, junto con el de inversión, para producir la ocupación plena. En tal situación puede el gobierno aumentar también sus propias compras, lo que contribuirá al aumento apetecido de la demanda total.

#### **Los gastos pueden tener que hacerse en forma de obras públicas**

La reducción de la tasa de interés puede no ser muy efectiva para aumentar la inversión privada, especialmente en tiempos de depresión en los que los hombres de negocios se vuelven tan pesimistas que pueden negarse a invertir aun cuando la tasa de interés sea rebajada a cero. Puede entonces el gobierno llevar a cabo parte de la inversión como una parte de sus propias "compras" si considera que dichas "obras públicas" representan un mejor uso de los recursos de lo que sería el dedicarlas a un consumo adicio-

nal en el presente. El pesimismo excesivo de parte de los hombres de negocios posiblemente pueda curarse mejor por medio de la creación de un ingreso suficiente, a través de la reducción de los impuestos, y por la concesión de subsidios, para que se aumente la demanda de bienes de consumo y servicios, en vez de tratar de hacerlo entrando el gobierno en competencia con las empresas privadas —ya que ésta es la impresión que las obras públicas causarían entre los hombres de negocios pesimistas aunque éstos no estén dispuestos a llevar a cabo las inversiones por parte suya—. Pero cuando es difícil políticamente distribuir lo suficiente por medio de subsidios para lograr la ocupación plena, las obras públicas son benéficas aun cuando sus rendimientos sean muy bajos o aun negativos, ya que entonces no son sino el único medio disponible para aumentar la ocupación y la producción de bienes de consumo (en respuesta a la demanda de éstos por parte de la gente empleada en las obras públicas). Durante una época de depresión esto representa un resultado en extremo útil, y vale la pena aunque la inversión resulte inútil por completo. Por supuesto que no hay razón para que ésta sea inútil a no ser que las inversiones útiles no puedan llevarse a cabo por razones políticas que harían al gobierno aparecer como un competidor de la empresa privada. Pero en este caso las inversiones inútiles serían casi con certeza imposibles a causa de que los mismos intereses privados las considerarían antieconómicas desde el punto de vista del hombre de negocios, independientemente de la utilidad que pudieran tener desde el punto de vista social por sus efectos sobre el empleo y el ingreso en otras partes de la economía.

#### **El gobierno debe intentar igualar el *bsma* de los gastos públicos con el de los gastos privados, considerando también el *bsma* indirecto creado por la ocupación en aumento**

El gobierno debe tratar, en la medida de lo posible, la igualación del *bsma* de todas las formas de gasto, ya sea público o privado, cuando determina la estructura del total de todos los gastos. En el caso de la ocupación plena este total está fijado por la consideración de que su aumento daría por resultado la inflación y su disminución ocasionaría la desocupación. El gasto total

del gobierno puede ser fijado por medio de restricciones político-legales respecto al déficit del gobierno. Independientemente de cuáles sean las fuerzas que fijan el gasto total del gobierno o de la economía en su conjunto, la igualdad del beneficio social marginal que resulte de las direcciones diferentes del gasto permisible es una condición necesaria para el uso óptimo de los recursos que pueden ser empleados en las circunstancias restrictivas. Cuando hay algo de desocupación es preferible llevar a cabo obras públicas inútiles y aun ligeramente perjudiciales a no emprender ninguna en caso de que éste sea el único camino a disposición del gobierno para aumentar la demanda total. El *bsma directo* de las obras públicas puede ser muy bajo y aun negativo, pero el *bsma indirecto*, a través del aumento resultante del ingreso, de la demanda y de la ocupación en las otras partes de la economía necesario para satisfacer esta demanda, debe sumarse al *bsma directo* para obtener el *bsma total* de las obras públicas. La reducción de los impuestos o la concesión de subsidios por el mismo monto sería preferible a llevar a cabo un proyecto de obras públicas perjudicial, ya que los beneficios indirectos serían iguales a los de las obras públicas. Pero si por razones políticas no es posible gastar dinero en cosas de poca utilidad, será mejor emprender obras públicas perjudiciales que no hacer nada para aumentar la ocupación.

En caso de que la demanda total sea excesiva de manera que se suscite un estado de ocupación plena con precios en aumento que amenacen con la inflación, el gobierno tendrá que aplicar los procedimientos opuestos. Emitiendo empréstitos puede aumentar la tasa de interés y desanimar la inversión. Con el aumento de los impuestos y la reducción de los subsidios puede disminuir directamente el consumo. Y puede también reducir sus propias compras. En esta forma el nivel del interés, la inversión y la ocupación pueden ser ajustados continuamente en una forma óptima.

**Todos los renglones del gasto público y privado, lo mismo que la tributación, deben ser ajustados en forma tal que el *bsma* del gasto y el *csma* de los impuestos sean iguales**

Así como la demanda total se ajusta para hacer posible la ocupación plena, así el ajuste continuo entre los diferentes elementos de la demanda total es también necesario para el mejor

uso de los recursos. El ajuste entre los recursos dedicados a la producción de diferentes mercancías o a inversiones diferentes es posible a través de la competencia perfecta o a través de la aplicación de la regla del óptimo en las agencias colectivistas de la producción. El ajuste entre el consumo en su totalidad y la inversión en su conjunto se logra por medio de una política de inversiones del gobierno regulada a través de la tasa de interés, que es ajustada a su vez por medio de la obtención y concesión de préstamos por parte del gobierno. Los diferentes gastos del gobierno en objetos diversos deben ser ajustados tanto como sea posible para hacer que el *bsma* sea igual en usos diferentes. En la misma forma el *csma* de diferentes impuestos debe ser igualado para reducir al mínimo las pérdidas de los contribuyentes. Por último, el ajuste entre el gasto del gobierno y el gasto privado debe tener por meta la igualación del *bsma* del gasto en ambos campos.

Este ajuste entre todas las formas diferentes de los gastos públicos y privados y entre los diferentes tipos de impuestos que se cobran —todo lo cual sucede al mismo tiempo— indica que el orden en que introducimos los varios renglones, primero compras y ventas públicas, impuestos y pensiones, y concesión y obtención de préstamos; más tarde inversión privada y por último consumo privado, no es sino un método expositivo. Ningún renglón antecede a ningún otro; y todos deben ajustarse mutuamente. Si no hay suficiente gasto total, *todas* las formas de impuestos deben ser reducidos y *todas* las formas de gasto aumentarse hasta que sus *bsma* (o *csma* en el caso de los impuestos) se hayan reducido y sean iguales una vez más el uno al otro en la ocupación plena. Si la restricción de la demanda es necesaria para evitar la inflación, *todos* los gastos deben contraerse, y todos los impuestos aumentarse, hasta que todos los *bsma* y todos los *csma* sean otra vez iguales en un nivel más alto, con una demanda total menor que salvaguarda a la economía contra la inflación. Un ajuste completo y perfecto en todos los casos es por supuesto imposible, y a menudo resulta inevitable aceptar estimaciones muy imprecisas del beneficio social de diversos gastos o del costo social de ciertos impuestos. Pero una economía controlada puede cuando menos fijarse como meta este ideal. No importa la diferencia que exista entre el ideal y lo que se obtenga, puesto que el

resultado no podrá estar tan alejado de la meta como lo estaría en una economía no controlada en donde el público no se da cuenta de cualquier uso anti-económico de los recursos (excepto en los casos evidentes como el de la desocupación en masa), debido a que no conciben siquiera que sea posible tener como meta el uso óptimo.

**Aunque la nivelación del presupuesto no puede aceptarse como un principio, existe una tendencia a largo plazo para que el presupuesto se nivele por sí mismo**

Lo que a mucha gente le parece más desconcertante respecto al esquema arriba delineado es la falta completa de atención, y aun la ausencia de cualquier referencia, al principio de la nivelación del presupuesto. Claro que esto no es sino otro indicio del horror que se le tiene a la deuda. Se da por descontado que el gobierno debe llevar sus libros exactamente en la misma forma en que lo hace cualquier negocio. Lo cobrado por concepto de impuestos se considera como ingreso. Los gastos del gobierno se identifican con los gastos de un negocio. Si el ingreso no es mayor que el gasto, es decir, si no aumenta la deuda del gobierno, no habiendo por tanto necesidad de imprimir moneda adicional para satisfacer las obligaciones existentes, se dice que el presupuesto está nivelado. De otro modo los libros muestran un déficit, y los caricaturistas que tienen como público a los hombres de negocios hacen su agostó.

Ya hemos visto que el principio del mantenimiento de la ocupación plena y la tasa de inversión elegida determinan por completo la cantidad de préstamos obtenidos y concedidos por el gobierno, así que cualquier otro principio sobre la relación entre los ingresos por impuestos y los gastos, tal como el principio de la nivelación del presupuesto, deberá coincidir con la política determinada de antemano, caso en el cual es innecesario, o bien estará en conflicto con ésta, ante lo cual no quedará más recurso que rechazarlo. Ningún principio respecto a la nivelación del presupuesto puede ser tan importante como el mantenimiento de la ocupación plena y la prevención de la inflación.

La única razón para estar de acuerdo con cualquier principio sobre la nivelación del presupuesto es que existe un fuerte pre-

juicio en favor de tal actitud por parte del hombre de negocios que considera que el gobierno es un negocio igual al suyo, y por parte de una sección considerable de la población de una sociedad capitalista en la que el hombre de negocios ha podido inculcar su propia ideología. En una economía controlada, en la que una parte importante, posiblemente la mayor, de la economía es manejada por los hombres de negocios, estos prejuicios son importantes y deberán ser respetados en caso de que sea posible. No son más importantes que el mantenimiento de la ocupación plena, o la obtención del uso óptimo de los recursos, o la prevención de la inflación, y estos objetivos no podrán sacrificarse en favor de la noción que tiene el hombre de negocios respecto a que el gobierno debe guiarse por los "principios ortodoxos aplicables a los negocios". Pero si es posible nivelar el presupuesto sin renunciar a la ocupación plena y al uso óptimo de los recursos y sin caer en la inflación, deberá concederse a esta posibilidad la más amplia consideración.

**Es posible mantener la ocupación plena teniendo al mismo tiempo un presupuesto nivelado si se mantiene la demanda por medio de la redistribución del ingreso**

Tal posibilidad existe. Una demanda total inadecuada para el logro de la ocupación plena puede ser aumentada sin que el gobierno eleve sus gastos y sus subsidios en relación con sus impuestos; es decir, sin desnivelar el presupuesto en caso de que hubiera estado nivelado previamente. Cuando la inversión es insuficiente, puede reducirse la tasa de interés sin imprimir o poner en circulación dinero nuevo. Pero lo más probable es que estas alternativas tampoco sean aceptables para el hombre de negocios.

La demanda total puede aumentarse por la redistribución del ingreso de los ricos a los pobres. El aumento de impuestos a los ricos, neutralizado por la disminución de impuestos a los pobres o por pensiones mayores, aumentará la demanda total sin desnivelar el presupuesto. Los ricos disminuirán sus gastos en muy poco mientras los pobres aumentarán los suyos en casi la totalidad del monto de la reducción de sus impuestos o del aumento de sus subsidios. La tasa de interés puede reducirse en forma similar por medio de impuestos adicionales a los ricos, quienes tendrán

que recurrir a sus existencias líquidas de dinero o a lo que tengan atesorado para pagar los impuestos, y las cantidades así obtenidas pueden destinarse a la *concesión* de préstamos en el mercado o bien utilizarse para amortizar deuda del gobierno. Esto mejorará la situación del presupuesto, bajando al mismo tiempo la tasa de interés para estimular la inversión. De hecho esta política ataca la raíz de la insuficiencia general de la demanda al corregir la distribución desigual de la riqueza que es causa de ella en primer lugar. Pero tampoco es probable que esta política sea muy popular entre los hombres de negocios, ya que, si bien deja intactos sus prejuicios, ataca sus bolsillos, y éstos son quizás más sensibles que sus prejuicios.

**Los prejuicios de los hombres de negocios en contra de la finanza funcional son rebatidos más eficazmente por medio del mantenimiento decidido de una demanda adecuada**

La confianza de los hombres de negocios es importante porque una parte considerable de las empresas y de la inversión de la sociedad está en sus manos. Dicha confianza es alterada lo mismo por un considerable desnivel del presupuesto que por un desnivel que exceda de lo necesario para lograr una demanda total suficiente que se traduzca en ocupación plena en ausencia de una redistribución drástica del ingreso. Por lo tanto, la peor política posible consiste en desnivelar el presupuesto al grado de sacar de quicio a los hombres de negocios sin llegar al grado necesario para lograr la ocupación plena. Los hombres de negocios reducirán sus inversiones a causa de la pérdida de confianza en la probidad del gobierno y pueden reducir la demanda total en más de lo que es aumentada por el gobierno. La baja de la inversión y de la ocupación resultantes confirmarán su pesimismo y empeorarán la situación, y es probable que den por resultado una disminución acumulativa de la actividad económica.

El camino sensato que el gobierno puede seguir consiste en arriesgarse completamente para lograr la ocupación plena sin importarle la medida en que tiene que recurrir a gastos deficitarios. Los hombres de negocios difícilmente se mostrarán más pesimistas de lo que lo harían con la otra política, ya que un déficit de 6,000

millones de dólares no puede hacerlos sentirse más miserables de lo que se sentirían con un déficit de 3,000 millones. Por otro lado, verán que los consumidores tienen dinero para comprar las mercancías que ellos pueden producir y vender con ganancias. En última instancia, sus bolsillos se sobrepondrán a sus prejuicios. Por supuesto que habrá muchos lamentos y la prosperidad será calificada de "artificial", "imprudente" e "ilusoria". Pero la producción y la inversión serán lucrativas y estos epítetos desaparecerán más rápidamente que las burlas a las carrozas sin caballos, si el gobierno se faja los pantalones y mantiene la ocupación plena durante varios años. Una vez que esto se logre ningún gobierno podrá retornar a las tiernas mercedes del ciclo económico.

**Existen también algunos subterfugios para hacer que la finanza funcional tenga un mayor parecido a la finanza tradicional**

Se puede intentar ganar la buena voluntad del hombre de negocios respecto al control de la prosperidad por medio de medidas complejas para hacerlo creer que el presupuesto está siendo nivelado constantemente. Esto se ha hecho con cierto grado de éxito en Suecia. Recurriendo al uso de muchos tipos diferentes de presupuestos, presupuestos anuales, presupuestos de capital, presupuestos extraordinarios y fondos para la igualación de presupuestos, se ha podido llevar a cabo una política racional disfrazada. Cuando es necesario, los detalles de la operación de los principios de la nivelación del presupuesto son revisados para adaptarlos a los fines deseados. Pero parece un tanto absurdo someterse a esta farsa.

**La objeción de que la finanza funcional obstaculiza la libre elección entre el ahorro y el gasto es extraordinariamente vacua**

En el proceso de aplicar estos principios racionales a la regulación de la inversión y la ocupación, el gobierno influye inevitablemente sobre la tasa de interés y sobre la proporción del ingreso de la nación que se destina a la inversión. Esto ha sido criticado como una intromisión en contra de la libertad de los ciudadanos

para elegir entre consumir su ingreso o ahorrarlo —una libertad de elección que tienen los ciudadanos de una economía capitalista no controlada.

Esta es una objeción extraordinariamente carente de sentido. La elección entre el consumo presente del ingreso y el ahorro del mismo depende mucho más de la distribución del ingreso que de la "preferencia respecto al tiempo", la que se dice es violada en una economía controlada. Pero la gran debilidad de esta objeción consiste en que el individuo que decide ahorrar en una economía capitalista no controlada no desplaza los recursos de la producción de bienes en el presente a la producción de bienes en el futuro. Simplemente los libera, y quedan en esta forma desocupados. La disminución de la demanda por parte de quienes pierden su trabajo a causa de ello y dejan de percibir salarios para sus gastos conduce a su vez a disminuciones adicionales en la ocupación.<sup>2</sup> De hecho la cantidad ahorrada por el público en la economía no controlada se determina no por su frugalidad sino por los inversionistas que aumentan o disminuyen el ingreso total de la sociedad a aquel nivel en el que los consumidores se encuentran dispuestos con entera libertad a ahorrar la cantidad que los inversionistas han invertido. No es sino esta ilusión sobre la libertad de elección de los consumidores la que existe en la economía no controlada. Y aun ésta no está perdida, ya que el individuo se encuentra en libertad de ahorrar o gastar su propio ingreso en la proporción que le agrada. Lo que se gana es la posibilidad de que el gobierno considere cuidadosamente las actitudes del público respecto al presente y al futuro cuando lleve a cabo una decisión democráticamente controlada para determinar qué

<sup>2</sup> Por ejemplo, supongamos que todos decidieran ahorrar un 5 % adicional del ingreso cuando éste se encuentra en un nivel de 70,000 millones de dólares, con el consumo en 63,000 millones y la inversión en 7,000 millones. Un aumento del ahorro sobre el ingreso del 10 al 15 % requerirá una inversión adicional de 3,500 millones para que el ingreso no baje, ya que la diferencia entre el ingreso y el consumo de equilibrio sería aumentada en la cantidad igual al ahorro adicional. A falta de un aumento tal de la inversión, el ingreso bajaría aproximadamente a 61,000 millones y el consumo a alrededor de 54,000 millones, una baja de más de dos veces y media el aumento deseado en el ahorro que no se lleva a cabo en ningún caso. Si la inversión descende —que es el efecto más probable de la disminución de la demanda de bienes de consumo— el ingreso bajará aún más.

cantidad de los recursos de la sociedad debe dedicarse al consumo presente y qué cantidad destinarse a aumentar y mejorar el equipo de la sociedad para la producción de bienes en el futuro. Al llevar a cabo lo anterior pueden aplicarse medidas subsidiarias como las que hemos estudiado en el capítulo XXI, para dar al consumidor una influencia real sobre la distribución de recursos entre el consumo presente y el consumo futuro.