

III - POLÍTICA LEGISLATIVA

LA NUEVA POLÍTICA ECONÓMICA O LA RESPONSABILIDAD EN LA FUNCIÓN DE ASESORÍA ECONÓMICA

Luiz Antonio Mattos Pimenta Araújo

Prof. Asistente Doctor de Legislación Tributaria de la
Facultad de Derecho de la Universidad de São Paulo;
Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid.

Resumo: Trata-se de um artigo cuja introdução aclara sua razão de ser e a primeira parte descreve o que é a nova economia e quais são as funções e responsabilidades do assessor econômico. A segunda parte contém a descrição dos princípios da nova economia, mostrando seu instrumental e analisando os resultados obtidos. As notas de rodapé' contém esclarecimentos sobre o texto do artigo ademais de explicações adicionais.

Resumen: Trátase de un artículo cuya introducción aclara las razones por las cuales ha sido escrito y en la primera parte del mismo se describe lo que es la nueva economía y cuales son las funciones y responsabilidades del asesor económico. La segunda parte contiene la enunciación de los principios de la nueva economía, enseñando su instrumental y analizando los resultados obtenidos. Las notas de pie de página contienen aclaramientos sobre el texto del artículo y explicaciones extras.

Unitermos: Economía; Responsabilidade (assessor econômico); Assessoria Econômica; Política Econômica.

Índice: Introducción. I. Las funciones y las responsabilidades del asesor económico. II. Los principios de la nueva economía.

Introducción

La publicación de este artículo no quiere decir que abogamos el retorno a la "policy mix" vigente en los Estados Unidos de América de los años sesenta pero, tratase de una invitación a la meditación de los principios que nortearon aquella victoriosa política económica. Fué John Kenneth Galbraith quien, en la "Era de la Incertidumbre" escribió que en economía más vale estar cierto que ser coherente. Esta frase, alejada del contexto en el cual ha sido dicha y teniéndola al pie de la letra, necesariamente conducirá a una distorsión del sentido que le ha dado su

conocido prolator, Premio Nobel de Economía, pues, solamente puede dejar de ser coherente quien es coherente.

En el Brasil de la Nueva República vimos el malogro de la política económica preconizada por cuantos han censurado veinte años de régimen militar. La búsqueda ávida del acierto económico en detrimento de la coherencia personal, de los principios económicos y de aquellos que rigen la función de asesoramiento económico, aliada al comprometedor silencio en la ocasión de la nefasta intervención de políticos preocupados mucho más con sus propios intereses que con los intereses de la Nación, ha hecho con que tales asesores, sin embargo de la incoherencia, perdieran un bien no evaluado económicamente pero, seguramente, computable en el éxito o fracaso de la política recomendada por los mismos: la credibilidad.

En este punto ubica la razón de la publicación de este artículo que invita a la meditación no solo de la función de asesoramiento económico y sobre las responsabilidades del ejercicio de semejante función, como también, sobre los principios de la formulación de una política económica y los problemas enfrentados para su aplicación práctica. Considerando la formulación de la política económica del nuevo gobierno brasileño que asumirá el mando en 15 de marzo de 1990, es interesante llamar la atención, entre los inúmeros puntos que merecen especial consideración, para algunos que nos tocan más de cerca: 1º - "todas las grandes soluciones son precedidas de una revolución en el diccionario", hecho no verdadero para nosotros los brasileños; 2º - el CAE es compuesto de asesores económicos que abandonan por cierto período sus actividades académicas, a ellas retornando tras el tiempo en el cual han puesto en práctica sus ideas económicas; 3º - el final del artículo, donde son analizadas las condicionantes políticas del seguimiento de una formulación económica, principalmente el último período, humilde reconocimiento de la falibilidad humana pero, esperanzado incentivo al consciente asesor económico.

I - Las funciones y las responsabilidades del asesor económico

Nueva economía, nueva política fiscal o aún política mixta, son expresiones empleadas para designar la política económica seguida por los Estados Unidos de 1961 a 1968. En aquel año, que marca la posesión de John Kennedy como presidente, la economía americana atravesaba un período de progreso caracterizado por un alto nivel de paro. Coincidiendo con esa situación, asume la presidencia del Consejo de asesores económicos (CAE) el profesor Walter W. Heller, de la Universidad de Minnesota, que tuvo entonces la oportunidad de poner en práctica sus ideas. La puesta en práctica de estas ideas ha implicado en una metodología propia y en una ingente labor que constituyen el tema del libro "Nuevas dimensiones de la economía política", publicado en 1966, el primer libro escrito por el profesor Heller desde el regreso a su cátedra en 1965. ⁽¹⁾

En el prefacio de la citada obra, su autor esclarece que "en el título de este libro usé el término economía política deliberadamente, pues las nuevas dimensiones que yo exploro en estas páginas se refieren más a los usos de la economía que a la sustancia. El hablar hoy día de una revolución intelectual y de

una nueva economía no se debe a descubrimientos sorprendentes de nuevas verdades económicas, sino al rápido y progresivo papel de la economía moderna en el pensamiento y la política nacional".⁽²⁾ Aprovechando las lecciones de Keynes, la americanización de Keynes por parte de Alvin Hansen, los trabajos de Simon Kuznets sobre la conceptualización de renta nacional y producto nacional bruto, la síntesis neoclásica de Paul Samuelson y las contribuciones de una nueva generación de economistas, se corporifica la nueva economía que, relegando definitivamente el dogma clásico del equilibrio presupuestario, busca, entre otros cauces, un alto nivel de empleo con desarrollo económico. Actuando sobre los ingresos y gastos públicos, pero sin prescindir de la política monetaria, y utilizando la correcta sincronización ("fine tuning"), o empleo enérgico de la política discrecional fiscal y monetaria hacia la finalidad de intentar compensar las fluctuaciones del nivel de actividad económica, se persigue la estabilización de ésta, con la consecución de los objetivos visados.

El "Kennedy round", con la "nueva frontera", ha traído un formidable equipo de profesores universitarios, entre los cuales una pléiade de economistas que ocuparon varios cargos importantes en la administración, dando lugar a lo que Heller llamó "era del economista" y que otros, en una expresión mordaz, llamaron "era de los tecnócratas". La concepción de un plan de acción económica es algo que no se madura de la noche a la mañana y su formulación teórica requiere una uniformidad de puntos de vista entre aquéllos que intervienen en su elaboración. Preparar el plan es función del economista, pero no le cabe la decisión de ponerlo en práctica, limitándose a asesorar, aconsejar a quien o a quienes deben decidir y, la mayoría de las veces, supervisar su ejecución. El mundo del análisis económico, de la presentación de las posibles alternativas y opción por una de ellas, constituye el cotidiano del economista en su función de asesor. De ahí resulta interesantísimo el relato de Heller, en el primer capítulo de su obra, sobre el consenso en la elaboración de la política económica, una exposición vivida de los problemas enfrentados para que la nueva economía fuese realidad, campo de parada obligatorio para cuantos deseen profundizarse en el estudio de la efectividad de la política fiscal.

El CAE, creado por la Ley del Empleo de 1946, consta de tres economistas, secundados por un equipo de auxiliares, y por supuesto no se constituye en el único órgano asistente de la Presidencia de los Estados Unidos. Como asesor presidencial, el economista ejerce determinadas funciones que Heller clasificó en cuatro puntos:

- 1º - análisis económico, interpretación y previsión;
- 2º - asesoramiento político;
- 3º - educación;
- 4º adaptación e interpretación.

Heller define la función de analizar, interpretar y prever como aquella consistente en poner a disposición del presidente los estudios económicos realizados. Instituyóse la costumbre (alrededor de 1962-1964) de poner a disposición del Congreso y del público en general, a través del Informe anual del CAE, una buena parte de los estudios preparados para la presidencia, acompañados de testimonios, informes y discursos. La función de dar asesoramiento político es la de presentar las alternativas posibles, optando fundamentadamente por una de ellas cuando demandado. Educar es la tercera función que el mencionado autor desarrollaría con cierto énfasis, pues fue la árdua tarea de aglutinación de fuerzas (llamemos la catequesis) que permitió la concretización de las líneas básicas de la nueva economía. No menos importante función, la mayoría de las veces desapercibida y normalmente englobada en las anteriores, propositadamente destacada para realzarla, es la de adaptar la interpretación de los complejos estudios surgidos, tornando asequibles sus conceptualizaciones y abstracciones hacia la consecución de determinadas metas político-sociales. La verdad es que "todas las grandes revoluciones van precedidas por una revolución en el diccionario" ⁽³⁾ y la nueva economía también ha contribuido con una peculiar innovación semántica.

Establecidas las funciones del asesor, es lógico que se pase a las normas en la responsabilidad que le cabe, lo que se hace a continuación. Aquí Heller, aunque con rápidos trazos, empieza a delinear los obstáculos que tuvieron que vencerse para poner en práctica la nueva economía, al mismo tiempo que enseña las preocupaciones humanitarias de la actuación de los miembros del CAE. El frío lenguaje de los números de los análisis o planes económicos no tiene como finalidad última el crecimiento del PNB, el aumento de la renta "per capita" o conseguir un alto grado de desarrollo, mas son tan solo medios para alcanzar objetivos sociales, como magistralmente indicados en el Informe anual de 1962: "Los objetivos de la nación son objetivos humanos, y... la economía es simplemente un instrumento para conseguir una vida mejor para todos los norteamericanos. El paro involuntario es un signo de pérdida económica, pero el pecado fundamental del paro es el de ser una afrenta a la dignidad humana". ⁽⁴⁾ Integridad profesional es requisito fundamental para el desempeño de la tarea asesora que tiene en Estados Unidos una gran característica: no ser puesto de carrera, pero puesto relleno con personas que temporalmente abandonan la vida académica para volver a ella después de cumplida su misión pública. Así, las normas en la responsabilidad asesora se dividen en tres puntos:

- 1º - elecciones de valores;
- 2º - abogacía;
- 3º mantenimiento de la objetividad y de la perspectiva.

Elecciones de valores constituyen la primera norma, pues el asesor además de realizar estudios económicos de la situación y presentar las posibles alternativas de solución del problema, debe optar por una de ellas cuando demandado, lo que implica en una elección valorada, que solamente tiene sentido cuando en

consonancia con los objetivos buscados. Abogacía es la norma de responsabilidad por la defensa de la política presidencial. En el ejercicio del cargo, hay una grande comprensión entre explicación y defensa de la política económica y el asesor que no esté de acuerdo con la misma debe dimitirse. Puede haber divergencias entre los puntos de vista del consejero y del presidente, siendo que de la habilidad del asesor resultará el convencimiento o no del presidente. Sin embargo, lo fundamental es que haya confianza en la medida adoptada para resolver determinada situación. Mantener la objetividad y la perspectiva es la última norma. La responsabilidad profesional del economista concurre hacia la objetividad de su misión asesora, reforzada por el ya aludido regreso a sus actividades académicas en el cese de su función pública. La perspectiva es la centralización en las metas buscadas y, además de la objetividad, ayuda al asesor tener modestia y reconocer "las limitaciones de sus instrumentos, el papel desempeñado por la suerte, el papel del sector privado y las restricciones impuestas por distintas realidades".⁽⁵⁾

La insistencia en el punto educación es renovada y detallada a través de lo que llamó educación económica del presidente, por el presidente, para el presidente. Una nueva manera de encarar la situación y combatir los problemas existentes debería ser aceptada no solamente por el presidente, sino también por el Congreso y el pueblo en general. Plantear la nueva economía, convencer al presidente, al Congreso y educar al pueblo, fueron las magnas tareas atacadas por el CAE.⁽⁶⁾ Convencer al presidente del poder de las nuevas ideas para que la nueva política se tornase la política de la presidencia y no del CAE, fue el primer paso. Sugerir una disminución impositiva cuando la economía progresaba con alto grado de paro y el déficit presupuestario crecía así como los gastos, fue algo cuya implantación se consiguió con no pocos esfuerzos. Problemas políticos como la crisis de Berlín (verano de 1961) que debería ser financiada por un incremento de impuestos, tuvieron que ser contorneados hasta que se logró convencer al presidente que, en septiembre de 1962, solicitó la reducción impositiva al Congreso. Sin embargo, esa reducción solamente fue efectuada en principios de 1964 y la economía americana respondió en la conformidad de los estudios que recomendaban la medida, progresando enormemente y acercándose al pleno empleo (cerca de 97%).

La tarea continuó con el presidente haciendo importantes pronunciamientos económicos con algunos discursos que marcaron época, cosa bastante distinta de la tradición hasta entonces imperante. Verdad que la receptividad de los presidentes Kennedy y Johnson ayudaron demasiado, al punto de Heller llamarlos "los primeros economistas modernos en la Presidencia norteamericana".⁽⁷⁾ Los asesores se dedicaron también a ayudar al presidente a hacer las cosas en que estaría en mala posición para llevar a cabo, encargándose del diálogo en profundidad, contribuyendo para la explicación, ante los comités del Congreso y al público ante los medios informativos, de los conceptos e implantación de la nueva economía, cuidando, aún, del ensayo de nuevas ideas como los indicadores salarios-precios.

Antes de pasar a la enunciación de la promesa de la política económica moderna, Heller aclara algo del funcionamiento de la máquina asesora. El CAE es un órgano asesor de la presidencia, único de su estilo en el mundo, no está sujeto al control o a prestar cuentas al Congreso, siendo suspendido desde arriba (al contrario de la estructura de los ministerios). Otros órganos como por ejemplo el

Tesoro, la Oficina del Presupuesto, Comercio, etc. ejercen funciones de asesoría, siendo importante el problema del acceso de los asesores al presidente y, como ya dicho, que las opiniones económicas sean de la presidencia, no del CAE. Cumple al presidente hacer que todas las decisiones económicas pasen siempre por vía del CAE, de ahí la importancia del mantenimiento de relaciones constructivas con otras oficinas económicas del gobierno, cosa que Heller procuró asegurar.

II - Los principios de la nueva economía

Después de exponer los problemas para la puesta en práctica de las ideas de la nueva economía, natural pasar a la enunciación de su instrumental y al análisis de los resultados obtenidos. Así, Heller subraya que "... la promesa de la política económica moderna, en una democracia, radica en su capacidad de servir nuestros últimos objetivos sociales, en un contexto de igualdad", promesa esta que solamente será realidad si: "1 - el Gobierno cumple con su responsabilidad, según la Ley del Empleo de 1946, de crear y mantener las condiciones de una floreciente economía de pleno empleo; 2 - si emplea los medios que reconcilien el comportamiento racional del Gobierno en materias económicas con decisiones descentralizadas y libertad de elección económica; 3 - si pone los productos de la prosperidad y del crecimiento al servicio de unos usos que desarrollen las aspiraciones de una sociedad democrática, no sólo para el mejoramiento material, sino para una elevación de la calidad de vida y una creciente igualdad de oportunidades" ⁽⁸⁾.

Cúales son, pues, los objetivos económicos inmediatos visados por la nueva economía? Son cuatro, a saber:

- 1º - pleno empleo;
- 2º - crecimiento económico rápido;
- 3º - estabilidad de precios;
- 4º - equilibrio de la balanza de pagos.

Estos son objetivos medios porque, por detrás de cada uno de ellos, está una determinada finalidad social que es la meta deseada. La tasa de paro en 1961 estaba cerca del 7% y estudios realizados llevaron a la conclusión que establecer una meta de paro de 4% era algo factible, pudiendo y debiendo ser reducido más tarde. Del mismo modo, estimábase el crecimiento para 3,5% en aquella época.

Una política de estabilización por el especial empleo de instrumentos fiscales, fue la prescripción indicada bajo la forma de una nueva semántica. Esta política de estabilización cuenta con las siguientes armas: presupuesto, sistema impositivo, control de la oferta monetaria y del crédito. Su mira es el producto nacional bruto potencial de pleno empleo (PNB potencial), calibrada a través de cuatro puntos fundamentales:

- 1º - reducción de la diferencia entre el crecimiento real y el potencial;
- 2º la rémora fiscal;
- 3º - dividendos fiscales;
- 4º - superávit de pleno empleo.

Antes, pues, de explicarse los calibradores, es conveniente enseñar la mira, una importante pieza del nuevo arsenal semántico. El PNB potencial, que desplazó el tradicional dogma del equilibrio presupuestario, es el equilibrio de la economía en el pleno empleo. Cuidase, entonces, de potenciar la productividad hacia la estabilización económica en ese punto. Lo importante es el pleno empleo en una economía estable, donde cada ciudadano que busque trabajo encuentre puesto al nivel del salario vigente. ⁽⁹⁾ El miramiento de las metas u objetivos a través de esta mira, debidamente calibrada, permite acertar siempre, desde que se utilice el arma adecuada.

Explicando, ahora, los calibradores se tiene que reducción de la diferencia entre el crecimiento real y el potencial es la consecuencia de la labor en hacer aumentar el efectivo y actual crecimiento de la economía (PNB) hacia aquel punto en que puede llegar con pleno empleo y estabilidad de precios (PNB potencial). Esta se tornó la principal preocupación política y amplio quión de acción.

Rémora fiscal es el efecto de freno sobre la economía, operado por la flexibilidad del sistema fiscal que hace aumentar (automáticamente) la recaudación en la medida del crecimiento de la producción. Este efecto constituye una navaja de dos filos: por un lado frena una recesión, disminuyendo su ritmo, y por otro lado también frena un desarrollo, arrefeciendo su ímpetu. Esa rémora fiscal ("fiscal drag") actuando sobre la economía en un dado momento de expansión, puede venir a trabarla, haciéndola mermar. Para corregir ese efecto o minimizarlo se utilizó el vitalizante que viene a seguir.

Dividendos fiscales son resultantes del acréscimo de la recaudación por aumento del PNB y constituyen el estímulo contrarrestador de la rémora fiscal, los vitalizadores de la expansión hacia el punto de pleno empleo con precios estables. Los dividendos pueden venir por tres vías principales y bajo distintas formas:

- 1 - vía gasto público;
- 2 - vía impuestos (deducción, exención, crédito del impuesto, etc);
- 3 - vía transferencias de gobiernos provinciales y municipales.

El gran problema es dosificar los dividendos fiscales ⁽¹⁰⁾ en la conformidad de la situación.

Superávit de pleno empleo es "el superávit del presupuesto federal, sobre la base de cuentas de renta nacional, que se produciría por un presupuesto dado si la economía estuviera operando a pleno empleo con precios estables durante todo el ejercicio fiscal". ⁽¹¹⁾ Heller afirma que el dato de 3.800 millones de dólares de déficit presupuestario real del ejercicio americano de 1961, no pasa de un simple informe

poco aclarador del impacto económico del presupuesto, donde la necesidad de yuxtaponer con el presupuesto potencial de 96% de empleo, comparar con el presupuesto real del año anterior (1960) para, entonces, aquilatarse la carga soportada por la economía para volver al pleno empleo y cuanto fue suprimido por una acción fiscal consciente. Es, pues, clara la importancia analítica atribuida a este concepto.

Los objetivos de la nueva economía son metas dinámicas que, una vez alcanzadas o casi alcanzadas, hacen desviar la política para la consecución de otros cauces del bien estar de la comunidad. Así, la visión de ellas proporcionada por la mira exige calibración para mejor mirarlas y arma apropiada para atingirlas. Eso significa usar el arma indicada, cambiándola cuando necesario, pero sin perder el objetivo de vista. La nueva semántica llama a eso discrecionalidad. Ésta constituye, juntamente con la política fiscal, trazo marcante de la nueva economía. En un famoso debate con el profesor Milton Friedman, abordando el plan fiscal, Heller subrayaba que el problema que cuenta no es la política fiscal, pero "... lo que importa es el grado en que este tipo de política es necesario y el punto hasta donde se puede basar para cambios discrecionales en materia fiscal y presupuestaria, a fin de sostener un crecimiento económico equilibrado dentro de una economía dinámica; la correlación estrecha entre política fiscal enérgica y fuerte expansión - que tiene por finalidad poner nuestra economía en la inmediata vecindad del pleno empleo - es de origen fortuita o causal?" ⁽¹²⁾ preguntaba el profesor, en tono confirmatorio del dicho anteriormente, para aclarar en seguida que, hasta aquel momento, no se disponía de la menor análisis, ni de la menor prueba para responder de modo incisivo a la cuestión. Bien más adelante, siguiendo su explicación y, contestando una de las principales acusaciones de Friedman a la política discrecional (fragilidad de las previsiones económicas de orientación política), aseveraba: "Mi punto de vista difiere totalmente del suyo (Friedman) en el sentido de que no veo como podríamos practicar un conjunto de políticas económicas orientadoras - sean públicas o privadas - sin la ayuda de las previsiones. Si nos cabe realizar la previsión más razonable posible del porvenir, debemos tornarla tan viva y maleable cuanto posible, a fin de poder ajustarla a las presiones y a los hechos imprevisibles". ⁽¹³⁾

Observando el espectacular desarrollo de la economía americana de 1961 hasta 1965, resultaría un equívoco, al juzgar la aplicación de la nueva economía, considerarla como consecuencia de la reducción impositiva de 1964. Aunque ella parezca como un divisor de aguas, el fin de una época y nacimiento de otra en el decir de Heller, la verdad es que, para impulsar una economía que estaba bajo el signo de una recesión, disminuir el número de parados y mantener estables los precios, había que contar con una serie de medidas. Así, se trató de incentivar la inversión mediante una reducción de impuestos para la renovación de la maquinaria e instalaciones; bajar los tipos de interés a largo plazo, para permitir el reequipo, e incrementar los tipos a corto plazo, para conseguir ese traspaso y evitar la salida de capitales para otros países; invertir en educación, mejorar el nivel de la mano de obra y probar la experiencia de los indicadores salarios-precios, de enorme fuerza educativa ⁽¹⁴⁾; desarrollar las regiones atrasadas, fomentar la investigación científica y la tecnología civil, fueron medidas de política pública que, entre otras,

acompañaron las ya relatadas. Por lo tanto, fue el conjunto de estas medidas a las cuales se acreció la reducción impositiva y la eficaz colaboración del sector privado que permitieron a la economía despegar de la retracción, creciendo ininterrumpidamente durante cinco años.

Sin embargo, a fines de 1965, inicio de 1966, la escalada de la guerra del Vietnam contribuyó demasiado para un recalentamiento de la economía, poniendo a prueba la capacidad de la nueva economía en mantener la estabilidad. Una gran expansión por encima de la oferta presionaba la situación cuando la armonía fue rota por el Sistema de la Reserva Federal, que acarreó la elevación del tipo de interés por alzar la tasa de descuento. De acuerdo con la política seguida hasta entonces, se debería incrementar los impuestos para atenuar la demanda, mas como tal medida dependía de un Congreso no propenso a aprobarla, se optó por una reducción de los gastos gubernamentales e institución de una sobretasa, pasibles de más fácil obtención. Buscando dotar la política fiscal de efectivo poder operativo en situaciones de corto plazo, se sugirió mayor flexibilidad, rapidez y selectividad, en otras palabras, una mayor discrecionalidad en detrimento de los ajustes automáticos. (15) Discurriendo sobre esas sugerencias, Heller deja patente la preferencia por la política fiscal (y el papel desempeñado por la política monetaria) y la discrecionalidad cuando aclara que: "La flexibilidad de la programación implica en una disposición a dirigir los tipos impositivos y de interés hacia arriba cuando existen presiones inflacionarias, y hacia abajo cuando la demanda decrece. Requiere cambios en las medidas monetarias y fiscales, generales y selectivas, en respuesta a cambios en la estructura de nuestro problema económico. Requiere asimismo rapidez. Las necesidades interconectadas de flexibilidad y rapidez sitúan a menudo la política monetaria en la primera línea de defensa. Los hábitos mentales, los procedimientos habituales, las elecciones limitadas y el acuerdo general sobre la forma de actuar tan pronto su dirección esté determinada, todo ello da a la política monetaria una ventaja decidida sobre la política fiscal en rapidez y acción. Para reducir el vacío se requiere el cambio de nuestra forma de pensar en la práctica fiscal, especialmente en la imposición" y "... aunque los cambios en los tipos impositivos no pudieran ser tan rápidos como los cambios en los tipos de descuento o en las obligaciones de reserva, los efectos directos y rápidos de los cambios de los tipos impositivos sobre el flujo de la renta, comparados con los efectos más lentos de los cambios monetarios a través de los tipos de interés y los cambios en los activos, harían que la política fiscal fuera mucho más efectiva". (16)

Infelizmente, desencuentros entre la Reserva Federal y el Gobierno, vacilaciones, compromisos políticos, elecciones para el Congreso y hechos imprevisibles hecharon un rude golpe en las decisiones económicas tomadas entre 1966 y 1968, comprometiendo la brillante hoja de resultados de la nueva economía. (17)

Sin embargo, Heller no olvida que, "... el crecimiento económico no es todo. En la vida económica hay más que bienes y servicios, y la vida es algo más que actividad económica. Justicia, libertad, valor, descanso y sabiduría no se cuentan en el producto nacional no porque no sean partes importantes de la vida, sino porque no pueden ser medidos; los mercados de la justicia y el valor son demasiado sutiles para figurar en las cuotas de precios", donde... "los primeros beneficios de los

estragos del proceso de crecimiento deberían servir para reparar los estragos del procesos de crecimiento".⁽¹⁸⁾ Hay, por lo tanto, que dar un sentido humano al crecimiento de la economía y de ahí la importancia de los gastos gubernamentales en el desarrollo de recursos humanos, educación básica, investigación, construcción y operatividad pública. Se comprende así porque la nueva economía prescribe un incremento impositivo (más eficaz para una estabilización a corto plazo) y no un corte en el programa de gastos, recomendación que, como dicho, no pudo ser seguida por razones políticas. Lo que la reducción de impuestos había proporcionado en 1964, lo haría entonces el incremento, pero una serie de factores coincidieron hacia la prescripción de la reducción y, por suerte (expresión del propio Heller), persistían cuando la misma se tornó efectiva. Ese es un punto importante para ser considerado en toda oportunidad futura en que se piense en posible reducción impositiva, así como lo es el estudio de la situación para proponerse o no un incremento.⁽¹⁹⁾

Si se puede resumir la nueva economía en una única palabra, la más apropiada es: acción. El trazo marcante de su dinámica orientación es el empleo primordial de la política fiscal, con carácter discrecional, acompañada de una peculiar semántica que enseña el instrumental operativo. Sin embargo, nada mejor que una frase de Heller para expresar el nuevo ideal: "la política misma debe ser confeccionada de forma humilde e incierta, a la luz de un conocimiento imperfecto..., pues las decisiones políticas no pueden aguardar hasta que el conocimiento sea perfecto".⁽²⁰⁾

Notas

1. Por tanto, Walter Heller ha sido presidente del CAE durante los casi 3 años de la administración Kennedy y el primer año de la administración Johnson.

2. Walter W. Heller, *Nuevas dimensiones de la economía política*, Barcelona, Labor, 1968, p.11.

3. Ibidem, p.28, citación de Irving Babbitt cogida en Norton E. Long, *The polity*, Chicago, Rand McNally, 1962, p.104. Morris West, el autor del "Abogado del diablo", en "Las sandalias del pescador", pone en la boca de uno de sus personajes una frase, según la cual, todas las grandes revoluciones, al principio, no pasaban de palabras. San Juan, en su evangelio dice claramente que "En el principio era la Palabra, la Palabra estaba con Dios y la Palabra era Dios" (Juan 1:1). Albert Einstein, en una conferencia sobre su teoría de la relatividad, poco tiempo después de haberla formulado, empieza por las transcritas palabras del evangelio de San Juan, justificando la falta de citaciones en el artículo de lanzamiento de su famosa teoría.

4. Ibidem, p.29, citación cogida de *The annual report of the Council of Economics Advisers*, Washington, D.C., GPO, 1962, p.37.

5. Ibidem, p.33.

6. Heller cuenta que, en el inicio de la Administración Kennedy, fue llamado por el presidente que le instó usar la Casa Blanca como un púlpito para la educación pública en economía. En general, la educación es un grave problema en Ibero-América, donde la continuidad administrativa no es tradicional. Un plan económico preparado por un gobierno con gasto de tiempo y dinero, no pocas veces es abandonado por el gobierno sucesor que lo considera como algo que no le concierne, tratando de hacer su propio plan, con increíble despilfarro de tiempo y dinero. La falta de planeamiento a largo plazo, su incumplimiento cuando existente, inestabilidad política y serios problemas estructurales, son algunas de las trabas que retrasan el desarrollo económico de grande parte del Nuevo Mundo.

7. Walter W. Heller, *Nuevas dimensiones de la economía política*. Barcelona, Labor, 1968, p. 42.

8. Ibidem, p.59.

9. Aunque parezca simple, es bastante complicado el cálculo del PNB potencial que ha proporcionado a la nueva economía una visión totalmente distinta de la impartida por la llamada "hacienda compensatoria", de actuación provisorio y transitoria, vigente en las décadas de 40-50. La nueva visión implica en una discrecionalidad que será vista un poco más adelante.

10. Interesante es notar la precisión de la nueva semántica de este término. Jurídicamente, dividendo corresponde al derecho del accionista en participar de las ganancias de la sociedad anónima. Aprovechando esta conceptualización, la nueva economía la traspone para su propio campo y, como que por ficción, llama de dividendos fiscales al acréscimo de la recaudación resultante del aumento del PNB, el cual es necesario devolver a la economía para permitir el alcance del pleno empleo. Resulta feliz la elección del término, pues dividendo abarca rectamente cualquiera de las tres vías por las cuales se puede hacer la devolución, cosa que, por ejemplo, no haría el término "incentivo fiscal", conceptualizado por el derecho financiero.

11. Michael E. Levy, El concepto de superávit presupuestario potencial de pleno empleo, en *Información comercial española*, 1969, n.425, p.87-92.

12. Milton Friedman et Walter W. Heller, *Politique monétaire ou politique fiscale*, Paris, Maison Mame, 1969, p.14-15. Cumple notar que el debate ocurrió en 1968, cuando los promovedores de la nueva economía ya estaban para salir del CAE.

13. Ibidem, p.56-57.

14. "Según los indicadores, los incrementos medios del tipo de salarios no mayores que los incrementos medios de la productividad... se han considerado no inflacionarios. Para mantener la estabilidad global de los precios, las reducciones de precios industriales con unos aumentos de la productividad por encima del promedio deberían contrarrestar los incrementos de precios donde los aumentos de la productividad están por debajo del promedio". Walter W. Heller, *Nuevas dimensiones de la economía política*, Barcelona, Labor, 1968, p.47.

15. En estas circunstancias, aparecieron planes para conceder al presidente poderes para incrementar impuestos o instituir sobretasas, "ad referendum" del Congreso, intentos esos para lograr una pronta efectividad de la política fiscal a corto plazo. Este aspecto de efectividad a corto plazo, ha merecido la atención de la OCDE en su estudio sobre la política fiscal.

16. Walter W. Heller, *Nuevas dimensiones de la economía política*, Barcelona, Labor, 1968, p.91-93.

17. Noticias de periódicos y el escándalo de los "papeles del Pentágono" echaron un poco más de luz sobre la escalada en Vietnam, pareciendo que los asesores económicos del Presidente Johnson no estaban a la par de los compromisos asumidos y los enormes gastos implicados, lo que ayuda a la comprensión de parte de los inexplicables desencuentros habidos. Se tiene la impresión que, además de la armonía, el intento de Heller de hacer con que todas las decisiones económicas pasasen por la vía del CAE, hubiera sido roto por cuestiones políticas.

18. Walter W. Heller, *Nuevas dimensiones de la economía política*, Barcelona, Labor, 1968, p.97-100.

19. La nueva economía, al formular una orientación dinámica de la política económica, planteó problemas para la estructura federal americana que fueron abordados por Heller en el último capítulo de su libro, bajo el título de "Refuerzo de la base fiscal de nuestro federalismo". Hablando de la importancia operativa de los estados y municipios como coayudantes de la consecución de los objetivos nacionales, aclara que "el federalismo creador requiere diversidad, disenso e innovación. Además, esto no puede simplemente bajar de lo alto. Tiene que venir de abajo. Si esto no ocurre, el Gobierno Central se hará más fuerte en autoridad y débil en ideas. De forma clara, según el federalismo creador del presidente Johnson, los gobiernos estatales y locales no son las únicas fuentes de talento creador. El proceso creador puede también encontrarse en las universidades, en las fundaciones filantrópicas, en los consejos de los programas para combatir la pobreza, en hospitales, etc. Pero los estados y los municipios son aún la parte más esencial de un mecanismo para suministrar ideas hacia arriba y recibirlas de retorno con el dinero asignado" (Ibidem, p.110).

Hay un sistema de subsidios federales a los estados y municipios que desarrollan actividades de interés nacional, que implican en el cumplimiento de unas condiciones, pero además de estos subsidios, Heller sugiere un plan de participación de los estados en los ingresos federales, más específicamente en el impuesto sobre la renta individual, con base distributiva por habitante. Resulta interesante que la proposición se refiere a participación en un determinado porcentaje (1 o 2%) de la base imponible del impuesto sobre la renta individual y no sobre el total recaudado. Se crearía un fondo en el que se depositaría el total recaudado y se haría la distribución proporcionadamente a la población de cada estado. La única restricción sería prohibir el producto de la participación en programas que cuentan con financiación por fondo especial, obligándose, no obstante, los estados a ajustarse a las prácticas usuales de auditoría, contabilidad y declaración de fondos públicos. La distribución sería automática, independiente de superávit o déficit presupuestario.

Brasil es un ejemplo de país federativo que aplicó tales ideas. En 1965, una enmienda constitucional cambió el sistema tributario entonces vigente, concentrando el poder impositivo en el gobierno federal que pasó a ser el centro rector de un gran plan de desarrollo. Los estados y municipios, de los cinco o seis impuestos que tenían anteriormente, quedaron reducidos a dos impuestos cada uno, pero fueron compensados de esa merma tributaria por la participación en la recaudación de ciertos impuestos federales. Existían ya en la Constitución de 1946 normas prescribiendo la participación de ellos en la recaudación de impuestos federales mas, debido a la falta de reglamentación, estos dispositivos quedaron letra muerta, salvedad hecha a raras excepciones. Buscando corregir omisiones de la legislación revocada, se creó un sistema automático de participación y distribución con base en la población, sistema adoptado y perfeccionado por la Constitución de 1967 y la Enmienda Constitucional nº 1, de 1969, mantenido en la actual Constitución de 05 de Octubre de 1988. Es el llamado "fondo de participación", del cual hay uno para los estados y otro para los municipios, alimentados por un total de 47% de la recaudación de los impuestos sobre la renta (tanto individual como de sociedades) y de productos industrializados (consumo) que la Unión destina a razón de 21,5% para el fondo de participación de los estados y 22,5% para el fondo de participación de los municipios y 3% para inversión en programas de financiación especiales a las regiones norte, noreste y centro. El Tribunal de Cuentas de la Unión fiscaliza la distribución y cuida de la prestación de cuentas de la aplicación de las cuotas que, infelizmente, tuvieron que vincularse al cumplimiento de ciertas condiciones o, más exactamente, aplicadas en consonancia de las directrices y prioridades establecidas por la Unión, por despilfarro de parte de alcaldes de muchos ayuntamientos.

Hay más artículos disponiendo sobre la participación de los estados y municipios en la recaudación de otros impuestos federales, pero la gran innovación de los "fondos" ha sido su desdoblamiento y automaticidad de la participación, sin embargo de la imposición de condiciones para aplicación de las cuotas. Es considerable la importancia de los "fondos" para los estados y municipios pequeños, de bajos ingresos tributarios. El sistema es perfeccionado continuamente y existe un fondo de participación de los municipios en la recaudación del principal impuesto de sus estados.

20. Walter W. Heller, *Nuevas dimensiones de la economía política*, Barcelona, Labor, 1968, p.33.

São Paulo, diciembre de 1989.