

336.34
E 1460
1966
F. 7745.
Ej. 11

U 42

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

CONSIDERACIONES SOBRE EL EMPRESTITO FORZOSO

T E S I S D O C T O R A L

Presentada por

ROLANDO CALDERON RAMOS

En el Acto Público de su Doctoramiento

1 9 6 6



I N D I C E

CAPITULO I

LA DEUDA PUBLICA

	<u>Pág.No.</u>
1).- Clasificación de los Ingresos Públicos.....	1
2).- La Deuda Pública.....	6
3).- Naturaleza de la Deuda Pública.....	9
4).- La Deuda Pública como Contrato.....	9
5).- La Deuda Pública como Contrato Administrativo...	11
6).- La Conversión de la Deuda.....	12
7).- La Consolidación de la Deuda.....	13
8).- Ubicación de la Deuda Pública entre los Ingre- sos Públicos.....	14

CAPITULO II

CONCEPTO Y ESPECIES DE EMPRESTITO FORZOSO

1).- Clasificación de la Deuda Pública.....	15
2).- Concepto del Empréstito Forzoso.....	15
3).- Los Empréstitos Voluntarios.....	16
4).- Clasificación del Empréstito Forzoso.....	16
5).- La Emisión de Papel Moneda de Curso Forzoso....	19

CAPITULO III

EL EMPRESTITO FORZOSO EN EL TIEMPO

1).- Consideraciones Generales.....	21
2).- El Empréstito Forzoso Hasta el Siglo XVIII.....	22
3).- El Empréstito Forzoso Desde el Siglo XVIII.....	23

CAPITULO IV

LA NATURALEZA DEL EMPRESTITO FORZOSO

	<u>Pág.No.</u>
1).- Diversas Teorías	28
2).- El Empréstito Forzoso Considerado como Contrato Coactivo	29
3).- El Empréstito Considerado como una Requisición de Dinero	34
4).- El Empréstito Forzoso Considerado como un Tribu to o Exacción Restituible	37

CAPITULO V

EL EMPRESTITO FORZOSO Y EL DESARROLLO ECONOMICO

1).- Efectos Económicos del Empréstito Forzoso	39
2).- El Impacto Monetario	44
3).- La Generación del Ahorro	66
4).- La Justificación de la Empresa Estatal	71
5).- El Financiamiento de la Empresa Estatal	75

CAPITULO VI

FACTIBILIDAD DEL EMPRESTITO FORZOSO EN EL DESARROLLO ECONOMICO DE EL SALVADOR.

1).- El Empréstito Forzoso ante la Legislación Salvadoreña	79
2).- El Salvador ante el Mercado Común Centroamericana- no	81
3).- La Inversión Privada y la Inversión Pública en El Salvador	84
4).- La Inversión Total Autónoma y las Necesidades del Desarrollo	87
5).- El Financiamiento con Deuda Externa	90
6).- Posibilidades de Financiamiento con Empréstito Forzoso	91

CAPITULO VII

C O N C L U S I O N E S .

.....	92
-------	----

CAPITULO I

LA DEUDA PUBLICA

1).- Clasificación de los Ingresos Públicos.

La Clasificación de los Ingresos Públicos se ha enfocado desde diversos puntos de vista. Sin embargo, cualquiera que sea la clasificación casi siempre permanecen zonas grises entre una y otra división.

Generalmente se acepta la división en Ingresos Originarios e Ingresos Derivados; esta clasificación se fundamenta en el origen del ingreso y considera Originarios o de Derecho Privado a aquellos que el Estado obtiene de sus bienes propios como los obtendría cualquier particular. Los Ingresos Derivados, por el contrario, son aquellos que el Estado percibe del patrimonio de los particulares mediante el uso de su poder soberano, por lo cual también reciben el nombre de Ingresos de Derecho Público.

Debemos hacer notar que generalmente el Estado no posee bienes de los cuales obtenga los Ingresos Originarios, ya que por las dificultades de la administración prefieren deshacerse de ese tipo de bienes enajenándolos a los particulares.

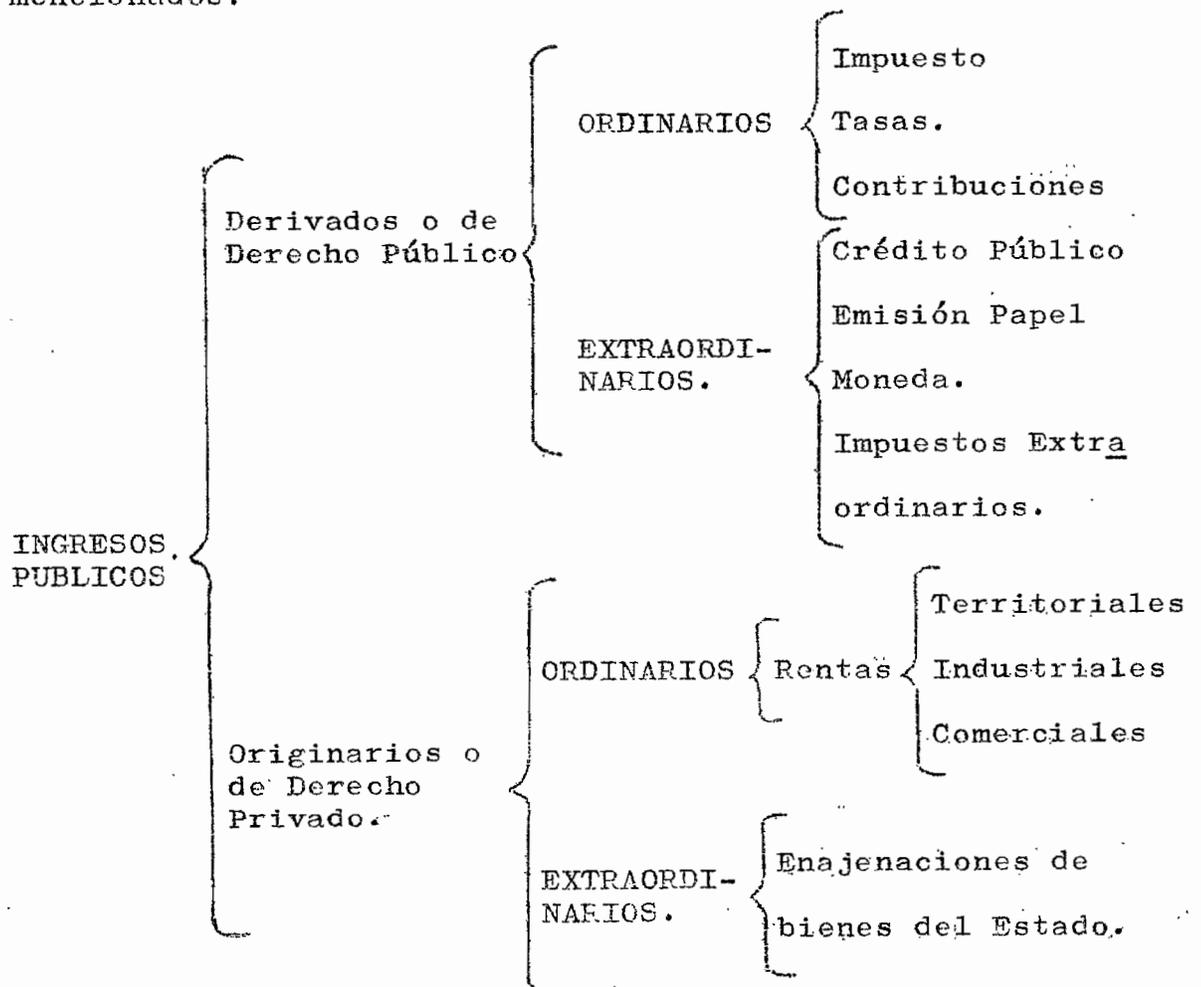
También suelen dividirse los Ingresos Públicos en Ordinarios y Extraordinarios, esta clasificación se hace tomando en consideración los aspectos financiero, económico y legal.

Desde el primer punto de vista, es decir el financiero, son Ordinarios los ingresos que se perciben periódicamente en cada ejercicio fiscal; los Extraordinarios por el contrario carecen del elemento de la periodicidad y sólo se perciben ocasionalmente, en forma esporádica, para la satisfacción de una necesidad igualmente extraordinaria.

Tomando muy en cuenta el criterio anterior (periodicidad del ingreso), se clasifican desde el punto de vista económico como Ordinarios y Extraordinarios, siendo los primeros los que se perciben de la renta de los particulares, o que constituyen la renta producida por los bienes propios del Estado (la renta es periódica) y se consideran Extraordinarios los que vienen del capital estatal, del de los particulares o del Crédito Público.

Desde el punto de vista legal podemos decir que los Ingresos Ordinarios se perciben en virtud de leyes de carácter permanente; y los Extraordinarios en base a leyes específicas adecuadas a la necesidad extraordinaria que se pretende satisfacer.

Para mayor claridad elaboramos un cuadro de los Ingresos Públicos, tratando de coordinar los criterios mencionados:



Relacionado los Ingresos Públicos daremos el concepto de algunos de ellos.

EL IMPUESTO.

Para Eheberg los impuestos son "prestaciones, por lo regular en dinero al Estado y demás entidades de Derecho Público, que las mismas reclaman, en virtud de su poder coactivo, en forma y cuantía determinadas unilateralmente y sin contraprestación especial con el fin de satisfacer las necesidades colectivas". (1)

Nitti dice: "el impuesto es una cuota, parte de su riqueza que los ciudadanos dan obligatoriamente al Estado y a los entes locales de Derecho Administrativo para ponerlos en condiciones de proveer a la satisfacción de las necesidades colectivas. Su carácter es coactivo, y su producto se destina a la realización de servicios de utilidad general y de naturaleza indivisible". (2)

Gastón Jeze establece las características del impuesto en la forma siguiente:

1)- Una prestación de Valores Pecunarios, normalmente una suma de dinero y no servicios personales.

2)- La prestación del individuo no es seguida por una contraprestación del Estado.

3)- El constreñimiento jurídico. El impuesto es esencialmente un pago forzado.

4)- Se establece según reglas fijas.

5)- Se destina a gastos de interés general.

6)- Es debido exclusivamente por el hecho de que los individuos forman parte de una comunidad política organizada. (3)

(1), (2), (3) Fuente: Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Ernesto Flores Závala.

Gabriel Franco nos dice que: "el impuesto es una categoría histórica que ha pasado por grandes transformaciones hasta cristalizar en su forma actual. En sus comienzos fue más bien una prestación graciosa hecha por los súbditos al Señor. Luego se transforma en servicio o súplica de los Reyes al pueblo para que ayuden a cubrir las cargas públicas. En una época posterior del desarrollo histórico se convierte en una obligación que se reafirma con todas las modalidades de una prestación obligatoria".

"Es inútil por consiguiente pretender fijar sus caracteres con independencia de las circunstancias del lugar y del tiempo. Las condiciones económicas actuales, las transformaciones del Estado y el ordenamiento jurídico, determinan su fisonomía": "Mas el hecho de que el impuesto sea una categoría interna no es óbice para que responda a ciertas condiciones y obedezca a determinadas normas, que regulan su existencia y presiden sus transformaciones". (4)

Modernamente los Ingresos Públicos, para el caso los impuestos, ya no tienen exclusivamente finalidades de carácter fiscal; y suelen tener otras especialmente de carácter económico, utilizándose para estimular la producción, exportaciones o importaciones, así como para restringir estas últimas. A este tipo de finalidades se les denomina Extrafiscales y tienen una importancia máxima dentro del desarrollo económico.

LAS TASAS.

Matus Benavente las define como: "la prestación

(4) Principios de Hacienda Pública. Gabriel Franco.

pecuniaria que el Estado exige a quien hace uso actual de ciertos servicios públicos".

Generalmente los servicios que proporciona el Estado son gratuitos por ejemplo: salud, instrucción pública, etc.; y el Estado se abstiene de la prestación de otros servicios que como el de transporte generalmente son rentables para la empresa privada; sin embargo, ocurre algunas veces que el Estado se reserva la prestación de determinados servicios como el de Telégrafos y Correos; Servicio de Agua Potable, etc., que, por su naturaleza especial, no considera conveniente dejar en manos de los particulares por ser esenciales para la comunidad; percibiendo de quien hace uso de tales servicios el pago respectivo que constituye una tasa. Las tasas generalmente son equivalentes al costo individual de la prestación del servicio, y en ningún caso se supone que el Estado lucre con su prestación.

LAS CONTRIBUCIONES

El término contribución se presta a equívocos porque tradicionalmente se le ha llamado contribución en forma genérica a los tributos o exacciones. Entendido como una variedad específica de tributo dicho término, según Einaudi: "existe la contribución cuando los hombres atienden, en primer término, a satisfacer una necesidad común a todos e indivisible, como la construcción de una carretera ordinaria, pero en segundo término satisfacen también una necesidad particular, individualizable y divisible entre quienes por medio de la carretera pública obtienen fácil acceso a su casa o a su finca. Estos últimos vienen llamados a pagar una contribución a ese gasto, que es, sobre todo, de utilidad común. Tal contribución es o-

bligatoria, porque de otra suerte, el particular aguardaría a que la carretera fuese construída en interés común para disfrutarla como acceso a su finca, sin pago alguno".

(5)

Los beneficios mencionados son susceptibles de valuarse en relación con el beneficio recibido y con el costo de la obra, tarea estrictamente técnica que deberá encomendarse a organismos especializados.

2).- La Deuda Pública.-

La Deuda Pública tiene como fundamento la capacidad del Estado para contraer deudas, a esta capacidad del Estado para contraer deudas se le denomina Crédito Público. El Crédito Público puede ser Interno y Externo; es decir, el primero con relación a la confianza de que goza el Estado ante su elemento humano y el segundo a la confianza de que goza en el ámbito internacional. Consecuentemente la Deuda Pública puede ser también interna o externa.

El Estado puede hacer uso indistintamente de su crédito interno o externo, y su decisión al respecto será determinada por las circunstancias particulares porque atraviese su economía y por la conveniencia de los intereses estatales.

Podría ocurrir que la cantidad necesaria que se pretende obtener mediante el empréstito sea demasiado elevada para los inversionistas internos, y entonces se ocurrirá a las fuentes del exterior. Las condiciones generales del empréstito podrían ser más ventajosas en el exterior, contratadas con algún organismo internacional.

El Estado recurre a los empréstitos generalmente porque la necesidad o el gasto que se pretende cubrir con su producto alcanza cantidades más o menos elevadas, que

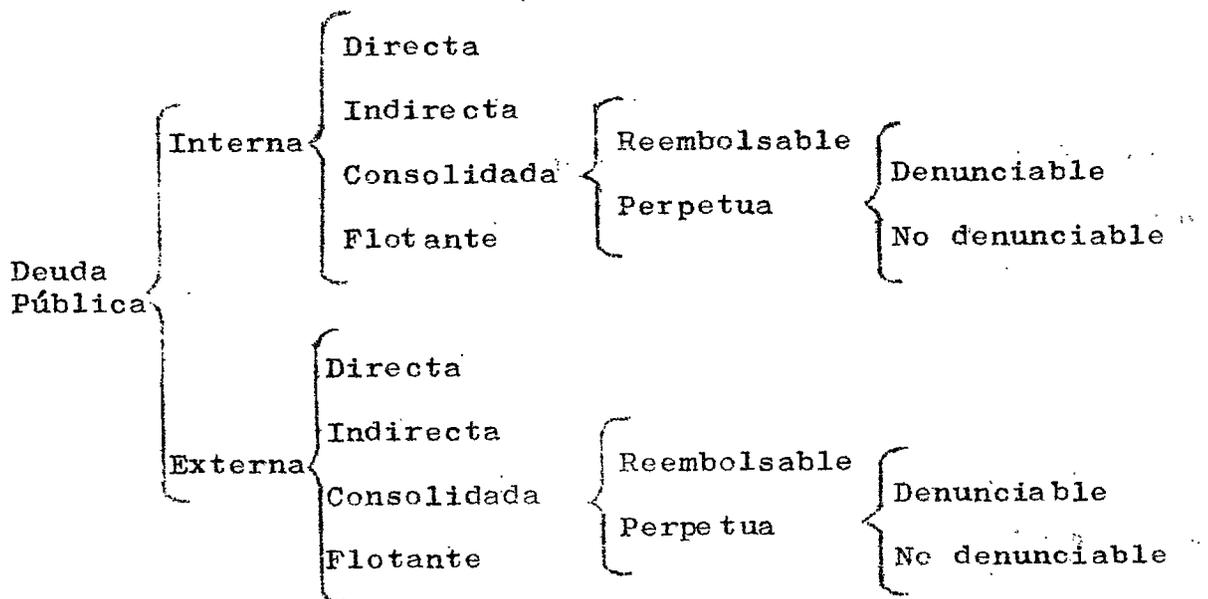
(5) Luigi Einaudi. "Principios de Hacienda Pública".

no podrían ingresar a las arcas públicas mediante aumento en los impuestos ordinarios o creación de otros extraordinarios, ya que éstos fácilmente llegarían a niveles prohibitivos para los contribuyentes, lo cual acarrearía consecuencias desfavorables para el Estado, tanto en el aspecto económico como en el financiero y político.

Al hacer uso de su crédito, el Estado puede obtener la cantidad necesaria sin causar los problemas a que nos referimos antes.

La Deuda Externa ha sido criticada, entre otras cosas, porque se aduce que es perjudicial para el país deudor, por cuanto el pago de capital e intereses representa una fuga de la renta nacional hacia el exterior. En su oportunidad haremos referencia más amplia a este problema.

Para el mejor desarrollo formulamos un cuadro con relación a la Deuda Pública:



Deuda Pública Directa, es la que contrata el Estado directamente por medio de los organismos correspondientes. La deuda pública Indirecta es contratada por organismos autónomos del ente estatal y el Estado garantiza ante el acreedor el cumplimiento de la obligación en caso de in

cumplimiento por parte del organismo autónomo deudor.

Deuda Pública Consolidada, es aquella que tiene un plazo bastante largo para su pago, generalmente oscila entre diez y veinticinco años.

La Deuda Flotante tiene plazos muy cortos, muchas veces en meses y generalmente no pasa de un año, se utiliza para cubrir deficiencias ocasionales de ingresos en un ejercicio fiscal dado.

La Deuda Reembolsable, como su nombre lo indica, es aquella en que el Estado se obliga, por una parte, a pagar los intereses respectivos de la deuda y por otra, a pagar o reintegrar el capital. El reintegro de capital debe pactarse de varias maneras; amortización por cuotas anuales de capital e interese; con reintegro total del capital al final del plazo, por medio de sorteos para redimir anticipadamente los títulos de la deuda, etc.

La Deuda Perpetua aquella en que el Estado solamente se obliga a pagar un determinado tipo de interés, sin obligarse a reintegrar el capital.

La deuda perpetua puede ser originaria o derivarse de una consolidación a perpetuidad de una deuda reembolsable.

La Deuda Perpetua Denunciable será aquella en que el Estado se reserve el derecho de reembolsar el capital cuando así lo considere conveniente. También será denunciabile la deuda perpetua cuando el Estado no hizo declaración ninguna sobre este particular.

La Deuda Perpetua No Denunciable será aquella en que el Estado, por cláusula del empréstito, se compromete a no denunciar la deuda en ninguna circunstancia.

NATURALEZA DE LA DEUDA PUBLICA

Con relación a la naturaleza de la deuda pública se han sostenido varias hipótesis: Araujo Falcao establece tres posiciones esenciales: la primera considera a la Deuda Pública como "un acto de soberanía, insuceptible de cualquier control, especialmente de control jurisdiccional, que permite el constreñimiento del Estado u otro ente público deudor a su cumplimiento"; la segunda entiende la Deuda Pública como "el resultado de un acto legislativo, en el cual se establece toda su disciplina y régimen jurídico, pudiendo el mutuante adherirse a las condiciones establecidas legalmente"; y la tercera que considera el empréstito como "un contrato" y engloba varias opiniones sobre la especie de contrato, siendo para algunos un contrato de Derecho Privado (Posición de Sack, Laband, Piere, Becker); otros lo consideran como un contrato especialísimo, bajo influencia muy intensa de normas reglamentarias y principios institucionales (por eso mismo denominado por Watrin "Contrato reglamentario"); se le considera un "Contrato sui generis irreductible a una categoría típica". Al respecto, el mismo autor cita a H. Rossi quien dice refiriéndose al empréstito: "por eso mejor que esforzarse por incluir el contrato en una de las categorías tradicionales, será estimar que estamos ante un contrato de naturaleza y características propias y especiales". (6)

Los Empréstitos Públicos considerados como Contrato de Derecho Privado.

Podemos considerar los empréstitos como un con-

(6) Amilcar De Araujo Falcao. "Naturaleza Jurídica do Empréstimo Compulsorio".

trato celebrado entre el Estado y los inversionistas particulares, de dentro o fuera del país o con otros estados u organismos internacionales.

Esta posición ha sido criticada fuertemente por varios autores, especialmente en lo que se refiere a la Deuda Externa, negándole el carácter contractual y argumentando que en ese campo el incumplimiento de las obligaciones por parte del Estado deudor, ha provocado intervenciones armadas como medio para obligar a tal estado al cumplimiento de su obligación.

No podríamos darle validez a esa crítica porque la arbitrariedad y el abuso no alteran la naturaleza jurídica de las instituciones.

Gabriel Franco manifiesta: "en el aspecto formal, el empréstito se considera jurídicamente como un contrato, que se regula con las normas que rigen los negocios jurídicos". (7)

Laufenburger lo considera como un contrato de adhesión y al respecto manifiesta: "El Estado hace públicas las condiciones bajo las cuales se considera obligado: tipo del interés, ventajas adicionales (primas de emisión o premios), términos y modalidades de reembolso. El tenedor de los fondos acepta estas condiciones por el hecho de la suscripción".

"La forma contractual del empréstito se respeta aun cuando el Estado busque la manera de aliviar sus obligaciones en el transcurso de la vida del mismo; por ejemplo, una disminución del interés."

"La conversión es perfectamente compatible con

(7) Obra citada.

el carácter convencional del empréstito, cuando los tenedores de los títulos, refractarios a la reducción del interés, gozan de la facultad de reembolso." (8)

La verdadera diferencia entre el crédito público y el crédito privado se percibe mejor desde el punto de vista económico porque, aunque el estado es el deudor contractual, en el fondo, y esto es así por lo menos en la deuda interna, los acreedores son una parte de la colectividad, y los deudores son el otro sector de la comunidad quienes, con su contribución, pagan el capital y los intereses de la deuda. Desde este punto de vista, inclusive, podemos sostener que cada tenedor de un título se pagará a sí mismo cierta parte proporcional de su crédito, en la misma medida en que sus contribuciones coadyuvan a cancelar la deuda total y sus intereses.

EL EMPRESTITO COMO CONTRATO ADMINISTRATIVO.

El contrato administrativo fue criticado por los administrativistas clásicos como Otto Mayer y Fritz Fleiner, quienes consideraron, el primero, inadmisibles la posibilidad de existencia de un contrato administrativo, puesto que todo contrato, decían, por una parte se fundamenta en la igualdad jurídica de los contratantes y, además, era absurdo supeditar el cumplimiento de los intereses públicos a los intereses particulares derivados de la cláusula del contrato; y que si para darle cumplimiento a los intereses públicos se irrespetaba el contrato, era obvio que lo que existía entre los particulares y la adminis

(8) Fuente. Amilcar de Araujo Falcao. Ob. cit.

tración pública no podía ser un contrato, y se eliminaba de esta manera la idea del contrato administrativo.

Fleiner decía que en realidad no existían contratos de Derecho Público, es decir contratos administrativos, sino resoluciones unilaterales de parte del Estado a las cuales se sometían los particulares.

Actualmente es admitida como la más acertada la posición que considera al Empréstito como un contrato administrativo, y al respecto Araujo Falcao afirma: "En resumen en el contrato Administrativo hay un acuerdo de voluntades del que nacen derechos y obligaciones para ambas partes. Es verdad que hay ciertos margen de decisión unilateral, y el ejercicio mismo del poder de reglamentar autoriza a la administración para atender al interés público y, especialmente al interés del servicio público conque, en realidad, se relaciona el contrato administrativo; con tal interferencia el poder de decisión giraría alrededor de los postulados básicos del servicio público." (9)

La Conversión de la Deuda.-

Convertir significa cambiar, mutar. Para el caso el cambio de tipo de interés o de una renta.

Corrientemente se entiende la conversión como la facultad que tiene el Estado de modificar las condiciones de la Deuda Pública en lo que respecta al tipo de interés pactado. Esa apreciación es errónea, por cuanto, si bien es cierto que la deuda pública se convierte en los términos mencionados, ello se hace en una forma indirecta, de la manera siguiente:

El Estado previene a los tenedores de los títu.

(9) Ob. cit.

los de un empréstito determinado que va a reembolsarles su capital, a no ser que acepten una disminución en el tipo de interés que se paga sobre los expresados títulos. Ante la disyuntiva anterior, los tenedores, por regla general, aceptan la reducción.

Esta operación estatal casi siempre va precedida de una baja en la tasa de interés de mercado, razón que le obliga a intentar la conversión, por una parte, y que favorece la aceptación de los acreedores, por la otra, ya que éstos no esperarán, dadas las condiciones del mercado, colocar con ventaja su capital entre los inversionistas particulares y, en consecuencia, aceptarán las nuevas condiciones.

Algunas veces el Estado verifica la conversión en una forma especial, según la cual no se disminuye la tasa del interés, sino que se le exige al tenedor un suplemento sobre el valor del título, el cual queda aparentemente gozando de la misma tasa de interés, lo cual no es así porque el suplemento que se exige al tenedor es proporcional a la rebaja del tipo de interés que se planteó. En este caso como en el anterior, siempre se previene al tenedor de los títulos con relación al reembolso del capital.

La Consolidación de la Deuda.

Se le dá el nombre de consolidación al cambio de plazo de la deuda pública. Si el empréstito es a corto plazo, por ejemplo, puede consolidarse a un plazo más largo o a perpetuidad.

La consolidación puede ser voluntaria o forzosa. En el primer caso, serán los particulares tenedores quienes lleguen a un acuerdo con el Estado para la consolida-

ción de la deuda; pero, de no existir este acuerdo, será necesario, según las circunstancias porque atraviere la Hacienda Pública, consolidarla en forma coactiva.

La consolidación, en este caso, se ha entendido como una facultad inherente al Estado en su calidad de ente soberano, de la cual hace uso en términos de orden público.

La consolidación y la conversión, en su aspecto forzoso, que es el que generalmente se hace valer, pueden ser consideradas como variedades del empréstito forzoso; nos referimos al empréstito forzoso optativo, el cual veremos con alguna amplitud en su oportunidad.

Ubicación de la Deuda Pública entre los Ingresos Públicos.

Tomando en consideración las distintas clasificaciones de los ingresos públicos, podemos decir que los percibidos en virtud de la Deuda Pública, pertenecen a los Ingresos Derivados, o de Derecho Público, puesto que emanan del ejercicio del poder soberano del Estado y se hacen efectivos en el patrimonio de los particulares.

Por otra parte, también podemos ubicarla dentro de lo que se llama la Hacienda Extraordinaria, en una concepción limitada de las necesidades estatales ordinarias, como aquellas que se satisfacen corrientemente con ingresos regulares casi siempre constante; y las extraordinarias, aquellas que obedecen a circunstancias no previstas en los ejercicios ordinarios, y que deben, por consiguiente, cubrirse igualmente con ingresos extraordinarios.

CAPITULO II

CONCEPTO Y ESPECIES DE EMPRESTITOS FORZOSOS

1).- Clasificación de la Deuda Pública.-

Ya hicimos referencia a la clasificación de la deuda pública, la cual podemos dividirla, en términos generales, en Deuda Interna y Deuda Externa; subdividiendo la primera, para el efecto que nos ocupa, en Deuda Pública Interna de carácter voluntario, y Deuda Pública Interna Forzosa.

2).- Concepto del Empréstito Forzoso.-

Araujo Falcao define así este tipo de empréstito: "El Empréstito Forzoso es una prestación en dinero que el Estado u otra entidad pública de derecho interno exige coactivamente, en virtud de una ley, para la realización de sus actividades; de aquellas personas con suficiente capacidad contributiva denotada por hechos generadores legalmente previstos, condicionándose su pago a una promesa de ulterior restitución en un plazo cierto e indeterminado (reembolsable o perpetuo), y eventualmente al pago de intereses". (1)

Tema de amplias discusiones ha sido la naturaleza del empréstito forzoso. Más adelante nos referiremos a cuestión de tanta trascendencia. Bástenos, por ahora, referirnos a la opinión de Guillermo Ahumada: "Impropiamente los empréstitos forzosos se clasifican y asimilan por extensión a los verdaderos empréstitos, ya que falta en la naturaleza del recurso mismo el requisito de la libertad, que es esencial en contratos de esa naturaleza; desde que

(1) Amilcar de Araujo Falcao. Ob. cit.

falte el acuerdo, no hay más contrato ni tampoco empréstito". (2)

3).- Los Empréstitos Voluntarios son aquéllos que, como su nombre lo indica, son suscritos en forma absolutamente libre sin ninguna intervención del poder estatal. Dentro de estas clases de empréstitos, los autores ubican una variedad a la cual le dan el nombre de Empréstitos Patrióticos, los cuales se caracterizan por un llamamiento, una excitativa que hace el Estado a su elemento humano para que, tomando en consideración sus sentimientos patrióticos y dándoles una vigencia evidente, suscriban los títulos respectivos.

4).- Clasificación del Empréstito Forzoso.

Según los medios más o menos directos de que el Estado se vale para imponer la suscripción de los empréstitos forzosos, se dividen en: ostensivos, disimulados y optativos.- (3)

a)- Ostensivo.

Recibe el nombre de Empréstito Forzoso Ostensivo aquél establecido por el Estado, mediante la ley respectiva, que estatuye categóricamente su obligatoriedad para aquel sector de los contribuyentes sobre el cual se ha establecido que recaiga la suscripción de los títulos; que el capital prestado sea reembolsable o no; la tasa de interés que pagarán los títulos, o si el empréstito es gratuito; la forma de amortización, en su caso, y las demás circunstancias de detalle que sean pertinentes.

(2) Guillermo Ahumada. "Tratado de Finanzas Públicas".

(3) Fuente. Amílcar de Araújo Falcao. Ob. cit.

Los sujetos pasivos del empréstito forzoso pueden clasificarse desde dos puntos de vista: con relación al capital y con relación a la renta. Dentro del primero se puede diferenciar otros, en consideración a la naturaleza de los bienes, muebles o inmuebles. Al segundo se puede diferenciar también en lo que respecta a la renta del capital o a la renta del trabajo.

Por regla general, y de acuerdo con el principio de equidad, estas clasificaciones se hacen siguiendo una escala progresiva, con sus correspondientes capitales o rentas mínimas exentas, si es que el legislador lo ha considerado conveniente.

b)- Disimulado

El empréstito forzoso "disimulado" se da cuando el Estado se vale de diversos medios para que el contribuyente suscriba los títulos en forma aparentemente voluntaria que no causa reacción en éste. La ley no obliga clara y categóricamente al contribuyente a suscribir los títulos del empréstito, sino que lo hace en una forma indirecta, refiriéndose a otras circunstancias. Podemos citar los casos siguientes:

a) El Legislador promulga una ley mediante la cual se establece que todas las sociedades mercantiles deberán invertir sus reservas en títulos de la deuda pública.

b) El Legislador estatuye el derecho del Estado de pagar las obligaciones pendientes o futuras con títulos de Deuda Pública; este método ha tenido bastante aceptación.

En el Brasil por ley del 28 de noviembre de 1958, se estableció que el fondo de indemnización de los

trabajadores debe de mantenerse en títulos de la Deuda Pública.;

c)- Empréstito Forzoso Optativo.

Esta variedad del empréstito forzoso funciona de la manera siguiente:

El Estado establece un impuesto con la particularidad de que la exigibilidad de este impuesto está condicionado al hecho de que el sujeto pasivo suscriba o no títulos de un empréstito determinado al cual se refiere la misma ley, y en la proporción que ésta indica.

De conformidad con la ley que crea el impuesto, el sujeto pasivo de dicho impuesto tiene la facultad de optar entre las dos situaciones planteadas: la primera, pagar el impuesto en la proporción correspondiente; la segunda, suscribir los títulos del empréstito en la medida establecida por la ley.

La ley puede conceder la facultad de optar, tanto en relación con el pago total del impuesto, o solamente obtener o conceder una exención parcial del mismo. Pero, en todo caso, el contribuyente puede dejar de cumplir una obligación tributaria suscribiendo cierta cantidad de títulos de la deuda; y no podría decirse que la suscripción es libre y no forzosa porque siempre la decisión de suscribir los títulos está determinada coactivamente por las consecuencias pecunarias derivadas de no hacerlo.

Ya hicimos algunas referencias a la discusión que existe sobre la naturaleza del empréstito forzoso en la cual se ha propuesto con éxito la hipótesis de que éste tiene la misma naturaleza de los tributos. Consideramos oportuno mencionar la opinión de Alcides Jorge Costa, quien manifiesta: "cabe aquí hacer un reparo a la tesis

de Aliomar Baleiro, para quien el empréstito forzoso deja de ser un impuesto cuando el contribuyente opta por el empréstito para librarse del pago de un tributo. En estos casos, dice Baleiro, el contribuyente fue atraído a un contrato de adhesión, que es un contrato de empréstito, Esa posición carece del menor fundamento, porque el contrato de adhesión presupone la libertad de contratar. Las cláusulas son unilateralmente fijadas, más la parte contratante puede o no adherirse al contrato que no se torna viciado por las circunstancias de estar en inferioridad una de las partes; las partes no discuten las cláusulas, pero el adherente puede negarse a contratar. En el ejemplo propuesto por Baleiro, el contribuyente puede dejar de contratar si prefiere pagar un impuesto menor, no reembolsable. No hay, pues, la menor manifestación de voluntad, una vez que se manifiesta la escogencia del tipo de prestación. No existe el caso en el contrato de adhesión, como tampoco existe diferencia substancial entre el empréstito forzoso, puro y simple, y el resultante de la opción del contribuyente por una u otra forma de prestación". (4)

5).- La Emisión de Papel Moneda de Curso Forzoso

Hay una estrecha relación entre el empréstito forzoso y la emisión del papel moneda de curso forzoso, Al respecto, Einaudi afirma: "El Curso Forzoso del Papel Moneda existe cuando el Estado o el Banco de Emisión deja de reembolsar a la vista en moneda metálica (oro) los billetes emitidos y, sin embargo, los ciudadanos continúan obligados a aceptarlos en pagos de sus créditos.

La finalidad del curso forzoso es obtener un préstamo gratuito, sin pago de intereses. El préstamo es

(4) Fuente. A. de A. Falcao. Ob. cit.

forzoso, porque el Estado paga a sus Suministradores, a sus funcionarios-acreedores con billetes, o sea con promesa de pagar en el porvenir en moneda metálica (oro). Si se emiten grandes cantidades de billetes de curso forzoso, los billetes se desvalorizan. Tiene lugar una desvalorización del papel moneda en relación con el oro como sucedió durante la guerra."

"Hemos hablado del endeudamiento mediante el curso forzoso del papel moneda, inmediatamente después del endeudamiento mediante bonos ordinarios del Tesoro, porque hay una estrecha relación entre los dos métodos."

"Si la cantidad de bonos en circulación excede de la que seguramente puede colocarse en el mercado de modo permanente, existe el peligro de que, al producirse cualquier crisis económica o suceso político interno o internacional que preocupe a los tenedores de títulos, éstos exijan el reembolso de los bonos ¿Cómo puede el Estado reembolsarlos? A menudo el único camino que tiene abierto para ello es emitir papel moneda, Por esta razón, el bono del Tesoro fue llamado papel moneda en potencia. Si se quiere evitar el aumento de la circulación de papel moneda, es preciso mantener dentro de límites moderados la cantidad emitida de bonos ordinarios del Tesoro. Sin embargo, es importante que el Estado cese de endeudarse apenas desaparezcan las circunstancias excepcionales que han hecho necesario el gasto extraordinario". (5)

Para Einaudi el curso forzoso en papel moneda:
"equivale verdaderamente a un impuesto establecido sobre

(5) Luigi Einaudi. Ob. cit.

los anteriores suscritores de empréstitos públicos, que ven disminuir el valor real de los títulos poseídos y, en general, equivale a un impuesto sobre las clases perjudicadas por la desvalorización monetaria. A estas clases no les beneficia una eventual revalorización ulterior, por otra parte rarísima y casi nunca duradera". (6)

CAPITULO III

EL EMPRESTITO FORZOSO EN EL TIEMPO

1).- Consideraciones Generales.-

Nos referiremos brevemente a la utilización que se ha hecho del empréstito forzoso en algunos países, a través del tiempo. En verdad, su uso no ha sido constante, y sus resultados muy raras veces fueron los esperados.

La falta de organización de la inversión privada fue la razón primordial del nacimiento de este tipo de empréstito, y el absolutismo de los gobernantes lo que lo permitió. Su producto se utilizó, muchas veces, para el financiamiento de las actividades bélicas que han asolado particularmente a Europa a lo largo de su historia.

Antiguamente el gobernante establecía los tributos según su voluntad, y la Hacienda Pública constituía su patrimonio, Cuando las necesidades requerían para su satisfacción erogaciones cuantiosas, muy difícil o imposible de satisfacer mediante exacciones ordinarias incrementadas, el gobernante recurría al uso de los empréstitos forzosos.

(6) Luigi Einaudi. Ob. cit.

Ya nos referiremos a la forma como los gobernantes coaccionaban a los miembros de su comunidad, valiéndose de diversos medios, hasta obligarlos a suscribir los títulos del empréstito. Tal estado de cosas llegó a crear reacciones por parte de los gobernados, debido al abuso que se hizo del sistema.

Fue la Revolución Francesa, con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la que estableció como uno de sus derechos fundamentales la facultad de decretar impuestos a través de sus órganos representativos, hoy las Asambleas Legislativas.

2).- El Empréstito Forzoso hasta el siglo XVIII

Durante muchos años los empréstitos forzosos fueron el recurso favorito de los gobernantes para sufragar toda suerte de gastos extraordinarios que se les presentaban.

En una época en la cual el estado de guerra era casi permanente, las necesidades bélicas gravaban drásticamente el patrimonio estatal; para sufragar este tipo de gastos se hicieron particularmente comunes los empréstitos forzosos.

Hubo varias modalidades para colocar el empréstito. Por ejemplo se obligaba al contribuyente en forma directa a suscribirlo de conformidad con su capacidad económica. Otras veces el gobernante colocaba al contribuyente ante la disyuntiva de suscribirlo en virtud de lo cual se le consideraría leal al soberano, o dejaba de hacerlo para ser tenido, en consecuencia, como su enemigo personal.

Gozó también de mucha aceptación el empréstito forzoso que el gobernante hacía caer, no sobre los parti-

culares en forma directa, sino sobre las ciudades o municipios, en proporción a sus propias rentas o capitales, para que éstos a su vez lo hicieran pagar a sus habitantes en forma obligatoria.

Con el correr del tiempo los gobernantes hicieron tanto uso del empréstito forzoso, que aún dentro de una época absolutista como la que se vivía, llegaron a provocar grave descontento en los grupos sociales.

La efervecencia provocada dió lugar a que se empezara a emitir regulaciones con la finalidad de limitar el abuso arbitrario del Soberano en la contratación de tales empréstitos.

Limitaciones de este tipo las encontramos ya, en el año de 1350, en "Los Privilegios de Granada", cuyo artículo 10. decía: "El Rey no podrá obligar a los habitantes a hacerle préstamos sino es en tiempos de guerra".

En Francia, a través de los siglos del XIV al XVII, años 1346 - 1351 - 1355 y 1357, se dieron regulaciones prohibiéndoles al Rey, la Reina y sus hijos la imposición de empréstitos forzosos y en 1627 en Inglaterra fue regulado por el Parlamento el poder de Rey sobre el mismo asunto.

El Empréstito Forzoso desde fines del siglo XVIII

Con el transcurso del tiempo, las regulaciones a que nos hemos referido, así como la organización de la inversión privada hicieron desaparecer en gran medida la imposición de los empréstitos, procurando la contratación de los empréstitos voluntarios, sin dejar por ello de utilizarse el empréstito forzoso, como lo veremos a continuación:

a).- Francia.

Durante la época de la Revolución Francesa, se estableció un empréstito voluntario, por el 5% de las donaciones gratuitas; para promover su suscripción se apeló a los sentimientos patrióticos del pueblo francés, apelación que resultó infructuosa, llevando consecuentemente al fracaso el empréstito mencionado, que hubo de ser transformado en empréstito forzoso por decreto del 10. de abril de 1790.

Otro empréstito forzoso se estableció recayendo sobre la cuarta parte de la renta líquida y otro más del 2.50% sobre el valor de joyas y dinero atesorado.

El 3 de septiembre de 1793 se estableció otro sobre la renta, exceptuando las rentas de los trabajadores, y aquellas menores de mil libras para los solteros y de mil quinientas libras para los casados, quienes también tenían a su favor otra exención de mil libras por cada persona dependiente. Cada contribuyente estaba obligado a suscribir el empréstito en la proporción establecida por una escala progresiva en relación con el monto de su renta.

Este empréstito forzoso fue considerado optativo porque el contribuyente podía escoger entre suscribir el empréstito mencionado, o suscribir otro voluntario que ya existía, quedando en este último caso liberado de la obligación de suscribir el nuevo.

La Ley de 1795 (28 de junio), estableció otro empréstito a cargo de los contribuyentes, a quienes clasificó en quince categorías, tomando como base el monto de los impuestos que pagaban por otros conceptos. Cada contribuyente estaba obligado a suscribir los títulos del em

préstito de acuerdo con su ubicación en la clasificación mencionada.

Las Leyes de 1799 (28 de junio y 6 de agosto) hicieron caer el empréstito sobre el capital, clasificando a los contribuyentes en función del monto de los impuestos prediales o territoriales que también estaban a su cargo. Esta tasa, asimismo fue progresiva en relación con los impuestos mencionados. No estaban obligados a suscribir al empréstito quienes pagaban un impuesto predial menor de trescientos francos.

b).- Italia

Se dieron empréstitos forzosos mediante ley (del 28 de julio de 1886), que estableció el empréstito a cargo de las provincias, calculándose sobre el monto de sus rentas territoriales y el valor de la propiedad mueble. La provincia, a su vez, dividía el empréstito y lo exigía de sus habitantes, a quienes clasificaba en siete categorías de acuerdo con el monto de sus propias rentas.

La Ley del 5 de octubre de 1936 estableció un empréstito forzoso a cargo de los propietarios de inmuebles, estando destinada la recaudación al servicio de otros empréstitos anteriores.

Por ley del 21 de mayo de 1942 se estableció la obligación de suscribir bonos de la deuda pública por parte de las sociedades que se constituyeran o que aumentarían su capital.

c).- Alemania.

Se estableció un empréstito forzoso por ley del 20 de julio de 1922. Este recayó sobre los contribuyentes, clasificados de acuerdo con una escala progresiva relacionada con el capital, en la forma siguiente:

1%	sobre los primeros	100.000	Marcos de capital
2%	" " siguientes	150.000	" " "
4%	" " "	250.000	" " "
6%	" " "	250.000	" " "
8%	" " "	250.000	" " "
10%	" cualquier cantidad superior al límite anterior.		

d).- Polonia.

Se estableció un empréstito forzoso el 16 de julio de 1920, el cual recayó sobre los contribuyentes en relación con su capital y con su renta.

Se graduó la suscripción mediante una escala progresiva partiendo de un capital mínimo de cien mil marcos, hasta un máximo de cinco millones de marcos en la progresión. Con respecto a la renta, la clasificación partió del mínimo de treinta y seis mil marcos.

e).- Hungría.

En 1920 se presentó un proyecto de ley para un empréstito forzoso, cuyos fondos se obtendrían de la manera siguiente:

El Estado emitiría billetes bancarios formados de dos partes, una de las cuales constituiría el título del empréstito y la otra continuaría circulando como moneda. Los tenedores de las emisiones anteriores deberían de cambiar sus billetes por los nuevos; pero cada una de las partes de que estaban formados los billetes nuevos, tendría un valor igual a la mitad del valor del billete antiguo canjeado quedando, por consiguiente, en poder del tenedor que cambiaba, por ejemplo, un billete de dos coronas, las dos partes del billete nuevo, una de las cuales, por el valor de una corona, continuaba circulando como moneda; y

la otra, también por valor de una corona, constituía un título del empréstito por tal cantidad.

Este original sistema, que fue solo un proyecto en Hungría, alcanzó la categoría de ley en Grecia en el año de 1922, funcionando exactamente como el proyecto húngaro.

f).- Rusia.

Para los rusos, el empréstito forzoso presenta cierta distinción en cuanto a su ubicación dentro de la clasificación tradicional de los ingresos públicos, puesto que en ese país no se le considera ingreso extraordinario, sino ordinario, y su gobierno recurre con alguna regularidad al uso del empréstito forzoso para la satisfacción de necesidades ordinarias.

Como ejemplo del empréstito forzoso en Rusia podemos citar los de los años 1922, 1923 y 1924, que funcionó en la forma siguiente:

Se hizo una emisión de bonos por el valor del empréstito, los cuales eran reembolsables a corto plazo; el empréstito se emitió a cargo de los productores de cereales; los bonos o títulos tenían su valor estipulado en unidades de cereales o granos y fueron vendidos en efectivo a los productores de tales artículos; el gobierno reembolsaba el dinero en dos formas: la primera, eximiendo a los tenedores de la obligación de pagar su equivalente en impuestos a la cosecha siguiente; y la segunda, devolviendo a los tenedores la cantidad de granos según el valor de los títulos en su poder.

También se han establecido en Rusia otros empréstitos forzosos, clasificando los suscriptores en relación con el monto de los impuestos pagados por otros

conceptos.

En defecto del empréstito forzoso se han emitido en Rusia empréstitos voluntarios patrióticos, los cuales han tenido un relativo éxito financiero. Este éxito se atribuye a que el llamamiento patriótico hecho por el gobierno en dicho país constituye en cierto grado una orden de suscribir los títulos. (1)

CAPITULO IV

LA NATURALEZA DEL EMPRESTITO FORZOSO

1).- Diversas Teorías.

Variadas hipótesis se han externado con relación a la naturaleza jurídica del empréstito forzoso. Haremos referencia a las tres predominantes que son las siguientes:

La primera lo considera como de naturaleza contractual, con relación a la teoría que le atribuye tal naturaleza a la deuda pública. En su proyección hacia el empréstito forzoso se considera a éste como cierto tipo especial de contrato, indentificándolo como contrato forzoso, (contrato impuesto para los franceses), debido a la exigibilidad coactiva de la suscripción.

La segunda considera al empréstito forzoso como una requisición de dinero.

La tercera le atribuye la misma naturaleza de las exacciones en general, teniendo la particularidad de

(1) Fuente del capítulo: "El Empréstito Forzoso" de Edmond Wellhoff. "Naturaleza Jurídica Do Empréstimo Compulsorio" de Amilcar De A. Falcao.

ser reembolsable y susceptible de generar interese.

a) El empréstito forzoso como contrato coactivo.

Quienes le atribuyen naturaleza contractual al empréstito forzoso, lo hacen considerando las circunstancias de que el estado exige coactivamente la suscripción del empréstito, pero al mismo tiempo se obliga a reembolsar la cantidad de dinero que es su objeto y generalmente se estipula el pago de intereses. Vemos bien, pues, que el fundamento de esta hipótesis es la obligación de reembolsar que contrae el Estado. La hipótesis anterior y su fundamento es criticada por Araujo Falcao, en los términos siguientes:

"La promesa u obligación de restituir la cantidad de bienes a quien nos los prestó, no es, ni en el derecho privado, ni en el campo de otros negocios, característica exclusiva del préstamo; para referirnos específicamente al contrato de consumo o contrato mutuo, la obligación de restituir también existe en el depósito."

"Diríase que, en tal caso, el bien objeto de la convención permanece a disposición del depositante, pudiendo ser exigida en cualquier momento la restitución, por parte del depositario; obsérvase, no obstante, que el depósito puede ser estipulado a plazo determinado, el que torna indisponible el bien para el depositante hasta el final del plazo fijado."

"Luego la simple restitución, no es elemento decisivo para distinguir en cualquier caso los contratos de mutuo o de depósito en el derecho privado. También la restitución de la cosa puede ocurrir en la dación a término, o en la dación bajo condición resolutoria. Así nuestra hi

pótesis es que en derecho privado se verifica la restitución sin que haya mutuo." (1)

El mismo autor concluye su crítica diciendo: "por qué, no teniendo en común con el empréstito otras características a no ser la de restitución o devolución de la cantidad, debe asimilársele el empréstito forzoso, cuando se sabe que en el derecho privado la devolución o restitución de bienes o cantidades pueden ser características necesarias o eventuales de una enorme variedad de negocios jurídicos diferentes al mutuo?

"Así pues la restitución o devolución de bienes no constituye elemento diferenciador esencial de un negocio jurídico determinado". (2)

Cuando decimos, de acuerdo con la corriente mencionada, que el empréstito forzoso es un contrato coactivo, impuesto o forzoso, es natural que esa expresión nos lleve a encontrar una contradicción manifiesta, puesto que sabemos perfectamente que contrato es una convención destinada a producir efectos jurídicos, engendrando obligaciones; y que la convención en términos generales es un acuerdo de voluntades. Si para que tenga valor la manifestación de voluntad debe ser ésta libre y espontánea, cómo podemos concebir un contrato forzoso cuya simple denominación está excluyendo la libertad contractual?

Al respecto Araujo Falcao nos previene y dice:

"La denominación es defectuosa porque puede inducir al lector desprevenido a entenderla según el mero sentido de las palabras". Y agrega: "este orden de consi-

(1), (2) Amilcar de Araujo Falcao. Naturaleza Jurídica Do Empréstito Compulsorio. Brazil, 1964.

deraciones nos lleva directamente a la fijación de un dato preliminar que facilitará la exposición del problema: que donde no haya voluntad de negociar no hay contrato si no que otra categoría jurídica". (3)

Para poder entender el tipo de negocio a que pertenece el empréstito forzoso, los autores contractualistas hacen referencia a dos grandes momentos históricos que influyen en la teoría de los contratos:

El primero, de la autonomía absoluta de la voluntad.

El segundo, de la limitación técnica a la voluntad, establecida por razones de orden público.

Además, sostienen que la concepción técnica del orden público ha variado enormemente desde el liberalismo hasta nuestros días.

Durante el liberalismo se consideraba de orden público la libertad absoluta de los particulares dentro de la actividad económica.

En nuestros días se consideran principios de orden público el intervencionismo estatal y el dirigismo económico, mencionados por Ripert como principios de orden público económico.

La influencia del orden público económico se ha manifestado sobre la voluntad contractual y, por tanto, se ha definido el contrato coactivo como : "un contrato en que la libertad contractual o derecho de libre contratación cede ante el influjo de normas de orden público económico". (4)

De diversas maneras se manifiesta la influencia

(3), (4) Ob. citada, págs. 122 - 123 - 130.

mencionada con relación a la actividad contractual: vulnerando directamente la libre contratación; incidiendo directamente sobre la voluntad de contratar, estipular u obligarse; estableciendo principios vinculatorios a propósito, mediante la actividad legislativa pertinente.

Este tipo de normas determina lo que se ha dado en llamar contrato coactivo, por la limitación a la voluntad contractual que puede manifestarse en los aspectos siguientes:

Primero, eliminando el derecho a contratar con cualquiera persona interesada. Para ejemplo podemos mencionar el que se presenta en el ramo laboral, cuando la ley determina que no podrá darse trabajo a los obreros no sindicalizados; otro ejemplo tendríamos en una sociedad para la cual la ley establezca que, en caso de un aumento de capital, tengan preferencia para suscribir los títulos, los miembros de su personal.

Podríamos referirnos también a otro contrato coactivo, cuando el Estado tome el control y regule la oferta de artículos de primera necesidad, producción de materias esenciales, caso en el cual el Estado obliga al productor o intermediario de dichos artículos a poner los mismos en oferta a precios determinados, procurando con ello no alterar las condiciones de vida de los miembros de la comunidad.

Otro caso, también, dentro de la legislación laboral, es aquél en que el patrono está obligado, por ley, a suscribir contratos de seguro a favor de sus trabajadores, cuando éstos desempeñan ciertas y determinadas labores consideradas peligrosas.

No obstante, Araujo Falcao continúa su crítica

de la tesis que nos ocupa y al respecto dice: "el empréstito forzoso en toda su extensión es un acto unilateral del Estado en cuanto al surgimiento y a la instalación de la relación jurídica como en cuanto a su contenido u objeto, siempre que no se deje al contribuyente o mutuante forzoso cualquier margen de deliberación negocial."

"Tal como acontece con la expropiación, con la requisición, con la tributación, el legislador fija un presupuesto que, una vez ocurrido, dá lugar a la instauración de una relación jurídica cuyos elementos, forma contenido y características son exhaustiva y exclusivamente determinados por la ley."

"Llegaría a ser éticamente intolerable admitir que, a semejanza de aquellos subterfugios medioevales para encubrir el ejercicio del poder, el Estado estuviese autorizado, no solamente directamente a hacer actuar el poder de que dispone, son las limitaciones para tal efecto establecidas, sino también indirecta, oblicua o clandestinamente a conseguir los mismos resultados, pasando sobre sus limitaciones legales y constitucionales con el pretexto de que se trata de celebrar un contrato coactivo o forzoso en vez de un tributo como acontecía en la Edad Media y como está aconteciendo en Inglaterra con las llamadas "benevolencias", un contrato coactivo de dación de dinero en vez de expropiación o de requisición, un contrato coactivo de venta de bienes distinto al dinero."

"No hay modo de definir empréstito forzoso como contrato coactivo, sin desconocer o subvertir tal concepto. De los autores que se preocupan por el problema, Santiago Dantas, es el único en que encontramos tal identificación: ella fue formulada de pasada, al enumerarse va-

rios ejemplos de contratos coactivos; por eso mismo, no sería temerario considerarla como un raro equívoco del consagrado civilista." (5)

b).- El Empréstito forzoso considerado como una requisición de dinero.

El concepto de propiedad o dominio, el derecho absoluto por excelencia, según su significado tradicional, ha sido modificado de acuerdo con las tendencias modernas que han introducido la concepción de la propiedad privada en función social.

La propiedad privada en función social, vale tanto como decir la propiedad considerada, ya no como un derecho absoluto, sino como una función social que tiene razón de ser, siempre y cuando beneficie a la comunidad.

Se ha dicho que el derecho de propiedad lleva inherente el derecho de expropiación, del cual es titular el Estado, dentro de la consideración de que todo derecho involucra obligaciones correlativas y, en consecuencia, el Estado puede limitar los derechos privados en aras de la satisfacción de los intereses públicos.

Este derecho de expropiación, del cual es titular el Estado, recibe diversas denominaciones, según sean los medios como el Estado lo ejercite y el objeto sobre el cual recaiga. Así tenemos:

La expropiación propiamente dicha, que se considera como el derecho del Estado a desproveer o privar de la propiedad "inmueble" a un particular, cuando haya razones de utilidad pública o de interés social, para la satisfacción de éstas, y previa indemnización.

(5) Ob. citada, pág. 138 - 139..

La confiscación que se identifica técnicamente con la expropiación, con la diferencia de que en ésta no existe la indemnización, (por esa razón, generalmente, es recurso empleado por los regímenes dictatoriales).

La nacionalización es la privación que el Estado hace a los particulares de su derecho de propiedad sobre sus empresas o instituciones cuyos patrimonios bien pueden estar constituidos por bienes muebles o inmuebles, mediante una indemnización si la institución fue creada con fondos particulares, y sin ella, en el caso de haberlo sido con fondos públicos.

La requisición es el apoderamiento que el Estado realiza de muebles o semovientes o de cualquier objeto no inmueble, que el Estado tenga necesidad de utilizar en un momento determinado, por circunstancias especialísimas como; en caso de guerra, catástrofe, calamidad pública, etc.; el Estado puede requisar medios de transporte, combustible, medicina, ropa, víveres, etc.

Requisito propio de la requisición, es también, la justa indemnización que, por las circunstancias de emergencia en que se recurre a ella, podrá no ser previa.

Debemos reparar con especial atención en los objetos en que recaen cada uno de los medios de privación de la propiedad a que nos hemos referido, ya que ello reviste gran importancia para la hipótesis que nos ocupa.

Hemos dicho que la requisición recae sobre bienes muebles, pero sabemos perfectamente que el dinero no puede ser objeto de ello; el dinero se considera como un medio de cambio, y una medida de valor y no puede ser objeto de una requisición, porque su naturaleza no es proclive a ello; entonces, cómo se explica la hipótesis a :

que nos referimos? en realidad, la posición ha sido sostenida por autores de valía indiscutible. Sin embargo, ninguno de ellos ha sido categórico. Jeze, por ejemplo, dice que el empréstito forzoso es una requisición de dinero y, por otra parte, afirma que es un impuesto sobre el capital. Además le niega la calidad de contrato. Para Welhoff, otro de los creadores de la hipótesis, el empréstito forzoso tiene, en realidad, uno de los aspectos de la requisición: el de ser percibido mediante el ejercicio del poder coactivo del Estado, pero carece del otro elemento que es la indemnización.

Debemos hacer notar que la restitución del capital, en el caso del empréstito forzoso, es consecuencia de su propia naturaleza, y tampoco podría hablarse seriamente de una indemnización en dinero por confiscación de dinero.

Al respecto, Araujo Falcao nos dice: "hay una imposibilidad substancial que enerva, o mejor dicho aniquila la tesis de la requisición. Y es que el dinero o moneda corriente no es el objeto de la requisición. Cuando el Estado necesita de recursos en dinero, el instrumento de que dispone es el de la tributación. Conviene, además, señalar que la requisición de dinero es exactamente uno de los antecedentes medioevales, cuya evolución se manifiesta ahora bajo la forma de tributación". (6)

El mismo autor concluye su crítica diciendo que: "además, ese supuesto mutuo coactivo no está sujeto al régimen de las requisiciones o desapropiaciones en general".

Como hemos visto, la hipótesis en cuestión no

(6) Ob. cit.

resiste una crítica seria, siendo, en consecuencia, la que goza de menos aceptación.

c).- El empréstito forzoso considerado como un tributo o exacción restituible.

Esta teoría nos acerca a un concepto poco conocido: El de tributo restituible. En verdad, tal denominación corresponde exactamente a la naturaleza de un tributo considerado en la doctrina económica. Al respecto, Araujo Falcao manifiesta: "es conveniente decir que la idea de tributo restituible existe en doctrina económica -impuesto restituible en el lenguaje de los economistas.- Recomiéndase que en ciertas fases de los ciclos económicos se establezcan según las circunstancias. Para tal fin se indica el cobro, en fases de prosperidad, principalmente cuando hay exceso de poder adquisitivo del mercado; de impuestos que formen fondos restituibles más tarde en épocas de depresión. Esa ordenación es típica de los países que tienen ordenamiento cíclicos. Puede identificarse ya sea a través de la llamada política de reservas o de nivelación o de igualización cíclica.

La verdad que en este caso la restitución podrá ser hecha a quien pagó el impuesto restituible, lo mismo que a terceros que necesiten de una subvención o que tengan derecho a ella. De cualquier manera, está presente en la doctrina la figura de impuestos restituibles y, por lo tanto, de tributos posibles de devolución." (7)

Algunos autores sostienen que la diferencia entre el empréstito forzoso y las exacciones consiste en que el primero está destinado a ser reembolsado y el se-

(7) Ob. cit.

gundo no; la opinión de Araujo Falcao, a que nos hemos referido refuta, por una parte, tal opinión y, por otra, sabemos que la naturaleza de los ingresos públicos es determinada por los actos que los genera y nunca por su finalidad.

Por otra parte, los empréstitos forzosos no necesariamente son reembolsables; como tampoco lo son los empréstitos voluntarios puesto que toda deuda puede ser consolidada a perpetuidad, en virtud de la facultad soberana del Estado.

Es entonces cuando apreciamos la opinión de Araujo Falcao como la más acertada, al identificar el empréstito forzoso con la variedad de tributo, a que él se refiere, es decir al tributo restituible.

Otros autores particularizan más esta última hipótesis, Alfredo Augusto Becker nos dice que "la naturaleza jurídica del empréstito forzoso es la de un genuino im puesto. Inicialmente debe de desecharse la idea de contra to con el Estado y, asimismo, la obligación unilateral del Estado, pues no existe el elemento voluntario en ambas partes. El sujeto activo, Estado, está obligado a exigir el empréstito forzoso. No es que esté simplemente autoriza do a lanzar el empréstito forzoso para los obligados a suscribirlo. La misma coercibilidad jurídica existe en lo que respecta al sujeto pasivo". (8)

Confirma la misma posición Rubén Gómez de Souza, cuando manifiesta: "todas las características esenciales del concepto del impuesto están también presentes en el empréstito forzoso: son instituídos por una ley; son obli

(8) "Teoría General del Derecho Tributario".

gatorios tanto en el pago por parte del contribuyente como también en la cobranza por parte del fisco; y, finalmente, están cinvulados a un acto generador. Resta apenas, en el empréstito forzoso, la obligación asumida por el Estado de restituirlo con intereses. Más los intereses no son elemento de definición del empréstito ni aún en el derecho privado; es un impuesto restituible perfectamente admitido por la doctrina tributaria aunque puede repugnar a la razón." (9)

Es claro que la tesis que nos ocupa goza de la aceptación autorizada de autores como los propuestos, cuyas argumentaciones hacen de ella la más aceptada sobre la cuestión presente.

CAPITULO V

EL EMPRESTITO FORZOSO Y EL DESARROLLO ECONOMICO

1).- Efectos económicos del Empréstito forzoso.

Los efectos económicos de los empréstitos forzosos dependerán en buena parte del origen de los fondos y de la destinación que de ellos se haga; en efecto, si este dinero es recaudado de fondos que la empresa privada tiene decidido invertir, el efecto del empréstito será, o de un cambio en las propensiones al consumo y a la inversión, si su producto es empleado en la compra neta de bienes de consumo; o no habrá ningún cambio ni benéfico, ni perjudicial si se emplea en la inversión estatal, conservando la estructura económica general que habría, de ser

(9) Compendio de Legislación Tributaria.

hechas las inversiones por la empresa privada.

Sin embargo, es menester tener en cuenta que los hábitos de consumo y de inversión del Estado y de la empresa privada son diferentes. En la inversión estatal priv va generalmente el concepto del interés público y ella se encamina hacia la formación de infraestructura, hacia la creación de servicios básicos, o hacia empresas necesarias al desarrollo económico, que no podrían ser acometidas por la empresa privada.

Los consumos estatales son generalmente parcializados hacia determinados bienes, cuya producción, inducida por la demanda creada, podría cambiar la estructura productiva en un porcentaje que dependería de la magnitud de los empréstitos forzados y de su significación relativa en el producto nacional bruto.

Examinaremos a continuación las posibles repercusiones en todos los casos.

El primer supuesto es el de que los fondos estén dispuestos a ser invertidos por la empresa privada y que el estado los va a utilizar en la compra de bienes de consumo.

Lógicamente ésto significará un cambio de alguna magnitud, como aumento en la propensión marginal a consumir, aumentando por lo tanto el valor absoluto del multiplicador de la inversión. Si no se logra, mediante incentivos especiales, contrarrestar la baja en la inversión privada, no habrá ningún efecto directo en el producto nacional bruto, puesto que el alza del multiplicador, se verá contrarrestado por una baja en la inversión privada bruta o sea en el multiplicando.

Posiblemente se llegue a inducir un cambio en

la estructura productiva, puesto que se creará la demanda de los bienes de consumo estatal que inducirá su fabricación, pasando recursos, destinados a otras actividades, a la producción de estos últimos tipos de bienes. Esto podría ser aconsejable cuando la producción se encamina principalmente hacia los bienes de capital o bienes intermedios, lo cual es poco probable que suceda en los países subdesarrollados, al menos para consumo interno.

El segundo caso que podemos contemplar consiste en que los fondos van a ser utilizados en la inversión estatal y de todos modos irían a ser utilizados en la inversión privada.

Podemos suponer que la inversión privada iría a tener un comportamiento modal de conformidad con su secuencia histórica. En los países subdesarrollados estas inversiones se han ido en el pasado hacia la agricultura de exportación, principalmente materias primas y alimentos semielaborados, industrias tradicionales como la textil y viviendas generalmente de tipo suntuario. (1)

Un esfuerzo de industrialización está cambiando en los últimos años la estructura de las inversiones privadas, diversificándolas y canalizándolas hacia otros tipos de industrias en donde es necesaria una mayor complementaridad técnica. Sin embargo, estas líneas industriales se acometen con mucha timidez inicialmente, y luego, cuando demuestran su rentabilidad, son emprendidas en escalas mayores de lo que el mercado puede absorber, dando lugar a duplicaciones que nulifican los efectos económicos

(1) Las Fluctuaciones Económicas en Estados Unidos y América Latina. David L. Grove. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. 1959. Págs. 37 - 47.

de la inversión.

Dentro de la inversión privada bruta podemos distinguir básicamente dos tipos diferentes: la inversión reproductiva y la no reproductiva, o en otros términos, la autoliquidable y la que no lo es.

Dentro del primer grupo se encuentra la inversión económica redituable y dentro del segundo la inversión no redituable, como la que se efectúa en viviendas de tipo suntuario.

Es un hecho sabido que mientras más precaria sea la distribución del ingreso en un país, mayor tendencia habrá hacia la inversión no reproductiva, la cual genera su impacto en el producto nacional bruto solamente durante el período de incubación, cesando su efecto cuando la obra está terminada. Cuando existe una ola masiva de este tipo de inversiones, suele haber estrangulamientos en la oferta total, que se traducen en una elevación del sistema de precios. El desequilibrio, no obstante, durará solamente lo que dure el período de incubación, puesto que después los niveles de la demanda se retrotraerán a los mismos anteriores.

Puede suceder que si este período de incubación es más o menos largo, y más o menos importante su efecto sobre el sistema de precios, se promuevan ciertos tipos de inversiones reproductivas, que quieran aprovechar el alza de precios.

En este caso, el efecto económico será más duradero, aunque los precios tiendan después a bajar por la cesación de la demanda primaria creada por la propia inversión no redituable.

Esta caída del sistema de precios tendrá como e-

fecto crear la desconfianza del sector privado y detener la inversión marginal.

Aún en el caso en que toda la inversión proyectada por el sector privado fuera del tipo autoliquidable, existe el peligro de considerar erróneamente el crecimiento de la demanda generado en el período de incubación y aplicar índices superiores al estudiar los mercados futuros. Ello traerá un exceso de capacidad instalada en relación con los mercados reales del futuro y, por lo tanto, un desperdicio de recursos, cuando no existe una planificación por parte del Estado que impulse la creación de plantas para determinadas ramas industriales y desanime oportunamente las inversiones peligrosas.

La inversión estatal, en cambio, podrá hacerse consultando los intereses económicos generales, en obras de infraestructura autoliquidables, o en la producción de bienes básicos necesarios para el desarrollo económico, como las industrias primarias que requieren fuerte densidad de capital, o la producción de materias primas industriales, que, bien por las limitaciones del mercado o por la competencia internacional, no son suficientemente rentables para atraer capital privado, pero cuyo impacto en el desarrollo económico, como generadoras de producciones conexas o derivadas si pueden ser de mucha significación.

La tercera posibilidad es que los dineros del empréstito no vayan a ser utilizados por la empresa privada, y vayan a ser mantenidos como atesoramientos fuera de la circulación.

En este caso, cualquiera que sea la utilización que de ellos haga el Estado mejorará la situación económica, bien sea aumentando el multiplicador si se mejora la

propensión marginal a consumir o el multiplicando si ellos se destinan totalmente a la inversión.

Es de advertir que esta última posibilidad es la que puede presentarse con mayor facilidad en los países subdesarrollados, dada la alta "Preferencia por la liquidez", existente en ellos.

2).- El Impacto Monetario.

El profesor Alvin Hansen sostiene que si un aumento de los gastos gubernamentales se financia con empréstitos colocados entre el público "Se gastará un volumen de depósitos bancarios que ya existía y que habrían permanecido como recursos ociosos en otras circunstancias". (2)

En otras palabras, sostiene que el crédito público, en estas condiciones, carece de efectos monetarios expansionistas o contraccionistas. Sin embargo no parece que el profesor Hansen esté en lo cierto, puesto que los efectos monetarios dependerán de los fines del empréstito y de la manera como el sector privado arbitre los fondos necesarios para suscribirlo.

Esto es tanto más cierto en el caso del empréstito forzoso en donde, a falta de ahorros ociosos acumulados, bien en estado de liquidez pura (Atesoramientos), o en fondos bancarios disponibles, los particulares tendrán que acudir necesariamente al crédito bancario para cumplir con su obligación de prestarle al Estado, lo cual bien puede iniciar una expansión del medio circulante si los fondos son utilizados por el Estado en gastos públicos que signifique remuneración de factores productivos ocio-

(2) Alvin Hansen "Política Fiscal y Ciclos Económicos"
Fondo de Cultura Económica.

sos y que, por lo tanto, se traduzcan en un crecimiento del producto nacional.

A fin de estudiar el impacto monetario del empréstito forzoso, debemos fijarnos varios supuestos a saber:

a) que el dinero provenga de fondos atesorados en forma absolutamente líquida (billetes y moneda fraccionaria);

b) que provenga de depósitos bancarios;

c) que provenga de crédito bancario.

Estos supuestos son los correspondientes al origen de los fondos. Además de ellos, será importante considerar la utilización de los dineros por parte del Estado. Sobre este particular caben tres hipótesis:

1) Que el dinero proveniente del empréstito sea esterilizado;

2) Que sea utilizado para gastos corrientes o para ajustar un déficit presupuestal anterior;

3) Que sea utilizado en inversiones reproductivas con miras al desarrollo económico.

Examinaremos ahora las tres hipótesis primeras, combinadas con las tres últimas.

El dinero proviene de fondos atesorados.

Como es lógico, la cantidad de masa monetaria en lo que se refiere al volumen total de fondos en poder del público no aumentará en forma primaria. No obstante, si el dinero así recaudado por el Estado es depositado en la banca privada, lo cual podrá hacerse en forma inmediata por parte del mismo estado o en forma mediata una vez que el dinero haya sido gastado y vaya a manos de los vendedores de factores o de productos, se aumentarán las

reservas disponibles del sistema bancario y, por lo tanto, éste podrá crear nuevo dinero por un múltiplo equivalente a la unidad sobre el encaje legal, iniciándose una expansión monetaria cuyo alcance dependerá del estado de la preferencia por la liquidez del sistema bancario, de las necesidades del sistema económico total y de la política monetaria de la banca central.

En efecto, aumentados así los depósitos primarios de los bancos, y en el supuesto de que la demanda de crédito para inversión fuera suficiente en cantidad y calidad, lo más probable es que el sistema bancario se vea presionado a conceder créditos hasta por un valor determinado por el encaje legal. Sin embargo, si la situación económica general es dudosa en lo que se refiere a la futura capacidad de pago de los clientes, como sucedió en las épocas de depresión, el sistema bancario bien podrá no hacer uso de su capacidad de creación de dinero, en cuyo caso se nulificaría el proceso expansionista monetario.

De otro lado, en un proceso de expansión de la producción, si la cantidad de dinero permanece constante, aumentará la velocidad de circulación, lo cual puede influir sobre el sistema de precios. Un sistema de precios en ascenso, combinado con una producción también en ascenso, creará la necesidad de aumentar la oferta monetaria, a lo cual estará anuente el sistema bancario, ya que las posibilidades futuras de cumplimiento de los clientes se refuerzan con "la inflación de ganancias", creada por el ascenso de los precios. Otra cosa ocurrirá cuando las circunstancias económicas son adversas y el sistema de precios tiende a reducir su velocidad de ascenso, como en las últimas etapas del ciclo económico, o a entrar franca-

mente en descenso como en la contracción o en la depresión. En estos casos, el sistema productivo tendrá menos necesidad de medio circulante y los bancos no estarán anuentes a crearlo. La política monetaria de la banca central podrá determinar también, por medio de controles cualitativos y cuantitativos, la actitud de la banca privada en lo que se refiere a la creación de dinero. El manipuleo de la tasa de redescuento y del encaje legal podrá hacer más lucrativo el proceso de creación de dinero obligando a los bancos a una política de "dinero fácil", aún en las épocas de estancamiento real de la economía, que servirá para incrementar el proceso de inversión y salir del estado depresivo. De la misma manera, la banca central podrá hacer uso de los mismos instrumentos monetarios para desanimar la demanda de crédito o para reducir el coeficiente de multiplicación de los depósitos primarios, mediante una elevación del encaje legal. En este caso el impacto será una disminución primaria y secundaria del medio circulante, que puede tener efectos depresivos en la expansión. Por lo tanto, aunque pueden preverse los efectos contractivos mediante la aplicación de medidas de esa índole, por parte de la banca central, no en la misma forma podrán preverse los efectos expansivos que están dependiendo de variables mucho más dinámicas e independientes como son el estado de las expectativas y el estado de la preferencia por la liquidez.

Sin embargo, aún en este último caso, es de suponerse que un aumento de los depósitos primarios llegados a los bancos como resultado de pago de factores, tendrá un impacto positivo en las expectativas y por lo tanto hará disminuir la crisis de liquidez del sistema bancario,

aumentando en alguna medida la masa monetaria.

Que el dinero provenga de depósitos bancarios.-

Es de suponer que si el Estado ha hecho provenir el empréstito forzoso de dineros atesorados, ha procedido con la finalidad de poner en circulación ese dinero y no con la finalidad de esterilizarlo, puesto que ya lo estaba en manos privadas. Esta última posibilidad si se presenta cuando el dinero proviene de depósitos bancarios, En el desarrollo de una política contraccionista, el gobierno podrá atraer fondos de depósitos bancarios por medio del empréstito forzoso, disminuyendo en esta forma las reservas bancarias y causando un impacto negativo sobre el medio circulante igual al monto de los depósitos retirados multiplicado por la unidad sobre el encaje legal efectivo. En este caso decimos "encaje legal efectivo" refiriéndonos al uso real que el sistema bancario haya hecho de su poder de creación de dinero emanado de las reservas fraccionarias y que será igual al total de sus depósitos dividido entre el total de sus reservas.

Como es lógico, si el Estado no utiliza este instrumento para desarrollar una política contraccionista y pone en movimiento los fondos recaudados, el efecto monetario podrá ser ninguno puesto que los depósitos retirados de los bancos, volverán a ellos.

Que el dinero provenga de crédito bancario.-

El caso de que el dinero provenga de crédito bancario es poco probable en la contracción económica, cuando el endeudamiento es arriesgado por la baja del sistema de precios. Es más probable en épocas de expansión, cuando endeudarse es un negocio puesto que el dinero está perdiendo su poder adquisitivo y el estado de

la preferencia por la liquidez es débil. No parece que sea oportuno la fijación de un empréstito forzoso en estas circunstancias, cuando otras medidas estatales pudieran canalizar el ímpetu de la inversión privada hacia obras más relacionadas con el desarrollo económico. Esta afirmación es, no obstante, cierta a medias. En efecto, una franca expansión trae consigo la necesidad de expandir también el sistema de infraestructura productiva (carreteras, ferrocarriles, generación de energía eléctrica, etc.), y de dotar al sistema productivo de fuentes internas de suministro de bienes básicos que, por su excesiva capitalización o por sus escasos rendimientos solamente el Estado podría acometer. El establecimiento de un empréstito de tipo voluntario en estos momentos para acometer la realización de esas obras podría ser nefasto para la economía en general. En primer lugar por el impacto sobre la tasa de interés puesto que sería necesario desviar la inversión financiera desde los papeles de renta variable (acciones de sociedades), hacia los de renta fija (bonos del estado), los cuales deberán contemplar tasas de interés lo suficientemente productivas como para lograr el cambio, repercutiendo sobre la tasa de interés de mercado, en forma que podría tener un efecto secundario de paralización de la inversión real privada.

Estas consideraciones, sin embargo se harán más adelante.

El financiamiento del empréstito forzoso con crédito bancario podrá no tener ninguna repercusión sobre el volumen monetario si este crédito se obtiene con la cancelación de otros ya concedidos, en cuyo caso representa solamente un cambio en el destino de los préstamos. En

este caso, los bancos se limitarán a recoger créditos que están destinados a otras actividades y a prestar para la suscripción de la deuda. Parece que esta situación bien puede presentarse cuando sea necesario restringir los con-sumos, principalmente los suntuarios, en favor de una inversión que se canalizaría por el sector estatal.

Habría un efecto expansionista si el crédito para financiamiento de la deuda no fuera un crédito sustitu-tivo sino un crédito marginal o adicional, el cual sería posible si los bancos tuvieran exceso de reservas o si se manipulara el encaje legal a fin de dar mayor capacidad al sistema bancario para la creación de dinero.

Hasta aquí hemos examinado los efectos monetarios posibles desde el lado del origen de los fondos. Estos efectos podrán variar de conformidad con la destina-ción que se den a esos mismos fondos; examinaremos brevemente las posibles situaciones:

a) Que el dinero recaudado sea esterilizado.-

Como dijimos anteriormente, no es muy probable que el dinero que ya está esterilizado en manos privadas sea llamado por el estado para esterilizarlo a su turno. Una política de esterilización monetaria tendrá que ser dirigida necesariamente como terapéutica anti-inflacionaria. La conveniencia o inconveniencia de esta medida desde el punto de vista económico será discutida después.

Por el momento, debemos concluir que solamente podría llevarse a efecto cuando se trate de obtener dinero de los depósitos bancarios existentes, reduciendo en esta forma las reservas o alterando la estructura crediticia a fin de desalentar determinadas actividades, sin alentar otras.

Podría argüirse que una elevación del encaje legal sería una medida más práctica puesto que se estaría manipulando directamente sobre las reservas bancarias sin reducir su valor nominal, y reduciendo solamente sus posibilidades de multiplicación en los depósitos derivados. El manipuleo del encaje legal es muy acostumbrado en los Estados Unidos y en algunos países Suramericanos. Tiene, no obstantante, la desventaja de constituir una especie de campanada sobre la situación económica futura que bien puede ser extemporánea y de resultados poco previsibles. Por otra parte, la reducción del crédito bancario en esta forma tendrá que hacerse durante un período predeterminado si los bancos han utilizado suficientemente su capacidad de creación de dinero. Si no lo han hecho los efectos de la elevación del encaje serían nulos.

Un empréstito forzoso no constituye un llamado de alerta sobre el futuro económico y por lo tanto no tiene los efectos subjetivos sobre la inversión privada que pueden tener los cambios intempestivos en el encaje legal. El dinero producto del empréstito bien puede ser retenido con fines de regulación del medio circulante gastándolo oportunamente, en cuyo caso las reservas bancarias volverán a quedar en la misma situación.

No sucede lo mismo con los cambios en el encaje legal; si éste se aumenta con fines de restricción de los medios de pago, será difícil ulteriormente inducir a los bancos a utilizar su potencial de creación de dinero cuando se baja nuevamente el encaje, mayormente cuando se producen estos cambios con una relativa frecuencia.

En el caso en que los fondos del empréstito provengan de créditos bancarios, no parece lógico pensar que

el Estado va a causar una expansión de los depósitos derivados para atesorar o esterilizar el dinero resultante de esa expansión. Podrá pensarse, más bien, en un cambio del destino del crédito que causaría un menor traumatismo general que la operación directa con las reservas. Los controles cualitativos rebajarían los créditos bancarios, por ejemplo, para los consumos suntuarios, y este dinero se canalizaría hacia las arcas del Estado en donde puede ser esterilizado por el tiempo que la autoridad monetaria juzgue prudente. Ulteriormente podría ser canalizado en todo o en parte hacia actividades de consumo o de inversión, según las necesidades económicas generales.

Existe la ventaja de que los bancos no cambiarán su situación como tendrían que hacerlo si se operara directamente sobre el encaje y el Estado tendría en sus manos la posibilidad de una política monetaria eficaz.

- b) Que el dinero sea utilizado para gastos corrientes o para ajustar un déficit presupuestario anterior.

El efecto neto monetario en estos casos dependerá del estado económico del momento.

Es bien sabido que la propensión media al consumo depende de dos factores principales que tienen un carácter más o menos fijo: los hábitos de la comunidad, y la distribución personal del ingreso. Los primeros tienden a cambiar en largos períodos como consecuencia del desarrollo socio-económico. Este cambio es, no obstante muy lento, y está condicionado a las variaciones de la capacidad de consumo de las grandes masas. Un ingreso en aumento podrá significar muy poco en la variación de los consumos absolutos cuando existe una gran concentración del in

greso en pocas manos. Quiere ésto decir que los hábitos de consumo de la comunidad podrán cambiar solamente en cuanto se mejore la distribución del ingreso, y ésta tiene de a ser estacionaria, a menos que el Estado intervenga por medio de su política fiscal para mejorarla. La mala distribución del ingreso constituye una de esas "rigideces que caracterizan la falta de desarrollo", al decir de Gunnar Myrdal, y las cuales no pueden atacarse sino por acción estatal. "A causa de las deficiencias de diversa índole de que adolecen los países atrasados, se admite generalmente que el gobierno tiene que desempeñar muchas funciones atribuidas a la iniciativa privada en la mayoría de los países adelantados del mundo occidental. Al respecto, es útil destacar aquí que en la mayor parte de la literatura contemporánea sobre el tema del subdesarrollo y el desarrollo económico -y especialmente en la publicada en países adelantados- esta cuestión se presenta a veces en forma confusa a través de una contraposición infundada entre la planificación estatal centralizada y la "iniciativa privada", y por la introducción del supuesto de que la planificación crea rigideces".

"Debiera ser obvio, sin embargo, que si un país subdesarrollado tiene verdaderamente éxito en iniciar y en mantener un proceso acumulativo ascendente de desarrollo económico, tal circunstancia abrirá mayores perspectivas a la iniciativa privada con que ese país cuente o pueda fomentar. Por otra parte, la planificación central deberá estar dirigida a eliminar las rigideces que caracterizan la falta de desarrollo, con el fin de dotar de mayor flexibilidad a toda la estructura social y económica."

"Pero si se prescinde de fijar la línea divisio-

ria entre la responsabilidad pública y privada, lo que casi siempre no es una cuestión de principio sino de conveniencia práctica, es de esperarse que el gobierno nacional asuma, mediante la aplicación del plan y del sistema coordinado de intervenciones estatales que constituye la parte operante del mismo, la responsabilidad de dirigir todo el desarrollo económico del país."

"El hecho de que en los países subdesarrollados haya surgido este anhelo por el desarrollo económico como principal aspiración política que ha de traducirse en una elevación de los niveles de vida de la gran masa de la población, reafirma la idea de que se trata de una tarea que debe ser emprendida por los gobiernos, los cuales deben preparar y poner en práctica un plan económico general que comprenda un sistema de controles e incentivos adecuado para que el proceso de desarrollo se inicie y prosiga sin interrupciones; debe reconocerse que todo ello es algo completamente nuevo en la historia del mundo. En realidad, constituye una tentativa de invertir el orden de lo que pasó en los países que hoy están desarrollados, según la descripción ofrecida por el modelo de Schumpeter."

"De esta manera no sólo nos percatamos de que más de la mitad de la humanidad que vive en la pobreza y en la angustia se dispone a seguir en gran escala una política que confiere al estado la responsabilidad en el desarrollo económico, sino también de que se le aconseja hacerlo así, en forma positiva y urgente, por todos los estadistas y hombres de ciencia de los países adelantados y por sus gobiernos cuando ese espíritu aprueba solamente acuerdos en los organismos intergubernamentales. Parece ser que en los países adelantados nadie ve otra solución

a los problemas crecientes de los países subdesarrollados, independientemente del que los mismos adopten respecto a sus propios problemas económicos". (3)

De otra parte en los países subdesarrollados se dá la situación típica planteada por Kurihara: "el consumo total presenta una función ascendente de la distribución del ingreso, únicamente cuando las unidades consumidoras de bajo ingreso (las familias) tienen el hábito de gastar más de un incremento hecho al ingreso, que los grupos de ingresos altos" (4). En realidad, la situación en los países subdesarrollados está dada por la rigidez de los consumos provenientes de la mala distribución de los ingresos. A medida que éste aumenta lo hace en favor de las clases más pudientes, cuyos consumos no pueden ser aumentados sensiblemente. Se crea ahorro por parte de estas clases, que es reinvertido tradicionalmente en propiedades agrícolas, en residencias suntuarias, en establecimientos comerciales o en industrias tradicionales de bienes de consuno básico. La baja situación de los consumos totales es tructura los mercados pobres y, por lo tanto, impide la creación de industrias más avanzadas y dificulta los cambios tecnológicos que pudieran incidir sobre la productividad de los factores.

La política fiscal, por lo tanto, deberá estar encaminada hacia una redistribución real del ingreso, y una de las formas de lograrlo está constituida por el incremento del gasto corriente, bien sea en la creación de

(3) Teoría económica y Regiones Subdesarrolladas, Gunnar Myrdal. Fondo de Cultura Económica. 2a. Edición 1962. págs. 93 - 94

(4) Teoría Monetaria y Política Pública Kennéthk Kurihara, Fondo de Cultura Económica, 2a. Ed. 1963, pág. 259.

servicios que benefician a la comunidad en general, o bien por el pago de factores ofrecidos por las clases de bajos ingresos. El efecto monetario, en este caso, se hará a través del gasto privado general, que aumentará la velocidad de circulación monetaria y creará la necesidad ulterior de reformar las disponibilidades para transacción.

El gasto de empréstito forzoso en la absorción de un déficit presupuestario anterior, suele ocurrir en la época de recuperación económica y en las épocas expansivas, cuando se ha echado mano del expediente del presupuesto deficitario para atacar una situación cíclica depresiva. Aunque el ingreso fiscal corriente pueda tener una alta elasticidad al crecimiento al producto nacional, a través del sistema impositivo, muchas veces las necesidades de aumento del gasto público, en épocas expansivas, absorben la totalidad o la casi totalidad del incremento del ingreso fiscal corriente, quedando muy poco margin-si es que queda alguno- para absorber, en épocas expansivas, los déficit causados por una política antidepresiva anterior. También en los comienzos de un desarrollo económico se suele recurrir a los presupuestos deficitarios, a fin de facilitar el despegue. Los incentivos fiscales a los diversos tipos de producción aminoran los ingresos del Estado en momentos en que crecen sus gastos. La inversión pública debe adquirir magnitudes de verdadera ayuda al desarrollo y, tarde o temprano, será necesario acudir a la deuda pública para posibilitar la acción estatal. Si no se ha hecho a priori, habrá que hacerlo a posteriori.

El dinero así recaudado será gastado en el pago de las obligaciones adquiridas por razón de los altos egresos anteriores, por lo cual no tendrá ningún efecto moneta

rio especial, a menos que por este motivo se mejore la posición de las reservas bancarias, lo cual parece por lo menos improbable.

- c) Que el dinero sea utilizado en inversiones reproductivas con miras al desarrollo económico.

Cualquiera que sea la fuente del empréstito, el producto del mismo podrá ser utilizado en inversiones estatales reproductivas. Ellas estarán constituyendo inversiones marginales, siempre y cuando no se trate de simple transferencia de la inversión privada bruta hacia la inversión pública. Haciendo abstracción del tipo de inversiones públicas en relación con el tipo de inversiones privadas (la inversión pública debe obedecer a una planificación previa y por lo tanto estará dirigida a causar su efecto neto en la economía total, lo que no acontece con la inversión privada, cuyo efecto macro-económico no es deliberado) podemos decir que una simple transferencia no causará efectos monetarios de importancia, Pero cuando se trata de tomar fondos ociosos del sector privado o de expandir el dinero bancario mediante el crédito, el efecto será doble:

En primer lugar, habrá un efecto primario causado por el aumento de las reservas bancarias y de la consiguiente expansión multiplicada de las mismas; y en segundo lugar, un incremento general de toda la actividad económica que se genera de la inversión primaria hecha por el Estado y de las inversiones secundarias y derivadas que debe efectuar el sector privado a fin de atender a las demandas primarias, secundarias y derivadas provenientes de la inyección de poder de compra a la comunidad, hecha median-

te la creación de la inversión original por parte del Estado.

Podríamos pensar en esta forma dinámica para explicar el principio multiplicador de la inversión. El resultado será un incremento en el producto nacional bruto mayor que la inversión inicial, con el consecuente resultado, ya expuesto atrás, sobre la velocidad de circulación del dinero y, ulteriormente, sobre la masa monetaria.

El problema de la inflación.-

Podría aducirse que un empréstito forzoso de consideración debería crear condiciones propicias para el apareamiento de una brecha inflacionaria, definida por Kurihara, como "un exceso de gastos anticipados sobre una producción total disponible a precios base". (5)

Es difícil establecer los orígenes de los procesos inflacionarios típicos de los países subdesarrollados, principalmente los que han acaecido en la América Latina. De hecho, es aún más difícil medir la magnitud de todos los problemas económicos de estos países a la luz de la teoría económica tradicional, originada de conformidad con el devenir de las economías desarrolladas. Como dice Gunnar Myrdal "Los países subdesarrollados pueden disponer también libremente del legado de la teoría económica; no obstante, ésta no puede aceptarse libre de toda crítica, sino que deben amoldarla a sus propios problemas y necesidades."

"Además, estos países debieran tener en cuenta el hecho particular -al que haré referencia en la segunda parte-, de que la teoría es en gran medida una racionalización de los intereses que predominan en los países in-

(5) Obra citada, pág. 44

dustrializados, en donde aquélla se inició y fue desarrollada más tarde. En principio, la teoría económica no se ha ocupado de los problemas de los países subdesarrollados, y si, no obstante, se le aplica en forma indiscriminada a esos problemas, resulta inadecuada." (6)

El exceso de los gastos anticipados sobre la producción total disponible puede traducirse en dos formas: la inflación de corto plazo, proveniente de un estrangulamiento de la oferta ante un mayor poder adquisitivo en manos de la comunidad; o la característica inflación de empleo pleno en donde la elasticidad de la oferta, salvo los cambios causados por factores de índole tecnológica, pueda llegar a ser igual a cero.

Debemos suponer que, tal como lo hemos venido tratando, el empréstito forzoso es un instrumento más de tipo económico que de tipo fiscal. Como tal, puede ser adoptado por los gobiernos para causar uno de dos impactos: o el depresivo, mediante la congelación de los fondos resultantes, o el expansivo mediante la utilización de fondos ociosos o de dinero nuevo. Esta terapéutica puede ser utilizada por las economías desarrolladas con propósitos anticíclicos. Poco les valdría a las economías subdesarrolladas, que no generan ciclos, sino que los reciben, la utilización de las mismas medidas con similares propósitos. Podemos comparar básicamente y en términos muy generales la situación de los países subdesarrollados con la de los desarrollados en depresión. Algunas diferencias notables surgen evidentes, tal como la existencia en estos últimos de una capacidad productora ociosa, tanto física como téc

(6) Ob. citada, pág. 115

nica. No obstante, la situación general de desempleo de factores presenta un similar aspecto, con el agravamiento para los países subdesarrollados, de que cualquier esfuerzo por levantar la situación económica se traduce inevitablemente en un estrangulamiento de la oferta frente a los nuevos niveles de la demanda, precisamente por la ausencia de esa capacidad ociosa, física y técnica, que presentan los países desarrollados en depresión, y que se traduce en una oferta muy elástica cuando empieza el período de recuperación.

Se dice generalmente, casi como un axioma, que en los países subdesarrollados existe un desempleo estructural de recursos. Pensamos más bien que existe un problema de complementaridad de factores, determinado por la necesaria indivisibilidad técnica de la producción. En efecto, Brasil cuenta con los más grandes yacimientos de bauxita descubiertos en el mundo y, a pesar de ello, tiene un altísimo índice de desocupación de mano de obra, mientras estos recursos permanecen inexplorados. Se trata indudablemente de un problema de complementaridad de factores, puesto que los que entran en la explotación de las bauxitas no están solamente constituidos por los yacimientos como tal, o por la mano de obra bruta como tal, sino que es necesaria la disponibilidad complementaria de la técnica y del capital, los cuales no parecen estar ociosos en ese país.

En éste el motivo por el cual no puede tratarse el problema del despegue del desarrollo económico con la misma tranquilidad teórica con que se trata un problema depresivo en una economía desarrollada. Cómo hablar del milagro de la recuperación alemana de la postguerra, y

nos quedamos atónitos ante la magnitud de ese milagro, sin considerar que Alemania estaba técnicamente dispuesta para recibir la ayuda del plan Marshall. En ese caso, había verdaderos factores ociosos que solamente esperaban la llegada del capital foráneo para iniciar una carrera ascendente de producción. No es este el caso de los países subdesarrollados, en donde la desocupación estructural se limita a recursos naturales no explotados, ni explotables nacionalmente, y a mano de obra sin ninguna calificación y en la mayor parte de los casos con tremendos índices de analfabetismo. No puede decirse, entonces, que exista una desocupación estructural de factores que pueda ser atacada simplemente con la ayuda monetaria internacional. Esto lo han comprendido tanto los países subdesarrollados, que han entrado en una época de nacionalismo y de aglutinamiento económico, como por parte de las naciones ricas cuya táctica consiste en negar una ayuda sustancial a la primeras.

Tal situación ha generado tradicionalmente una determinada estructura productiva dentro de las economías periféricas y una dependencia de éstas a los países más desarrollados. Pero ha generado también la necesidad de la planeación estatal en estos últimos y el esfuerzo que actualmente hacen por salvar el espacio que los separa de los países ricos.

El liberalismo económico se dió en Inglaterra como consecuencia de la revolución industrial y como una reacción en contra de los preceptos feudales. Es difícil que este tipo de filosofía pueda prosperar en los actuales países económicamente débiles, aún cuando han vivido bajo su influencia durante muchos años.

Principalmente en el concepto de necesidad pública que debe ser satisfecha por el Estado, y en general en todo el manejo de la economía estatal, la influencia ha tenido proporciones mayores. De hecho, el aparato fiscal de estos países ha sido organizado por técnicos procedentes de las regiones desarrolladas y siguiendo los lineamientos de los tratadistas cuyas ideas tuvieron vigencia en esas economías. De ahí extractamos nuestros principios constitucionales y legales, que prohíben prácticamente toda intervención del Estado en el proceso económico general, estatuyen los presupuestos equilibrados, la hacienda extraordinaria, la proscripción práctica de la empresa estatal, etc.

Como decíamos, se está despertando en los países periféricos un sentido nacionalista que impone la planeación y un propósito de mutua defensa que ha llevado por lo menos a la proposición, de un aglutinamiento que se traduce en espacios económicos más amplios tendientes a conseguir cambios fundamentales en sus estructuras productivas.

Dados los problemas de complementaridad e indivisibilidad de que hablábamos anteriormente, es de esperar que cualquier aumento de la masa monetaria tenga efectos sobre el sistema de precios.

De qué magnitud sean esos efectos dependerá mucho de la capacidad que el país tenga para absorber el excedente monetario hacia la producción real. No obstante, la canalización que se haga de esos recursos podrá presionar favorablemente esa capacidad de permeabilidad. Si la canalización se hace especialmente hacia la formación de capital social básico, esta inversión estatal se traducirá necesariamente en un ingreso mayor, vía multiplicador,

aumentando la demanda de bienes básicos sin un correspondiente crecimiento de la oferta. El doctor Javier Angel Maya dice: "Sin una oferta acomodada a los nuevos niveles de la demanda, el efecto de estas inversiones tendrá que irse necesariamente a: una propensión mayor a importar; u nos precios más elevados.

Si bien una propensión marginal a consumir más alta debe producir teóricamente un más alto multiplicador de la inversión, éste severá contrarrestado por una mayor propensión a importar. En otras palabras el efecto de una elevación en los niveles de la propensión marginal al consumo, se generará sobre el multiplicador del país exportador y no sobre el multiplicador de los países importadores en los cuales se ha generado una mayor propensión a importar.

Si los niveles altos de la demanda global no son compensados con altos niveles de oferta global interna, necesariamente deben suplirse con una oferta externa. "

(7)

En esta forma quedaría nulificado el esfuerzo, a no ser por la inversión inducida que pudiera generarse internamente por efecto del alza de los consumos, y cuya magnitud no se ve muy clara en los países subdesarrollados.

La utilización de los fondos en inversiones reproductivas que sirvan de base para el establecimiento de nuevas producciones podrá causar también un traumatismo sobre el sistema de precios, pero es de suponer que él du

(7) Desarrollo Económico Latinoamericano. Intervención Dr. J. Angel M., pág. 93, 1962, Universidad de El Salvador.

rará en forma intensa solamente durante el período de ges
tación de las nuevas empresas productivas. No ignoramos
que una elevación del ingreso tiende a causar una diversi
ficación en la demanda de bienes y servicios, y que mucha
parte de éstos seguirán tendiendo por mucho tiempo una o-
ferta rígida principalmente por los problemas tecnológi-
cos que se presenten en cuanto a los tamaños mínimos eco-
nómicos de las facilidades productivas en comparación con
la magnitud de los mercados. No obstante, ante un ingreso
creciente, será también creciente el mercado y, por otra
parte, el hecho de vencer este obstáculo es el que ha in-
ducido a las comunidades subdesarrolladas a ampliar sus
espacios económicos por medio de la formación de mercados
comunes, uniones aduaneras, etc.

Es difícil establecer el punto exacto en donde
termina la inflación moderada y empieza la espiral inflac
cionaria. Pero como postulado fundamental podemos decir
que la primera es posible mantenerla aún conservando el
valor de los salarios reales a niveles más o menos constan
tes, sin desembocar en una espiral de salarios, principal-
mente en países en donde la mala distribución del ingreso
ha causado verdaderas "inflaciones de ganancias", al decir
de Keynes, en beneficio de los empresarios y un estado
permanente de sub-consumo entre las grandes masas de po-
blación.

La tasa de interés.

Los economistas de los países más desarrollados
económicamente conceden especial importancia a la tasa de
interés en la formación de capital. Keynes hace depender
el estado de la inversión real de dos variables fundamen-
tales: la eficacia marginal de capital y la tasa de inte-

rés.

"La tasa de inversión se moverá hasta aquel punto de la curva de demanda de inversión en que la eficacia marginal del capital son igual a la tasa de interés del mercado". (8)

Los economistas monetarios puros como Hawtrey y Hayek, sustentan esta misma tesis. Creemos, sin embargo, que la tasa de interés del mercado no es tan determinante para la inversión en los países subdesarrollados. En éstos, el factor riesgo cuenta muchísimo y determina la aspiración de rendimientos netos mucho más altos que los que rigen para inversiones similares en los países ricos. Una elevación de la tasa de interés en unos pocos puntos no modificaría sustancialmente el ánimo de invertir o de abstenerse de la inversión en empresas que se consideran arriesgadas, bien sea por consideraciones de orden tecnológico o bien por motivaciones de tipo político. El factor riesgo tiene, para el inversionista foráneo, un doble carácter: primero, el hecho de estar alejado de la dirección de la empresa y tener que confiarla a terceros; segundo, la inestabilidad política tradicional de los países pobres.

No obstante, la tasa de interés en estos países puede alcanzar y alcanza, con frecuencia niveles sumamente altos (a veces hasta el doce al dieciocho por ciento) lo cual sí puede reforzar los temores de los inversionistas tanto foráneos como domésticos.

Dado el estado agudo de la preferencia por la

(8) J. M. Keynes, Teoría General de la Ocupación el Interés y el dinero, Fondo de Cultura Económica, 3a. Ed. 1956, pág. 136.

liquidez en los países subdesarrollados, es necesario ofrecer altos tipos de rendimiento para las inversiones financieras de renta variable y altos tipos de interés para los de renta fija. Contra estos últimos conspira, además, la inexistencia de mercados de valores organizados que puedan ofrecerles un alto grado de liquidez.

Es éste el motivo por el cual los empréstitos voluntarios tienden a elevar la tasa de interés de mercado. Por otra parte, el deseo de volver líquidos los valores emitidos por el Estado hace bajar el precio de mercado de ellos causando nuevas alzas en el tipo de interés real.

Esta situación no podría presentarse, por lo menos en estado agudo, en los valores emitidos con empréstitos forzosos, en donde la tasa de interés podría llegar a un valor de cero.

Cualquiera que fuera la tasa de interés por encima de cero de este tipo de valores, una oferta desmesurada en el mercado podría hacerla subir. Será necesario, por lo tanto tratar de colocar porcentajes apreciables de la emisión entre tenedores forzosos como, por ejemplo, una parte de las reservas técnicas de las compañías de seguros, o como parte de la reserva legal de compañías mercantiles, o como parte del encaje legal obligatorio para depósitos de ahorros o depósitos a plazo fijo en el sistema bancario.

La Generación del Ahorro.

El producto nacional en los países subdesarrollados adolece, como lo hemos anotado previamente, de una paupérrima distribución. Los recursos materiales explotados están en pocas manos y los inexplorados permanecerán en e-

se estado por mucho tiempo más por falta de la complementaridad que ya hemos estudiado. Los propietarios de tierras fértiles han encaminado la producción hacia los cultivos de exportación buscando una estabilidad en sus ingresos, y muchas veces la forma de dejar parte de ellos en el exterior. Quizás esta política haya sido benéfica en términos económicos generales puesto que la competencia en los mercados internacionales ha exigido una alta productividad por hectárea sembrada. Sin embargo, durante las últimas décadas, principalmente la de los cuarenta, el vertiginoso crecimiento de los precios internacionales de los productos agrícolas exportados por los países Latinoamericanos, posibilitó a los propietarios de tierras agrícolas una generación insospechada de ahorros. En efecto, la relación de precios del intercambio de América Latina con todo el mundo subió de 66% en 1937, a 100% en 1950 (año base) para colocarse en 104% en 1954. Con los Estados Unidos, subió de 69% en 1938 a 100% en 1948 (año base) para colocarse en 152% en 1954. (9)

Al lado de esta situación bonancible de los productos de exportación, se creó un empeoramiento de las condiciones de los productores agrícolas de productos de avituallamiento, cuyos precios están regidos por las condiciones internas del mercado, y condiciones similares para la gran masa de trabajadores campesinos y para el naciente proletariado industrial. El auge del comercio exterior creó presiones inflacionarias sobre los precios internos, sin que los salarios industriales y mucho menos los agrícolas siguieran el ritmo ascendente de los precios. La situa-

(9) David L. Grove, Ob. cit., pág. 72.

ción se convirtió en una típica "inflación de ganancias" en donde los favorecidos fueron un puñado de propietarios y exportadores.

A una mala estructura anterior de la distribución del ingreso vinieron a agregarse las consecuencias del alza de los precios internacionales. Se elevaron las ganancias de pequeños grupos y se rebajaron los ingresos reales de la mayoría. Esto dió lugar a una fuerte estabilización de los consumos absolutos ante un ingreso bruto creciente, con la consecuente generación de ahorro no compensado con iguales niveles de inversión privada reproductiva. Parte del ahorro generado por el pequeño número de gentes de altos ingresos se quedaba en las instituciones financieras del exterior; otra parte se invertía en la construcción de viviendas suntuosas y extravagancias de "nouveau rich", y el resto reforzaba las inversiones en industrias tradicionales. Muy poco, en realidad, se invertía en aventuras económicas que tuvieran un verdadero significado para el desarrollo económico-social.

La capacidad de generación de ahorro estuvo, por tanto, en poder de los pequeños grupos de altos ingresos cuando la gran masa de la población subconsumía. El incremento del producto nacional creaba mayor generación de ahorros no invertido adecuadamente.

Esta situación ha prevalecido por largos años y es ahora cuando los gobiernos se han dado cuenta de su gravedad y empiezan a tomar medidas fiscales para procurar por este medio mejorar la distribución personal de la renta nacional. El ingreso fiscal, y principalmente el impuesto sobre la renta, ha constituido el principal instrumento de que se han valido los gobiernos. Del lado del gasto, se

ha dado participación fija en los presupuestos a los programas educacionales y se ha empezado a pensar en programas de inversiones públicas.

Desde el punto de vista extrafiscal, el control de cambios y los incentivos constituidos por la creación de instituciones de fomento han tratado de retener dentro de los países los ahorros internos, y de canalizarlos hacia planes de inversión acordes con las necesidades de desarrollo económico-social. Lastimosamente estas medidas llegaron tarde. El desequilibrio de las balanzas de pagos, causado por el deterioro de los precios internacionales de los productos de exportación, constituyó la motivación principal para crear los controles de cambios, y no el problema real de la fuga del ahorro. Este deterioro de los precios internacionales de los productos exportados por América Latina hizo descender la tasa del ahorro y, aunque no tuvo efecto sustanciales en la inversión, o simplemente se atesoró menos en los bancos extranjeros, o cesó en parte la adquisición de bienes suntuarios de capital. El desmejoramiento de la posición de las clases de altos ingresos, no creó, por lo tanto, una contrapartida de mejoramiento de la posición de clases de bajos ingresos. Las rigideces propias de sistema de precios por el contrario, determinaron un nuevo impacto desfavorable para estas últimas.

En estas condiciones, nos encontramos ante una situación en la cual la gran mayoría de la población es incapaz de generar ahorros y el ahorro generado por los grupos privilegiados no se invierte debidamente. Esto último es tradicional debido a la cautela del capital que exige precios altos por los riesgos que toma. De ahí que, eco

nómicamente, no tenga el mismo significado el conjunto de ahorros generado en pequeñas cantidades parciales por cada uno de los componentes de la comunidad económica, que el generado por los grupos de altos ingresos. El primero está dispuesto a tomar riesgos con actitudes hasta cierto punto idealistas. El segundo no está dispuesto en absoluto a tomarlo, sino con altos precios sociales y económicos.

La planificación estatal de la economía se ha propuesto como una de sus metas principales la creación de una clase media económica que sea capaz de tener un vivir honesto y generar algún ahorro, lo cual es indudablemente encomiable. No obstante, no parece que los instrumentos voluntarios de creación de incentivos para la inversión reproductiva por parte de las clases inversoras, ni aún que el expediente de una alta tasificación progresiva por grados en el impuesto sobre la renta puedan lograr este objetivo en la plenitud deseada. Aunque los incentivos fiscales o extrafiscales sean muchos, es aún más poderosa la vacilación de los capitalistas, la cual se ve fortificada por la inestabilidad política. El impuesto sobre la renta es mal administrado y sistemáticamente evadido. Hasta que no se modifique el sistema de administración, mediante la formación de censos de contribuyentes, la formación de un catastro nacional con aforos permanentemente actualizados, el cruce de información, etc. continuará siendo utópico pensar en la efectividad fiscal y económica de este instrumento.

Es necesario, por lo tanto, pensar en otros tipos de instrumentos que puedan reforzar una acción redistributiva. Se dice con frecuencia que el empréstito forzo

so ha caído en desuso. Ello se debe a que quienes lo afirman tienen presentes todavía el postulado liberal del "laisser-faire". Se piensa en el empréstito como una forma de Hacienda Extraordinaria, y se piensa en la Hacienda Pública solamente con referencia al hecho fiscal tradicional y no al hecho económico moderno. El empréstito forzoso debe tomarse en cuenta como instrumento eficaz coadyuvante para lograr la redistribución del ingreso nacional, y poner en manos de la mayoría una capacidad ahorrativa de la cual carece.

Podría argüirse que el empréstito no es más que un impuesto para las generaciones futuras. Aún aceptando este hecho, querría decir que los pocos privilegiados de ahora están prestando su dinero para ser pagado por los muchos privilegiados del mañana.

La justificación de la Empresa Estatal.-

No es fácil delimitar el concepto de empresa pública. Si tomamos en cuenta el origen de los fondos con que se constituye, vemos que ellos provienen de las economías privadas, bien sea que se haya usado o no del poder compulsivo del Estado para obtenerlos. Si tenemos en cuenta los precios, vemos también que la empresa estatal puede fijarlos de conformidad con las características mismas del mercado, tal como sucede en la empresa privada; si tenemos en cuenta el tipo de administración, podemos suponer que la empresa estatal puede contar con una administración igual a la de una gran sociedad anónima, en donde frecuentemente los administradores no son ni siquiera accionistas.

La característica de la empresa pública, por lo tanto, debe derivarse, del fin que persigue y no de la forma de capitalización o administración. Podemos decir, por

tanto, que la empresa pública es aquella que el Estado establece para satisfacer las necesidades públicas.

Al hablar de empresa, nos estamos refiriendo al concepto puramente económico del término, sólo que el lucro buscado se traduce en un beneficio general para la comunidad económica. En realidad, en este caso, el Estado busca su lucro como ente económico, pero como en último término el lucro del Estado se traduce en satisfacción de la necesidad pública, al hacerlo no se están modificando las condiciones económicas que debe presentar la empresa como tal.

Como dijimos anteriormente, la diferencia principal entre el pensamiento liberal y el moderno reside en el concepto mismo de necesidad pública. Para el Estado liberal, está constituido por la formación de cierto tipo de infraestructura, la vigilancia de la paz pública, la defensa de la soberanía, la educación, la administración de justicia, la salud y, cuando mucho, el control de los monopolios naturales.

Para el Estado moderno, el bienestar económico general es una necesidad pública impostergable, no contemplada por los teóricos clásicos, quienes pensaban que las leyes del equilibrio automático y la "mano invisible" podrían lograr por sí solas este resultado.

Del hecho de contemplar como necesidad pública, atinente a las funciones del Estado, el bienestar económico general, surge la necesidad de la intervención del ente estatal en el quehacer económico general.

Einaudi habla de siete condiciones mediante las cuales la empresa pública satisface el requisito de la utilidad colectiva: la necesidad de evitar un fraude; la insta

lación de la empresa en la vía pública; el monopolio; la no acumulabilidad de productos; la necesidad de alcanzar ciertos fines extraeconómicos; la necesidad de evitar que surjan intereses privados contrarios o interferentes con el interés público; y el carácter subsidiario de una empresa con relación a otras ya estatizadas. (10)

Ninguna de estas justificaciones se refiere al desarrollo económico como tal; si se deja al libre albedrío la iniciativa del desarrollo económico, éste tomará una forma tan caótica, que llegaría a nulificar los esfuerzos por las duplicaciones de la competencia, el mal uso de los recursos y la concentración de la riqueza en pocas manos. Un desarrollo espontáneo hoy día, con la distancia que han logrado tomar los países desarrollados sobre los subdesarrollados, y por el creciente avance tecnológico de aquéllos, no podría tener en estos últimos ni la velocidad necesaria ni las características que distinguieron el desarrollo espontáneo de los países ricos. Dejar la iniciativa, la dirección del desarrollo, a la libre empresa en estos momentos, sería tanto como suprimir las regulaciones de tránsito urbano de vehículos, con las consecuencias naturales de tal medida.

Solamente el Estado, como ente Soberano, tiene en sus manos la capacidad de organizar el comportamiento económico, a fin de canalizar hacia la producción los recursos según su misma vocación productiva, y lograr la plena utilización de éstos.

Myrdal afirma que: "uno de los objetivos más importantes de todo plan nacional de desarrollo consiste en

(10) Ob. citada.

proclamar la decisión de aumentar el volumen total de inversión necesario para elevar la capacidad productiva del país y el propósito de definir los medios para alcanzar esa meta.

El plan debe determinar esta cantidad global y, además, las proporciones de capital que habrá de asignarse a cada una de las distintas actividades productivas: para aumentar la capacidad del sistema de transportes y de generación de energía; para construir nuevas plantas industriales y adquirir la maquinaria adecuada para las industrias pesadas y ligeras de distintos tipos; para elevar el nivel de productividad en la agricultura mediante la inversión a largo plazo en proyectos de riego y, a corto plazo, en implementos, maquinaria y fertilizantes; para mejorar la salud, educación y capacitación de los trabajadores y así sucesivamente." (11)

Si a pesar de los incentivos que puedan darse para el incremento de la inversión privada ésta no llega a los niveles requeridos por el desarrollo, es obvio que la diferencia tendrá que ser suministrada por el Estado si se quiere emprender el arranque inicial del desarrollo.

Esto quiere decir que el Estado no solamente debe poner las bases infraestructurales para que se desenvuelva la empresa privada sino que debe entrar en el proceso productivo y aún en el de distribución, si ello fuere necesario para la satisfacción de la necesidad pública constituida por el bienestar de la comunidad.

Desde este punto de vista, la formación de la empresa productiva podría llegar a ser una obligación es-

(11). Ob. cit. pág. 95.

tatal.

Existen, por otra parte, casos especiales en los cuales está obligación es más apremiante. Debido a las complementaridades técnicas, muchas veces se requiere la producción interna de bienes que, por las circunstancias del mercado o por la competencia internacional, no sean suficientemente halagüeñas para la inversión privada, como el caso de la producción de algunas materias primas industriales. Con frecuencia sucede también que la concentración industrial coloca algunas regiones en franco desarrollo, a expensas de otras cuya economía se postra. Otras veces, la capitalización de una empresa puede ser tan alta que no es posible financiarla con el ahorro interno. En todos estos casos, el Estado tiene el deber de efectuar las inversiones necesarias para obtener un desarrollo equilibrado.

El financiamiento de la empresa estatal.-

Técnicamente la empresa estatal, en lo concerniente a su financiamiento y a sus características como coadyuvantes al desarrollo, puede asimilarse a las obras públicas. J. A. Estey, distingue dos tipos de obras públicas: las de ayuda y las de compensación "Las obras o gastos públicos de ayuda significan que un cierto volumen de gastos públicos servirá para iniciar el movimiento del sistema económico que después alcanzará niveles satisfactorios de producción por sus propias fuerzas. No se conoce el volumen inicial que debe destinarse a este fin, todo lo que puede decirse es que tarde o temprano el sistema adquirirá su propio paso. Las obras de ayuda deben ser en volumen suficientes para neutralizar la lentitud de los ajustes entre los costos y los precios o para provo-

car gastos de reposición o innovaciones, que necesitan una chispa de entusiasmo para empezar o simplemente para vencer las actitudes pesimistas de los empresarios. Esta idea significa que debe vencerse un desajuste relativo pequeño o temporal.

Por otra parte, el gasto de compensación significa que el gasto público se planea para compensar la baja de la inversión privada. No implica necesariamente que tal gasto pondrá en orden el sistema económico o que hará que funcione de nuevo. Todo lo que implica es que cuando disminuye la inversión privada se amplían los gastos públicos. Mientras la inversión privada esté abajo de lo normal, deben realizarse gastos de compensación. Si la inversión privada fuera deficiente en forma crónica, como lo supone la tesis del estancamiento, los gastos de compensación deberían realizarse en forma indefinida.

Vemos pues, que los gastos de compensación se basan en la afirmación Keynesiana de que puede mantenerse el ingreso nacional a cualquier nivel y durante el tiempo que se desee, de acuerdo con el nivel de ahorro que elija la gente, siempre y cuando dichos ahorros sean neutralizados por gastos de inversión. La conclusión de esta afirmación es que el ingreso nacional se puede mantener si cualquier disminución en los gastos de inversión privada se neutraliza por gastos públicos." (12)

Tratándose de una compensación a la inversión privada, para completar la inversión total requerida por la tasa de desarrollo planeada, podemos asimilar la empresa estatal al concepto de obras de compensación. Esto sig

(12) Tratado sobre los Ciclos Económicos, James Arthur Estey, págs. 444 - 445. Fondo de Cultura Económica 4a. Ed. 1962.

nifica la creación de una inversión inducida que se traducirá en un aumento del ingreso nacional igual a un múltiple de su propio valor, el cual dependerá del estado de la propensión marginal a consumir, según el concepto multiplicador.

Para el financiamiento de estas obras pueden tomarse tres fuentes:

- a) El exceso de ingresos corrientes;
- b) La emisión de moneda;
- c) La deuda pública.

El primero es a todas luces utópico. Los ingresos públicos corrientes en los países subdesarrollados apenas si alcanzan para cumplir con la satisfacción de las elementales necesidades. Ello se debe principalmente a que las grandes masas carecen de capacidad contributiva; a la evasión sistemática de los impuestos; y a la deficiente administración de los ingresos derivados. Por otra parte, cuando el ingreso fiscal aumenta, también lo hace la propensión al gasto corriente, por varias razones: primero, porque el Estado ha venido atendiendo sólo en parte las necesidades educativas, de salud pública, de administración de justicia, etc., y se ha creado un déficit social en estas actividades. Los ingresos mayores servirán para enjugar una pequeña parte de ese déficit ya creado. Y, segundo, como lo apunta Estey "Los funcionarios públicos que buscan la aprobación popular suelen caer sobre los fondos de reserva para hacer gastos cada vez mayores." (13)

La emisión monetaria disminuye el ingreso real y constituye, por lo tanto un aumento de la tributación.

(13) Ob. cit., pág. 435.

Es difícil que, dados los tradicionales estados de las reservas, pueda pensarse en este expediente en los países subdesarrollados. Su utilización podría traer consecuencias adversas al bienestar público que nulificarían los efectos mismos de la inversión. Queda, por lo tanto, como única posible la tercera fuente, es decir la deuda pública. Trae ésta, problemas económicos de consideración que es necesario resolver. El principal de ellos, como lo anotamos anteriormente, consiste en el origen de los fondos empleados para la suscripción del empréstito y el segundo en la escogitación entre el empréstito interno y el externo.

Los empréstitos de origen externo son hoy en día, por lo general, "comprometidos", lo cual quiere decir que solamente pueden ser invertidos en la adquisición de bienes de capital, contratación de técnicos y transportes en barcos de bandera de los países prestamistas. Esto crea una dependencia directa de esos países, lesiva para los intereses nacionales. Pero aún cuando no lo fuera, se crea el problema ulterior del pago, comprometiendo a las generaciones futuras y a las balanzas futuras de pagos en favor de países extranjeros y no de la misma comunidad.

No queremos decir con ésto que el desarrollo no pueda exigir, en determinadas ocasiones, el sacrificio de la contratación de créditos aún "comprometidos". Señalamos simplemente el hecho de sus desventajas en relación con las ventajas del empréstito interno.

Estos últimos, deberán originarse, como lo apuntamos en su oportunidad, principalmente en los fondos ociosos y en los atesoramientos. Pero para que sean efectivos y no causen traumatismo de corto plazo, será preferible que sean de carácter forzoso y no voluntario. Una vez

y que El Salvador podría seguir sus pasos. Tal podría ser el caso de Holanda. Sin embargo, una agricultura de tipo intensivo requiere una preparación que se traduce en programas de muy largo plazo, no solamente por la índole de ellas mismas, sino también por las costumbres del campesino que es esencialmente tradicionalista. El implantamiento de una agricultura y de una ganadería intensiva en El Salvador, no solamente requeriría recursos financieros ingentes para llevar a cabo programas de reforestación, de lucha contra la erosión, de riegos, de repoblación ganadera, de rehabilitación de tierras, etc., sino que exige una labor de educación y de cambio de hábitos, del campesino y del terrateniente, que no podría presentar resultados muy positivos sino a muy largo plazo.

No queremos decir con ésto que esas obras y esa reeducación de la población de los campos no deban iniciarse inmediatamente; por el contrario, creemos que son de vital importancia para el futuro de nuestro pueblo. Sin embargo, las circunstancias mismas imponen una aceleración del proceso de desarrollo a fin de lograr, en el menor plazo posible, cambios fundamentales en la estructura productiva. Esta aceleración solamente podrá conseguirse a corto o mediano plazo con el desarrollo industrial inducido.

Comprendemos que el desarrollo industrial exige también un desarrollo de la tecnificación y por lo tanto una reeducación de la mano de obra potencial, y que en un proceso acelerado de industrialización, esa mano de obra no puede salir sino de la población campesina. La experiencia ha demostrado, sin embargo, que el efecto de succión que sobre los campos ejercen las ciudades en vías de industrialización, se traduce en una mayor disposición del

campesino para aprender las técnicas industriales, aún cuando no esté dispuesto a aceptar cambios en las técnicas productivas agrícolas.

Frente al hecho del Mercado Común Centroamericano, y dados los postulados anteriores, El Salvador tiene que hacer un esfuerzo por convertirse rápidamente en un país eminentemente industrial. Es obvio que Nicaragua, Honduras y Guatemala, principalmente, no se encuentran en el mismo caso, y ni siquiera Costa Rica cuya densidad demográfica dista mucho de la que ostenta El Salvador.

El país se encuentra en el medio de las zonas de consumo Centroamericano. Por lo tanto, su industrialización deberá planearse hacia el suplimiento de bienes manufacturados para la totalidad de esas zonas y no para el mercado interno estrictamente. Este hecho geo-socio-económico no puede ser desvirtuado, y creemos que debe tomarse en consideración para cualquier ulterior planificación de la producción manufacturera dentro del área.

Si ello es cierto, deberá ser El Salvador el país centroamericano que primero tenga que orientar su producción, no solamente hacia los bienes finales de consumo, sino también hacia las materias primas industriales y aún hacia los bienes de capital. Es bien sabido que mientras más se aleje la producción del consumidor, mayor densidad del capital requerirá ésta. Por lo tanto, el problema del financiamiento en El Salvador es mayor que el de cualquier otro país centroamericano. Por otra parte, si el país sigue un programa de industrialización básica en la industria química, en la metal-mecánica, en la del transporte, etc., dada las actuales condiciones, tendría también una mayor capacidad de endeudamiento interno, o bien una mayor

capacidad impositiva que los demás países.

De hecho, no podrá pensarse solamente en programas de sustitución de importaciones, sino que será necesario coordinar éstos con planes de desarrollo "hacia afuera", a fin de generar simultáneamente las divisas necesarias para atender los incrementos de las necesidades de importación, no sólo de bienes de capital y de materias primas, sino de bienes de consumo que se crearán ante la diversificación y expansión de la demanda de ellos, creada por las condiciones mismas del desarrollo industrial.

Esta diversificación de exportaciones deberá comprender no solamente la exportación al área centroamericana, sino fuera de ella, significando un cambio más drástico en la estructura productiva, puesto que el país tendrá que importar materias primas, bienes de capital y tecnología pagados en monedas duras y recibir monedas blandas por los productos terminados, lo cual podría llegar a poner en peligro su balanza de pagos y por lo tanto su estabilidad monetaria.

En realidad, no podemos predecir mucho sobre la convertibilidad de las monedas centroamericanas y, por lo tanto, sobre el futuro de la Cámara de Compensación.

3) La inversión privada y la inversión pública en El Salvador.

Las siguientes cifras del "Plan de la Nación Para el Desarrollo Económico y Social. 1965 - 1969" dan una idea de la inversión pública y privada de 1950 a 1962: "En 1950 el total de inversiones del país fue 110.6 millones de colones, de los cuales 84 fueron invertidos por el sector privado y 26.6 por el gobierno general. Doce años más tarde, en 1962 el total de inversiones nacionales fue de 171.6 m^l."

llones, correspondiendo 130.5 a inversión privada y 41.0 al Gobierno. A través de todo el período hasta 1962, la cifra más alta de inversiones se obtuvo en el año de 1957 en que la iniciativa privada desarrolló un programa de 136.3 millones de colones y el sector del gobierno 70.2. En los años 1958 y 1959, en que se tuvo un drástico receso económico, las inversiones brutas bajaron a 173 y 152 millones respectivamente.

Entre 1950 y 1953, la tasa de inversión representó el 11.9% del producto bruto. Entre 1954 y 1958, esta tasa representó el 13.3% y entre 1959 y 1962, el 11.7%.

En el sector privado la tendencia en las inversiones fue menos fluctuante que las inversiones del sector público. La primera, muestra una posición creciente hasta 1957; de esa fecha 1962, los cambios anuales son oscilatorios dentro de una tendencia más o menos constante. En cambio, las inversiones públicas tuvieron dos ciclos que siguieron el patrón de prosperidad de la economía. Entre 1950 y 1954 se observó el primero, y entre 1955 y 1959 el segundo. Los puntos más altos de esos ciclos fueron los años de 1953 - 1957. De 1959 en adelante, la tendencia de las inversiones del Gobierno se estabilizó casi al mismo nivel del año de 1959.

Los movimientos ascendentes en la curva de inversiones del Gobierno, están representando la ejecución de tres obras importantes: entre 1951 y 1954, los trabajos para la instalación de las plantas hidroeléctricas en la Chorrera del Guayabo. Entre 1955 y 1957 la tendencia ascendente marca los costos de construcción de la carretera del Litoral y el inicio de las obras del Puerto de Acajutla. Durante los años de 1963 y 1964 se ha iniciado una

acción programada, encaminada a lograr totales de inversión del Gobierno General en una forma continua y ascendente, como un medio para estimular la actividad económica y contrarrestar los desequilibrios producidos por los deterioros en la demanda externa. Concretamente, esta acción se ha plasmado con la ejecución del Primer Programa Bienal de Inversiones Públicas para los años de 1964 y 1965.

Las inversiones públicas como instrumento de desarrollo ejerce un impacto sobre el nivel de ocupación; igualmente estas inversiones producen efectos desfavorables sobre la balanza de pagos en la medida en que se demande bienes importados para efectuar las inversiones. Hasta la fecha, el porcentaje de bienes importados sobre las inversiones representa un 30% del total. En este sentido el impacto favorable sobre la economía del país está representado con el 70% del total de inversiones, lo cual se traduce en la adquisición de bienes nacionales.

Del examen de la tendencia de la inversión pública y privada entre 1950 y 1962 se puede concluir que su comportamiento ha sido errático y que por lo tanto la política del Gobierno en materia de inversiones fue casi nula. No puede derivarse del análisis que hubo un esfuerzo continuo por aumentar las inversiones como resultado de una política compensatoria del Estado para contrarrestar el deterioro en la actividad económica en aquellos períodos en que el sector privado ha sido moderado en sus programas. Tampoco se puede deducir una tendencia ascendente continua en materia de inversión pública, más bien debe concluirse que las sumas invertidas son el resultado de programas esporádicos y que en los años de mayor inversión se debieron a la construcción de obras importantes de in-

fraestructura. La falta de una política agresiva de inversiones del sector público se debió principalmente a la limitada disponibilidad de financiamiento para proyectos de desarrollo social y económico, debido al reducido nivel de ahorro público, en algunos casos causado por el deterioro de los precios del café, y a la ausencia de un programa de financiamiento internacional como el de "Alianza para el Progreso" del que se dispone ahora.

Hasta 1957 la relación entre la inversión pública y privada con respecto al total fue de 33% y 67% respectivamente; de 1959 a 1962 la estructura se modificó a 26% el Gobierno, y 74% la iniciativa privada. Dicho cambio muestra igualmente que la tendencia del sector público en materia de inversiones ha sido limitada, cediendo ante los niveles del sector privado. Es evidente que en el período de 1959 y 1960, en el cual la tasa de crecimiento económico fue vulnerada por los efectos de los precios del intercambio, la política económica fue contraer el nivel de inversiones restándole esta medida impulsos favorables para el desarrollo." (1)

4) La inversión total autónoma y las necesidades del desarrollo.-

De acuerdo con las cifras citadas, y en ausencia de planes de desarrollo económico, podemos tomar la serie de inversiones 1950 - 1962 como inversiones autónomas, tanto del sector privado como del Gobierno. Estas tasas, representan el 11.9% del producto bruto entre 1950 y 1953; el 13.3% de 1954 a 1958; y el 11.7% de 1959 a 1962.

Ahora bien, el plan de desarrollo económico con-

(1) Plan de la Nación Para el Desarrollo Económico Salvadoreño 1965 - 1969. págs. 73 a 77.

templa el crecimiento autónomo e inducido de la demanda de bienes dentro del país, y las medidas que deben tomarse para incrementar la oferta a los mismos niveles, asumiendo una tasa de incremento del $6 \frac{1}{2} \%$ del producto territorial bruto. No contempla la producción necesaria para suplir la parte correspondiente del Mercado Común Centroamericano manteniendo el liderato del país en la exportación del área, y mucho menos el cambio de estructura necesaria para iniciar exportaciones fuera del área.

No obstante estas limitaciones, la tasa bruta de la inversión deberá cambiar de 10.4% en 1962 a 15.2% en 1965 y a 16.0% en 1969.

Estos incrementos en la tasa de inversión representarán la elevación de la inversión total de 2.475 millones a que ascendió el conjunto de los quince años anteriores al plan, a 1.819 millones de colones en los cinco años del plan, o bien de 172 millones de colones para 1962 a 260 para 1964 y 421 millones para 1969.

La participación gubernamental en esta inversión total que fue del 26% para 1962, deberá crecer a niveles del 35% y 36% para todo el período contemplado en el plan quinquenal. (2)

Quiere decir que de 41 millones de colones en 1962 deberá pasar a 84 millones en 1964 y a 148 millones en 1969.

Correlativamente, la inversión privada deberá pasar de 131 millones en 1962 a 176 a 1964 y 273 en 1969.

Para obtener estos índices de inversión, el plan

(2) Fuente Cuadro No. 2 Apéndice al Capítulo VII Plan de la Nación para el Desarrollo Económico y Social 1965 - 1969.

supone una alta utilización de la capacidad instalada, que generará oferta adicional de bienes mediante la utilización de la capacidad ociosa y, por lo tanto, sin necesidad de inversión marginal para su generación. Aun cuando hubiera sido bien estimada la utilización actual de la capacidad instalada, puede apreciarse que las necesidades del desarrollo al contemplar un incremento de la tasa de inversión total del 10.4% al 16% considera la creación de una inversión inducida de 5.6% sobre el valor del producto territorial bruto para 1969, y de 4.8% para 1965, cuando la tasa de inversión bruta deberá ser de 15.2%. Esto se traduce en una inversión inducida privada de 63.8 millones de colones para 1965 y de 96.0 millones de colones para 1969 y de una inversión inducida pública de 34.4 millones de colones para 1965; y 48.6 millones para el año de 1969, conservando la proporción de 65% y 35% respectivamente en la estructura total de la inversión.

Dentro de la proyección de la inversión privada, el programa industrial contempla un incremento neto de 1962 a 1969 de 3.3% para las industrias tradicionales, 7.4% para las intermedias, 3.7% para las mecánicas y 5% para las residuales como tasas anuales. Esto significa cambios fundamentales en la estructura misma de la producción manufacturera. De otro lado, el Plan contempla (3) la realización en cinco años de 201 proyectos industriales con un valor promedio de 800.000 colones por proyecto.

Cabe preguntar si dentro de las condiciones actuales de El Salvador será posible la inducción de capitales internos en la magnitud prevista por el plan de desarrollo,

(3) Ob. cit., pág. 179 (2a. parte).

por una parte, y por la otra si los planes de financiamiento gubernamental podrán cumplirse a cabalidad. Dadas las características históricas de la inversión privada en el país, nos atrevemos a creer que el sector privado no responderá en la forma prevista, principalmente en lo atinente al programa industrial, y que el financiamiento gubernamental será insuficiente para llevar a cabo su propia tarea y más aún si tiene que compensar la deficiencia que se presente en la inversión privada.

5) El financiamiento con deuda externa.--

Aún con todas las limitaciones anteriormente mencionadas, el Plan de Desarrollo contempla una estructura financiera en la cual juega papel preponderante el financiamiento externo. De 113.45 millones de colones de inversión pública para el año de 1965; 32.83 millones de colones, o sea casi un 30% pertenece a préstamos negociados; 17.28 millones o sea aproximadamente 16% a préstamos por negociar y 2.48 millones, aproximadamente un 2%, a donaciones.

Para el mismo año de 1965 se contemplan préstamos de carácter interno por 9.88 millones de colones, o sea a proximadamente el 8%.

Para el año de 1969 se contemplan 55.61 millones de colones de préstamos por negociar sobre un total de 145.2 millones de colones de inversión; o sea poco menos del 40%.

Para el año de 1969 se contemplan préstamos internos de 15 millones de colones o sea aproximadamente un 10%.

Es de advertir que los créditos externos a que nos hemos referido, como dijimos anteriormente, son en su

mayor parte comprometidos.

6) Posibilidades de financiamiento con empréstito forzoso.-

Hemos hecho anteriormente la afirmación de que antes de proceder a la contratación de empréstitos externos, se debe tratar de emplear los recursos internos, atacando el atesoramiento y forzando hasta donde sea posible la inversión doméstica. Uno de los instrumentos para ello está constituido por el empréstito forzoso, podría emplearse este instrumento en la siguiente forma:

a) Un empréstito forzoso a cargo de los contribuyentes de impuestos sobre la renta, consistente en un porcentaje adicional sobre el monto del impuesto, con fines de inversión reproductiva. El ingreso producido podría canalizarse hacia la inversión directa en empresas industriales.

b) La obligación a las Compañías de Seguros Extranjeros de suscribir títulos del empréstito forzoso por un porcentaje de sus reservas técnicas. Lo recaudado por este concepto podría dirigirse, parte al financiamiento del sector industrial, y parte al de vivienda.

c) La supresión del encaje legal para los depósitos al plazo y depósitos de ahorro, previa la reglamentación de estos últimos a fin de establecer tiempos mínimos de pre-aviso para su retiro. El dinero así liberado se invertiría en bonos para el financiamiento de los diferentes planes de desarrollo.

d) Inversión forzosa en bonos de desarrollo de las reservas ociosas de las sociedades mercantiles, bonos que podrán ser redimibles anticipadamente cuando las mismas sociedades presenten proyectos de inversión directa de esas reservas acordes con el plan de desarrollo.

CAPITULO VII

CONCLUSIONES.

- 1).- El Empréstito Forzoso es una variedad de tributo que debe regirse por las regulaciones aplicables a dicho tipo de ingresos públicos.
- 2).- El Desarrollo Económico en los países subdesarrollados debe ser inducido y planificado por el Estado, el cual deberá tomar la responsabilidad del financiamiento en caso de falla de la iniciativa privada.
- 3).- El ahorro generado por la gran mayoría de la población es mucho más proclive a los planes de desarrollo que el generado por las clases de altos ingresos. Por lo tanto, debe contemplarse la posibilidad de dar, a los primeros, una mayor capacidad de ahorro.
- 4).- El Empréstito Forzoso es un instrumento para cambiar la distribución del ingreso y acelerar el desarrollo. Su financiamiento debe provenir, principalmente, de atesoramientos y de crédito bancario, sin que obstaculice los planes de inversión privada.
- 5).- No debe temerse efectos altamente inflacionarios si la inversión del Estado se hace para mejorar la estructura productiva.
- 6).- Las limitaciones impuestas por la Constitución, con relación al empréstito forzoso, no fueron objeto de estudio ni discusión en el momento en que se quería empezar un desarrollo económico inducido. Por ello fueron conservadas en 1962.
- 7).- El Empréstito Forzoso con fines de desarrollo económico no es viable constitucionalmente en El Salvador.

B I B L I O G R A F I A

- Economía de la Hacienda Pública... Philip E. Taylor. Edit. Aguilar.
- Principios de Hacienda Pública... Luigi Einaudi. Edit. Aguilar.
- Principios de Hacienda Pública... Gabriel Franco. Edit. Bibliográfica Argentina.
- Elementos de Finanzas Públicas... Ernesto Flores Zavala Mexicanas. Edit. Porrúa S. A.
- Los Principios Generales del Derecho Administrativo..... Gastón Jeze. Edit. Reus, S. A.
- Naturaleza Jurídica Do Empréstimo Compulsorio..... Amilcar de Araujo Falcao. Brazil 1964.
- Teoría General del Derecho Tributario..... Alfredo Augusto Becker. San Pablo (Brazil - 1963).
- Tratado de Finanzas Públicas..... Guillermo Ahumada. Edit. Assandri. Córdoba, Argentina.
- El Empréstimo Forzoso..... Edmond Wellhoff. Edit. Rhea, París.
- Compendio de Legislación Tributaria..... Rubén Gómez de Sousa. Ediciones Financieras, S.A., Río de Janeiro. 1960.
- Las Fluctuaciones Económicas en Estados Unidos y América Latina. David L. Grove, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
- Política Fiscal y Ciclos Económicos..... Alvin Hansen. Fondo de Cultura Económica.
- Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas..... Gunnar Myrdal. Fondo de Cultura Económica 2a. Ed. 1962.

- Teoría Monetaria y Política
Pública..... Kennedht Kurihara, Fon
do de Cultura Econó-
mica.
- Desarrollo Económico Latino-
americano..... Conferencias dictadas
en la Universidad de
El Salvador, por va-
rios Economistas y o
tros profesionales,
entre ellos el Dr.
Javier Angel Maya.
Folleto publicado por
la Universidad. 1962.
- Teoría General de la Ocupación
el Interés y el Dinero..... John M. Keynes. Fondo
de Cultura Económica.
- Tratado sobre los Ciclos
Económicos..... James Arthur Estey.
Fondo de Cultura Eco
nómica.
- Constitución Política de 1886
(y sus reformas).
- Constitución Política de 1950.
- Documentos Históricos de la
Constitución de 1950.
- Constitución Política de 1962.
- Plan de la Nación para el Desa-
rrollo Económico y Social. 1965
-1969. Editado por la Secreta
taría del Consejo
de Planificación E-
conómica.
