

Carrera: Derecho.

Asignatura: Hacienda Pública.

Título: La función cambiante de la política fiscal. Primera parte.

Autor: Pablo de Diego Ángeles. Fecha de grabación, 8 de mayo de 1984. Fecha de emisión, 16 de mayo del 84.

Abundando en el tema de la política fiscal, perteneciente a los últimos temas de nuestro programa, eh vamos a hacer hoy un breve recorrido por una obra de cierta importancia dentro de la Hacienda Pública. Me refiero al libro Sistemas Fiscales del profesor Masgrave, el profesor Richard Masgrave. Nos vamos a introducir en un tema que creo que es importante ampliar dentro del programa de nuestra asignatura, que es la las posibilidades que da la política fiscal para en todos los países, sean países subdesarrollados, países en vías de desarrollo y países ya en pleno desarrollo industrial o en plena efervescencia, para de alguna forma adecuar todas las constantes macroeconómicas a las necesidades del país. Vamos a hablar en primer lugar de la primera etapa, es decir, la etapa básica de unas economías que él denomina de subsistencia, esto es, economías pues de países subdesarrollados.

En la primera etapa del desarrollo económico es cuando existe una mayor necesidad de acción fiscal para iniciar el desarrollo, aunque los medios de la política fiscal sean justamente mucho más limitados que en las economías desarrolladas. Esta situación no es más, lógicamente, que un aspecto adicional del círculo vicioso de pobreza y estancamiento que caracteriza a las economías de subsistencia.

El problema básico es que la economía, en principio, se caracteriza por un bajo nivel de renta, con una gran parte de la población que vive a niveles de salarios, pues, de subsistencia. Existe un alto grado de paro o subocupación de la mano de obra, y en algunos casos existe también una importante subutilización de la tierra y de otros recursos naturales. Es evidente que en tal situación la renta solamente puede aumentarse elevando la productividad, así como el nivel de empleo y la utilización de los recursos. La elevación de la productividad exige un aumento en la formación de capital, incluyendo la inversión en formación humana. Y para financiar dicha inversión se necesita incrementar el ahorro y reducir el consumo.

Claro, naturalmente con niveles de consumo bajos, esto es muy molesto y políticamente muy difícil de lograr. Como primer paso, desde luego, un aumento en la ocupación sería mucho más atractivo, dice el profesor Masgrave. Se elevaría el producto y el desarrollo económico podría ponerse en marcha sin reducir el consumo. ¿Por qué, entonces, es tan difícil asegurar este incremento en la ocupación, especialmente cuando hoy día el difícil problema del paro de las economías desarrolladas está siendo dominado en parte?

Realmente, en las economías desarrolladas, el problema del paro keynesiano, no olvidemos que este libro está escrito a finales de los años 50, con lo cual las circunstancias han variado bastante. Dice, en las economías desarrolladas, el problema del paro keynesiano surge cuando el nivel de demanda total es demasiado bajo para comparar el producto resultante del pleno empleo de los recursos productivos. Esto ocurrirá si la inversión planeada está por debajo del ahorro programado por los perceptores de renta para un nivel de renta de pleno empleo. Dicha deficiencia puede producirse bien porque los tipos de interés sean demasiado elevados, o porque las perspectivas de inversión sean muy pobres. En cualquier caso, el remedio está en la adopción de medidas de política económica que eleven la demanda, ya sea esta privada, vía expansión monetaria o reducción fiscal, o bien pública, vía incremento de los gastos públicos, lógicamente.

Existen grandes dificultades en la aplicación de esta política. Saltan a la vista. Las oscilaciones cíclicas a corto plazo son difíciles de predecir. El retraso en la efectividad de las medidas de política económica causa perturbaciones, y normalmente los desajustes estructurales en el mercado de trabajo pueden poner barreras temporales al pleno empleo. Pero no hay duda que con tales, de que con tales medidas pueden evitarse períodos sostenidos de paro. En conjunto, el mecanismo básico de la política de pleno o elevado empleo en una economía desarrollada es relativamente sencillo y eficaz. Pero, desgraciadamente, este mecanismo no puede transferirse a los países de baja renta. Aquí las las causas

del paro o subocupación son diferentes, como lo son también las políticas necesarias para resolverlo. La subocupación, a diferencia del paro keynesiano, puede existir simplemente porque no vale la pena trabajar. Esto es muy curioso, pero realmente, al ser muy reducidas las existencias de capital, la productividad del trabajo, esto es, el índice de salarios es bajo, es muy bajo. Esto no significa que la productividad del trabajo haya de ser cero. Los salarios pueden estar más o menos en un nivel de subsistencia o pueden ser más altos, pero como se combinan con un bajo nivel de aspiraciones, resulta que la ganancia en renta adicional que puede derivarse del trabajo, dice Masgrave, no compensa el ocio al que hay que renunciar. Existe, en el sentido clásico del término, pleno empleo, ya que los trabajadores trabajan tanto como desean a los salarios reales predominantes. En tal caso, la subida de los gastos no incrementará la ocupación, sino solamente los precios. Para elevar la ocupación, esto es, aumento en la demanda de trabajo que la que la oferta desea atender, tiene que producirse una subida en los niveles de aspiraciones, así como un incremento en la productividad y, por tanto, en los niveles de salarios. Para lograr este objetivo, el incremento en la ocupación ha de ir precedido por un aumento en el ahorro y una transferencia de recursos desde la producción de bienes de consumo hacia la formación de capital.

Otra causa del paro, dice Masgrave, puede encontrarse en la rigidez de las proporciones con las que pueden combinarse el trabajo y el capital. En ausencia de más capital no puede ocuparse más trabajo, aun cuando los trabajadores estuvieran dispuestos a prestar sus servicios a un nivel de salarios inferior al predominante, cosa impensable normalmente. Pero por razones técnicas, que incluye tanto las proporciones fijas en la combinación de los factores como las discontinuidades en las combinaciones de los mismos, esto no es posible. Se produce así paro en el sentido clásico, pero el aumentar la demanda total no es tampoco el remedio adecuado. La ocupación solo puede elevarse aumentando las existencias de capital, y la política fiscal será útil solamente en cuanto consiga estos objetivos. Elevar meramente el nivel de demanda de bienes de consumo no conseguirá nada.

Finalmente, dice Masgrave, la situación podría ser tal que el incremento en el producto podría lograrse con poco capital adicional, con tal de disponer del necesario saber y esfuerzo organizador. Es la famosa política del desarrollo, no solo a nivel de bienes de consumo, sino a nivel de capacidad de producirlos o capacidad de organización para producirlos. La mano de obra agrícola excedente, dice Masgrave, por ejemplo, podría ponerse a trabajar en proyectos de la comunidad si estos proyectos se elaboran y aplican. Pero de nuevo, es necesario un cambio en la estructura de los recursos para elevar la ocupación, y la expansión de la demanda total solamente es necesaria en el grado en que la economía pueda responder a la misma elevando su producción.

Y no acaban aquí las dificultades. Lo que es peor aún es que la diferencia entre las políticas fiscales en las economías de alta y baja renta es asimétrica. Mientras que la economía de baja renta no puede compartir la favorable respuesta de la ocupación a la expansión de la demanda, propia de las economías desarrolladas, sí compartirá el castigo del exceso de demanda. La inflación se produce tanto en las economías subdesarrolladas, esto es importante, como en las desarrolladas y es nociva en ambos casos. Aunque esto no significa una defensa de la deflación ni muchísimo menos, puesto que un alto y creciente nivel de demanda es esencial para el desarrollo económico, el problema básico del desarrollo económico en la economía de baja renta es un problema de oferta y no se presta a una simple solución a través de la expansión de la demanda.

En vista de lo expuesto es claro que el primer paso de la política fiscal debe ser elevar la productividad. Dada la naturaleza del problema, esta es, en gran parte, una condición previa para el aumento de la ocupación. Pero la solución de este problema puede abordarse de diversas maneras, que vamos a ver a continuación.

En primer lugar, apunta el profesor Masgrave, que una primera solución, quizá sea el trasvasar los recursos desde el consumo a la formación de capital. La manera más directa, si bien la más penosa, es trasladar recursos empleados en la producción de bienes de consumo hacia la formación de capital. Pero claro, como el nivel medio de consumo es extremadamente bajo, esta puede ser una tarea

tremendamente difícil. El consumo de lujo, tal y como existe en las economías altamente desarrolladas, solo puede absorber una pequeña parte de la renta total. Y una gran parte de la población está próxima a la subsistencia. No obstante, la distribución de renta es muy desigual, normalmente bastante más que lo es en los países desarrollados. Por esta causa, incluso en los países de baja renta pueden realizar un importante consumo de lujo, especialmente si este se define en términos relativos, más bien que en términos absolutos. La tarea fiscal, pues, es la de recortar este consumo superfluo, que eso es importante, y ponerlo a disposición del ahorro y la formación de capital. El consumo de lujo puede, por ejemplo, eh, reducirse por medio de impuestos progresivos sobre la renta. Claro es que es difícil establecer un sistema eficaz de impuestos sobre la renta y más en un país en vías de desarrollo. Por otro lado, esta medida tiene la desventaja de reducir el ahorro privado al mismo tiempo que el consumo de lujo, y puede incidir precisamente sobre aquellos ahorros que se dirigen hacia la inversión más productiva, como por ejemplo, pudieran ser los ahorros empresariales en el sector capitalista, en contraste con los realizados, por ejemplo, pues por los ricos terratenientes que se dedican a un uso menos productivo.

El próximo día veremos otras operaciones a realizar dentro de estas economías en desarrollo, como pueden ser el poder aumentar la eficacia de la inversión, o bien intentar una sobreutilización o mejor utilización de la tierra, o bien la entrada del capital extranjero.