

La crisis de los principios presupuestarios clásicos La ideología presupuestaria clásica ha sufrido una crisis perceptible desde el término de la Primera Guerra Mundial. Relatar el proceso hace caer en un largo desarrollo histórico, por lo que es preferible realizar una crítica de los principios o principales económicos de la hacienda clásica desde el punto de vista de la ideología moderna. Comencemos por lo que se denominó con anterioridad la regla de oro del presupuesto clásico, esto es, el equilibrio presupuestario anual. La regla de oro del presupuesto clásico

La condena de todo déficit y la alabanza de cualquier superávit que se encuentra en los discursos de defensa de los presupuestos de todos los políticos que vivieron en la etapa en la que la ideología clásica extiende su vigencia no merece el mismo ascenso en nuestro tiempo. Los peligros de este comportamiento sistemáticamente equilibrador son obvios y se encierran en lo que muchos autores han llamado conducta paralela del Estado, que supone la práctica de una política financiera dependiente de la coyuntura económica. Esta acción paralela del presupuesto estatal puede comprenderse fácilmente. Imaginemos que la actividad económica decae. A consecuencia de una baja de la renta nacional se reducirá la recaudación impositiva y por lo tanto la regla del equilibrio obligará a una reducción de gastos públicos. Si el Estado se comporta reduciendo su gasto total contraerá en el periodo siguiente aún más la renta nacional, contracción de la que se seguirá.

una nueva disminución de la recaudación por impuestos y de aquí a una nueva caída en los gastos que dará lugar a una ulterior caída de la renta nacional. La acción del Estado es por ello favorable a la contracción acumulativa de la actividad económica. Si por el contrario se supone un Estado de prosperidad general, puede muy bien ocurrir que la acción paralela lleve a gestar una inflación. Piénsese en una fase de ocupación plena con amplia recaudación impositiva que posibilita el crecimiento del gasto público. Este crecimiento del gasto público, avalado por la regla del equilibrio, puede presionar sobre los precios y desatar el proceso inflacionista. Conclusión obligada de todo el razonamiento anterior. En primer lugar, carece de fundamento la defensa del equilibrio presupuestario lograda con independencia de la situación de la coyuntura económica del país. La defensa del equilibrio presupuestario logra la independencia de la situación económica del país. El presupuesto debe considerarse la defensa de la situación económica del país.

situación económica general y tratar de compensar los movimientos del consumo y de la inversión privada. Esta conclusión constituye una de las principales aportaciones de la teoría de Keynes y forma parte fundamental de la ideología presupuestaria contemporánea. La primera intervención beligerante de la imposición afectó al campo de la distribución de la riqueza y la de la renta y se halla ya aconsejada en los propios escritos clásicos como hemos indicado en Stuart Mill, en Bentham, etc. El neoclasicismo volverá a insistir sobre la beligerancia precisa del impuesto para alcanzar esta distribución equitativa de la renta. Pues sólo cuando esta distribución equitativa de renta y riqueza se ha alcanzado resulta posible aplicar las conclusiones de la hacienda neoclásica. Tampoco encuentra defensores hoy el viejo dogma de la minimización del gasto público y la limitación de éste a unos cuantos servicios previamente determinados. La práctica financiera

ha revelado un desajuste profundo con esta aconsejada norma de conducta. En efecto, uno de los fenómenos más importantes que registran el desarrollo histórico de la hacienda en los principales países es el de la

extraordinaria expansión del gasto público. Pero si la práctica financiera ha contrariado el mandato clásico, es lo cierto que se le han suministrado fundamentaciones importantes por parte de economistas y hacendistas. Ante todo, el gasto público ha concluido misiones destacadas en las tareas redistributivas, completando así la acción beligerante del impuesto. Por otro lado, ha actuado en el frente de la estabilización económica, lo cual lleva al desarrollo en la cuantía del gasto, no siempre plenamente justificado. Es innegable, asimismo, que detrás de esta expansión del gasto que registran todos los países occidentales están cambios profundos del gasto. Y eso es lo que nos ha dado la conciencia social y política. Finalmente,

Hay que decir que el último de los principios clásicos de carácter económico, es decir, la emisión de deuda pública tan solo para atender a inversiones autoliquidables, carece de cualquier propósito y fundamento en una hacienda con paro involuntario. Por lo mismo, toda la concepción clásica de la deuda pública ha sido afectada profundamente por la revolución keynesiana. Del mismo modo, a como esta ideología y no la validez de la regla del equilibrio presupuestario anual. Este recorrido por los principios económicos del presupuesto nos lleva pues a una conclusión, a registrar el derrumbamiento completo de la ideología presupuestaria clásica. Los principios presupuestarios clásicos de carácter económico no encuentran el apoyo de las proposiciones de la hacienda pública de nuestro tiempo. Sin embargo, esto no debe llevar a la precipitada conclusión de que el ascenso a los nuevos principios presupuestarios sea universal. Numerosos grupos de ciudadanos y políticos contemplan que el ascenso a los nuevos principios presupuestarios es un gran beneficio para la economía y la economía de la sociedad.

contemporáneos siguen aferrados a las viejas normas, lo que traduce sus efectos sobre la práctica de una política presupuestaria en el mundo contemporáneo de corte racional. Hay que decir que con respecto a la crisis de la ideología presupuestaria clásica, que es importante también la crisis de sus principios de tipo político. Esto es, la crisis no sólo ha afectado a los componentes de la ideología presupuestaria clásica que se refieren a los términos económicos, ha penetrado también en los llamados principios políticos de la institución presupuestaria. Uno de los principios políticos más importantes dentro de la ideología clásica del presupuesto es el principio de competencia. Es el legislativo, el parlamento, quien debe de aprobar todos los ingresos y todos los gastos públicos. No deben de pedirse impuestos, ni realizarse gastos que no sean reconocidos y estén previamente aprobados por la representación popular. Este principio sigue conservando validez, se reconoce la necesidad de la gente.

de una aprobación por parte de la representación popular de los programas de ingresos y gastos públicos. Y si este principio no ha entrado en una crisis directa, quizá mayores aspectos de crisis se notan en el principio de universalidad. El principio de universalidad o integridad presupuestaria ha tenido una serie de excepciones que pueden agruparse en dos núcleos, fundamentales y secundarias. Son excepciones fundamentales las constituidas por el presupuesto industrial, por los presupuestos de la seguridad social, por el manejo de fondos en cajas especiales. Son excepciones secundarias las que provienen el gasto de los ingresos por reintegros, la participación de grupos políticos en ingresos presupuestarios, gastos y créditos interestatales y gastos extraordinarios. Desde etapas muy tempranas, las empresas públicas que

ejercían una actividad... ..comercial e industrial han procurado escapar al presupuesto. Los principios de contabilidad administrativa...

que imperaban en el presupuesto clásico, no pueden constituir más que un entorpecimiento para la buena gestión de las empresas públicas. En efecto, el fin esencial de una unidad económica productiva no es el de que sus gastos se controlen uno a uno por los escrupulosos principios de la contabilidad administrativa, sino más bien el de que un capital se gestione con la máxima eficacia para obtener el mejor aprovechamiento. Esto quiere decir que para juzgar la actividad de cualquier empresa pública, la contabilidad que debe de aplicarse es la especulativa, no la administrativa. Por esta circunstancia, la elaboración de un presupuesto industrial, del que hablábamos antes como excepción fundamental al principio de universalidad, decíamos que la elaboración de un presupuesto industrial gobernado por principios independientes del presupuesto tradicional, ha sido una aspiración muy temprana en todo el mundo. Y no es la primera vez que se ha hablado de la historia de la empresa pública. Esta aspiración está justificada. Lo que no está justificado es que la empresa pública no es una empresa pública.

Justificado es que esta actividad no se fiscalice y condicione por el legislativo, pues el hecho de que se admita y justifique la existencia de normas especiales para orientar el quehacer de la empresa pública, no quiere decir que el Parlamento desconozca la actividad industrial del Estado y que esta escape completamente de las reglas de aprobación y fiscalización de las actividades del sector público. En segundo término hablábamos de los presupuestos de la seguridad social, que se han considerado siempre, también en muchos países, como presupuestos independientes del estatal. La seguridad social ha nacido como un fruto de los afanes distributivos de la sociedad moderna, que ha llevado a que el Estado procure la cobertura de riesgos para las masas trabajadoras y tienda a realizar mediante esta cobertura una política socialmente deseada de cierta distribución de la renta. Quizá... Por las razones que Hicks ha denominado psicológico-políticas, sea conveniente el mantenimiento de un presupuesto independiente.

de seguridad social, pero estas razones no justifican que los presupuestos de la seguridad social no sean considerados por el legislativo. Por último, ha sido una excepción muy importante del principio de universalidad la administración de determinados fondos especiales en cajas especiales. Todos los argumentos que suelen aducirse a su favor más bien hablan de la necesidad de formas especiales de contabilidad y de formas de presupuestar para determinadas actividades públicas, pero no justifican una administración financiera ajena a la del presupuesto general. Por el contrario, los abusos y irregularidades observados en la administración de los fondos especiales han llevado en muchos países a la necesidad de tratar de incorporarlos al presupuesto general.