

JOSE CASTANEDA CHORNET

LA HACIENDA PUBLICA
DENTRO DE LA ECONOMIA NACIONAL

La Hacienda Pública

dentro de la Economía Nacional

Por el Académico de número

EXCMO. SR. D. JOSÉ CASTAÑEDA CHORNET (*)

Como el objeto empírico de la Ciencia de la Hacienda es la actividad del Estado en sus efectos económico-sociales, no puede menos que reconocerse que hoy nos encontramos en el centro de una profunda transformación histórica. La evolución política y económica, así como la transformación social y técnica, han sufrido tras las dos guerras mundiales un cambio tan fundamental que la actividad estatal presenta caracteres nuevos y únicos en tiempos de paz. Es fácil probar esta afirmación. El volumen de la economía financiera pública en la economía nacional, apreciado por la participación del Estado en el producto macroeconómico, ha pasado en apenas dos generaciones de un 10 por 100, correspondiente al célebre diezmo de pasados siglos, a un 30 ó 40 por 100. Este es un hecho que, para un liberal a ultranza como Hayek, constituye un presagio alarmante, equivalente a lo que denominó, titulando su obra bien conocida, *The Road to Serfdom*, o camino hacia la servidumbre.

Esta es la razón que nos ha movido a elegir el tema para nuestra disertación, toda vez que las de este curso en la Academia deben girar alrededor de la rúbrica general "Sociedad y libertad", y no cabe duda de que la actividad económica del Estado, aunque formalmente cuente con las aprobaciones más democráticas y generalizadas, se sustrae a las decisiones directas individuales.

(*) Disertación en Junta del 4 de diciembre de 1973.

Puede observarse que lo que el Estado hace ha sufrido transformaciones más profundas y rápidas que la forma en que lo hace. Así, por ejemplo, la actividad estatal ha adquirido hacia mediados de nuestro siglo una característica especial por el hecho de que las tensiones mundiales entre los sistemas sociales y económicos de Oriente y Occidente han alcanzado en algunas ocasiones un grado tal que ha forzado sustancialmente al rearme, en la más amplia expresión del término, incluida la navegación espacial y la investigación científica promovida por el Estado.

Al mismo tiempo que esto ocurría, las antiguas colonias accedían impetuosamente a la emancipación política y económica. En la vida de cada país, las tradicionales funciones del Estado y su ayuda social y económica, han adquirido un contenido y unas formas que nadie hubiera podido ni siquiera vislumbrar en el pasado. Esta profunda transformación está imbricada en un proceso, todavía no terminado, de democratización y descentralización en casi todos los ámbitos.

Por otra parte, el crecimiento anual de nuestras rentas, de un 12 por 100 nominal, ha llevado a una elevación del bienestar de vastas capas sociales, fenómeno que ni siquiera las épocas iniciales de la Revolución Industrial del siglo XIX habían conocido en los países de la vanguardia de dicho desarrollo. Esto se hace patente recordando que el incremento real de bienestar fue, para el tiempo comprendido entre 1860 y 1914, del 1 por 100 anual, y para el período comprendido entre las dos guerras mundiales, del 2,1 por 100. Galbraith cree incluso que ya hoy puede hablarse con realismo de una sociedad opulenta de una "Affluent society", como titula una de sus obras. Cualquiera que sea la actitud crítica que se adopte frente a sus tesis, que fácilmente pueden tacharse de exageradas y unilaterales, hay muchos motivos para pensar que nos encontramos en el principio de una época de prosperidad y riqueza ampliamente generalizadas. Y en estas nuevas condiciones, es evidente que las misiones político-financieras fundamentales del Estado moderno aparecen con una luz nueva y ya no bastan las simples y viejas categorías de capitalismo, socialismo y comunismo para explicar e interpretar los hechos. Han surgido necesidades públicas completamente nuevas, originadas a menudo por la propia satisfacción de las necesidades o de la realización del consumo privado o paralelas a él, al tiempo que las antiguas pierden importancia, si bien su desaparición se va produciendo lentamente, con lo que la estructura de las misiones del Estado en cuanto al consumo, inversiones y transferencias, se ha alterado sustancialmente. A la vez, tam-

bién se halla sometida a profunda revisión la cobertura y distribución de los costes de esta mayor producción de bienes públicos.

Estos cambios en la realidad económica y social han producido también nuevos enfoques en una rama del saber que, como la Economía de la Hacienda Pública, pretendía desde su fundación estudiar las medidas, misiones e instituciones públicas, siempre que tuvieran efectos económicos. Estas nuevas cuestiones pueden ser abordadas desde los diferentes puntos de vista en que se sitúa la Ciencia de la Hacienda, ya sean los de la doctrina generalmente recibida, que comprende la Teoría de la Hacienda, la Hacienda descriptiva y la política financiera, o bien los que en la actualidad, quizás según la propuesta para la Ciencia económica del padre de Lord Keynes, en su obra *The Scope and Method of Political economy*, cristalizan como Ciencia de la Hacienda positiva, Ciencia de la Hacienda normativa y Arte de la Hacienda Pública.

La Ciencia de la Hacienda positiva pretendería reconocer, describir y explicar lo que es realmente la economía financiera del Estado; las razones por las que es así y no de otra manera; lo que ha sido en el pasado, y sobre todo en los últimos tiempos, y los rasgos que probablemente presentará en el futuro. La Ciencia de la Hacienda normativa trataría de comprender cómo debe ser la Economía financiera pública, en atención, principalmente, a los diferentes fines que se le asignen. Y también la Ciencia de la Hacienda como teoría de la decisión o como arte que se pregunta por los recursos y por las experiencias con cuya ayuda pueda estructurarse la realidad para alcanzar el óptimo de satisfacción.

Debe puntualizarse que la palabra “positiva”, incorporada al lenguaje anglosajón para calificar la Ciencia de la Economía o de la Hacienda, no conserva la significación original que posee en los idiomas latinos. Más bien se refiere al estudio de la Economía o la Hacienda tal como son, que incluye tanto el análisis que busca lo esencial y constituye la teoría, como la mera descripción de sus manifestaciones.

* * *

Si lanzamos una ojeada a la evolución de las ideas económicas y financieras a través del tiempo, observaremos que el mercantilismo coincidió con la caída del feudalismo y la aparición de la clase mercantil como poder político importante. La mejor forma de promover

el interés nacional consistía en la defensa a ultranza de los intereses del nuevo grupo. Tarifas aduaneras protectoras contra las importaciones, subsidios a la exportación, leyes protectoras de la navegación, concentraciones de empresas dedicadas al comercio para mejor perpetuar las ventajas del monopolio, son muestras de la concepción intervencionista del Estado, pero bajo la multiplicidad de fórmulas no subyace una teoría definida que interprete unitariamente la actividad económica general. Esta dirección, que podríamos llamar como de economía privada, se aplicaba también con el cameralismo a la administración del patrimonio del príncipe.

Para los fisiócratas y los clásicos los cimientos están constituidos por una vieja teoría del Estado como protector de personas y propiedades. La esencia última de la relación económica es una prolongación de la concepción contractual del Estado. Su papel se interpreta como fundamentalmente pasivo en el orden económico. Mientras todo intervencionismo estatal en lo económico degenera en graves y persistentes errores, los fallos de la empresa libre en el entorno de una competencia ideal se neutralizan entre sí.

Los clásicos se dedicaron a exponer persuasivamente cómo toda interferencia del Estado en la vida económica perjudica la tendencia natural de los individuos a procurarse la mayor satisfacción posible, partiendo de unos recursos limitados. Se consideraba el Estado como un ente consuntivo, no productivo. El secreto de un mundo económico armónico estaba proclamado a voces en la propia naturaleza. Lo único que se precisaba era un marco legal garantizado, en el que se asegurase la libertad del individuo y su derecho de propiedad sin restricciones. Ese entorno permitiría la actuación sin trabas del gran motor que es el interés propio, sinónimo de la libertad más perfecta para la actuación personal. Eficiencia económica y óptimo social constituían así dos formas de decir la misma cosa.

Es evidente que los anteriores puntos de vista se alejaban mucho de la realidad, por exagerados. Los propios autores del clasicismo económico ortodoxo nunca los mantuvieron en su absoluto radicalismo. Para Malthus esto no ofrece dudas. El propio Adam Smith se situó frecuentemente en un punto medio que limitaba la competencia sin límites y la actividad económica regulada por el Estado. No es difícil advertir en su famoso libro el cambio de tono de las partes dedicadas a la construcción sistemática de un cuerpo de principios a nivel teórico, y aquellas otras que intentan la prescripción de normas operativas en el mundo de su época.

A fines del siglo XIX se inicia el desarrollo de la teoría económica neoclásica. Aunque no de naturaleza, se produce una moderación de intensidad en los ideales liberales. La presión de una creciente amenaza socialista y las actividades crecientes de los gobiernos democráticos desembocaban en la preocupación del grupo total, proclamando que el Estado, como guardián del bien común, ha de mirar más allá de las necesidades del individuo, reconociendo formalmente las necesidades sociales o colectivas. Debería cuidar, pues, del bienestar común y promover el progreso nacional, realizando para la sociedad todas aquellas cosas que el bien común reclama y que no pueden emprenderse, o si lo hacen será de modo menos eficiente, por individuos o grupos privados de individuos.

Aun con estas moderaciones en el espíritu liberal, la interpretación neoclásica del papel del Estado está dominada por la idea de la "prudencia financiera" que cristaliza en los tres principios: 1.º, reducción de las funciones del Estado al mínimo posible; 2.º, racionalización de las funciones permitidas al Estado, y 3.º, equilibrio en el presupuesto estatal.

Vemos así cómo se ha operado una moderación del liberalismo, pero en el fondo subsiste su línea. Para el neoclasicismo, globalmente considerado, lo auténticamente eficiente es el mercado. Los precios libres de mercado constituyen la guía óptima en la asignación de recursos, si bien va cediendo progresivamente posiciones hacia un intervencionismo moderado.

Lo que llevamos dicho acerca de la evolución de la Ciencia de la Hacienda hasta fines del primer tercio de nuestro siglo se refiere especialmente en muchos de sus rasgos al mundo anglosajón, pero es de alta conveniencia que la ojeada se extienda al mundo germánico. A fines del siglo pasado se estaba agotando la fuerza creadora de sistemas del famoso triunvirato de autores alemanes formado por Lorenz von Stein, Adolph Wagner y Albert Schaeffle. A esta etapa creadora de la Hacienda alemana de los grandes sistemas siguió un largo período de estancamiento, en el que, como afirma implacablemente Erwin von Beckerath, unos manuales áridos y científicamente intrascendentes, como los de Conrad y Eheberg, apartaron a toda una generación de penetrar en la ciencia económica del Estado. Aparte alguna excepción, los rasgos característicos de estas y otras obras son las trivialidades, las sistematizaciones exageradas y las descripciones sin rigor científico, orientadas hacia cuestiones administrativo-institucionales.

La Ciencia de la Hacienda, hasta la gran depresión mundial, seguía en un nivel muy bajo, cuando la escuela histórica insistía una y otra vez en llamar la atención enfáticamente sobre lo realista de sus conocimientos, siendo así que demostraban a dónde pueden llevar las meras relaciones de hechos y la descripción superficial de los mismos, sin una base de explicación teórica.

Pero, como decimos, la Ciencia de la Hacienda postulaba hasta entonces los tres principios fundamentales de la austeridad del Estado, el equilibrio presupuestario y la política financiera neutral, lo que, al producirse la gran depresión de los años 1930, no constituía la mejor orientación para un mundo con los almacenes y los graneros rebosantes, unas instalaciones fabriles a marcha lenta y unas inacabables colas de personas en paro forzoso. Keynes puso de relieve, en su famosa *Teoría General*, que la virtuosa y aparentemente sensata idea de que lo que es bueno para el individuo es conveniente también, siempre, para la economía de la colectividad, había de ser rechazada. El incremento del ahorro puede tener consecuencias funestas. Un presupuesto equilibrado no tiene necesariamente que ser neutral en sus efectos, como demuestra el teorema de Haavelmo.

* * *

De este modo se inició el proceso de fundamentación teórica de la Ciencia de la Hacienda, lo que pudiéramos llamar su economización, cuyas proporciones definitivas son imprevisibles por el momento, pero que se dirige a todas luces a su integración en la Economía.

Con los cambios experimentados por los métodos y los fines se ha alterado el planteamiento y la composición de los problemas de la Ciencia de la Hacienda, hasta tal punto que su marco tradicional e incluso su misma denominación han quedado rebasados. El título "Ciencia de la Hacienda" ya no cubre hoy suficientemente partes o aspectos esenciales del objeto de conocimiento y actuación. Ya no son solamente, ni siquiera preferente y primordialmente, las cuestiones de las finanzas públicas las que constituyen los objetos doctrinales de estudio. Las cuestiones fundamentales son primariamente de naturaleza no financiera. Interesan los principios de la Economía pública y no los de las finanzas públicas, así como las intensas correlaciones de aquéllos con la Economía en general, de forma que la gama de los problemas comprende desde la activación y distribución de los recur-

tos de una nación hasta la estabilidad del crecimiento, pasando por la distribución de la renta y el patrimonio.

A la moderna Ciencia de la Hacienda le cuadra mejor la denominación de Ciencia de la Economía del Estado, y su interés principal consiste en explicar con toda transparencia, sirviéndose de la teoría presupuestaria y de la teoría del mercado, los movimientos y los ciclos de la Economía pública, así como la interdependencia existente entre ésta y la Economía en general, y hacerlo de forma tal que sea fecunda para una política económica racional y para una racional política general. Una de sus tareas principales en este orden de cosas es la de al Economía nacional general: la preparación de las decisiones político-económicas.

La autonomía de la moderna Ciencia de la Hacienda no puede fundarse en el criterio de bienes privados, por un lado, y bienes públicos, de otro, que separa la economía de mercado de la economía estatal, ni tampoco en la característica que precisamente une a ambas economías, la de utilidad, sentida personalmente por el individuo, tanto de unos como de otros bienes. Hoy puede percibirse que al hablar de la economía pública nos estamos refiriendo a un fenómeno de la economía en el que rigen las leyes y las relaciones económicas, exactamente igual que en todas las situaciones en que los hombres pretenden cubrir necesidades ilimitadas con recursos escasos. Tener en cuenta la organización estatal del sujeto titular de la economía no significa que en este ámbito no se aplique o se restrinja el simple principio económico en su doble aplicación, por más que el afán de lucro sea ajeno a la naturaleza del Estado. ¿Acaso debemos dejar fuera del enjuiciamiento estrictamente económico, en lo relativo al fundamental principio de la cobertura de las necesidades, el nacimiento, distribución y aplicación del 30 ó 40 por 100 de nuestra renta nacional, simplemente porque es un ente colectivo, de eficiencia difícilmente controlada, el que actúa y decide en este caso? Más aún: con un criterio amplio, no hay razón para que en absoluto no pueda analizarse y explicarse, también con criterios económicos, pero no exclusivistas, el proceso de la educación pública y su eficacia. Ni tampoco para que no puedan considerarse las tareas de defensa, teleológicamente ordenadas, también desde un punto de vista económico, pudiendo quedar sometidas al principio del máximo rendimiento.

Además, si bien la formación de la voluntad y la decisión colectivas, o sea políticas, aplicadas al mecanismo presupuestario, se diferencian del principio individual del mercado y resulta difícil una fusión

plena, dentro de una vasta teoría de la economía en general, hoy es ya claramente perceptible que la idea, largo tiempo dominante, de una Ciencia de la Hacienda autónoma es una secuela de la teoría financiera historicista, aplicada fundamentalmente a la Administración y a las condiciones del Derecho, que está completamente superada en el terreno científico, por más que siga muy viva todavía en la práctica financiera.

La amplitud del espíritu científico no permite que se haga tabla rasa de las concepciones anteriores. Al considerar las épocas pasadas se aprecian con gran claridad algunos rasgos que por su importancia conviene enumerar: *a)* los caracteres económico-individuales de la economía financiera en el Estado mercantilista; *b)* el tratamiento de la economía pública como si fuera un cuerpo extraño en el sistema de la economía de mercado, y su lógica incorporación, por parte de algunos clásicos, como Juan Bautista Say, a la esfera del consumo, que en aquellas épocas carecía de interés económico; *c)* la aparentemente moderna interpretación de la actividad estatal como producción de bienes inmateriales, a cargo de Federico List y Adolfo Wagner; *d)* la acentuación del carácter comunitario de la economía, en oposición al sistema de economía de mercado, tal como pusieron de relieve Alberto Schaeffle y sus seguidores, así como, por último, *e)* la reducción de la economía estatal a la utilidad, ya sea individual o colectiva, es decir, la teoría subjetiva de los valores públicos, sostenida por Emilio Sax.

Los caracteres apuntados, al ser enjuiciados desde la perspectiva de los conocimientos y las experiencias prácticas de nuestro tiempo, aparecen como parciales y unilaterales, pero sería anticientífico prescindir totalmente de estas doctrinas que enriquecen los conocimientos y deben quedar integradas, subsumidas, en el cuerpo completo y más elevado de la moderna Ciencia de la Economía pública.

* * *

Para la debida consideración de la Ciencia de la Hacienda, conviene que nos fijemos en los hechos, en el desenvolvimiento de esa Hacienda u objeto de conocimiento, y entonces podremos observar en la actualidad que, frente a las naciones del mundo occidental, existen países con economía de dirección centralizada, que obliga a contemplar con mayor amplitud la economía estatal.

El consumo privado puede estar determinado por un rígido racionamiento, que imponga las cantidades adquiridas y los precios de los artículos, desapareciendo total o parcialmente, según las esferas en que este régimen se aplique, la libertad de los consumidores. Puede decirse que en tal caso la fase del consumo ha desaparecido de la esfera económica, puesto que para ésta es esencial la libertad de elección. La actividad económica se ha desplazado a las oficinas centrales en que se prepara el plan de consumo. Dentro del lema de nuestro curso de la Academia, enunciado como "Sociedad y libertad", no cabe duda de que éste es el caso extremo, ya que en esa sociedad al individuo no se le deja libertad alguna para escoger los bienes que prefiere para satisfacer sus necesidades.

En la esfera de la producción, frente a la concepción clásica de que el Estado es un ente productor, puede establecerse la estatificación de los factores o medios de producción, encomendándose ésta a los órganos estatales propios o a aquellos otros en que se delegue, sujetos siempre a la planificación central, en la que se comprende la asignación a cada ramo de los recursos correspondientes. La dificultad de que una producción planificada se adapte a la demanda de un mercado libre es causa de que frecuentemente aquélla vaya acompañada de un racionamiento del consumo.

La libertad de empresa para servir un mercado libre es la tónica de nuestra civilización occidental, que innegablemente ha logrado ingentes progresos bajo el imperio de aquel principio. Pero el desarrollo de la tecnología ha llevado a la consecuencia de que, en algunos ramos de la producción, la dimensión óptima de las empresas, en la que los costes por unidad de producción son mínimos, es grandísima, con lo que prevalecen las empresas gigantes o estrellas de primera magnitud. Así ocurre, por ejemplo, en los ramos de la metalurgia, la construcción de buques, los complejos de la industria química, las comunicaciones navales y aéreas y otros. El volumen de la producción de dichas empresas es tan grande respecto al mercado nacional, que su número en cada ramo es muy reducido, con lo que deja de operar la libre competencia que es imprescindible para el interés general. Este régimen de mayor o menor grado de monopolio exige la reglamentación por parte del Estado, para salvaguardia de los consumidores o usuarios. Además, la índole de los bienes inmateriales o servicios que prestan es tan necesaria para la seguridad nacional, que el Estado toma a su cargo la explotación, como ocurre con las comunicaciones postales, las telecomunicaciones, los ferrocarriles, etc. Grandes empresas pri-

vadas, o bien estatales, prestan los servicios con uno u otro carácter, según las particularidades históricas de cada país. Lo peligroso para la seguridad nacional es que no tengan este carácter, sino el de internacionales. También pueden existir empresas mixtas, con capital en parte privado y en parte estatal. Una prueba patente de que el interés del Estado, en cuanto capitalista de una empresa, no coincide con el interés de los particulares, consumidores o usuarios, la constituye la curiosa existencia de organismos que inspeccionan la marcha de los servicios para atender al debido cumplimiento.

Decidir si son más convenientes para la nación las empresas privadas o las estatales es más bien una cuestión política. Con honestidad y competencia en los directivos (llamados muy frecuentemente entre nosotros "ejecutivos" con barbarismo injustificado), tan acertadamente pueden actuar los que representen el capital privado como los funcionarios estatales, como no se suponga mayor eficacia cuando actúa el interés particular directo.

En nuestros países de la civilización occidental rige el principio de la subsidiariedad, según el cual, el Estado sólo debe acudir a donde la iniciativa privada no se desarrolle debida o suficientemente.

Algunos de los servicios que lleva a cabo el Estado los ejecuta la misma Administración, con sus órganos propios, sometidos al régimen general y con las dotaciones comprendidas en el Presupuesto. Así ocurre, entre nosotros, por ejemplo, con los de Correos y Telégrafos. Otros están a cargo de organismos autónomos, que pueden o no hallarse constituidos bajo la forma de sociedades anónimas, con todo o parte del capital aportado por el Estado. El movimiento económico de estos organismos autónomos no está incluido en los Presupuestos del Estado, pero debe ser computado dentro del Sector Público a que pertenecen. Lo mismo ocurre con los ingresos y gastos de las Corporaciones Locales, así como entre nosotros con los servicios de la Seguridad Social, todavía con carácter independiente.

Para dar idea de la importancia relativa de estas grandes ramas del Sector Público en nuestro país en los años que corremos, diremos, en números redondos, y con referencia al Producto Nacional Bruto, que el Presupuesto del Estado importa el 15 por 100; el de los Organismos Autónomos, el 6 por 100; el de las Corporaciones Locales, el 3 por 100, y el de la Seguridad Social, el 6 por 100; o sea, que en total el Sector Público asciende al 30 por 100 del Producto Nacional Bruto.

En el Libro Verde, presentado por el Ministerio de Hacienda como información adicional a los Presupuestos Generales del Estado para 1973, se incluye por primera vez el Presupuesto consolidado de las Empresas públicas. Se comprenden los Organismos Autónomos de carácter comercial e industrial, la RENFE, los servicios de carácter comercial incluidos en los Presupuestos Generales del Estado y las empresas en que el Instituto Nacional de Industria tiene una participación del 50 por 100 o mayor. No se incluyen los servicios comerciales y las sociedades controladas por las Corporaciones Locales, ni otras empresas, como la Telefónica y los monopolios fiscales, que sería deseable se incorporasen en el futuro al Presupuesto consolidado.

* * *

En la adecuada obtención de los caudales públicos se destaca por su importancia la imposición, estimada tradicionalmente casi como la única fuente legítima. El principio de la justicia de la imposición frecuentemente suele ser contemplado desde el punto de vista del marco institucional y del proceso técnico financiero. Como resultado de ello, aún no se ha extinguido totalmente la imagen de la Hacienda como intérprete de la actividad financiera del Estado, sin fundamento científico acerca de los objetivos políticos, sujeto a reglas formalistas sobre la elaboración, ejecución y control del presupuesto para una Administración que carece de criterios económicos o al menos no siente interés por ellos, culminado todo, como coronación suprema, por el mito del intangible equilibrio presupuestario. Por cierto que este mito no es respetado, sino modificado, por la Ley fundamental de la República Federal de Alemania.

Modernamente, en lugar de las teorías especulativas sobre el Estado, se procede a efectuar estudios teóricos y empíricos sobre el proceso de formación de la voluntad política, incluyendo todas las fuerzas que influyen en la sociedad pluralista del mundo occidental sobre las decisiones políticas y la ejecución de las medidas.

En conclusión, y después de amplias polémicas, puede admitirse que la Hacienda del Estado debe ejecutar las siguientes funciones:

a) En primer lugar, la aplicación de correctores directos a la distribución de la renta y la riqueza que se genera en un mercado libre. Esto significará aumentar la renta de algunas personas mediante trans-

ferencias (subvenciones), a la vez que simultáneamente se reduce la de otras por impuestos. Esta finalidad no es nueva. De alguna manera ya estaba presente en los clásicos y de modo evidente en muchos reformadores sociales y economistas neoclásicos.

b) Cubrir las necesidades públicas, es decir, aquellas necesidades sociales caracterizadas porque su satisfacción exige que los bienes y servicios apropiados se consuman en las cantidades correspondientes, así como todas las necesidades que la comunidad juzga como preferentes, debiendo garantizar su satisfacción por medio de la intervención en la formación de la oferta agregada que provenga del sector privado.

c) Cooperar a la consecución de la estabilidad económica que comprenda el pleno empleo de todos los recursos. Por tanto, bajo ciertas condiciones, procederá incidir en el nivel de demanda a través de déficits presupuestarios. En otras, será necesario reducirla mediante una política de superávit presupuestario. La estabilidad económica de que se ha hablado no quiere decir que se prescindiera de la estabilidad de los precios, sino que incluye también la de éstos, y

d) Conseguir la mayor tasa de crecimiento económico que se pueda, compatible con un nivel de vida aceptable para la comunidad. El Estado debe actuar sobre el mecanismo ahorro-inversión y a él compete la responsabilidad de un crecimiento óptimo.

Refiriéndonos concretamente a los Presupuestos del Estado, el nuevo espacio definido para la actuación del Sector Público en la economía contemporánea se limita a través de las siguientes proposiciones:

1.^a Los impuestos y los gastos presupuestarios constituyen instrumentos poderosos para conseguir la estabilidad económica y deben emplearse activamente para tal propósito.

2.^a Las dimensiones del Presupuesto han de reflejar un cálculo racional de prioridades nacionales. Es falso decir que un Presupuesto es tanto mejor cuanto más reducido. Los recursos económicos deben repartirse entre el uso público y el privado de forma que la última unidad monetaria gastada en cada uno produzca idéntica utilidad social.

3.^a No existe ninguna necesidad ni constituye intrínsecamente una virtud el equilibrio presupuestario. Como tampoco la limitación de la Deuda pública. Dichas limitaciones pueden tener atractivo político,

pero, en sí mismas, son totalmente irrelevantes desde la perspectiva de los principios económicos de la política fiscal, y

4.^a Bajo las condiciones de pleno empleo, puede ser deseable económicamente que el Estado incremente el ahorro permitiendo superávits presupuestarios sustanciales. La canalización del ahorro del Estado hacia la inversión privada, coordinando una política monetaria de dinero barato con incentivos impositivos apropiados, puede aumentar la tasa de crecimiento económico.

A la vez, se estima indispensable el reestructurar radicalmente el régimen presupuestario, que en la generalidad de los países suele estar anticuado en todos sus aspectos. Es de esperar que la obligación político financiera de racionalizar los procesos puramente técnicos ejerza una presión útil y beneficiosa sobre un sistema de contabilidad en el que presupuesto, patrimonio y deuda coexisten ampliamente como procesos disociados. La importancia de esta racionalización se pone de relieve sólo con recordar que el Estado “gestiona”, como hemos dicho varias veces, del 30 al 40 por 100 de la renta nacional; ostenta una participación extraordinariamente elevada, que se puede cifrar en el 30 por 100, en la formación anual de patrimonio, en forma de inversiones netas, y aparece como el principal demandante en el mercado crediticio.

* * *

En Norteamérica se han realizado intentos para reunir en un plan presupuestario unitario el presupuesto de caja, el administrativo y el económico, que son los más importantes en la práctica. Se han formado así las técnicas conocidas por las siglas P.P.B.S., que corresponden a las palabras “planificación”, “programación”, “presupuesto” y “sistema”, que pueden traducirse como “sistema de presupuesto planificado por programas”, lo que a veces se designa con más brevedad como “presupuesto-programa”.

Estos procedimientos fueron aplicados por primera vez en 1961 por la Administración norteamericana, que iniciaba la elaboración de un nuevo Presupuesto de Defensa, que denominó “P.P.B.S.”. El buen éxito de esta técnica motivó su extensión al resto de la Administración Pública estadounidense, según una Orden dictada el 25 de agosto de 1965 por el entonces Presidente, Lyndon B. Johnson.

Sin detenernos en la descripción de este sistema, nos limitaremos a señalar que comprende seis fases: 1.^a, definición de objetivos; 2.^a, elaboración de programas; 3.^a, selección de programas; 4.^a, formación del presupuesto; 5.^a, ejecución del presupuesto y 6.^a, control del presupuesto.

Los hacendistas y economistas franceses han propuesto designar esta técnica con otras siglas, "R.C.B." ("Rationalisation des Choix Budgetaires"), lo que quizá tiene la virtud de expresar el propósito de racionalizar las decisiones públicas, es decir, la aplicación al sector público de los mismos principios de economía y eficacia que rigen la gestión de la empresa privada, con diversas técnicas de evaluación, como los análisis de costes y rendimientos y tantos otros.

Extendido el Presupuesto por Programas a distintos países, no se ha quedado atrás el nuestro. En 1971 el Director General de Tesoro y Presupuestos elaboró un estudio acerca de los condicionamientos de carácter general de la aplicación de la nueva técnica a nuestro país. Evidenciado que la implantación ha de efectuarse gradualmente y con la mayor prudencia, la presentación de los Presupuestos Generales para 1973 incluyó un Presupuesto por Programas para las inversiones públicas, coordinado con la Ley del Plan de Desarrollo. Por otra parte, el Ministerio de Agricultura, en colaboración con el de Hacienda, ha llevado a cabo una intensa labor en la preparación de una estructura de Programas, coordinando las acciones desarrolladas por las distintas dependencias del Departamento, las de algunos Organismos Autónomos y otros agentes (1).

(1) El carácter meramente informativo de esta disertación, cuyo único propósito es poner de relieve la creciente importancia del sector público dentro de la economía nacional, quita toda pretensión de rigor científico, y más aún de originalidad. Se han utilizado varios trabajos del valioso arsenal de la revista *Hacienda Pública Española*, publicada por el Instituto de Estudios Fiscales, especialmente, entre otros, el de Recktenwald, "La Ciencia de la Hacienda en la actualidad", inserto en el número 21.