

# ESTUDIOS Y DOCUMENTOS DE ECONOMIA EXTRANJERA

## LA REFORMA DE LA CONTABILIDAD PRESUPUESTARIA

### I

#### EL ESTADO ACTUAL DE LA CONTABILIDAD PRESUPUESTARIA

1. El objeto de este ensayo consiste en examinar algunas cuestiones que surgen en relación con la evaluación del superávit presupuestario. El carácter urgente de este problema no precisa ser subrayado; resulta evidente, en sumo grado, a través de las discusiones que, en la prensa y el Parlamento, precedieron y acompañaron a la presentación del presupuesto de 1948. La contabilidad pública (siguiendo la clasificación habitual) presentó un superávit, sin precedente, de 636 millones de libras. No obstante, este superávit no podía ser utilizado para amortizar deuda pública, y, de hecho, quedaba compensado, casi totalmente, por gastos que (con la aprobación parlamentaria) se clasificaron al margen ("below the line"), de modo que no era preciso incluirlos en el presupuesto, propiamente dicho. Al hacerse patente esta situación, los periodistas y los críticos dedicaron sus mentes a aclarar los principios en virtud de los cuales se habían adoptado estas medidas y a encontrar un posible significado al enorme "superávit" resultante. En estas circunstancias, el mismo Canciller declaró haberse pasado al lado de los escépticos, admitiendo las deficiencias implícitas en el método tradicional y ofreciendo una forma de "clasificación alternativa", con el carácter de sugerencia para mejorar la situación (1). Sin embargo, los principios que servían de base a la

---

(1) La "forma convencional de la contabilidad" y la "clasificación alternativa" tal como se publican en el año 1947-48, se reproducen en la Tabla 1 y 2 del Apéndice estadístico.

“clasificación alternativa” no se establecieron en forma autoritaria, sino con la mera finalidad de provocar la discusión; es decir, que no debían interpretarse como una declaración definitiva y completa en modo alguno. Este ensayo pretende constituir una aportación a tal discusión (2). En él indicaré, naturalmente, cuál es la clasificación contable que prefiero, pero mi objetivo consiste en ahondar algo más y estudiar las causas que han dado lugar a las presentes dificultades, examinar cuáles son los principios que una clasificación, generalmente satisfactoria, ha de respetar y como debe encajar tal clasificación en los principios generales de la política presupuestaria, incluyendo en éstos tanto los tradicionales como las nuevas ideas sobre la materia, que han sido objeto de tan general aceptación en años recientes.

2. La definición de un superávit presupuestario presenta dos aspectos, que podrían denominarse el contable y el económico.

Desde el punto de vista contable, el problema consiste en mantener un orden en las cuentas del Gobierno. Desde el punto de vista económico, se trata de encontrar una relación sensata entre las cuentas del sector público y las cuentas (reales o estimadas) del resto de la economía nacional. Ahora bien, aunque escribo como economista, mantengo firmemente que en este contexto, el aspecto contable tiene preferencia sobre el económico. El primer objetivo debería consistir en la ordenación de las cuentas del sector público como tales, sólo cuando esto se haya logrado será posible enfrentarse con el segundo problema, que es el que preocupa fundamentalmente a los economistas. Si llegamos a un acuerdo sobre los principios que deben regir en la ordenación de las cuentas del sector público, podríamos ajustar consecuentemente las cuentas de renta y gasto nacional, pero si desde un principio empezamos a construir la casa por el tejado, teniendo en cuenta antes los requisitos económicos, sería equivalente a tratar de ajustar las cuentas del sector público dentro de

---

(2) Me complace en hacer patente mi reconocimiento a los funcionarios de la Tesorería y de otros departamentos gubernamentales por los datos que me han proporcionado y por las críticas que me han hecho. También estoy en deuda con mi colega D. N. Chester y con mi mujer, ya que de no contar con sus conocimientos sobre esta materia, jamás hubiera emprendido un estudio de este tipo.

un todo con el cual es difícil integrarlas e incluso poco conveniente.

3. Examinando la cuestión desde el lado contable, creo que las dificultades surgen principalmente (aunque no todas) de un cambio importantísimo en las magnitudes que las gentes desean medir. Tradicionalmente el superávit consistía en un exceso de los ingresos sobre los pagos; es decir, que durante un año, en que el sector público opera con superávit disminuye sus deudas, ya sea amortizando deuda o acumulando medios de pago con el mismo propósito. Todo el sistema tradicional de la contabilidad pública gravita en torno de esta simple idea. A pesar de las grandes ventajas que presenta, a las cuales me referiré más adelante, ha llegado ciertamente el momento de reconocer que en la actualidad ha quedado muy anticuado. Mientras las funciones del Estado eran puramente administrativas, eran muchas las razones que apoyaban al método tradicional, pero hoy el Estado desempeña funciones económicas en una escala tal que lo invalidan.

4. Me permitiré recurrir a un ejemplo sencillo y elocuente. Supongamos que el Ministry of Food (3) adquiere alimentos por valor de 100 millones de libras en el año 1948-49 y que no los vende durante dicho año, añadiéndolos a los inventarios, y que en 1949-50 realiza dichos inventarios con un beneficio de 5 millones de libras. Se trata de una transacción comercial pura que, en contabilidad privada, daría lugar a un asiento en el pasivo por valor de 100 millones de libras en la cuenta de capital en el primer año y otro asiento por el mismo valor que el activo en el año siguiente, acompañado por otro asiento por valor de 5 millones de libras como beneficio. El sistema tradicional de la contabilidad pública consideraría como un gasto los 100 millones de libras en el primer año, lo cual podría convertir un superávit presupuestario en un déficit, e incluiría 105 millones de libras en el segundo año en los ingresos, lo cual puede transformar un déficit en un superávit.

5. Frente a tales resultados, se subleva, con perfecto derecho, la opinión pública. Siempre que se siga el método tradicional cualquier expansión de las actividades públicas daría lugar a

---

(3) C. de los C. Documento 34 (1947-48).

déficits aparentes y cualquier contracción de ellas engendraría un superávit aparente. Estemos o no de acuerdo con una expansión o una contracción de este tipo de actividades, no cabe duda que estas alteraciones no deben contabilizarse así. Las actividades comerciales del sector público son lo suficientemente amplias en la actualidad, para constituir un aspecto dominante en el presupuesto, si se sigue el método contable tradicional. Sus fluctuaciones ocultan lo que ocurre en cuenta corriente, siendo imposible poner buen sentido en todo esto a la antigua usanza. Ha llegado, sin duda, el momento en que debe ponerse remedio a este estado de cosas.

6. Existe otro aspecto de este mismo problema. Para evitar esta tendencia a la expansión de las actividades de las empresas públicas que dan lugar a déficits presupuestarios, se propende, en gran medida, a excluir absolutamente del presupuesto a algunas empresas públicas (en especial a las industrias nacionalizadas). Naturalmente, estas exclusiones obedecen primordialmente al deseo de lograr la autonomía financiera y, tal como está la situación hoy día, las razones que apoyan a la autonomía tienen a menudo mucho peso. Sin embargo, es difícil negar que los resultados de las actividades de que es responsable el sector público tienen importancia por lo que respecta al presupuesto. La exclusión *ad hoc* de ciertas actividades del sector público constituyen un peligro evidente para la buena técnica presupuestaria: si el presupuesto sólo incluye parte de las responsabilidades del Estado disminuye su eficiencia como instrumento de la política económica.

7. Veremos, a medida que adelantemos en la lectura, que son estas cuestiones las verdaderamente fundamentales que se derivan de la discusión que hemos planteado. Por el momento debemos tratar de otras que son cuantitativamente de igual importancia. Resulta conveniente tratar de estas últimas antes de volver al problema fundamental.

8. Podemos entender mejor el meollo de estas otras dificultades si conservamos en la mente las importantes consecuencias administrativas del sistema presupuestario tradicional. Siempre que sólo interese la diferencia entre ingresos y gastos, el problema administrativo se limita a descubrir un procedimiento que

permita determinar la cuantía del saldo. Incluso esto constituye un problema nada sencillo en el caso de una administración gigantesca. El Gobierno británico está compuesto de muchos departamentos, con una existencia financiera diferente y longeva; el problema del control financiero de los diversos departamentos surgió desde los primeros momentos. En ausencia de control financiero, cada departamento tendía a acumular deuda propia, ya que podía tomar préstamos en nombre del Gobierno, gastando los fondos así obtenidos a discreción, con mayor o menor rapidez. En tales condiciones, es imposible lograr una política financiera general, ya que no se pueden controlar los gastos de los diversos departamentos, ni aun determinarlos. La forma en que, tradicionalmente, se ha hecho frente a esta dificultad (y que constituyó la base de las reformas financieras de Pitt y Gladstone), ha consistido en mantener en estrecha relación financiera con la Tesorería a los diversos departamentos ministeriales. En principio, no se permite a los departamentos tomar préstamos ni conceder créditos ajenos a la Tesorería; todos los fondos han de proceder de la Tesorería y a ella han de revertir los remanentes. Siempre que se siga rigurosamente este principio se logra el deseado control financiero y, por añadidura, se simplifica enormemente el problema de la contabilidad. Si no se permite que los departamentos acumulen deuda propia, ni conceden créditos, ni conservan remanentes de fondos, sus gastos han de ser exactamente equivalentes a los ingresos que perciben de la Tesorería. De este modo, los gastos de la Tesorería coinciden con los gastos del sector público como un todo. Sólo es preciso calcular el superávit de la Tesorería para obtener, automáticamente, el superávit de las cuentas del sector público como un todo. Las cuentas de los departamentos ministeriales están siempre equilibradas, de tal modo que las cuentas de la Tesorería reflejan la contabilidad consolidada de todo el sector público y no requiere una contabilidad explícita.

9. Tal es el sistema tradicional, que de ser seguido al pie de la letra ofrecería una solución clara a una gran parte de los problemas de la contabilidad pública. En la actualidad no se sigue con rigor y resulta muy dudoso que pudiera seguirse en las circunstancias presentes. Para que su funcionamiento sea perfecto, es necesario que los departamentos devuelvan a la Tesorería todos

los superávits de fondos *al finalizar cada año fiscal*, ya que sólo así sus pagos serían iguales a sus ingresos, en el mencionado plazo. Sin embargo, los departamentos del Estado moderno actúan en un campo demasiado amplio para que sea posible que finalicen sus operaciones financieras en una fecha determinada; necesitan conservar fondos de maniobras. Ahora bien, una vez que se haga esta concesión, por otra parte inevitable, se pone en peligro a todo el sistema. La Tesorería puede, en fin de cuentas, recuperar los fondos tal como se desea, pero es posible que no los recupere en un *año apropiado*. A lo largo de un plazo lo suficientemente extendido, el saldo de ingresos y gastos resulta exacto, pero en un año concreto tal saldo puede resultar gravemente erróneo.

10. Si el ritmo de los gastos de los departamentos no fluctúa mucho de año en año, el margen de error es pequeño, y si la Tesorería ejerce su función administrativa concienzudamente (tal es el caso, sin ninguna duda) puede ser insignificante. Pero cuando las alteraciones son importantes (tal como ocurre durante una guerra y en el período que la sigue), la situación resulta incontrolable. Bajo la presión bélica los atrasos en los pagos se prolongan desusadamente y los errores se acumulan. Fué debido a esta razón, precisamente, por lo que en la contabilidad de 1947-48 se incluyó como ingreso una suma no inferior a los 112 millones de libras derivadas de las "notas de saldos de crédito". De acuerdo con la terminología de la Tesorería estas "notas de saldos de crédito" constituyen un verdadero ingreso, pero, en realidad, son simples transferencias de un departamento ministerial cuyo déficit es exactamente igual a lo que ha recibido la Tesorería. No constituyen fuentes de ingreso para el sector público considerado en su conjunto. No existe razón para incluirlos en la cuenta de ingresos del sector público, si pensamos en la contabilidad pública como un todo, frente a contabilidad de la Tesorería en sentido estricto.

11. Surge una segunda complicación derivada aun más directamente de la guerra, que podría llamarse la "quasi-deuda". En guerras anteriores existió una línea de demarcación clara entre los ingresos derivados de impuestos y los obtenidos en concepto de préstamo y en ella se basaba la idea de un superávit o un déficit. En la guerra 1939-45 esta línea quedó difuminada como resulta-

do de la adopción de los préstamos forzosos. Los pagos por impuesto sobre la renta, que habían de ser devueltos como "créditos de postguerra", y los impuestos por beneficios extraordinarios, que también debían ser devueltos, eran una mezcla de impuesto y préstamo que no se ajustaba bien en ninguna de las dos categorías. Existen razones para incluirlos en ambas categorías, pero una vez adoptada una decisión debería haberse seguido sistemáticamente. En general, se tendió a considerar estos ingresos por préstamos forzosos como impuestos, como una fuente de ingresos que no implica ninguna obligación formal y que no habría de figurar en la deuda pública. Si se sigue este principio, resulta lógico considerar los reembolsos (cuando éstos se producen), como pagos voluntarios a ser incluidos en los gastos del año de que se trate. Sin embargo, es posible considerar, con razón, estos préstamos forzosos como tales y no como impuestos. Es una postura razonable, aunque es posible que hubiera sido más natural si se hubieran pagado intereses a los "prestamistas" (tal como ocurrió en Canadá, pero no entre nosotros). En este caso, los ingresos que habían de reembolsarse deberían haber sido considerados como préstamos, dando lugar a que la correspondiente obligación apareciera dentro de la deuda nacional; al ser reembolsados podrían haberse excluido, con toda propiedad, de los gastos y haber sido considerados como superávit destinado a amortizarla.

12. De hecho, las autoridades parecen haber tratado de obtener las ventajas implícitas en ambos procedimientos. En el momento de la recaudación se consideraron como impuestos. Al efectuarse los reembolsos aparecían "below the line"—a pesar de que en la "clasificación alternativa" la devolución de los créditos de postguerra se considera como gasto en cuenta corriente. Los reembolsos originados por los impuestos sobre beneficios extraordinarios continúan siendo considerados en la cuenta de capital. Habiéndose identificado los préstamos forzosos con la imposición, se habría logrado mayor claridad, desde el punto contable, al aplicar el mismo principio en todos los casos, debiéndose haber considerado como gastos corrientes todos los reembolsos.

13. Son estos problemas de carácter relativamente especial. Señalaré una tercera complicación que nos lleva al tema principal. Una de las características esenciales del sistema tradicional

consistía en que los departamentos ministeriales no deberían haber podido obtener fondos que no procedieran de la Tesorería: esto implica que se debería haberseles permitido obtener préstamos de otra fuente y debería haber implicado, lógicamente, que no pudieran conceder préstamos a terceros. La concesión y la obtención de préstamos, por parte de los departamentos ministeriales, se opone al control central sobre el endeudamiento neto del sector público. El estudio de la contabilidad publicada hace evidente, también en este caso, que han existido amplias divergencias de los principios tradicionales. Algunas de ellas constituyen, sin duda, anormalidades debidas a la guerra y es de esperar que desaparezcan con el transcurso del tiempo, pero en este caso, la razón más importante que aboga por el abandono del método tradicional no es de carácter transitorio. Es imposible llevar a cabo operaciones comerciales sin conceder y obtener créditos: los créditos comerciales de los departamentos ministeriales son una forma de concesión y obtención de préstamos estatales que no se centraliza en la Tesorería y que, de extenderse, quita todo significado al criterio tradicional de superávit.

14. El desarrollo de los créditos comerciales puede observarse en las siguientes cifras. Según la *Trading Accounts* (1946-47) (4), en 31 de marzo de 1947, el Ministry of Food debía 69 millones de libras a acreedores comerciales y 21 millones a "otros organismos" y se le debían 41 millones de libras por deudores comerciales y 10 millones por "otros organismos"; es decir, que tenía un pasivo de casi 40 millones de libras, totalmente ajeno a la administra-

---

(4) Debe tenerse en cuenta que los *Trading Accounts*, de donde se toman estas cifras, se elaboran de acuerdo con principios comerciales y no son cifras de caja, lo mismo que ocurre con la mayor parte de los departamentos gubernamentales.

Puede lograrse una idea sobre la variedad de las partidas de crédito que hoy día se encubren en la contabilidad del Gobierno en la nota 85 de la Tabla 19 del *National Income White Paper*. Cmd. 7371 (abril, 1948). Esta tabla representa las fuentes de préstamos del Gobierno central en la partida denominada "otros ingresos extrapresupuestarios". De hecho, resulta evidente de la lectura de la nota que incluye pagos e ingresos. Entre los pagos resaltan los "préstamos del Gobierno incluidos en los gastos corrientes", además se tiene en cuenta el "aumento o la disminución de las deudas del Gobierno para con la industria".

ción corriente de la deuda. (En realidad, durante el año 1946-47, esta deuda neta no se modificó substancialmente, pero es posible suponer la posibilidad de que tal cosa hubiese ocurrido.) En esta misma fecha el Departamento de Materias Primas del Board of Trade era acreedor por valor de unos 25 millones de libras; este saldo sólo equivale a 10 millones un año antes, luego en este caso tenemos 15 millones de libras como gasto aparente en el año 1946-47, que, de hecho, habían revestido la forma de un tipo especial de préstamo estatal (5).

15. La naturaleza del problema con que nos enfrentamos se hace ahora aparente. El Gobierno británico ha basado sus actividades en un marco contable y administrativo cuyos principios constituían, en sus buenos tiempos, una solución sencilla y eficaz del problema que planteaba el control de la hacienda pública. Sin embargo, en la actualidad, hemos llegado a una situación en que no resulta exagerado mantener que la estructura tradicional se encuentra en estado ruinoso. Esto se debe, en parte, a la guerra; siempre resulta difícil seguir los principios tradicionales en tiempos bélicos, pero, en gran medida, se debe a causas más profundas. La razón fundamental de este colapso consiste en el desarrollo de los servicios comerciales, que no encuentran cabida en las categorías tradicionales. Los servicios comerciales se parecen mucho más a los negocios privados que a las actividades tradicionales de los departamentos ministeriales. Como los negocios privados conceden y toman préstamos (se ven obligados a ello), acumulan activos y sus inventarios aumentan y disminuyen. No tiene sentido aplicar los convencionalismos tradicionales de la contabilidad de la Tesorería a estos servicios comerciales, pero para llegar a este convencimiento fué necesaria la experiencia. El hecho de que no se produjera una tentativa sistemática para volver a formular los principios tradicionales, de forma que se adaptaran

---

(5) Puede estar más de acuerdo con la práctica (y ser por lo tanto más comprensible) que los departamentos comerciales sean considerados como sociedades anónimas, lo cual implicaría que sus contabilidades se ajustaran al modelo comercial. Se ha sugerido a menudo que las funciones comerciales del Ministry of Food fueran transferidas a la Food Trading Corporation. Lo que es verdaderamente importante desde nuestro punto de vista, es que esta transformación afectará, por lo menos, a su contabilidad.

a la nueva situación, ha tenido toda una serie de consecuencias desastrosas. Por otra parte, ha existido una tendencia a dejar fuera del presupuesto algunas de las obligaciones comerciales del sector público (sobre todo las industrias nacionalizadas). ¡Ya que no podemos aplicarles los métodos tradicionales, no las tenemos en cuenta para nada! Además, los servicios comerciales que no se han excluido, de esta forma, han ejercido una influencia preponderante en la debilitación de la autoridad de los principios tradicionales en su aplicación habitual. Dado que el sistema antiguo dejó de tener sentido, pareció cada vez menos razonable adaptarse a las viejas normas. Se deduce que en un momento en que el Gobierno está adoptando un programa inmenso, con las obligaciones implícitas, su fuerza y autoridad se debilitan gravemente en el mismo centro vital de sus actividades.

## II

### UNA SUGERENCIA PRACTICA

1. En vista de esta situación es muy natural sugerir que el procedimiento adecuado consiste en abandonar completamente la "anticuada" contabilidad de la Tesorería. Se ha comprendido la necesidad de adoptar métodos contables comerciales modernos por lo que respecta a algunos servicios. ¿Por qué no colocar toda la hacienda pública en un marco contable de tipo comercial? Es posible construir un sistema de contabilidad gracias al cual todas las cuentas del sector público pudieran asimilarse a cuentas comerciales, siendo exacto que tal asimilación presenta cierto número de ventajas: ofrece un nuevo canon autoritativo para la ordenación, hace posible contar con la experiencia y la influencia de la profesión contable para el mantenimiento de dichas normas y facilita la integración de las cuentas del sector público dentro de las cuentas del resto de la economía para el cálculo de la renta nacional, con todo lo que ello implica para el buen funcionamiento de una racional política de pleno empleo. Teniendo en cuenta todas estas ventajas, no es sorprendente que muchas personas hayan considerado una reforma drástica de este tipo como

la mejor manera de resolver nuestras dificultades. Sin embargo, en mi opinión son muchos los inconvenientes que resultarían de un remedio tan drástico. Creo poder demostrar que estos inconvenientes pueden evitarse, conservando al mismo tiempo todas las ventajas, si adoptamos una solución menos radical de la cual he de ocuparme.

2. Resulta evidente que un cambio revolucionario de método no es el mejor camino, por lo menos a corto plazo, por lo que respecta a la consecución de un orden: cuando los individuos están acostumbrados a un método, la introducción de otro muy diferente debe producir una gran confusión inicial. Sin embargo, el argumento fundamental contra una solución de tipo drástico es más profundo. Por lo que respecta a los departamentos ministeriales administrativos de tipo antiguo, el sistema contable y de control financiero tradicional no es muy defectuoso. Son sus *gastos*, en el sentido antiguo, los que deben controlarse y el sistema tradicional ofrece un instrumento tan bueno como cualquier otro que hasta la fecha se haya ideado. Es mucho más adecuado para sus problemas que la contabilidad comercial. Se les confía por el Parlamento, en última instancia, una *corriente* regular de fondos para ser distribuidos entre unos gastos determinados. No se les concede, como a una empresa comercial, un fondo de capital con la obligación de mantenerlo intacto. El primer objetivo de la contabilidad comercial consiste en vigilar el capital de la empresa; el hecho de que un departamento ministerial administrativo no tenga capital (o que éste sea muy escaso) hace de la contabilidad comercial un instrumento muy poco apropiado frente a sus problemas. El departamento ministerial comercial, por otra parte, tiene, en una u otra forma, un capital, y por ello se ve obligado a hacer uso de la contabilidad comercial, si es que desea mantener sus transacciones en un orden satisfactorio.

3. Por consiguiente, en mi opinión, existe una distinción, adecuada en principio, y que puede llevarse a la práctica, entre los sistemas de contabilidad apropiados para los departamentos ministeriales administrativos y aquellos apropiados para los departamentos comerciales, respectivamente. Todo parece indicar que esta distinción comenzaba a surgir de la experiencia. ¿No sería lo más prudente aceptar la experiencia y ver si podría basarse en ella

una ordenación adecuada? La idea parece, por lo menos, lo bastante interesante para dedicarle atención y estudiar a dónde puede conducir. A esto dedico lo que sigue.

4. El principio esencial de la ordenación propuesta consistiría en clasificar todos los departamentos ministeriales, en el sentido más amplio, entre lo que llamaremos departamentos administrativos y comerciales (6). No es esencial que la línea divisoria se encuentre en un lugar concreto, habrá departamentos difíciles de clasificar, de modo que resultaría posible de vez en cuando revisar la clasificación. Las bases de la clasificación frente a un caso concreto surgirán a medida que avanzamos. Existen razones en favor de una clasificación frente a otra, Pero es mucho más importante que se trace la línea divisoria en forma tajante, que su trazo sea definitivo. Por el momento sería suficiente que consideráramos "departamentos no rentables" (defensa nacional, seguridad social, etc.), como departamentos ministeriales administrativos y a Correos y el Ministry of Food como departamentos comerciales. Sin embargo, ha de entenderse que la línea divisoria se refiere a las cuentas de los departamentos y no a los departamentos como tales ministerios. En casos concretos ocurrirá, sin duda, que una cuenta comercial tenga que adoptarse en un departamento administrativo, del mismo modo que el departamento de materias primas está adherido al Board of Trade. Esto no debe dar origen a ninguna dificultad, ya que la cuenta comercial existe separada, como entidad contable. Considero que los departamentos fiscales (Inland revenue, Custom y Excise, etc.), constituyen departamentos administrativos.

5. El criterio a aplicar consistiría entonces en que, por lo que respecta a los departamentos administrativos, habría que conservarse el sistema tradicional con todo su vigor. Para los departamentos administrativos la Tesorería asume el papel de interventor, y, en consecuencia, están obligados a no conceder ni aceptar préstamos, además de devolver los saldos no dispuestos. Las relaciones de la Tesorería con los departamentos administrativos con-

---

(6) En ocasiones un departamento administrativo puede subordinarse a un departamento comercial, como ocurre en el caso del Ministry of Food, a pesar de que sus gastos más importantes sean de tipo comercial.

tinuaría siendo totalmente tradicional y, si sólo se tuvieran en cuenta estas relaciones, el presupuesto podría construirse en forma convencional, siendo también convencional la existencia de un superávit o un déficit.

6. Sin embargo, los departamentos comerciales habrían de ser considerados en forma completamente diferente; sus relaciones con la Tesorería serían también completamente diferentes. Por lo que respecta a los departamentos administrativos, la Tesorería actúa como interventor, pero para los departamentos comerciales no es una intervención, sino un banco. Las cuentas de la Tesorería, en sus relaciones con los departamentos comerciales, deberían inspirarse en la contabilidad bancaria. El control de la Tesorería sobre los departamentos comerciales debería basarse en las formas de control que adopta un banco para con sus clientes y no en las formas que hasta ahora ha adoptado frente a los departamentos que incurren en gastos. Es este el tipo de control que, sin pérdida de eficacia, puede ejercitarse sobre una empresa comercial. Este control no tiene por qué perder actualidad ni dejar de ser adecuado, dentro de los propósitos que persigue.

7. Es muy posible que resulte conveniente, con el fin de subrayar esta doble misión, dividir la Tesorería en dos secciones: una sección administrativa y otra bancaria. No estoy seguro, ni mucho menos, de si se debería llevar a la práctica una división formal de esta índole; pero sin duda nos ayudará a comprender las funciones bancarias de la Tesorería con más claridad si, con fines expositivos, adoptamos tal división. Excepto en la medida en que los departamentos comerciales reciban el pago de subsidios (subsidios éstos que se considerarían exactamente igual que los destinados a industrias privadas, desde un punto de vista contable), dichos departamentos tendrían relaciones financieras con la Sección Bancaria de la Tesorería, lo mismo que los departamentos ministeriales administrativos tendrían relaciones con la Sección Administrativa.

8. Por el contrario de la Sección Administrativa, la Sección Bancaria necesitaría una contabilidad de tipo comercial, con una división adecuada entre la cuenta corriente y la cuenta de capital. Sus anticipos para servicios comerciales aparecerían en la cuenta de capital lo mismo que el reintegro de dichos anticipos. En la cuenta corriente se anotarían los intereses devengados por estos anticipos;

siendo dichos intereses la única aportación a los ingresos, por parte de la Sección Bancaria. La Sección Bancaria, como tal, no constituiría ninguna carga en concepto de gastos corrientes, a menos que se juzgara conveniente imputarle algunos gastos de oficina, lo cual sería siempre poco importante.

9. Cualquier préstamo directo concedido por el Gobierno a organismos extraños a su propia organización, tales como préstamos a las autoridades locales, o préstamos a Gobiernos extranjeros, también se anotarían en la cuenta de capital de la Sección Bancaria. En la cuenta de capital de la Sección Bancaria aparecerían los nuevos préstamos y los reintegros, los intereses derivados de dichos préstamos se asentarían en la cuenta corriente de la Sección Bancaria.

10. De este modo, la contabilidad completa de la Tesorería consistirían en 1) la cuenta de la Sección Administrativa, de tipo tradicional, pero integrable funcionalmente, a otras cuentas, con carácter de cuenta corriente, 2), la cuenta corriente de la Sección Bancaria, incluyendo únicamente los intereses devengados anticipos, 3), la cuenta de capital de la Sección Bancaria. De esta forma 2) y 1) podrían combinarse para dar lugar a la cuenta de ingresos de la Tesorería como un todo. Llamaremos superávit de la Tesorería al resultado conjunto de los superávits de estas cuentas. Es evidente que podría calcularse el superávit de la Tesorería siguiendo métodos que difieren poco de los que se han utilizado tradicionalmente para calcular el superávit presupuestario, su evaluación no debe entrañar ninguna dificultad práctica. Ahora bien, de acuerdo con el plan que aquí hemos delineado, el superávit de la Tesorería no constituye el superávit definitivo del presupuesto; antes de llegar a tal resultado es preciso dar un paso más, de la mayor importancia.

11. Antes de considerar esto último será conveniente presentar, en forma tabular, un resumen de las cuentas de la Tesorería cuya adopción proponemos. (Tabla 1.)

12. Merece hacerse notar el significado exacto del superávit de la Tesorería, en el sentido implícito en esta tabla. El superávit de la Tesorería, consiste en la cantidad en que se reducirían los pasivos netos *de la Tesorería*, como resultado de las transacciones efectuadas durante un año y estos pasivos netos serían iguales a la di-

ferencia entre la Deuda pública, por un lado, y los activos de la Sección Bancaria, por otra, consistiendo estos activos en 1) los débitos de los departamentos comerciales y 2) los débitos para con la Tesorería de los organismos ajenos al Gobierno central (7). Estos es todo lo que puede incluirse en la contabilidad de la Tesorería, en este sentido; pero el superávit de la Tesorería no constituye, ni mucho menos, el superávit presupuestario total, en el sentido en que es necesario para la moderna política presupuestaria moderna. El superávit presupuestario total no puede obtenerse de la contabilidad de la Tesorería ni aun cuando incluye la cuenta de capital, además del estado de ingresos. Para llegar al superávit presupuestario total, debe recurrirse directamente a la contabilidad de los departamentos comerciales. El superávit presupuestario total sería igual al superávit de la Tesorería, más lo que podríamos denominar *superávit de beneficios* de los departamentos comerciales. Este superávit de beneficios debe ser obtenido de la contabilidad de los departamentos comerciales e integrado, gracias a una operación independiente, al superávit de la Tesorería.

### TABLA I

#### *Contabilidad de la Tesorería*<sup>1</sup>

##### 1. Estado de ingresos de la Sección Administrativa

Renta de propiedades. (Tierras de la Corona, etc.)	$A_1$	Gastos administrativos, bienes y servicios	$a_1$
Impuestos	$C_1$ ( )	Intereses de la deuda	$b_1$
Transferencias de otros organismos públicos	$C_2$ ( )	Superávit	$A_1 C_1 a_1 b_1 c_1$

##### 2. Estado de ingresos de la Sección Bancaria

Intereses de los anticipos a los departamentos comerciales	$B_1$ ( )		
Intereses de otros préstamos	$B_1$ ( )	Superávit	$B_1$

(7) Las alteraciones en los pasivos netos, debidas a revaluaciones de activos o pasivos serían consideradas, sin embargo, como pérdidas o ganancias de capital y, por tanto, serían excluidas.

## 3. Estado conjunto de ingresos

Superávit administrativo

$$A_1 C_1 - a_1 b_1 c_1$$

Superávit de la Sección

Bancaria

$$B_1$$

Superávit de la

Tesorería

$$A_1 B_1 C_1 - a_1 b_1 c_1$$

4. Cuenta de capital (de la Sección Bancaria)<sup>2</sup>Superávit de la Te-  
sorería

$$A_1 B_1 C_1 - a_1 b_1 c_1$$

Reintegros de los  
departamentos co-  
merciales

$$E_1 (1)$$

Devoluciones de  
otros préstamos

$$E_1 (2)$$

Préstamos netos re-  
cibidos

$$F_1$$

Amortización de Deuda

$$c_1$$

Nuevos anticipos a los de-  
partamentos comerciales

$$f_1 (1)$$

Otros nuevos anticipos (a  
autoridades locales, Go-  
biernos extranjeros, etc.)

$$f_1 (2)$$

Aumentos de efectivo en caja:

$$A_1 B_1 C_1 E_1 F_1 - a_1 b_1 c_1 e_1 f_1$$

1) Los símbolos que afectan a las diversas partidas de la tabla 1 no precisan, por el momento, ser considerados más que como marcas de identificación, gracias a las cuales se localizan las partidas en las diversas cuentas. Sin embargo, en el capítulo V, se les da otro significado.

2) Para ciertas finalidades, como veremos más adelante, puede resultar conveniente añadir una partida  $H_1$ , en la cuenta de capital, con el objeto de tener en cuenta las ganancias o las pérdidas derivadas de la revaloración de los activos (o los pasivos). Sólo excepcionalmente sería necesario añadir esta partida en la contabilidad de la Tesorería, pero estos casos excepcionales son importantes en un período, como el presente, de postguerra. (Ver, más adelante, páginas 36-39.)

13. Sólo en el caso de los departamentos comerciales sería necesario llevar a cabo un ajuste de este tipo, con excepciones extraordinarias. Por lo que respecta a los departamentos administrativos, no sería preciso incluir esta nueva partida. En tanto en cuanto

los departamentos no reciban préstamos ni los concedan, y reintegren sus saldos, tal como hemos visto, la contabilidad de la Tesorería sería fiel reflejo de la del Gobierno en su totalidad. En el plan que proponemos, este problema sólo afecta a los departamentos administrativos. Pero tal exactitud resulta imposible en el caso de los departamentos comerciales. El capital que se les ha confiado reviste unas veces la forma de activos tangibles, y otras, la de créditos de tipo comercial. La cuenta de capital no puede cerrarse al finalizar cada ejercicio contable. La naturaleza de los departamentos comerciales debe ser considerada independientemente de la contabilidad de la Tesorería, si es que pretendemos llegar a establecer una contabilidad representativa del Gobierno como un todo. Si los ministerios comerciales llegan a ser importantes, es imposible esperar una consolidación de las cuentas del Gobierno de tipo automático, por contraste con lo que ocurre con los departamentos administrativos. Para hacerlo se requiere una nueva operación.

14. Siempre que no existan *superávits de beneficios* en los departamentos comerciales (considerados como un todo), ocurrirá que sus beneficios son exactamente suficientes para liquidar los intereses de los anticipos que han percibido de la Tesorería (o, como puede ocurrir en el caso de las industrias nacionalizadas, los intereses de cualquier capital que puedan haber obtenido por otros procedimientos); es decir, que los beneficios coinciden exactamente, sin excederlos en ningún caso, con los intereses. De éste se deduce que, en este caso, cualquier anticipo neto de la Tesorería a los departamentos comerciales durante un año corresponde a una acumulación de activos netos por su parte, ya sea una acumulación de activos reales (equipo o inventarios), o un saldo positivo de los préstamos concedidos, o la inversión llevada a cabo (siempre ajenos al Gobierno central), en relación con los préstamos liquidados. En este caso, el superávit de la Tesorería sería equivalente a una magnitud mucho más fundamental: sería igual a la suma en que se habrían reducido los pasivos netos, los cuales serían ahora iguales a la diferencia entre la deuda pública más los pasivos externos de los departamentos comerciales, por un lado, y los activos del Gobierno por otro, los cuales, a su vez, estarían ahora representados por activos reales de los departamentos comerciales, y no

por activos fiduciarios de la Sección Bancaria, más los créditos de la Tesorería o de los departamentos comerciales a deudores ajenos al Gobierno central.

Deseo sugerir que este significado del término *superávit presupuestario* es más lógico, pero tal superávit sólo es igual al de la Tesorería cuando el superávit de beneficios de los departamentos comerciales sea nulo.

15. La existencia de un superávit de beneficios positivo en los departamentos comerciales es señal de que dichos departamentos han acumulado activos por valor superior al de los anticipos netos que han percibido de la Tesorería. Este exceso no aparece en el superávit de la Tesorería, está incluido en el superávit presupuestario. Del mismo modo, cuando existe un déficit en los departamentos comerciales, es preciso deducirlo del superávit de la Tesorería para obtener la cifra correspondiente al superávit (o déficit) presupuestario.

16. Antes de entrar en mayores detalles, es conveniente establecer algunas cuentas nuevas que resultan necesarias para considerar la cuenta de resultados de los departamentos comerciales en forma tabular. El superávit de beneficios de cada uno de los departamentos comerciales se calcularía a partir de un estado de pérdidas y ganancias de tipo comercial, similar al que ha suministrado el Ministry of Food en *Trading Accounts 1946-47*. Las cuentas modelo de un departamento comercial podrían resumirse de acuerdo con la siguiente Tabla (con todas las partidas calculadas, como corresponde a una contabilidad comercial, en términos acumulativos).

17. Puede suponerse que podría calcularse una cuenta conjunta de pérdidas y ganancias en forma muy similar y una cuenta conjunta de capital, para los departamentos comerciales considerados como un todo. Esta contabilidad conjunta de los departamentos comerciales podría, a su vez, combinarse con la contabilidad de la Tesorería para llegar a una contabilidad conjunta de todo el Gobierno central. Sólo sería necesario para llegar a este fin, por lo que respecta al estado de ingresos, añadir el superávit de beneficios de los departamentos comerciales al superávit de la Tesorería, obteniéndose el superávit presupuestario total. La cuenta

conjunta de capital precisa de una presentación más detallada, incluyendo los nuevos anticipos de la Tesorería y las devoluciones a esta última, que desaparecen al efectuar la operación de consolidar ambas contabilidades.

18. Esto constituye el armazón formal del sistema que proponemos. Sin embargo, quedan por resolver una serie de problemas especiales, algunos de los cuales presentan serias dificultades. A algunos de ellos dedico el capítulo siguiente.

TABLA II

*Contabilidad de los departamentos comerciales*

1. *Cuenta corriente*

Ingresos corrientes de maniobra	$X_2$	Gastos corrientes de maniobra	$x_2$
		Depreciación	$y_2$
		Ajustes de inventario	$z_2$
		Beneficios	$X_2 - x_2 y_2 z_2$

2. *Cuenta de pérdidas y ganancias*

Beneficios ( $X_2 - x_2 y_2 z_2$ )	$A_2$	Intereses de anticipos de la Tesorería	$B_2$ (1)
Intereses de los créditos comerciales concedidos por los departamentos comerciales	$B_2$	Intereses de otros capitales, excluyendo los créditos comerciales	$b_2$ (2)
Subsidios percibidos	$C_2$	Superávit de beneficios	$A_2 B_2 C_2 - b_2$

3. *Cuenta de capital*

Superávit de beneficios	$A_2 B_2 C_2 - b_2$	Inversión bruta en activos reales (formación real de activos)	$d_2$
Depreciación ( $y_2$ )	$B_2$	Pago de deudas a la Tesorería	$e_2$ (1)
Pago de deudas externas	$E_2$	Pago de deudas externas	$e_2$ (2)
Nuevos anticipos de Tesorería	$F_2$ (1)	Nuevos préstamos externos	$f_2$
Nuevos préstamos externos	$F_2$ (2)	Aumento de caja:	
Ganancias de capital (menos pérdidas) por revalorización de activos	$H_2$		$A_2 B_2 C_2 D_2 E_2 F_2 H_2 - b_2 d_2 e_2 f_2$

TABLA III

*Contabilidad conjunta del Gobierno central  
(cuenta general presupuestaria)*

1. *Estado de ingresos*

Superávit de la Tesorería	Superávit general:
$A_1 B_1 C_1 - a_1 b_1 c_1$	$A_1 B_1 C_1 A_2 B_2 C_2 a_1 b_1 c_1 b_2$
Superávit de beneficios de los departamentos comerciales	
$A_2 B_2 C_2 - b_2$	

2. *Cuenta de capital*

Superávit general:	Inversión bruta en activos
$A_1 B_1 C_1 A_2 B_2 C_2 - a_1 b_1 c_1 b_2$	reales $d_2$
Depreciación $D$	Pago de deudas externas $e_1 e_2 (2)$
Cobro de deudas externas $E_1 (2) E_2$	Nuevos préstamos externos $f_1 (2) f_2$
Ganancias de capital (menos pérdidas) $H_2$	Aumentos en caja:
	$A_1 B_1 C_1 E_1 F_1 A_2 B_2 C_2 D_2 E_2 F_2 H_2 -$ $- a_1 b_1 c_1 e_1 f_1 b_2 d_2 e_2 f_2$

## NOTA A LAS TABLAS I Y III

Cuando consideramos a los departamentos comerciales en su conjunto, los nuevos anticipos de la Tesorería a los departamentos comerciales que se registran en la cuenta conjunta de dicho departamento bajo el título  $F_2 (1)$  resultan iguales a los nuevos anticipos que perciben de la Tesorería, y que en la contabilidad de ésta última aparecen como  $f_1 (1)$ . Del mismo modo, los reintegros a la Tesorería que aparecen con el título  $e_2 (1)$  resultan iguales a los reintegros que se representan por  $E_1 (1)$ . El interés derivado de los anticipos de la Tesorería  $b_2 (1)$  resulta igual a los intereses percibidos bajo el epígrafe  $B_1 (1)$ . En consecuencia, todas estas partidas se compensan en la Tabla III.

## III

## ALGUNOS PROBLEMAS ESPECIALES

1. *La línea de demarcación.*—Será conveniente empezar la discusión de estos problemas especiales volviendo a estudiar la línea de demarcación que separa a los departamentos ministeriales administrativos de los comerciales. El rasgo distintivo esencial, de acuerdo con nuestro plan, consiste en las relaciones que mantenga el departamento de que se trate con la Tesorería. Existen algunos departamentos como, por ejemplo, el Home Office y el Foreign Office, para los que se adapta perfectamente el procedimiento administrativo, y sólo podrían considerarse como departamentos comerciales recurriendo a un número fantástico de ficciones contables. Por otra parte, existen otros departamentos, como el Post Office, que desde hace algún tiempo se acercan a una posición que se asemeja a la de los departamentos comerciales. Estos ejemplos constituyen casos claros, pero existen otros muy confusos.

2. *Los nuevos servicios comerciales.*—Tenemos, en primer lugar, a un grupo de departamentos que han adquirido gran importancia durante el período bélico y posteriormente durante el socialismo de postguerra: el Ministry of Food, el Raw Materials Department del Board of Trade y el Ministry of Supply. Estos constituyen, en el sentido natural de la palabra, sin duda alguna, departamentos comerciales, y desde un cierto punto de vista han sido considerados como tales al haberseles permitido llevar su contabilidad de modo comercial. Sin embargo, no se han emancipado del otro tipo de contabilidad, aquél que, según mantenemos aquí, sólo es adecuado para los departamentos administrativos. De hecho, han llevado dos contabilidades, basadas cada una de ellas en uno de los dos principios que acabamos de mencionar (8). Se ha defendido este engorroso estado de cosas, afirmando que las actividades comerciales de estos departamentos constituyen única-

---

(8) Se da publicidad a los Trading Accounts (véase p. 11), pero en realidad es la contabilidad "administrativa" la que se refleja en la contabilidad de la Tesorería.

mente un fenómeno temporal y que, tarde o temprano, deben abandonarlas. Sea esto como sea, lo que es imposible negar es que el método actualmente existente es inadecuado. Una vez admitido y definido el *status* comercial de un departamento comercial, tal como lo hemos resumido aquí, su inclusión en tal categoría debería haber sido natural, por tanto en lo que sigue consideraré, que este grupo de departamentos son comerciales.

3. *Otras actividades públicas.*—Existe, en segundo lugar, un gran número de actividades públicas, que van desde las industrias nacionalizadas a instituciones tales como el Museo Británico, cuya propiedad en última instancia está en manos del Gobierno, aunque no se consideran como departamentos gubernamentales por lo que al presupuesto se refiere. ¿Deben considerarse estas organizaciones como departamentos comerciales? En mi opinión sería conveniente que lo fueran. Naturalmente, nadie se inclina a considerarlas como departamentos administrativos. En la práctica, el problema que se plantea consiste en decidir si han de considerarse como departamentos comerciales o si, desde un punto de vista presupuestario, han de tratarse como organismos totalmente ajenos al Gobierno. No es posible evitar sospechar que, hasta la fecha, esto ha ocurrido así porque todos los departamentos gubernamentales han sido considerados como administrativos y porque las instituciones que llevan a cabo estas actividades han tendido a escapar a todo tipo de control presupuestario. Si hubiese existido un método contable más apropiado a sus necesidades, las cosas hubieran sido muy diferentes. Sin embargo, es este un problema muy amplio al que me referiré más adelante (9). El plan general que he resumido en el capítulo anterior puede aplicarse, sea cualquiera la decisión a que se llegue en esta materia. Es posible su adopción considerando a todos, o alguno o a ninguno de estos organismos, como departamentos comerciales.

4. *Seguros sociales.*—En tercer lugar me referiré a un problema pero muy importante: el National Insurance Funds. En una interpretación estricta de nuestros principios, estos fondos deberían incluirse en el presupuesto o ser considerados como departamentos

---

(9) Véase págs. 22-23.

comerciales. Pero, en este caso, ninguna de las dos alternativas parece ser la apropiada. Existen razones políticas de peso para mantener la independencia aparente del sistema de Seguridad Social, la cual parece desaparecer si se incluye en el presupuesto de la Tesorería. Por otra parte, no cabe gran duda de que la contabilidad comercial no se ajusta a las necesidades de la Seguridad Social, resultando mucho más inadecuada que para otros casos marginales que trataremos inmediatamente. El elemento de seguro presente en la National Insurance es, y ha sido siempre, algo más que confuso, desde un punto de vista económico. La National Insurance es un servicio público financiado, en gran medida, por dos impuestos especiales que gravan al patrono y al obrero. Desde este punto de vista, la forma contable tradicional adoptada en este caso, y basada en la contabilidad de la Tesorería, parece perfectamente adecuada. Sería locura tratar de perturbar a este estado de cosas. Ahora bien, si se permite que esto continúe como hasta ahora, el superávit de estos organismos, tal como se calcula ahora, debería ser sumado (con el correspondiente a la Tesorería y el superávit de beneficios de los departamentos comerciales) como un tercer componente del superávit general de la Tabla III. Los pagos de intereses y los ingresos resultarían saldados por los ingresos y los pagos de la Tesorería, del mismo modo que los anticipos o los reembolsos entre el sistema de Seguros y la Tesorería al pasar a formar parte de la cuenta conjunta de capital de la Tabla III. Este parece ser el método adecuado (sin duda es el más sencillo) de considerar a los fondos de Seguros. Supondremos que ha sido adoptado cuando estudiemos las relaciones entre las cuentas del superávit y la contabilidad nacional en los capítulos V y VI.

5. He dejado, para terminar, los problemas de demarcación más complicados. Existen algunos departamentos gubernamentales que no constituyen servicios de tipo comercial, si por ellos entendemos la venta al público de bienes y servicios, y que, sin embargo, requieren una contabilidad de tipo comercial para resolver adecuadamente sus problemas. Esto se debe a que poseen un capital constituido por activos físicos que han de mantener, del mismo modo que una empresa ha de conservar su capital intacto. Existen, por consiguiente, buenas razones para considerar a estos organismos

como departamentos comerciales, a pesar de que la cuenta comercial que presenten diferirá mucho de la correspondiente a una sociedad o empresa privada. Estos son los casos más importantes que encontramos entre las situaciones marginales. No resulta esencial para nuestro plan que estas instituciones sean consideradas como departamentos comerciales, lo cual es, sin duda, muy conveniente, ya que la idea de considerarlas como tales resulta difícil de aceptar para muchas personas. No obstante, si llegan a ser consideradas como departamentos administrativos, se producirán algunas consecuencias poco afortunadas.

6. *Carreteras*.—Consideremos, por ejemplo, el gasto en carreteras. Consideradas económicamente, las carreteras constituyen un activo de capital real, y su conservación es parte de la renovación del capital social; la construcción de nuevas carreteras constituye parte de la inversión real o de la formación de activos reales. La sección de carreteras del Ministry of Transport es similar a un departamento comercial, ya que posee un capital que ha de conservar, pero se diferencia de él en que no percibe ningún ingreso derivado de la utilización del capital. En lo pasado se trató infructuosamente de considerar al Roads Department poco más o menos como un departamento comercial instituyendo el Road Fund, pero en la actualidad éste último sólo conserva una existencia formal, y las carreteras se administran como si formaran parte de un departamento administrativo.

7. Para nuestro plan no resulta necesario ni que el Roads Department continúe siendo un departamento administrativo ni que cese de serlo. Nuestro plan puede llevarse a la práctica, sea cualquiera la decisión que se adopte, aunque cada decisión daría lugar a consecuencias definidas. Si el Roads Department continúa siendo un departamento administrativo, el capital real que representan las carreteras no se contaría como parte de los activos del Gobierno central, y las nuevas construcciones no representarían un aumento de dichos activos. Los gastos en carreteras, del tipo que fueren, se considerarían como gastos corrientes, de modo que un aumento de los gastos (de cualquier tipo) reduciría el superávit presupuestario o aumentaría el déficit. Administrativamente, esta decisión puede presentar muchas ventajas, pero es preciso hacer

frente a las consecuencias que de ella se derivan. Para evitar estas consecuencias, si tal se desea, lo único que puede hacerse (de acuerdo con nuestro plan) consiste en clasificar al Roads Department como un departamento comercial. Sería, sin duda, un departamento comercial algo extraño, pero al adoptar esta decisión no implica necesariamente más que la decisión de aplicar, en su caso, los métodos de la contabilidad comercial, y tal cosa no es, en principio, imposible.

8. El Roads Department, como departamento comercial, no tendría ingresos de maniobra; siendo la única partida de su activo los subsidios de la Tesorería. Del mismo modo, los gastos corrientes de maniobra serían insignificantes, lo mismo que los reajustes de inventarios; la partida principal de su pasivo sería la depreciación. Para que el superávit de beneficios del Roads Department fuera nulo, el subsidio tendría que ser exactamente suficiente para cubrir los pagos de depreciación más los intereses de los anticipos de la Tesorería. La cuenta de "pérdidas y ganancias" que resulta de este modo sería excesivamente rudimentaria, pero no por ello carecería de utilidad, ya que serviría para indicar que lo que deben cubrir los subsidios no son los gastos en carreteras, sino la depreciación más los intereses. (En este caso, la mejor evaluación de la depreciación sería la cantidad *necesaria* durante el año de que se trate para mantenerlas en buen estado, lo cual difiere de los gastos de mantenimiento que en realidad se efectúan.)

9. Si se mantuvieran en perfecto estado las carreteras y se llevaran a cabo mejoras, la cuenta de capital del Roads Department incluiría nuevos anticipos de la Tesorería, por una parte, y el coste de las mejoras y las nuevas construcciones (como formación de nuevos activos menos depreciación, lo que los economistas llaman inversión neta), por otra. Por consiguiente, estas mejoras aparecerían, al consolidarse la contabilidad del Gobierno, como un aumento de sus activos. Si, por el contrario, no se mantuvieran en buen estado las carreteras, la formación de activos fijos (menos la depreciación) sería negativa, aunque la Tesorería tendría que continuar satisfaciendo el subsidio para hacer frente a la depreciación (10). La diferencia puede utilizarse para reintegrar los

---

(10) Si no fuera así el Roads Department incurriría en pérdidas y éstas deberían incluirse en el presupuesto conjunto.

anticipos de la Tesorería o (si estos no existieran) se acumularía como un depósito del departamento en el "banco" de la Tesorería. En cualquiera de estos casos, el departamento acumula un fondo para depreciación que debería tener un volumen suficiente para acondicionar las carreteras en su momento, es decir, para devolverles el estado de que gozaban al interrumpirse los gastos completos de conservación.

10. La contabilidad del Roads Department, considerado como departamento comercial, puede resumirse como sigue. En esta contabilidad rudimentaria he omitido la cuenta comercial, que, en sentido estricto, sólo incluiría los gastos de conservación como un gasto sin contrapartida comercial, de modo que los gastos de conservación se contabilizarían como pérdida.

#### TABLA IV

##### *Contabilidad del Roads Department, considerado como organismo comercial*

###### 1. Estado de ingresos

Subsidio o donación	C	Gastos de conservación	A
		Interés de los anticipos de la Tesorería	b
		Superávit de beneficios	C - A b

###### 2. Cuenta de renta

Superávit de beneficios	C - A b	Inversión bruta en activos reales	d
Depreciación (A)	D	Reintegro de anticipos de la Tesorería	e
Nuevos anticipos de la Tesorería	F	Aumentos en caja	C D F - A b d e

Es de esperar, naturalmente, que a través de un cuidadoso control se mantuvieran las partidas equilibradoras (*superávit de beneficio y aumentos de caja*) en un nivel insignificante.

11. La conveniencia de aplicar este método al caso de las ca-

reteras constituye materia de controversia. No me incumbe aquí pronunciarme sobre esta cuestión. Sin embargo, el caso de las carreteras merece ser analizado con cierto detalle, ya que viene a aclarar los problemas que siempre surgen al tratarse de casos marginales. Algunos de estos departamentos "semi-comerciales" dependerán menos de los subsidios de la Tesorería que el de carreteras, pero aun en el caso de que tenga ingresos comerciales, debe reconocerse que siempre habrá algo de artificial en la contabilidad comercial que se les aplique. No obstante, debe subrayarse que la elaboración de una contabilidad comercial, por muy artificial que pueda parecer, constituye la única manera de tener en cuenta la formación real de activos, o inversión real, en forma contable. Si se decide que la elaboración de una contabilidad comercial es demasiado artificial, no queda otra alternativa que considerar al departamento como administrativo, lo cual significa, en último término, que no es posible incluir en las cuentas del presupuesto a la acumulación de activos reales que resulta de las operaciones del departamento de que se trate.

12. *Depreciación y gastos de mantenimiento.* — Hemos visto que una de las características fundamentales de la contabilidad de un "departamento comercial" consiste en el cálculo de una cifra para la depreciación de los activos fijos que posea. En muchos casos, la única forma de calcular la depreciación consiste en seguir el método comercial considerando un porcentaje convencional de los costes originales. Sin embargo, existen algunos casos, tales como el de las carreteras que acabamos de estudiar, en los cuales el cálculo de los gastos de mantenimiento puede resultar en realidad más significativo (11). De cualquier forma, la aplicación del método de los "departamentos comerciales" a un departamento que posea activos fijos depende de la posibilidad de llegar a una cifra correspondiente a la depreciación que tenga por lo menos algún significado. Si resulta imposible calcular tal cifra,

---

(11) La razón por la cual el método de mantenimiento es el adecuado en el caso de las carreteras, consiste en que una carretera puede conservarse "tan bien como cuando nueva" gracias a un adecuado mantenimiento. Esto no ocurre así en la mayor parte de los casos restantes como, por ejemplo, en el de los edificios. En este caso se precisa una depreciación estimada, además de los gastos de mantenimiento.

sería más sensato conservar el procedimiento convencional y considerar al departamento de tipo administrativo.

13. *Edificios y construcciones públicas.*—Un caso que, a primera vista, parece similar al de las carreteras es el de la Office of Works. Lo mismo que el Roads Department, la Office of Works posee activos de capital real que administrar, y tampoco recibe ingresos derivados de su utilización. Las oficinas gubernamentales y los edificios públicos de que es responsable representan, como con acierto mantienen los economistas, parte del capital social; las mejoras de los edificios públicos, así como las nuevas construcciones, también deben considerarse como parte de la inversión real, tal como las mejoras y las nuevas construcciones de cualquier otra clase de edificios. Por tanto, la contabilidad de la Office of Works podría ser de tipo comercial, de lo cual se derivarían las ventajas que le son propias. Sin embargo, su contabilidad no debería ser exactamente igual a la que hemos resumido al referirnos al Roads Department. Sus ingresos no deben tener la forma de subsidio, como ocurría con este último. La Office of Works constituye uno de aquellos departamentos cuyas operaciones se basan en prestar servicios a otros; el hecho de que aparentemente no obtenga ingresos propios es parte del problema general de las transacciones interdepartamentales que hemos de tratar ahora.

14. *Las transacciones interdepartamentales.*—Siempre que todos los departamentos gubernamentales sean considerados de tipo administrativo no se precisa una gran sistemática para presupuestar los gastos en servicios concretos para los departamentos que de ellos son responsables. Cuando un departamento presta un servicio a otro no se efectúa un pago del que lo recibe en favor del que lo presta. Tal sistema da lugar a un sin fin de dificultades cuando se trata de evaluar el coste total para el Gobierno de un servicio concreto, ya que los gastos propios de tal servicio no aparecen en manera alguna en la contabilidad de los departamentos directamente responsables. Pueden encontrarse partidas parciales encubiertas en la contabilidad de los demás departamentos. Es evidente que sería mucho mejor, en pro de una administración eficiente, si se dedicara más atención a que el gasto correspondiente se imputara al departamento que es responsable de la pres-

tación del servicio (12). Los defectos del sistema existente, por lo que respecta a esta cuestión, aunque estoy de acuerdo con sus críticos sobre su gravedad, no afectan al problema de que estamos tratando en tanto que nos reframamos a las transacciones interdepartamentales de los departamentos administrativos.

15. Una vez que un departamento ha sido clasificado como comercial se hace esencial tener en la mente la necesidad de evitar estas complicaciones. La contabilidad de los departamentos comerciales debe basarse en la comercial, y si han de tener sentido como tales deben incluir (en la medida de lo posible) un valor comercial adecuado para los servicios que prestan. Los departamentos comerciales deben recibir el pago de los servicios que prestan a los departamentos administrativos tanto como por los servicios que se prestan entre sí. En la práctica se ha reconocido este principio en la contabilidad comercial establecida para el Ministry of Food y para los organismos encargados de otros servicios comerciales. Estos departamentos deben satisfacer, con cargo a su cuenta comercial (y sólo en ella) (13), los servicios que les prestan otros departamentos y deben ser abonados por los servicios que ellos suministran a otros departamentos. Por consiguiente, estando establecido el principio sólo es necesario seguirlo sistemáticamente en todas sus consecuencias.

16. De acuerdo con este principio, una vez constituida la Office of Works como departamento comercial, podría percibir ingresos en forma de rentas satisfechas por otros departamentos (los cuales, naturalmente, las considerarían como parte de sus gastos). No debe esperarse que estas rentas (ni las que paguen otras personas u organismos) cubran todos los costes. Continuará necesitando un subsidio para hacer frente a gastos tales como los que representa la construcción de viviendas (en la medida en que se pretenda que han de ser subsidiadas) y el mantenimiento de antiguos monumentos. Nada de esto debe parecer extraño. Podría crearse una cuenta

---

(12) Puede encontrarse alguna información sobre las transacciones interdepartamentales, antes de 1939, en *Gross and Net Costs of Public Departments* (c. g. C. de los C., Documento 42 de 1938). Anteriormente esta información podía obtenerse, pero no en el momento oportuno para fines presupuestarios.

(13) Véase pág. 19.

comercial de este tipo para otros departamentos que se encuentran en similar posición, como, por ejemplo, la Stationery Office.

17. Con esto concluye lo que tenía que decir con respecto a los problemas de demarcación. Los que nos ocuparán en el resto del capítulo son de otra índole. La mayor parte de ellos constituyen cuestiones de gran importancia en los recientes presupuestos, pero puede esperarse que la pierdan cuando impere una mayor tranquilidad (si es que esto llega a ocurrir). Para entrar en materia estudiaremos con más detalle uno de los problemas ya indicados en el capítulo I: los saldos no dispuestos.

18. *Los saldos no dispuestos.*—Ya vimos en el capítulo I cómo surge este problema. En el sistema tradicional, si funcionara como se pretendió que lo hiciera (en mi opinión), los departamentos deberían, por lo menos teóricamente, reembolsar todos los superávits de fondos a la Tesorería al finalizar cada año financiero y obtener dichos fondos de nuevo por medio de una transferencia, que figuraría como la primera transacción del nuevo año. Si esto pudiera hacerse, los desembolsos netos de la Tesorería durante cada año (desembolsos totales menos cobros) serían exactamente iguales a los gastos de los departamentos. Sin embargo, en la realidad no se hace esto, y se permite que los departamentos conserven saldos de maniobra, pudiendo ocurrir que se desconozca la cuantía de estos saldos en el momento en que se presenta el presupuesto anual. Se tiene buen cuidado de que los saldos no se mantengan durante mucho tiempo en niveles anormales, y cuando llegan a alcanzarlos el superávit ha de ser entregado a la Tesorería. Esto constituye una forma de operar bastante menos rígida que la implícita en el sistema tradicional, que sacrifica muchas (aunque no todas) las ventajas de dicho sistema, y la contabilidad a que da resultado se presta confusión.

19. Para ver lo que puede ocurrir me permitiré emplear un ejemplo aritmético. Supongamos que los gastos normales de un departamento equivalen a 100 millones de libras y que normalmente se le permite mantener un saldo de maniobra de 10 millones de libras. Siempre que se mantenga en esta posición normal todo irá bien. La Tesorería efectúa un desembolso igual a 100, el departamento gasta 100 y acaba el año con un saldo de 10, igual al que tenía al comenzar el período. El reflejo de los gastos del

departamento en los libros de la Tesorería es perfecto. Ahora bien: después de un año normal viene otro anormal, en el cual los gastos del departamento se reducen a 95. Supongamos que la Tesorería, después de presupuestar 100, desembolsa 100, como de costumbre. Al finalizar el segundo año el saldo del departamento habrá aumentado a 15, y el desembolso de la Tesorería habrá excedido a los gastos del departamento en 5. A continuación viene un tercer año, en que el departamento continúa gastando 95; pero ahora la Tesorería se da cuenta que es innecesario presupuestar al nivel anterior, y reduce sus desembolsos a 95. Con desembolsos de la Tesorería iguales a 95 y gastos iguales a 95, el saldo del departamento permanece constante en 15. No obstante, podemos suponer que no se permite al departamento mantener su saldo al nivel anormal de 15, y se le obliga a reembolsar a la Tesorería 5. Por consiguiente, en el tercer año, mientras los gastos se mantienen en 95 el desembolso *neto* de la Tesorería es sólo de 90. El saldo ha vuelto a recuperar su volumen normal, y si los gastos continúan iguales a 95 la Tesorería puede seguir desembolsando 95 sin que se produzca ninguna perturbación ulterior.

20. Resumiendo: si se produce una reducción en los gastos de un departamento los desembolsos netos de la Tesorería tienden a ser mayores que los gastos del departamento en el año en que tiene lugar la reducción, y a "compensar" al ser inferiores que los gastos del departamento en el año (o los años) que sigue inmediatamente. En nuestro ejemplo los gastos del departamento durante los cuatro años consecutivos son

100, 95, 95, 95

mientras que los desembolsos de la Tesorería son

100, 100, 95, 95

El total de los cuatro años es el mismo, pero la distribución en el tiempo es muy distinta. En concreto parece mejorar la posición de la Tesorería en el tercer año, lo cual es forzosamente temporal y no representa una mejor posición financiera del Gobierno como un todo.

21. En principio puede ocurrir lo mismo cuando los gastos

aumenten, aunque esto suele ser menos importante (con excepción de una nueva complicación que veremos en breve). No cabe duda de que los departamentos se quejarán en cuanto sus saldos comiencen a disminuir de su nivel normal; el peligro de retraso se encuentra en la otra parte. Sólo cuando los gastos disminuyen con rapidez excepcional, como ocurre al finalizar una guerra, es cuando las discrepancias alcanzan un volumen tal que se convierten en una partida importante del presupuesto. En otras circunstancias es posible que la Tesorería, perfectamente consciente de esta dificultad, pueda hacer frente a ella por medio de alteraciones y reajustes. También debe señalarse que este problema es tal que en nuestro plan sería peculiar de los departamentos administrativos, no pudiendo surgir en el caso de los comerciales. Por consiguiente, si se restringiera el número de los departamentos administrativos disminuiría la intensidad con que puede presentarse esta discrepancia. Resultaría más fácil para la Tesorería estar informada de la situación y mantener las fluctuaciones de los saldos de los departamentos dentro de límites más estrechos.

22. A pesar de todo esta dificultad podría surgir ocasionalmente, y debemos resolver lo que habría de hacerse. Se me ha sugerido que una solución consistiría en la existencia de una regla concreta que ordenara que los reembolsos de los departamentos *que no se originaran en desembolsos del año corriente* se pagaran a la Tesorería en cuenta de capital. Este procedimiento presenta la ventaja de evitar la baja aparente de los gastos (que ocurría en el tercer año de nuestro ejemplo). Este desembolso de la Tesorería, en cuenta corriente, sería en dicho año 95, con lo cual cuadraría con el nuevo nivel de gasto. No obstante, y a pesar de esta ventaja, no encuentro satisfactorio este procedimiento. Es difícil encontrar un lugar lógico para un ingreso en la cuenta de capital, e incluso si se eliminara esta dificultad existe otra mucho más seria.

23. Hasta ahora hemos supuesto que el nivel *normal* del saldo de un departamento permanece constante durante el tiempo al nivel que se ha acordado entre él y la Tesorería. Mas, ¿por qué habría de ser así? Si las actividades de un departamento aumentan precisará un mayor saldo; si, por el contrario, disminuyen su saldo normal, debe disminuir. Concretamente, cuando un nuevo departamento o una nueva sección de un departamento comienza a

funcionar, su saldo de maniobra debe aumentar de cero a una cifra considerable; por consiguiente, durante el primer año (o años) de su existencia los desembolsos de la Tesorería en su favor deben exceder a sus gastos. Del mismo modo, cuando un departamento se extingue, su saldo de maniobra debe desaparecer. En este caso también es posible resolver el problema (y así creo que se hace) por medio de ajustes especiales, siempre que los cambios no sean demasiado importantes. Cuando se producen amplias alteraciones de este tipo al mismo tiempo es cuando las dificultades surgen a la vista.

24. Cuando tenemos en cuenta todas estas cuestiones se aclara el por qué los "votos de saldos de crédito", que tanto han llamado la atención en los presupuestos de postguerra, sólo constituyen un aspecto parcial de un problema mucho más extenso. Lo que necesitamos no es un sencillo procedimiento para presentar ciertos ingresos especiales en el lugar del presupuesto que les corresponde. Todo el problema de las alteraciones en los saldos de los departamentos requiere que se le dedique en algún lugar atención explícita. Si tal ocurriera el problema de los "votos de saldos de crédito" se solucionaría por sí mismo. En esta dirección debemos trabajar, en mi opinión, si es que deseamos encontrar una solución totalmente adecuada.

25. Por consiguiente, propongo que lo que ha de hacerse es lo siguiente. Continuemos incluyendo los ingresos derivados de saldos no dispuestos en el estado de ingresos de la Tesorería tal como hasta ahora (esto contribuirá a que la cuenta de capital continuará siendo la del "banco" de la Tesorería). Ahora bien: dejemos aclarado que una de las cuestiones que han de ser tratadas por el canciller al presentar el presupuesto ha de ser las alteraciones de los saldos de los departamentos. El verdadero escollo consiste en que en el momento en que se presenta el presupuesto no se conocen con exactitud las alteraciones de estos saldos, pero si debieran incluirse forzosamente en la discusión no cabe duda de que algo útil podría decirse. En concreto podría indicarse, al producirse un elevado pago de saldos reflejado en la contabilidad de la Tesorería, si se debe o no a una disminución en el volumen de los saldos de los departamentos de importancia equivalente. Es difícil creer que no se podría llegar incluso a más. Debería ofrecerse una estima-

ción provisional, no una cifra definitiva, de los saldos que proporcionará una idea acertada (14). Por ser una estimación, esta cifra no debería incluirse en la contabilidad de la Tesorería como tal, sino en un apéndice de la misma. En este apéndice debería constar la estimación de las alteraciones en los saldos y un *superávit ajustado* que las tuviera en cuenta. El *superávit ajustado* podría definirse como una estimación de lo que sería el superávit de la Tesorería si todos los departamentos administrativos siguieran el sistema ideal, que consiste en reintegrar todos los saldos dentro del año fiscal. Por lo que respecta al superávit conjunto sería este superávit ajustado de la Tesorería el que tendría verdadera importancia. Naturalmente, es de esperar que en circunstancias normales el ajuste sería mínimo. Si llegara a ser considerable ésta sería la forma adecuada de considerarlo (15).

26. *Almacenes de excedentes.*—Otro problema financiero especial de postguerra que da lugar a dificultades parecidas, aunque no tan importantes, es el de los almacenes de excedentes. Los ingresos derivados de la venta de materiales excedentes llegó a los 200 millones de libras en el período presupuestario 1947-48. Veamos cómo deberían haber sido incluidos en la contabilidad.

27. No cabe duda de que, en principio, los departamentos de la defensa deben ser considerados como departamentos administrativos. A pesar de que la guerra moderna implica una enorme acumulación de material bélico, pocos son los que querrían que esto se interpretara, con fines contables como una acumulación de activos reales. Desde un punto de vista económico parece razonable suponer que los recursos se consumen en el momento en que se incorporan al material de guerra y no en aquel en que éste se consume físicamente o es destruido. Este es el principio que se aplica en la práctica, dando lugar a que al final de la guerra algunos de los recursos que han sido absorbidos por los departamentos en cuestión pueden ser recuperados. En efecto: se ha decidido su utilización con tales fines, pero pueden recuperarse en dicho

---

(14) La alteración real de los saldos durante el año debe, naturalmente, calcularse tarde o temprano, y debe hacerse constar para poder evaluar su verosimilitud.

(15) La forma que revestirá esta cuenta es similar a la Tabla 3 del Apéndice Estadístico, cuando se tiene en cuenta este ajuste.

momento y convertirse en activos reales. ¿Cuál es la mejor manera de reflejar esta transformación por lo que respecta a la estructura contable?

28. Para contestar esta pregunta comenzaré por explicar lo que a mí me parece una solución ideal y después, como esta solución no parece muy viable, me referiré a una alternativa de tipo más práctico. Es necesario seguir este procedimiento, ya que el método práctico es más comprensible cuando se le considera como una aproximación al ideal, siendo difícil defenderlo por sus propios méritos.

29. La solución ideal consiste en considerar a los organismos que disponen de excedentes como departamentos comerciales creados con el fin de liquidarlos. El capital de tales departamentos será anticipado por la Tesorería en forma de inventarios evaluados, inevitablemente, en forma muy arbitraria. Es posible que sea más exacto imaginar que la Tesorería anticipa, por ejemplo, 200 millones de libras a estos departamentos, los cuales las utilizan para adquirir material de los departamentos encargados de la defensa. Estos últimos reciben 200 millones de libras y las transfieren a su vez a la Tesorería, del mismo modo que los saldos no dispuestos que hemos estudiado antes.

30. Desde el punto de vista de la Tesorería los 200 millones de libras constituyen un ingreso en cuenta de renta, bajo el epígrafe  $C_1(2)$ , exactamente como ocurría con los saldos no dispuestos. No obstante, se trata de nuevo de un ingreso derivado de otros departamentos, es más de departamentos administrativos, por lo cual desaparecería al efectuarse la consolidación; de lo que se deduce la necesidad de efectuar un nuevo ajuste en la contabilidad ya ajustada. Sin embargo, la naturaleza de este nuevo ajuste es algo diferente. En el caso de los saldos no dispuestos el superávit de la Tesorería resulta reducido por el ajuste, ya que la pérdida de caja de los departamentos ha de ser tenida en cuenta desde el momento en que consideremos contabilidad de la Tesorería como algo más que la referente a una rama concreta del Gobierno. En el caso de los excedente, por el contrario, no existe una pérdida de caja similar. Lo que ocurre es que los departamentos encargados de la defensa han experimentado una ganancia de capital, debida a la revaluación de los activos, y es ésta la que ha de figurar en

la contabilidad ajustada. El estado de renta ajustado de la Tesorería incluirá una disminución del superávit de 200 millones de libras, pero esta reducción se ve acompañada por una ganancia de capital de 200 millones de libras que figura en la cuenta de capital.

31. Si en el curso de las operaciones de los departamentos encargados de estas ventas logran un superávit de beneficio, en el sentido de que venden los materiales a un precio superior al que los han adquirido (más los intereses), tal superávit, de acuerdo con nuestros principios, se incluirá en el presupuesto conjunto y no en el de la Tesorería. Si, por el contrario, incurren en pérdidas, también habrán de figurar en el presupuesto conjunto. Cuando llegue el momento de liquidar a uno de estos departamentos su capital se reintegra a la Tesorería—como reintegro  $E_1(1)$ —; cualquier superávit o déficit ha de incluirse en el presupuesto conjunto como superávit o déficit de los departamentos comerciales.

32. Tal es, en mi opinión, la solución ideal; pero debemos admitir francamente que no puede resultar satisfactoria en la práctica. Ha de notarse que el resultado práctico del procedimiento depende totalmente del valor que se fije para los excedentes cuando son transferidos a los departamentos de que tratamos, y se admite que tal valor es convencional y arbitrario. Formalmente sería lógico, de acuerdo con este procedimiento, transferir los materiales a los departamentos con valor cero; pero en ese caso el valor total de los materiales al ser vendidos constituiría una aportación al superávit presupuestario y no—naturalmente—al de la Tesorería. Por otra parte, si por azar (o milagro) el valor fijado fuera exactamente exacto, de modo que los departamentos no obtuvieran superávit ni déficit, las ventas no aportarían ninguna contribución al superávit presupuestario, apareciendo el impacto de estas ventas sobre la hacienda del Gobierno como una ganancia de capital en la cuenta correspondiente de la Tesorería.

33. No cabe duda de que esto último tiene más sentido, aunque no puede lograrse fácilmente por medio de procedimientos contables normales. Sin embargo, podría llegarse a este resultado, siguiendo nuestro método, si se ordenara que todos los beneficios de los departamentos a que nos referimos se consideraran siempre como ganancias de capital de la Tesorería. Como en la práctica

la liquidación de material excedente de este tipo es cuestión de tiempo, la consecuencia de este procedimiento sería que las ganancias de capital se extenderían a un cierto número de años en lugar de aparecer en el momento en que se decide tal acción, lo cual sería en principio más conveniente. No obstante, mientras es de la mayor importancia que las partidas de la cuenta de ingresos aparezcan en el momento apropiado (ya que de otra manera el concepto de superávit o déficit se hace completamente arbitrario), no lo es en el caso de las ganancias o pérdidas de capital. Por consiguiente, la regla relativamente simple de considerar siempre a los ingresos por ventas de material como ganancias de capital constituye en la práctica una solución adecuada (16)—tal regla podría adoptarse con facilidad en el presupuesto de la Tesorería, sin que fuera necesario esperar que se efectuara ajuste alguno—.

34. *Pagos compensatorios.*—Una partida que está alcanzando gran importancia financiera en el momento presente, y que por ello merece atención explícita, aunque sea al final de este largo y variado capítulo, está constituida por los pagos compensatorios, que surgen generalmente en relación con las nacionalizaciones. Nuestros principios pueden aplicárseles sin ninguna dificultad especial, pero es conveniente aclarar cuáles son las consecuencias.

35. En el caso de las industrias nacionalizadas la compensación que perciben los accionistas ha sido por regla general considerada como un cargo directo a la industria, y se ha mantenido alejada de cualquier relación con el presupuesto. De acuerdo con nuestro plan, este procedimiento precisa ser considerado de nuevo. En ningún caso aparecerían en la contabilidad de la Tesorería las compensaciones a los accionistas. Si se decide que una industria nacionalizada concreta es totalmente ajena al sector público, su contabilidad no tendrá relación alguna con nuestro problema. Ahora bien: una vez que una industria nacionalizada es considerada como un departamento comercial—y de ello pueden derivarse claras ventajas (17), especialmente en aquellos casos en que la industria dependiera de los fondos de la Tesorería—, sus transacciones habrán de ser tenidas en cuenta en el presupuesto con-

---

(16) El reajuste de la contabilidad de 1947-48 se ha llevado a cabo en la Tabla 3 del Apéndice Estadístico, teniendo en cuenta esta *regla especial*.

(17) Véase pág. 45.

junto. Así, por ejemplo, si la Coal Board se considerara como departamento comercial, a pesar de que sus compras de minas de carbón no habrán figurado en la contabilidad de la Tesorería se habrán incluido en la cuenta conjunta de capital. En este caso, en el año de la nacionalización, los pagos compensatorios habrán figurado como nuevos pasivos del Gobierno, y los activos tangibles adquiridos de los propietarios de las minas se habrán incluido como un nuevo activo.

35. Aparecen casos más complicados cuando tratamos de las compensaciones ofrecidas por la pérdida de derechos específicos tales como los referentes al desarrollo de la propiedad inmueble (del que se ha dispuesto por medio de la Town and Country Planning Act) o del derecho de los médicos de vender sus servicios. En alguno de estos casos puede resultar más difícil considerar las transacciones como adquisición de un activo por parte del Gobierno, aun cuando el concepto de activo se amplíe para englobar activos económicos de tipo comercial, tal como vimos en el caso de las carreteras. Si se trata de mantener un criterio preciso por lo que respecta a las adquisiciones de tipo comercial debe demostrarse que es posible crear una cuenta que no resulte demasiado artificial. De lo contrario sería más prudente mantener estos servicios dentro de la jurisdicción de los departamentos administrativos, y, por consiguiente, considerar los gastos compensatorios como parte de los gastos corrientes del año en que tienen lugar. En mi opinión podría crearse un departamento comercial en el caso de la Central Land Board, pero las compensaciones a los médicos difícilmente podrían enfocarse de esta forma.

36. Sin embargo, debe reconocerse que el hecho de considerar toda compensación como una partida de los gastos corrientes, aunque sea adecuado desde el punto de vista presupuestario, da lugar a problemas complicados cuando tratamos de integrar la contabilidad del sector público en la renta y el gasto nacional como un todo. Y esto se debe a que el sector público puede considerar a esta partida como un gasto en cuenta corriente, mientras que aquellos que la perciben seguramente la considerarán como una partida de capital. Dificultades parecidas surgen por lo que se refiere a ciertos impuestos. Los impuestos sucesorios han sido considerados por regla general por el Gobierno como una fuente de ingre-

soz ordinarios, pero las sumas que a través de ellos se recaudan no se derivan de los ingresos corrientes del testador o del heredero. Sin embargo, esto en mi opinión constituye material de la contabilidad nacional (renta y gasto nacional), y sólo daría lugar a confusión si tratáramos de adaptar nuestra definición de superávit presupuestario (como han hecho algunos) con el fin de evitar estas dificultades. Será preciso dedicar gran atención a estas *transferencias de capital* cuando tratemos de la relación existente entre el presupuesto y la contabilidad nacional.

#### IV

### EL PROCEDIMIENTO PRESUPUESTARIO Y EL CONTROL DE LA TESORERIA

1. Suponiendo que se adopta un plan tal como el que hemos resumido en los precedentes capítulos, el problema que surge es estudiar cómo funcionaría. Hasta ahora lo hemos considerado como una ordenación de la contabilidad pública que pretende ofrecer un cuadro claro y consistente de la actividad financiera del Gobierno durante un año determinado, en el momento en que éste concluye o algo después. Pero en realidad la ordenación de la contabilidad pública desempeña otras funciones, algunas de ellas por lo menos tan importantes. ¿Qué aspecto ofrece nuestro plan desde el punto de vista del desempeño de estas otras funciones?

2. Por lo que respecta a los departamentos administrativos y a la "sección administrativa" de la Tesorería no proponemos alteración alguna del sistema seguido actualmente. Por consiguiente, no existe ninguna razón para que el presente sistema resulte afectado en ninguno de sus aspectos. Los departamentos administrativos confeccionarán sus estimaciones siguiendo el método usual, y el Parlamento emitirá su voto también como se acostumbra. Todas las alteraciones de nuestro plan se refieren a los departamentos comerciales y a sus relaciones con la Tesorería, y dichas alteraciones serán tanto más revolucionarias cuanto mayor sea el número de los departamentos que se consideren comerciales.

3. Ante todo estudiaremos el funcionamiento del sistema en estado "normal", es decir, cuando cubre sus costes, incluyendo los

intereses de la Tesorería, sin obtener beneficios ni incurrir en pérdidas. Lo cual supone, naturalmente, que los departamentos que no son rentables, tal como el de carreteras, no se consideran de tipo comercial. En tal caso el Canciller podría hacer público el superávit o el déficit de la Tesorería (excluyendo las partidas de la cuenta de capital, de acuerdo con nuestro principio), y después, dado que no sería necesario efectuar ajuste alguno en relación con las operaciones de los departamentos comerciales, identificarlo con el superávit o el déficit conjunto. En el caso de que se anticipase la estabilidad de los saldos de los departamentos comerciales, tampoco precisaría contar con la contabilidad de estos últimos para anunciar el siguiente presupuesto. Considerando la estimación de los gastos de los departamentos administrativos y los ingresos calculados derivados de la imposición y otras fuentes (incluyendo los intereses adeudados por los departamentos comerciales), se deduciría el superávit o el déficit provisional de la Tesorería, que el Canciller podría también identificar con el superávit o el déficit conjunto provisional, y basándose en todo ello calcular su presupuesto. Deseo subrayar que no supongo, ni mucho menos, que deba hacer sus planes con la finalidad de lograr un presupuesto equilibrado, ya que esto, tal como se reconoce universalmente hoy día, constituye un problema de política económica al que habremos de referirnos en su lugar.

4. Supongamos, en segundo lugar, que durante el año anterior se ha registrado un déficit en algunos departamentos comerciales. Es posible que sea imposible evaluarlo con exactitud en el momento en que se ha de presentar el presupuesto, pero no cabe duda de que debe ser posible llevar a cabo una estimación razonable del déficit que garantice la posibilidad de colocar a los departamentos comerciales en el lugar que les corresponde dentro del medio financiero general. En su momento sería posible efectuar cálculos más exactos. Opino que debería ser la tarea de un servicio público comercial, por el hecho de ser un organismo público, el mantener informado debidamente y con prontitud al Gobierno sobre su posición financiera. Por consiguiente, supondré que podemos contar con dicha estimación.

5. En este caso el Canciller tendría que informar sobre el superávit (o el déficit) de la Tesorería y sobre el hecho de si dicho

superávit habría resultado total o parcialmente compensado (o el déficit aumentado) por el déficit de los departamentos comerciales. A esta altura el Canciller debe decidir si ha de tener en cuenta o no el déficit comercial al presentar su presupuesto. Si estima que el déficit no ha de producirse en el año siguiente no precisaría tenerlo en cuenta, mientras que en el caso contrario prudente sería hacerlo.

6. Esto último puede efectuarse de dos formas. Si se decidiera, como decisión de política general, que un departamento comercial concreto no habría de cubrir sus costes en el ejercicio próximo, se podría otorgarle un subsidio por una cantidad equivalente. Este subsidio se consideraría en la contabilidad nacional como cualquier subsidio a una empresa privada, y, por tanto, aparecería como un cargo directo para la Tesorería. Naturalmente, no supondría un cargo en años venideros para el departamento comercial que lo percibiera.

7. Por otra parte, podría resultar conveniente permitir que los departamentos comerciales de que se trata operaran con pérdidas que no pasamos al olvido por completo del modo explicado—algunas de las cláusulas de la Nationalization Acts parecen indicar que éste debe ser el procedimiento normal a seguir en el caso de las industrias nacionalizadas (18)—. Siendo éste el caso, el Canciller calculará una pérdida en el presupuesto que no ha de enjugarse por medio de un subsidio, sino gracias a un préstamo de la Tesorería. La Tesorería concedería un préstamo para cubrir la deuda, con la intención de que éste fuera devuelto cuando llegaran tiempos mejores en que se obtuvieran beneficios. No hay nada en nuestros principios que impida la adopción de este método en algunas ocasiones. Es de sospechar que este procedimiento tenga por finalidad sentar el principio de que se obtienen beneficios bajo condiciones favorables y que éstos no resultarían absorbidos, como resultado de presiones políticas, por alzas de salarios o disminuciones de precios.

8. Sin embargo, es de la mayor importancia darse cuenta de que el hecho de que la pérdida sea cubierta por un préstamo de

---

(18) Por consiguiente se requiere que el Coal Board cubra sus costes, teniendo en cuenta "un promedio de años buenos y malos". El caso de que nos ocupamos ahora se refiere a un año que se espera sea malo.

la Tesorería en vez de gracias a un subsidio sólo transfiere el asiento del estado de ingresos a la cuenta de capital de la Tesorería. Por lo que respecta a la Tesorería el pago va acompañado de la adquisición de un activo documentario en la forma de una deuda para con ella de, digamos, por ejemplo, la Coal Board. Ahora bien: tan pronto como consolidemos la contabilidad del Gobierno como un todo, *teniendo en cuenta que la Coal Board forma parte del Gobierno*, se hace evidente que esta deuda no es más que una transacción interior. La pérdida debe considerarse como un gasto del Gobierno como un todo (y ha de ser liquidada por un anticipo de la Tesorería) o cubierta por un subsidio. En cualquier caso aparece como un gasto en el presupuesto conjunto.

9. Del mismo modo, cuando se desee que un departamento comercial resulte rentable (por ejemplo, para contribuir a los fines de una política antiinflacionista), el Canciller puede elegir entre dos alternativas: 1), crear un impuesto que grave los beneficios del departamento en cuestión, y que se reflejaría como un ingreso en la contabilidad de la Tesorería, o 2), preparar el presupuesto considerando un superávit de beneficios destinado a reintegrar los anticipos de la Tesorería, o quizá a constituir un depósito del departamento en la Tesorería. En este caso, el superávit de beneficios, como el impuesto, aparecen como un ingreso en el presupuesto conjunto.

10. Resulta muy conveniente extender este tipo de procedimiento, del mismo modo que existen buenas razones (tal como hemos dicho antes) (19) para incluir a las industrias nacionalizadas en la esfera de los departamentos comerciales. Estoy bien seguro, no obstante, de que esta idea no será admitida fácilmente. Se ha insistido tanto en que las empresas socializadas han de estar libres del control de la Tesorería si se desea que resulten eficientes (el establecimiento de Public Boards y de Public Corporations ha sido considerado propio de ellas con tal insistencia) que nuestra demanda para que vuelvan a integrarse en el presupuesto puede parecer totalmente reaccionaria. Sin embargo, en plena conciencia, resulta evidente que no lograremos una hacienda sana ni una adecuada política financiera anticíclica si esto no se lleva a cabo. Lo deseable, para alcanzar una hacienda sana, consiste en que se lleve

---

(19) Véase pág. 25.

a cabo una revisión razonable de todas las responsabilidades financieras del Gobierno en un momento determinado; las industrias nacionalizadas forman parte, sin duda alguna, de estas responsabilidades. Lo deseable, para llegar a una hacienda anticíclica, consiste en que, la mayor parte de los recursos de que dispone el Gobierno puedan utilizarse para combatir el paro y controlar la inflación. Las posibilidades de éxito de una política anticíclica se limitan seriamente si excluimos a las industrias nacionalizadas. Estas industrias son necesarias para que tomen parte, tal como se ha pensado al constituir las, en una política general de estabilización. Resulta imposible elaborar un presupuesto para lograr el "pleno empleo" si no se tienen muy en cuenta los planes y la situación de las industrias nacionalizadas, y la forma más sencilla de lograr esto es incluirlas en un presupuesto conjunto tal como el que estamos estudiando.

11. Cuando estudiemos la política presupuestaria (20) aparecerá con todo su vigor la razón que justifica la necesidad de incluir las industrias nacionalizadas en el presupuesto conjunto. Por el momento, es más adecuado subrayar que su inclusión sólo significa que han de ser consideradas como departamentos comerciales, en el sentido que ya hemos definido, lo cual no invade su autonomía ni contraviene el principio de considerarlas como empresas comerciales. No cabe duda de que esto resultaría imposible, si su inclusión en el presupuesto conjunto implicara su sujeción al control de la Tesorería, en el sentido tradicional. Sin embargo, en nuestro plan, este tipo de control sólo afecta a los departamentos administrativos. Es exacto que los departamentos comerciales están sujetos a cierto control del tipo que puede, y es, ejercido en relación con las empresas privadas. El control que se ejerce sobre los departamentos comerciales es un control *bancario*.

12. Ya hemos dicho que las relaciones de la Tesorería con los departamentos comerciales se basaría, en lo que afecta a la contabilidad, en el modelo contable que ofrecen los Bancos. Resulta lógico, por consiguiente, mantener que el control que la Tesorería ejercería sobre los departamentos comerciales debería inspirarse

---

(20) Véase págs. 79-80.

en el que los Bancos ejercen sobre sus clientes. Un Banco no controla las operaciones cotidianas de sus clientes, sino que influye en ellos a través de sus decisiones referentes a la concesión de crédito. De hecho, es inevitable que la Tesorería actúe de este modo en relación con las industrias nacionalizadas que dependen de sus fondos (21), siendo el objetivo de incluirlas en el presupuesto que este control sea ordenado e inteligente.

13. Es conveniente, como es natural, que la Tesorería, al ejercitar el control "bancario", tenga en cuenta razones más amplias que las que considera un Banco individual. Un Banco, antes de conceder un préstamo, ha de plantearse la cuestión de si éste podrá ser reembolsado con fondos derivados de los beneficios; la Tesorería puede, en ocasiones, concederlo a pesar de que la posibilidad de devolución sea escasa, debido a que se considere indeseable una contradicción de la industria de que se trate y porque se crea prudente conservar la posibilidad de un reembolso eventual que se perdería si de primera intención se concediese un subsidio. De este modo, la Tesorería puede ser una fuente de fondos menos rigurosa que un Banco comercial, al mismo tiempo que podría mantener una actitud negativa tajante al negarse a conceder préstamos "remunerativos", que un Banco encontraría difícil denegar, en el caso de que se considere conveniente retardar el desarrollo, por razones de interés nacional.

14. Existe una forma de control que la Tesorería ejerce sobre los departamentos administrativos (y que conservaría dentro de nuestro plan), pero que no podría ni debería ejercer el "Banco" de la Tesorería sobre los departamentos comerciales. Consiste éste en un control minucioso destinado a comprobar si los departamentos destinan los fondos exactamente a los fines que se han destinado y del método que se ha autorizado. El control minucioso que esto implica es incompatible con la empresa comercial y con la eficiencia, y no puede aplicarse a las industrias nacionalizadas, siendo conveniente que tampoco lo fuera en el caso de los verdaderos departamentos comerciales. Esto no es tan seguro por lo que

---

(21) Especialmente el Coal Board y la Raw Cotton Commission, otras industrias nacionalizadas están autorizadas a recurrir a préstamos del mercado de capitales.

respecta a los casos marginales, a los cuales se les puede aplicar convencionalmente una contabilidad comercial, como vimos antes al tratar de las carreteras (22).

15. De cualquier forma es imposible eliminar esta forma de control volitivamente; constituye una tentativa de solucionar un problema que todavía existe. Incluso en el caso de las empresas privadas, la contabilidad está sujeta a vigilancia, y esta vigilancia tiene por finalidad salvaguardarla contra la apropiación indebida, lo cual no sólo incluye actos delictivos, sino también el empleo de los fondos de la empresa para fines distintos de los que originaron su establecimiento. Las reglas que se aplican a las sociedades de responsabilidad limitada, a este respecto, se han hecho más bien elásticas, pero no han desaparecido ni mucho menos. Sin embargo, ha sido posible permitirles llegar a esta elasticidad debido a que (por lo menos) los intereses financieros de algunos de los directores resulta a menudo un arma contra el mal empleo de los fondos.

16. En el caso de las sociedades anónimas, o de los departamentos comerciales, no se da esta circunstancia, y la simple rectitud moral no constituye un sustituto adecuado. Resulta imaginable, por ejemplo, que un cierto número de organismos públicos comiencen, guiados por los más altos motivos, a desarrollar servicios sociales propios, y que lo hagan utilizando fondos públicos destinados por el Parlamento a otros fines, y de esta manera dedicarles a objetivos para los cuales el mismo Parlamento ha destinado ya fondos que se consideraron adecuados. Tal estado de cosas debería evitarse (23), y parece ser que la mejor manera de hacerlo consiste en aplicar intensivamente los métodos de vigilancia contables que emplean las empresas privadas, en lugar de tratar de adaptar el

---

(22) Puede decirse, sin ningún género de dudas, que cuando un departamento comercial cualquiera depende de subsidios puros, se requiere una intensificación del control.

(23) Esto no quiere decir que las empresas públicas no puedan, a veces, ser utilizadas como agentes para el desarrollo de los servicios públicos, tal como ocurre con la Tennessee Valley Authority en los Estados Unidos. Sin embargo, sus poderes en este contexto deben estar estrictamente definidos y limitados; sería de desear que contaran con fondos concretos para tales fines.

sistema tradicional de control de la Tesorería a las empresas públicas, para las cuales es evidentemente poco adecuado.

17. Estudiaremos ahora una forma de control que también podría resultar afectada por nuestro plan de reforma de la contabilidad presupuestaria aunque de modo diferente. La forma tradicional de la contabilidad fué creada no sólo para facilitar el control de la Tesorería sobre los departamentos, sino también para facilitar y orientar el control del Parlamento sobre la Tesorería. La comparación de la experiencia británica con lo ocurrido en la mayor parte de los países dice mucho sobre la excelencia del control parlamentario sobre la hacienda. Como veremos más adelante, las reglas que configuraban a este control se han debilitado mucho en años recientes, y no creo que esto se deba sólo a la guerra. Es poco probable que vuelvan a recobrar su antiguo vigor, ya que no se ajustan a los principios de la Hacienda pública que hoy día se aceptan generalmente. Sin embargo, es importante que sus ventajas se conserven en la medida de lo posible. ¿En qué grado resulta esto afectado por nuestro plan?

18. El primer problema que hemos de estudiar es el referente a la separación de la contabilidad de la Tesorería en un estado de ingresos y una cuenta de capital. Constitucionalmente, toda cuestión referente a la Tesorería, y cualquiera que sea su clase, ha de obtener la aprobación parlamentaria; ya se trate de un pago de salarios, de la adquisición de bienes, de un préstamo o de una donación. Sin embargo, algunas de estas materias requieren ser aprobadas todos los años, y otras no, por ejemplo: la Tesorería está autorizada a conceder anticipos a la Coal Board hasta un total de 150 millones de libras, dentro de los cinco años que siguen a la nacionalización, y no precisa que esta autorización se ratifique en cada ley presupuestaria. Sería poco conveniente, en mi opinión, que se generalizara este procedimiento a todas las partidas de capital. El control parlamentario de los gastos resultaría seriamente debilitado, y la posibilidad de discusión de la política gubernamental se limitaría en gran medida. No existe razón, desde el punto de vista económico, para que esto ocurra. Sería muy de desear, desde este mismo punto de vista, que los anticipos que la Tesorería se propone conceder a los departamentos comerciales fueran

incluidos en las estimaciones. Estos anticipos forman parte del "plan" anual, y, por tanto, deberían presentarse con claridad y ser sometidos a discusión. Es de suponer que existen diversas maneras de lograr este resultado, por lo que respecta al procedimiento parlamentario. El control del Parlamento sobre las partidas de capital ha de ser tan directo como lo es con respecto a las partidas de renta.

19. Existe otro punto relacionado con el anterior que también habría de ser modificado; diríamos más exactamente que debería reconocerse formalmente un cambio que ya ha comenzado a producirse. Tradicionalmente, todos y cada uno de los desembolsos de la Tesorería ha de estar respaldado por un ingreso; es decir, que en principio el Parlamento tiene que buscar los ingresos necesarios para cubrir los gastos. De ordinario se ha entendido que estos ingresos se derivan de la imposición, y es, gracias a este principio, por lo que en años normales el presupuesto británico se ha mantenido cerca del equilibrio —los superávits y los déficits se han debido sólo a errores en la estimación de los gastos y los ingresos—. Sin embargo, en condiciones anormales, el Parlamento ha podido mantener que ciertos gastos han de ser respaldados por medio de préstamos y no por medio de los ingresos de la imposición, en algunas ocasiones los gastos de guerra han sido incluidos entre éstos. En años recientes se ha extendido este procedimiento a algunos gastos especiales que parecen tener carácter no recurrente. Siempre ha sido necesario contar con la aprobación parlamentaria para recurrir a este procedimiento. Pero en años recientes se ha concedido tal aprobación con una facilidad cada vez mayor.

20. Este es el origen de las partidas marginales ("below the line") en los presupuestos contemporáneos. Los pagos marginales son aquellos cuya financiación por medio de préstamos ha sido autorizada por el Parlamento. Debido a que el Parlamento ha autorizado estas operaciones sin seguir un principio económico o financiero claro, las partidas que se asientan "below the line" son harto heterogéneas. Algunas de ellas, como los pagos por daños de guerra y las devoluciones de cantidades pagadas en concepto de beneficios extraordinarios, pertenecen al grupo que hemos deno-

minado transferencias de capital (24), mientras que otras, como los anticipos a las autoridades locales, a la Coal Board o a la Cotton Commission, son préstamos que figurarían como partidas de capital en una cuenta de capital bien entendida. Sin embargo, no todos los préstamos que habrían de incluirse en la cuenta de capital se asientan "below the line"; existen varias partidas similares que se encubren "above the line" en la cuenta de gastos (tales, por ejemplo, como los "Loans to Allies, &" en la clasificación alternativa de 1948).

21. Los ingresos marginales pueden resultar incluso más arbitrarios. El tipo principal de ingreso marginal está constituido por los ingresos derivados de los préstamos; cuando se han otorgado anticipos "below the line" también han de clasificarse así los ingresos correspondientes a su devolución. Existe también una pequeña partida de "intereses ajenos al presupuesto" que representa ciertos ingresos destinados al pago de intereses contabilizados en el presupuesto tradicional. Ahora bien, la Tesorería puede añadir a éstas cuantas partidas quiera. Por ello, en 1947-48, las donaciones de Australia y Nueva Zelanda se contabilizaron marginalmente para subrayar su carácter excepcional.

22. Es evidente que la expansión de los gastos e ingresos clasificados marginalmente, sin seguir ningún principio tajante, amenazan con privar de significado al superávit presupuestario, calculado teniendo en cuenta únicamente a las partidas que aparecen "above the line". Este hecho es el que acaba de reconocer el Canciller. En estas condiciones parece natural que las partidas contabilizadas "below the line" sean reemplazadas por una cuenta de capital adecuada. Los anticipos y los reintegros, que pertenecen a la cuenta de capital propiamente dicha, han de convertirse en cualquier caso en las partidas marginales más importantes tan pronto como se liquiden los gastos de postguerra. Lo conveniente es que las restantes partidas especiales características de la postguerra (pagos por daños de guerra, reintegros de beneficios extraordinarios y créditos de postguerra) se incluyan inmediatamente entre las partidas normales, y que cualquier anticipo que figure en

---

(24) Véase pág. 41.

la actualidad enmascarado en el presupuesto se integre a su lugar como partida marginal. De esta forma se lograría que la evolución de la contabilidad marginal hacia una cuenta de capital resultara completa.

23. Sin embargo, un desarrollo de este tipo enfrentaría, tarde o temprano, al Parlamento con un problema de primera magnitud. De acuerdo con los principios tradicionales aceptados, las partidas normales han de financiarse con impuestos, y, por consiguiente, resulta imposible constitucionalmente presentar un presupuesto con déficit en el sentido que hemos adoptado cuando hablamos del superávit o del déficit de la Tesorería. No obstante, surgirán situaciones en las cuales será conveniente, e incluso imperativo, presupuestar un déficit en interés del pleno empleo. No cabe duda de que los abogados encontrarán forma legal para hacer esto posible; ya es tiempo de que empiecen a pensar en ello, pues se trata de una importante cuestión de principio, y una solución precipitada puede resultar muy peligrosa.

24. Resultaría poco satisfactorio recurrir al expediente que consiste en abandonar el principio de que los impuestos han de cubrir los gastos normales (interpretados como pagos incluidos en el estado de renta de la Tesorería). Ello significaría que la Tesorería perdería su mejor defensa frente a demandas excesivas. Hasta ahora, con la excepción del período de guerra y de postguerra, siempre le ha sido posible al Canciller, cuando se le ha pedido un gasto de, por ejemplo, diez millones libras para un fin razonable, contestar como sigue: "Si apruebo el proyecto tengo que encontrar ingresos adicionales por valor de diez millones de libras. ¿De dónde van a salir? ¿Hay alguna fuente de ingresos que todavía no haya sido explotada y que la nación esté dispuesta a aceptar como precio de este gasto?" La contestación a esta pregunta puede ser afirmativa o negativa; en caso afirmativo, la decisión de efectuar el gasto se habría adoptado con plena conciencia del coste. Ahora bien, si se abandona el principio de que tratamos, y no se sustituye por otro, se dejaría de tener en cuenta el coste. Siempre podrían llevarse a cabo gastos adicionales aumentando el déficit.

25. Es éste un peligro real que ha de evitarse de alguna forma. Los puntos de vista modernos de la política de empleo no

implican, ni mucho menos, que los déficits puedan ser ilimitados. Aun en circunstancias en que amenace paro, existe un límite al exceso de los gastos sobre los ingresos que tiene justificación económica. Exceder tal límite hace necesaria una reducción de los gastos privados por medio de controles directos (tan poco populares como los impuestos), resultando afectada también la balanza de pagos en forma desfavorable. Por ello, aunque no siempre es deseable, de acuerdo con los nuevos principios, que el presupuesto resulte equilibrado en el sentido antiguo, continúa siendo necesario que se equilibre en un nuevo sentido; es decir, que el exceso de los gastos sobre los ingresos no sobrepase un volumen limitado, que viene determinado por la situación económica.

26. Dentro de esta línea de pensamiento se llega a una sugerencia provisional. ¿No sería posible, en lugar de abandonar completamente el principio de que los impuestos han de cubrir los gastos, mantenerlo con una modificación importantísima? Esta modificación consistiría en adoptar una "aportación estabilizadora", cuando fuera necesario, que representara una nueva fuente de ingresos financiados por préstamos (y que aparecería, como cualquier déficit, en la cuenta de capital). Se dejaría bien establecido que el volumen de esta aportación estabilizadora debe estar determinada por razones económicas; es decir, teniendo en cuenta el grado de empleo y la balanza de pagos. Salvo en el caso en que se empleara la aportación estabilizadora, por considerarlo apropiado, en la cuenta de ingresos, el presupuesto habría de estar equilibrado y la financiación por medio del préstamo se limitaría al volumen de dicha aportación. Cuando fuera necesario, para eliminar tendencias inflacionistas ajenas al presupuesto (tales como las presentes), la aportación estabilizadora se reemplazaría por un cargo estabilizador en el otro lado del presupuesto. Naturalmente, esto no da lugar a dificultades de tipo constitucional (ya que nada se opone en la práctica tradicional a un presupuesto con superávit). No obstante, la adopción de uno de estos procedimientos parece llevar implícita la del otro (25).

---

(25) Sería posible mantener que *todos* los déficits planeados deberían considerarse como "contribuciones a la estabilización". En tiempo de guerra el Gobierno tendría que continuar calculando su presupuesto con déficit, como

27. La adopción de un procedimiento formal de este tipo no puede, naturalmente, afectar la realidad de una situación en forma directa. Sin embargo, siempre es conveniente contar con un procedimiento formal que llame nuestra atención, y guíe nuestras ideas, sobre los peligros existentes al hacerlos patentes automáticamente. Esta ha sido esencialmente la función de las importantes y tradicionales apelaciones en que se basa el procedimiento parlamentario. Merece la pena estudiar si las nuevas políticas financieras, en las cuales parece estar empeñada la nación, funcionarían con mayor eficacia si contarán, como han contado las antiguas, con instrumentos similares.

## V

### EL PRESUPUESTO Y LA CONTABILIDAD DE LA RENTA NACIONAL

1. Desde los primeros años de la guerra se ha aceptado generalmente que el último objetivo de la política presupuestaria consiste en fomentar la estabilización económica; es decir, que el presupuesto debe proporcionar, en la medida de lo posible, un contrapeso frente a la tendencia a un ahorro deficiente o excesivo del sector privado de la economía, y que (en ausencia de paliativos) puede dar lugar a paro e inflación. También se ha admitido que para saber qué tipo de política presupuestaria se requiere en un momento dado el mejor método consiste en comparar la contabilidad presupuestaria con la renta y el gasto nacional. A veces se piensa, según creo, que la elaboración de una contabilidad nacional correcta convertiría en una cuestión automática el determinar la política presupuestaria adecuada. Todo saldrá bien una vez que se haya cubierto el vacío (inflacionista o deflacionista). El problema es mucho más complicado. A algunas de las complicaciones implícitas me referiré en el último capítulo, aunque las reflexiones que en dicho lugar efectuaremos no afectan en lo más mínimo la utilidad de los cálculos de la renta nacional como guía

---

ha ocurrido hasta ahora. En este caso la estabilización deja de ser un objetivo fundamental y las tendencias inflacionistas pueden frenarse (en cierta medida) por medio de control directo.

para la política presupuestaria. Por consiguiente, en esta parte me limitaré a examinar la relación que existe entre un presupuesto como el que he propuesto y una contabilidad de la renta nacional parecida a la que se ha presentado en los National Income White Papers.

2. Durante los últimos años se ha hecho cada vez más patente que existe un difícil problema. El hecho de que no se haya relacionado la contabilidad presupuestaria con la contabilidad de los National Income White Papers ha surgido a la superficie en forma tajante. La discrepancia más pronunciada apareció en el presupuesto de 1948 cuando el informe financiero incluía un superávit de 636 millones de libras, ajustado a la clasificación alternativa a un total de 338 millones, mientras el National Income White Papers daba un *déficit* de 537 millones de libras. Cuando se recuerda que antes de la guerra un déficit de 20 o 30 millones de libras era algo serio, el enorme volumen de estas cifras, aun teniendo en cuenta la alteración de los precios, es evidente.

3. La principal razón de ser de estas enormes diferencias consiste en la discrepancia en el tiempo (26). La contabilidad de la renta nacional se calcula para el año natural anterior (de enero a diciembre), mientras que el presupuesto abarca al año fiscal (de abril a abril). Por consiguiente, la contabilidad de la renta nacional tiene un atraso de cerca de tres meses con relación a la presupuestaria; en el caso de que tratamos la contabilidad presupuestaria se refiere al período que va de abril de 1947 a abril de 1948, mientras que la renta nacional correspondiente considera el año natural 1947. Cuando ocurre, como en este caso, que existe una gran diferencia entre el estado de la Tesorería en el primer trimestre del año (1947) y el correspondiente al primer trimestre del otro (1948), no es posible esperar que cuadren las dos contabilidades y debido a la falta de coordinación, la utilidad de todo el procedimiento resulta casi eliminada. Este defecto ha de ser subsanado para evitar que una de las mayores invenciones de la

---

(26) Véanse las Tablas 3 y 4 del Apéndice Estadístico, de las cuales parece deducirse que el presupuesto de la Tesorería, reajustado de acuerdo con principios similares a los de los White Papers, puede aproximarse al equilibrio. Por tanto, cerca de 500 millones de libras de la diferencia pueden deberse a la cronología.

economía degenera en una rutina. El remedio podría consistir en ajustar la renta nacional al año fiscal o volver al método original, consistente en publicar trimestralmente la contabilidad de la renta nacional. Si se adopta esta última alternativa (probablemente la mejor) se habría de sacrificar algo la precisión, ya que la imputación de los beneficios a lo largo de los cuatro trimestres del año sería inevitablemente arbitraria, y las cifras de renta nacional referentes al último trimestre del año fiscal (el primero del año natural) siempre serían preliminares. Sin embargo, las cifras obtenidas tendrían una utilidad inmensamente mayor que ahora.

4. Con esta limitación referente al tiempo y otra de gran importancia, el presupuesto, confeccionado siguiendo el modelo que he propuesto, se acoplaría en la contabilidad de la renta nacional de la mejor forma posible. La segunda limitación a que me he referido es la siguiente: la renta nacional, al pretender clasificar el gasto total de la economía en gastos de consumo y gastos de inversión (o gastos en formación de activos), ha encontrado en los gastos del Gobierno un problema de clasificación complicado. En el caso de los gastos privados la contabilidad corriente proporciona una distinción burda e inmediata entre gastos en cuenta corriente y gastos en cuenta de capital. A pesar de que los economistas se ven tentados a menudo por hacer más refinado el procedimiento contable, se reconoce por regla general que por lo que respecta al gasto privado lo más seguro consiste en aceptar como guía las convenciones contables. Por otra parte en relación con el gasto público (o por lo menos con amplios sectores del mismo) no ha existido hasta ahora tal línea divisoria. Por consiguiente, ha sido inevitable que los especialistas en contabilidad nacional actúen de acuerdo con su mejor juicio al clasificar los gastos del Gobierno en cuenta corriente (o lo que es lo mismo: gastos de consumo) en cuenta de capital (o lo que es lo mismo: gastos de inversión), de acuerdo con un procedimiento de analogía con la contabilidad de los negocios o las personas privadas. En la situación que ha existido hasta ahora, este procedimiento estaba perfectamente justificado, y era inevitable. No obstante, mientras siga en vigor es imposible que "cuadren" la contabilidad presupuestaria y la renta nacional. Esto se debe a que la renta nacional se

basa en una distinción desconocida para los elaboradores de la contabilidad presupuestaria.

5. En nuestro plan existiría una distinción entre gastos del Gobierno en cuenta corriente y en cuenta de capital. Sin embargo, esta distinción no se basaría en razones de economía o de estadística inspiradas en la contabilidad privada, sino que sería de tipo administrativo y se basaría en ventajas del mismo tipo. Por tanto, no existe ninguna razón para que sea similar en modo alguno a la clasificación que ha sido adoptada por los estadísticos especialistas en el cómputo de la renta nacional. Puede coincidir y puede diferir. Por ejemplo, la contabilidad de renta nacional considera en la actualidad los gastos del Gobierno en carreteras y edificios como un gasto de capital. En nuestra terminología esto significa que se considera al Roads Department y (probablemente) al Office of Works como departamentos comerciales. Ya hemos visto que existen buenas razones para esto. Sin embargo, si de acuerdo con nuestro plan se consideraran así, ello implicaría consecuencias que irían mucho más allá de la contabilidad de la renta nacional. Por tanto tal decisión puede resultar conveniente y también puede no serlo. Si se adoptara, desde el punto de vista de la contabilidad de la renta nacional, no habría problema. Si, por el contrario, no se adoptara, la Central Statistical Office, de acuerdo con nuestro plan, tendría que evitar considerar los gastos en carreteras y edificios (Roads Department y Office of Works) como gastos de capital. La contabilidad de la renta nacional sólo cuadraría con la presupuestaria *si todos los gastos de los departamentos administrativos se consideraran como gastos en cuenta corriente.*

6. ¿Cuáles serían las desventajas que se derivarían de la necesidad de excluir este tipo de gastos del Gobierno de los gastos nacionales de capital (o gastos de inversión)? Ciertamente existirían algunas desventajas, pero las ventajas derivadas de la adopción de tal regla por ambas partes serían mucho mayores. *En el fondo*, lo que la contabilidad de la renta nacional tiene que mostrar es de qué modo ha de lograrse una demanda efectiva suficiente (y nada más que suficiente) para adquirir la producción nacional. En el caso de la demanda privada la distinción entre gastos de consumo y de inversión es de importancia preponderan-

te, ya que se derivan de fuentes diferentes: la primera surge principalmente de las cuentas privadas de los individuos y la segunda de las cuentas de las empresas. En el caso de la demanda del Gobierno la distinción es mucho menos importante, ya que tanto el gasto en "consumo" como en "inversión" tienen la misma procedencia. La línea divisoria entre ellos es inevitablemente arbitraria. Se puede llegar a una contabilidad útil e inteligible que tenga en cuenta diversas líneas de demarcación.

7. No ha de negarse naturalmente, que una contabilidad de la renta y el gasto nacional que obedezca a una línea de demarcación basada en una distinción entre departamentos administrativos y comerciales de tipo muy artificial, desde el punto de vista económico, resultaría menos conveniente con fines económicos que otra basada en criterios más satisfactorios para los economistas. Requeriría, por ejemplo, ciertos ajustes antes de poder ser utilizada para medir el ritmo de acumulación de capital, en sentido económico. Esto constituye un serio defecto, y puede tener repercusiones poco afortunadas tanto sobre el aspecto económico de la administración como sobre los estudios académicos. No obstante, la razón fundamental que explica por qué el Gobierno dedica fondos públicos a la construcción de tablas de renta y gasto público se debe a la creencia de que pueden resultar útiles para los problemas presupuestarios, y no cabe duda de que su utilidad a este respecto es lo primero que debería explotarse.

8. Creo firmemente que las tablas más importantes del National Income White Papers deben construirse de modo que armonicen con aquellas que reflejan el presupuesto, y si esto significa que las primeras no pueden incluir en la "inversión" todo lo que en mi opinión debería incluirse como inversión pública, deben aceptarse con este defecto. Aunque esto fuera así, no existe razón para que las partidas adicionales no sean incluidas en tablas secundarias, sino que, por el contrario, esto sería útil en extremo. Para que tales tablas secundarias estén bien construidas deberían prepararse las cuentas de capital de los departamentos semicomerciales (Roads and Works y quizá algunas ramas de otros departamentos considerados como administrativos). Por consiguiente, existen razones que abogan en favor de la preparación de tales cuentas, aunque las autoridades se opongan a utilizarlas para fines presu-

puestarios. Naturalmente, en sentido ideal deberían emplearse con este fin, y entonces el concepto presupuestario de inversión coincidiría con el económico. Si esto no ocurre siempre sería mejor incurrir en esta engorrosa duplicación que perder unos datos que son de real interés.

9. Una vez que aceptemos el principio convencional que consiste en tratar los gastos de los departamentos administrativos como gastos corrientes, la adaptación del presupuesto (en nuestro sentido) a la contabilidad de la renta nacional debe ser fácil. Persiste, bien es verdad, una dificultad; pero se trata de una dificultad inherente a la naturaleza propia del caso que tratamos, y podemos imaginar un modo satisfactorio para eludirla. Sin ella no hay escollos. Para demostrar esto es preciso hacer referencia a la técnica de la contabilidad de la renta nacional. No se requiere para ello explicar una serie compleja de tablas; sólo tenemos que recordar lo más brevemente posible cuáles son los principios en que se basan.

10. Cualquier entidad económica, ya sea unidad privada, empresa, departamento gubernamental o cualquier otra autoridad, pueden concebirse como (1) titular de una cuenta de renta (o ingreso), que puede ser considerada como su aportación a la identidad económica "renta igual consumo más ahorro", y (2) titular de una cuenta de capital, que del mismo modo representa su aportación a la entidad "ahorro igual inversión". Las cuentas a que nos referimos podrían formularse de acuerdo con sus correspondientes identidades en una economía en la que los componentes no tuvieran más relaciones que las de tipo comercial; es decir, que sólo se comunicaran a través de la compra y venta de bienes y servicios. Pero en primer lugar existen relaciones de tipo financiero. Por ello un individuo puede ahorrar aunque su inversión (en activos reales) sea nula; la diferencia consiste en un préstamo (ya sea un préstamo directo a otra entidad o la compra de acciones, que en este lugar consideramos como una forma de otorgar un préstamo). Una empresa puede llevar a cabo una inversión en activos reales superior a su ahorro (sus beneficios no distribuidos) por medio de préstamos (incluyendo entre ellos la ampliación de su capital por emisión de acciones). Cuando la actividad prestamista y prestataria ha concluido es preciso tener en cuenta los in-

tereses y los dividendos a que da lugar. Los intereses y los dividendos (de préstamos "pasados") han de ser deducidos de los beneficios de la empresa para llegar al ingreso residual; los ingresos del individuo privado pueden ser superiores a sus ganancias en la cantidad equivalente a los intereses y los beneficios que percibe. Los préstamos concedidos y percibidos por las autoridades públicas deben ser tratados exactamente igual.

11. En segundo lugar debemos tener en cuenta las transferencias unilaterales de las entidades económicas—entre las cuales la más sencilla consiste en el regalo de una economía privada individual a otra—. Otro tipo sencillo de transferencia unilateral es el pago de un retiro por parte de una empresa. Sin embargo, la transferencia más importante es la constituida por los impuestos (o regalos forzosos) que pagan los individuos y las empresas a las autoridades públicas, y, por otra parte, las donaciones, los subsidios, las pensiones y las aportaciones en metálico que pagan unas autoridades públicas a otras y a los individuos y empresas. El impuesto sobre la renta, por ejemplo, se registra como una transferencia de las cuentas del sector privado a la Tesorería, y las pensiones de guerra, como transferencias de ésta a las economías privadas.

12. La contabilidad completa de los ingresos y los gastos de cualquier entidad económica revestirá la forma siguiente (teniendo en cuenta los préstamos obtenidos y concedidos y las transferencias unilaterales):

TABLA V

*Estado de renta y gasto de cualquier entidad económica*

Beneficios de los factores de la producción de la entidad (salarios, beneficios, rentas, etc.)	A	Consumo neto, excluyendo los impuestos indirectos (i.e., a coste de los factores)	a
Ingresos de otras entidades por intereses y dividendos	B	Pagos a otras entidades por dividendos	b
Ingreso de otras entidades en donaciones, pensiones, impuestos o subsidios	C	Pagos a otras entidades en donaciones, pensiones, impuestos o subsidios	c
		Ahorro	A B C -- a b c

La forma de la tabla anterior es perfectamente general, pero cuando se aplica a un individuo privado la partida *b* es a menudo nula (a menos, por ejemplo, que tenga hipotecada su casa). Cuando se aplica a una empresa comercial pura la partida *a* es en principio nula. Con estas excepciones puede aplicarse a cualquiera de los dos casos. Y también a la contabilidad de las autoridades públicas. La contabilidad de los departamentos comerciales será similar en forma a la de las empresas privadas. La contabilidad de la Tesorería, tal como la hemos descrito, también se ajustará a esta forma; el método de adaptación puede comprobarse por referencia a las letras utilizadas en la tabla I, construída de modo que se ajusta a la clasificación que aquí proponemos. La partida A de la contabilidad de la Tesorería consiste únicamente en aquellas partidas de propiedad pública que se atribuyen a los servicios comerciales; probablemente en este caso la partida más importante sería la correspondiente a las rentas. Como hemos visto, habrá algún ingreso por B (intereses y dividendos derivados de los departamentos comerciales y de otras inversiones públicas), pero la fuente más importante de ingresos (los impuestos) se asentarían en C. En el lado del gasto, los gastos de los departamentos administrativos en bienes y servicios se tendrían en cuenta en *a*, como consumo público; los intereses de la deuda nacional aparecerían en *b*; las donaciones, subsidios y pensiones, en *c*. El superávit de la Tesorería, tal como lo hemos definido, se identificaría con los ahorros en la contabilidad de la Tesorería.

13. Aquí es donde nos enfrentamos con la dificultad que antes mencionamos. Hemos supuesto en la tabla anterior que todas las transferencias de una entidad a otra se consideran de una misma forma en las cuentas de ingreso y de gasto de cada entidad (es decir, bajo el epígrafe C o *c*). Si se efectúa esta operación, cuando se consolidan todas las cuentas de las entidades que componen a la nación (es decir, lo que hacemos al elaborar una tabla de renta y gasto nacional), todas las transferencias de una entidad a otra dentro de la nación se compensarán del mismo modo que los pagos de intereses y dividendos de una entidad a otra. La tabla consolidada de la renta y el gasto nacional será como sigue:

TABLA VI

*Gasto y renta nacional*

Ingresos de los factores de la producción	A	Consumo a coste de los factores	a
Ingresos del exterior en concepto de intereses y dividendos	B	Pagos al exterior en concepto de intereses y dividendos	b
Ingresos del exterior en concepto de donativos y tributos	C	Pagos al exterior en concepto de donativos y tributos	c
	Ahorro		A B C --- a b c

En la práctica es conveniente definir la renta nacional como la suma de ABC menos *b* (pago de intereses por deudas al exterior), y menos cualquier pago forzoso bajo el epígrafe *c*. La tabla anterior se reduce entonces a la forma convencional: renta igual consumo más ahorro. Esto, dejando de lado alguna limitación de poca monta relativa a las donaciones voluntarias o a los donativos a otros países. Es evidente que por lo que respecta a un sistema cerrado, tal como el mundo considerado como un todo; todas las partidas *BCbc* se cancelan al efectuar la consolidación, de modo que volvemos a la identidad fundamental, renta igual consumo más ahorro, sin limitación alguna. La cifra que se obtiene correspondiente al ahorro nacional, siguiendo estos principios, es igual a la suma de los ahorros de las diversas entidades, es decir, la suma de los ahorros de los individuos más los beneficios no distribuidos (menos las pérdidas) de las empresas (incluyendo a los departamentos comerciales) más el superávit de la Tesorería, los superávits de los seguros sociales y los superávits de las autoridades locales.

14. Así es como se lleva a cabo la consolidación, siempre que podamos confiar en que todas las transferencias se registren en la cuenta de ingresos de cada entidad. Sin embargo, en la práctica, esto no ocurre así. Es exacto que la Tesorería no distingue entre las transferencias en cuenta corriente y en cuenta de capital y, por nuestra parte, no hemos sugerido que tal distinción se

incorpore al presupuesto que proponemos. No obstante, otras empresas e individuos tienen en cuenta esta distinción. Es decir, no consideran todas las transferencias que les afectan en la cuenta de renta, sino que incluyen algunas de ellas en sus cuentas de capital. En la medida en que esto ocurra surgen dificultades.

15. El caso más sencillo de una transferencia que, por regla general, no se considera como una transferencia de renta, es el de una herencia. Consideremos el caso de una propiedad inmueble que se transmite a un solo heredero y dejemos de lado, por el momento, el problema de los derechos reales. Tenemos, en este caso, una contabilidad (la del difunto) que se liquida; si la transferencia se asienta en la cuenta de renta, la renta del año resultaría disminuída por un gran desembolso en c, de modo que en términos netos resultaría un gran ahorro negativo en la contabilidad total. Por otra parte, este importante pago correspondería a un ingreso de igual cuantía bajo el epígrafe C de la contabilidad del heredero; es decir, que ésta reflejaría una suma de importancia como ahorro. Cuando se consolidaran ambas contabilidades (dejando aparte a los derechos reales), los ahorros positivos y los negativos se cancelarían.

16. Es evidente que esta forma contable resulta muy poco adecuada, por lo que respecta a las entidades privadas y, sin embargo, si se tiene en cuenta los derechos reales, este procedimiento nos lleva a resultados exactos. Ello se debe a que al transmitirse una propiedad, una parte es absorbida por el Gobierno en concepto de derechos reales y tenemos que tener en cuenta una transferencia, que será considerada como ingreso en la cuenta de renta de la Tesorería y que, por tanto, debe aparecer en la misma cuenta del contribuyente, si es que se desea que la consolidación se efectúe correctamente. Tal es lo que ocurre de acuerdo con el plan estudiado. La contabilidad del difunto mostrará un gran ahorro negativo que se contrarresta en parte (aunque no totalmente) por un ahorro positivo en la del heredero. Por consiguiente, en conjunto existirá un ahorro negativo en el sector privado, equivalente a la cantidad satisfecha como derechos reales. Siendo esto así, debemos llegar a resultados exactos.

17. Si, no obstante, la transferencia de la propiedad no aparece en la cuenta de renta de ambas partes, sino que se considera

como una transferencia de capital, la situación es muy diferente. No se produce ninguna dificultad mientras no sea necesario pagar derechos reales, ya que la transferencia resultaría contrarrestada al consolidar ambas contabilidades. Las dificultades surgen cuando se efectúa dicho pago. La Tesorería percibe un ingreso de una fuente que no figura en la cuenta de renta de los contribuyentes. Desde el punto de vista de la economía como un todo, el impuesto es sólo una transferencia interior que debe cancelarse y, sin embargo, aparece en la cuenta de renta de la entidad que lo percibe, lo cual no ocurre en el caso del que lo satisface, por lo cual no resulta cancelada. Es necesario, por consiguiente, efectuar algún ajuste para que ambas contabilidades puedan consolidarse correctamente. En este caso se ofrecen dos alternativas.

18. Es posible, por una parte, mantener que los ingresos derivados de impuestos, tales como los derechos reales, deberían excluirse de la cuenta de renta de la Tesorería, y ello debido a que estos impuestos no provienen de las rentas de los sujetos a imposición. Esta alternativa ha sido recomendada en ciertos medios, pero en mi opinión es, en definitiva, poco recomendable. El primer objetivo de un sistema de contabilidad pública (tal como he mantenido a lo largo de este ensayo), consiste en ofrecer una representación clara e inteligible de las transacciones del Gobierno. Con este fin, debe basarse en criterios que no sólo resulten significativos para un aspecto de estas transacciones, el que se refiere al sector privado de la economía. Desde el punto de vista de la posición financiera del Gobierno, cualquier arreglo de la contabilidad que se base en el principio de excluir los impuestos sobre el capital de la cuenta de renta, resultaría tan poco significativa como aquella otra que no tuviera en cuenta esta distinción. Es preciso, naturalmente tenerla en cuenta, pero la cuestión es en que el lugar en que debe figurar y es aquel en que se consideran las relaciones entre el sector público y el privado; es decir, en la contabilidad de la renta y el gasto nacional.

19. Pasemos ahora a las bases de la otra alternativa. Es muy posible, cuando se establece la contabilidad de la renta y el gasto nacional, dejar lugar para las diferencias que existen entre los métodos seguidos por el contribuyente y la Tesorería. En este plan es necesario, al consolidar las cuentas de renta nacional, te-

ner en cuenta especialmente las transferencias de capital. El ahorro nacional total deja de ser igual a la suma de los ahorros personales y los beneficios no distribuidos (de empresas públicas y empresas privadas) más el superávit de la Tesorería y las autoridades locales. Este total precisa de una serie de ajustes consistentes en (1) una deducción referente a los impuestos percibidos por la Tesorería y que no figuran en las cuentas de renta de aquellos que los pagan y (2) una suma de las transferencias efectuadas por la Tesorería y que no figuran como ingresos en la cuenta de renta de los beneficiarios. Bajo el epígrafe (1) se añaden no sólo los derechos reales, sino además levas de capital, tales como la contribución especial, así como el impuesto de timbre que grava a las operaciones de Bolsa y a otras transacciones de capital. El epígrafe (2) incluye aquellos subsidios y donaciones que sean consideradas por los beneficiarios como capital (donaciones tales como la devolución del impuesto de beneficios extraordinarios, pagos por daños de guerra y los pagos compensatorios que no puede incluirse en la contabilidad de los servicios comerciales), por ejemplo, las compensaciones a los médicos por haber perdido el derecho de vender sus servicios. Por último, se incluirán en una misma categoría general los ajustes referentes a las diferencias entre los pagos de impuestos y las deudas de impuestos, que tan cuidadosamente se tienen en cuenta en los National Income White Papers. Este último consiste en realidad en un ajuste de la diferencia que existe entre la partida referente a la imposición en la contabilidad del contribuyente y la partida correspondiente de la contabilidad de la Tesorería, partidas estas que teóricamente deben ser equivalente, pero que debido a desfases entre el cálculo y el cobro de los impuestos solo coinciden accidentalmente en la práctica.

20. Para ver cómo debe contabilizarse las transferencias de capital, en la tabla de renta y gasto nacional, será conveniente ocuparnos por un momento de la cuenta de capital. La cuenta de capital de una "entidad" típica tendrá la forma siguiente:

TABLA VII

*Cuenta de capital de una entidad cualquiera*

Ahorro	A B C --- a b c	Inversión bruta en ac-	
Depreciación	D	tivos reales	d
Reintegro de deudas	E	Pago de deudas	e
Préstamos recibidos	F	Préstamos concedidos	f
Transferencias en cuenta de capital	G	Transferencias en cuenta de capital	g
Canancias de capital (netas) H		Alteraciones en el valor de las deudas propias y ajenas	h
		Aumento de caja:	
		A B C D E F G H — a b c d e f g h	

Una cuenta de este tipo puede aplicarse a cualquier entidad, incluyendo a la Tesorería (a su "sección bancaria") las partidas D y d de la Tesorería, como las de cualquier banco, serán insignificantes y, en el caso de la primera, las partidas G y g también deben ser nulas, sobre todo, si se sigue rigurosamente la práctica que consiste en incluir en la cuenta de renta todos los ingresos y los pagos de transferencias del Gobierno. Por consiguiente, en la cuenta de capital de la Tesorería sólo quedarán (con excepción del saldo de las partidas de ahorro y de caja) las partidas E F e f y, probablemente, H. Tal es la forma que presentaba esta cuenta en la Tabla I. Una cuenta de esta clase puede consolidarse con las demás sin ninguna dificultad.

21. Al efectuarse la consolidación se cancelan todas las transferencias del capital (G y g), excepto aquellas destinadas o recibidas del extranjero (que pueden considerarse insignificantes) y las que efectúa o percibe el Gobierno. La diferencia global entre G y g es, por consiguiente, igual a la diferencia entre (1) aquellas transferencias *del* Gobierno que se consideran como gasto corriente y que los perceptores incluyen en sus cuentas de capital y (2) aquellas transferencias *al* Gobierno que esté considerada como ingreso corriente y que los que las efectúan las cargan a cuenta de

capital. De hecho esta es la diferencia que hemos decidido llevar a la cuenta de renta, al establecer la contabilidad de renta y gasto nacional. La diferencia entre  $C$  y  $c$  en la cuenta de renta nacional (Tabla IV) es, por tanto, igual a la suma de las diferencias  $CG-cg$  y no a la suma de las diferencias  $C-c$  en las cuentas de renta consideradas separadamente.

22. La partida correspondiente al ahorro en la cuenta consolidada de capital de toda la economía (que debe identificarse, naturalmente, con la partida de ahorro en la cuenta conjunta de renta) incluirá, por consiguiente, tanto las transferencias de capital como los ahorros en su interpretación más limitada. La otra partida que da lugar a dificultades es la correspondiente a las ganancias o pérdidas de capital (H). Tales ganancias o pérdidas no se derivan de las transacciones efectuadas durante el año, sino que se deben a las revaluaciones de activos y pasivos; es decir, constituyen correcciones de partidas que ya figuraban en el balance al comenzar el año y que se efectúan de acuerdo con informaciones ulteriores recibidas durante su transcurso. Veamos lo que ocurre con las ganancias y pérdidas de capital al efectuarse la consolidación. Teóricamente, aquellas ganancias o pérdidas de capital que se deban a revaluaciones de deudas de una entidad a otra deben cancelarse al efectuar la consolidación. Siendo esto así, las ganancias o pérdidas de capital que perduran han de corresponder a una u otra de las siguientes partidas: (1) Alteraciones en las evaluaciones de los activos reales (incluyendo las evaluaciones de nuevos bienes considerados antes de valor nulo y la nueva evaluación de bienes que en el pasado se consideraron valiosos y que en el presente se les atribuye valor nulo), y (2) alteraciones en la valoración de activos y pasivos extranjeros. Por lo que respecta a la primera partida, corresponderá a una parte de la inversión bruta que no constituye inversión *real* y que se debe sólo a una alteración de los precios a que se valúan los bienes que la componen y no a un aumento efectivo en la oferta de bienes de capital reales. Por consiguiente, parece que lo correcto con relación a las ganancias y pérdidas de capital de este tipo, sería excluirlas de la cuenta nacional de capital, efectuando un ajuste correspondiente en la cifra de inversión bruta en las otras cuen-

tas. Por lo que se refiere a las evaluaciones de los activos y pasivos extranjeros, también deberían excluirse de la cuenta nacional de capital, debido a las mismas razones. Se deduce que ajustando adecuadamente la definición de inversión bruta (*d*), se pueden excluir todas las ganancias y pérdidas de capital.

23. De las partidas restantes, aquellas referentes a los préstamos y a los reintegros nacionales resultarán canceladas al efectuar la consolidación, permaneciendo únicamente las referentes al extranjero. Las alteraciones en caja también resultarán canceladas al consolidar, excepto en la medida en que se altere el volumen de los créditos bancarios y estos se cancelarán, primordialmente, frente a las partidas de préstamos en la contabilidad de los bancos. La única alteración de caja que no se cancelará es aquella que reviste la forma de un cambio en las reservas monetarias de la suprema autoridad monetaria (el Exchange Equalization Account y el Banco de Inglaterra); esta alteración en las reservas consiste en entradas o salidas de oro. La cuenta consolidada de capital de toda la nación reviste la siguiente forma (las ganancias y pérdidas de capital se han eliminado con el consiguiente ajuste en la definición de inversión bruta):

TABLA VIII (a)

*Cuenta nacional de capital*

Ahorro	A B C (G) - a b c (g)	Inversión bruta en activos	
Depreciación	D	reales	<i>d</i>
Pago de deudas del exterior	E	Pago de deudas al exterior	
Préstamos del exterior	F	rrior	<i>e</i>
		Préstamos al exterior	<i>f</i>
		Aumento del oro en reserva	
		$A B C D E F - a b c d e f = (m)$	

Es fácil darse cuenta de que la diferencia *efm-EF* representa la balanza de pagos; favorable cuando la diferencia es positiva y desfavorable cuando es negativa. La cuenta nacional de capital puede adoptar la siguiente forma alternativa:

## TABLA VIII (b)

*Cuenta nacional de capital*

Ahorro	A B C — a b c	Inversión bruta en activos	
Depreciación	D	reales	d
		Balanza de pagos (favorable):	
		A B C — a b c d (e f m — EF)	

En el caso de una economía cerrada, la balanza de pagos debe ser nula y la cuenta de capital se reduce, por consiguiente, a la forma clásica:

$$\begin{aligned} \text{Ahorro más Depreciación} & \text{ igual Inversión Bruta} \\ \text{Ahorro igual Inversión} & \text{ Neta} \end{aligned}$$

## VI

CONTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y POLITICA  
PRESUPUESTARIA

1. Hemos visto cómo se integra un presupuesto, del modelo que proponemos, en la contabilidad nacional. Sin embargo, quedan algunas cosas que deseo decir sobre el uso de tal contabilidad para fines presupuestarios, muchas de ellas cuales están logrando aceptación general; otras se aceptan en principio, aunque no se recuerdan cuando deberían recordarse, y las menos siguen siendo objeto de controversia, pero todas precisan ser aclaradas o consideradas nuevamente. Esto parece el lugar apropiado para formular estos principios, ya que al hacerlo pueden iluminarse algunos puntos oscuros de lo expuesto anteriormente, y, al mismo tiempo, tengo la oportunidad de adelantar algunas razones adicionales en defensa de la clasificación que he elegido.

2. El problema fundamental de la política presupuestaria, considerada como instrumento de la estabilización económica, está recogido en forma muy concentrada en la cuenta nacional de capital (Tabla VIII (b)). Cuando se elabora una tabla de esta cla-

se para el año que acaba de concluir, se consigue un equilibrio automático; la balanza de pagos (favorable o desfavorable) es igual automáticamente, a la diferencia entre el ahorro neto y la inversión neta. Ahora bien, cuando la tabla se usa para planear en lo futuro, y no para dejar constancia del pasado, las cosas se complican. Ya no constituye un registro, se convierte en un problema. Si se espera que la inversión alcance un nivel determinado ¿se producirá un ahorro suficiente para financiarla? Si la respuesta es negativa, sabemos lo que (de acuerdo con Keynes y otros) puede esperarse. Es posible, por una parte, que la diferencia se cubra con préstamos del exterior; es decir, con una balanza de pagos adversa. Sin embargo, siempre es dudoso que esto sea suficiente y muy a menudo es preciso adoptar medidas para que la diferencia que ha de saldarse así, permanezca dentro de límites estrictos. En la medida en que la diferencia no se salde de este modo, la tendencia de la inversión a exceder al ahorro dará lugar a un movimiento de expansión interior. Tal expansión puede ser descable ante una disminución del empleo, o si el empleo está en un nivel bajo, pero resulta muy poco conveniente si el comercio es floreciente y la economía nacional se encuentra sujeta a presiones. No cabe duda de que en tales circunstancias, si se permite que entre en acción cualquier otra fuerza expansiva, puede ser tan necesario poner alto a la inflación interior que un empeoramiento de la balanza de pagos puede resultar un mal menor. El objetivo de la política presupuestaria sería entonces fomentar el ahorro, frente a la inversión, para poner freno a la inflación y combatir la tendencia al empeoramiento de la balanza de pagos.

3. Si, por otra parte, se decide que el ahorro es más que suficiente para financiar la inversión esperada ocurrirá lo contrario. En primer lugar puede esperarse un movimiento favorable en la balanza de pagos. Pero la intensidad de este movimiento favorable estará limitada por factores externos, en particular por la voluntad de los demás de recibir las exportaciones que en este caso el país está más dispuesto a llevar a cabo. Por consiguiente, una parte a menudo considerable, del exceso de ahorro doméstico dará lugar a un movimiento de contradicción en el país. En casos especiales, cuando la economía ha alcanzado un grado ex-

cesivo de expansión, esta contracción será conveniente. En condiciones normales, naturalmente, sería perjudicial. Pueden darse, sin duda, unas circunstancias bajo las cuales la contracción nacional es el precio que ha de pagarse para conseguir una mejora en la balanza de pagos, cuando tal mejora es necesaria y no puede lograrse de otro modo. Sin embargo, por regla general, el objetivo adecuado de la política presupuestaria en tiempos de depresión y paro (o cuando se percibe una tendencia al exceso de los ahorros que contribuya a ello), será encontrar el medio de fomentar la inversión, frente al ahorro, o disminuir los ahorros, ya que en esta dirección se cumplen la estabilización y los fines de la política de pleno empleo.

4. Con estas ideas en la mente volvamos a considerar la cuenta de capital nacional, para ver cuáles son las partidas que pueden resultar afectadas en forma importante por la política presupuestaria y en qué modo puede lograrse este objetivo. Para esto necesitamos una clasificación más detallada que la incluida en la Tabla VIII. Es importante, por un lado, registrar separadamente los diversos sectores de la economía: a) Gobierno central, incluyendo los servicios comerciales y los seguros sociales; b) las autoridades locales; c) el sector privado, incluyendo tanto la industria privada, como las contabilidades personales. La balanza de pagos surgirá en forma residual. En mi opinión, es conveniente incluir en el sector del Gobierno central aquellas fuentes de ahorro o desahorro privado que se derivan directamente de la política financiera gubernamental; es decir, las transferencias de capital que tanto hemos discutido. Clasificada de esta forma, la cuenta nacional de capital asume la siguiente forma:

## TABLA IX

*Cuenta nacional de capital, adaptada a los fines presupuestarios*

## Gobierno Central

Superávit de la Tesorería	$S_1(1)$	
Superávit de los departamentos comerciales	$S_1(2)$	
Superávit de los seguros sociales	$S_1(3)$	
<hr/>		
Superávit del presupuesto conjunto	$S_1$	
(Menos.) Impuesto con cargo a la cuenta de capital privada	$-g_1$	
Transferencias a cuenta de capital privado	$G_1(1)$	
Aumentos de las reservas para imposición	$G_1(2)$	
<hr/>		
Ahorro total derivado de la actividad del Gobierno central	$S_1 G_1 - g_1$	
Depreciación de los departamentos comerciales	$D_1$	Inversión bruta de los departamentos comerciales $d_1$
		Superávit de ahorro (o déficit, si es negativo) derivado de la actividad del Gobierno central $S_1 G_1 D_1 - g_1 d_1 = L_1$

## Autoridades locales

Superávit de renta (incluyendo los superávits de los departamentos comerciales)	$S_2$	
Depreciación de los departamentos comerciales	$D_2$	Inversión de las empresas privadas $d_3$
		Superávit de ahorro (déficit si es negativo) derivado del sector privado $S_2 D_2 - d_3 = L_2$

## Balanza de pagos

Superávit (déficit, si es negativo) de ahorro derivado del Gobierno central	$L_1$		
Superávit (déficit, si es negativo) de ahorro derivado de las autoridades locales	$L_2$		
Superávit (déficit, si es negativo) de ahorro del sector privado	$L_3$	Balanza de pagos favorable (o adversa, si es negativo)	$L_1 + L_2 + L_3$

El problema de la política presupuestaria queda bien representado en una tabla de este tipo.

5. Supongamos que se desea lograr un aumento del ahorro en relación con la inversión, con el fin de frenar la inflación y mejorar la balanza de pagos. Ya hemos visto que un aumento del ahorro logra ambos efectos. Por consiguiente, los esfuerzos del Canciller deben dirigirse a aumentar los superávits de ahorro (o a disminuir los déficits) de los diversos sectores; es decir, debe prestar atención a las magnitudes que en la tabla llevan la letra L. Entre ellas,  $L_1$  (El superávit del Gobierno central) es la que puede controlar más directamente, pero, como veremos más adelante, los superávits de ahorro de los otros sectores ( $L_2$  y  $L_3$ ) pueden resultar influenciados a través del presupuesto.

6. Un aumento del superávit de la Tesorería, debido a una disminución en los gastos o a un aumento en los impuestos, tenderá en principio a aumentar el superávit de ahorro del Gobierno central ( $L_1$ ), lo que se logrará siempre que no afecte a las demás partidas de la cuenta de capital del Gobierno central. Sin embargo, es evidente que el superávit de la Tesorería puede aumentar, en muchos casos, sin que se produzca un cambio neto en  $L_1$ , ya que el aumento del superávit de la Tesorería puede resultar directamente contrarrestado por una alteración del mismo volumen en otras partidas.

7. Es evidente, por ejemplo, que una reducción de la aporta-

ción de la Tesorería a los seguros sociales no tendrá efecto en el superávit de ahorro del Gobierno, si tal reducción no se ve acompañada por una alteración en las aportaciones o los beneficios, de modo que el superávit de los seguros sociales disminuiría exactamente en el mismo volumen en que aumenta el superávit de la Tesorería. O de otro modo, la eliminación de un subsidio concedido a un servicio comercial no tiene efecto si se autoriza a tal servicio comercial para incurrir en una pérdida de igual cuantía. Fué por esta razón por la que afirmamos que la elección entre conceder un anticipo de la Tesorería para hacer frente una pérdida comercial y dar un subsidio, depende que sea o no conveniente conservar el derecho a reclamarlo. El hecho de que cambios de este tipo resultan poco importantes, se deduce inmediatamente al comprobar que el superávit (o el déficit) del presupuesto conjunto no se ve afectado. Del mismo modo, tampoco resulta afectado por las transferencias de fondos públicos, tales como "los abueos contra el del Road Fund" que distinguieron la cancillería del Sr. Churchill hace veinte años. Las transferencias de esta clase, por ser meras transacciones internas, deben resultar canceladas en el presupuesto conjunto de acuerdo con nuestros principios.

8. Las alteraciones que afectan al presupuesto de la Tesorería, pero no al presupuesto conjunto no son, sin embargo, las únicas que resultan canceladas cuando se tiene en cuenta el superávit total de ahorro derivado de la actividad del Gobierno. Existe una forma de cancelación, de carácter similar, que tiene lugar cuando los ingresos de la Tesorería resultan incrementados por un tipo concreto de impuestos y cuando sus gastos disminuyen a causa de tipos especiales de transferencias. Esta es la razón que justifica la inclusión de estos impuestos y transferencias en la cuenta del Gobierno central, tal como hemos hecho en la tabla anterior. Un aumento de los derechos reales aumenta los ingresos de la Tesorería y, por consiguiente, aumenta el superávit (o reduce el déficit) del presupuesto de la Tesorería, pero como los derechos reales no se satisfacen con fondos provenientes de la renta corriente, la partida "impuestos sobre las cuentas de capital privado" aumenta en la misma magnitud y el superávit de aho-

ro ( $L_1$ ) no resulta afectado (27). Lo mismo es exacto por lo que respecta a la contribución especial establecida en 1948 y también por lo que respecta al impuesto de timbre que grava a las transferencias de propiedad. Por otra parte, puede decirse lo mismo en relación con las transferencias de la Tesorería a la cuenta de capital privado (pagos de daños de guerra y devoluciones de los impuestos sobre beneficios extraordinarios). Una reducción de estos últimos no aumentaría el superávit de ahorro del Gobierno central, tal como lo hemos definido.

9. Otra partida a la que se aplicaría el mismo principio, de acuerdo con nuestra definiciones, es la correspondiente a las reservas para imposición. Ha sido posible para la Tesorería con evidente frecuencia dar un aspecto mejor a su contabilidad, acelerando la recaudación de impuestos. Esto sólo significa que sumas que ya se han destinado al pago de impuestos pasan de las cuentas de los contribuyentes a las de la Tesorería. No afecta directamente al gasto en consumo ni al gasto en inversión. El aumento de los ingresos, derivado de esta fuente, también debería resultar saldado cuando consideramos la totalidad del superávit de ahorro de que es responsable el Gobierno.

10. El campo de las economías que aumentarán el superávit de ahorro del Gobierno y el campo de los aumentos de impuestos

---

(27) Esta afirmación puede necesitar de una ligera limitación. La transferencia de propiedades al Gobierno, como pago de derechos reales, no disminuye, naturalmente, la renta del heredero, pero la consecuencia principal de esta reducción de la renta se hace sentir en años ulteriores y no en el año en que se paga el impuesto. Sin embargo, pueden sentirse algunas consecuencias en el año de que se trate: suponemos que las cotizaciones de las propiedades desciende a un ritmo constante a lo largo del año se perderán seis meses de renta. Dado el retraso con que pueden liquidarse los bienes inmuebles incluso esto resulta, como es natural, una exageración por lo que respecta a las pérdidas de renta, durante el año en cuestión, que resultan de la imposición. Pero aun cuando se le otorgue a esta consideración la máxima importancia, la transferencia de propiedades a la Corona como pago de impuestos solo sería equivalente a una transferencia de renta de (por ejemplo) 1/40, o menos, del capital: unos cuatro millones de libras para un capital de 160 millones.

Puede suponerse que un razonamiento similar puede aplicarse a la contribución especial y a las transferencias de capital  $G_1$  [1] y  $G_1$  [2]. Creo, no obstante, que estos refinamientos pueden pasarse por alto.

que aumentarán tal superávit es considerablemente más limitado, si solo consideramos al presupuesto de la Tesorería. De hecho, el Gobierno solo puede incrementar el superávit  $L_1$  de las siguientes maneras:

a) Disminuyendo sus gastos directos en bienes y servicios, a través de los departamentos administrativos.

b) Disminuyendo los donativos y subsidios a organismos ajenos al Gobierno central.

c) Obligando a los seguros sociales a disminuir sus gastos directos o a los departamentos comerciales a limitar sus pagos corrientes.

d) Aumentando los impuestos que gravan las cuentas de renta de los contribuyentes, incluyendo a los impuestos directos e indirectos. Sin embargo, un aumento de los impuestos indirectos solo tenderá a aumentar  $L_1$ , si la demanda del artículo sujeto a gravamen es inelástica.

e) Puede dar lugar a que aumenten las aportaciones para los seguros sociales u obligar a los servicios comerciales a aumentar sus precios (esta última alternativa está sujeta a la misma limitación en relación con la elasticidad de la demanda).

f) Puede producir una reducción en la inversión bruta de los departamentos comerciales.

Se comprueba que las posibilidades de lograr un aumento en el superávit  $L_1$  están limitadas de modo muy concreto. Un déficit de la Tesorería puede a menudo resultar disminuido gracias a la prestidigitación financiera, pero disminuir un déficit de ahorro del Gobierno, como un todo, debe ser siempre mucho más complicado.

11. Sin embargo, debemos considerar todavía los efectos indirectos de la política financiera del Gobierno sobre los superávits  $L_2$  y  $L_3$ . Por lo que se refiere a  $L_2$  no se puede decir gran cosa. Dado que las autoridades locales no pueden obtener préstamos para cubrir sus déficits corrientes, la acción del Gobierno central poco puede afectar a los superávits de renta de las autoridades locales. Una reducción de las donaciones a las autoridades locales hará necesario que éstas reduzcan sus gastos, o aumenten sus demás ingresos; aquí no se producen filtraciones y no existen grandes posibilidades de llevar a cabo ahorros adicionales. Las

consecuencias que esto supone sobre la inversión local serán tema de estudio más adelante.

12. Cuando nos referimos al sector privado encontramos una filtración de consideración en el caso de las partidas Ahorro Personal  $S_2$  (1) y Beneficios no distribuidos  $S_3$  (2). Constituye una regla bastante generalizada el que los impuestos que gravan a partidas de la cuenta corriente sean satisfechos, en cierta medida, con fondos de ahorro y, por consiguiente, hay que efectuar una deducción bajo este epígrafe con cargo a rentas adicionales. No es solo un aumento del impuesto sobre la renta el que induce a un hombre a ahorrar menos, lo mismo ocurre con un aumento del impuesto sobre el tabaco. El aumento de la imposición sobre los beneficios de las empresas no tiene, por regla general, como consecuencia que reduzcan sus dividendos en la misma proporción, afectando a sus beneficios no distribuidos. La única excepción a esta regla es el caso de un impuesto que grave a un artículo de demanda elástica: es decir, un artículo para el cual disminuye el gasto como resultado del impuesto. En este caso, a pesar de que la mayor parte del gasto se dirige a otras formas de consumo, es posible que aumente algo el ahorro. Por consiguiente, un impuesto de este tipo, por el solo hecho de que no produce grandes ingresos bajo el epígrafe  $S_1$ , tenderá en cierta medida a compensar la deficiencia de  $S_3$ .

Aparte de este caso especial (es posible suponer que el Canciller preferirá siempre el ingreso tangible y haga de él un caso especial) los impuestos en cuenta de renta siempre tienden a reducir el ahorro. Ahora bien: es evidente que los diferentes tipos de ahorro vendrán afectados en forma también diferente por la presión tributaria. Si una persona ahorra con un fin determinado y no renuncia a él como consecuencia del sacrificio adicional que se le impone, satisfará el pago del impuesto con cargo al consumo y no al ahorro. Además como la gente no puede pedir préstamos para pagar los impuestos, los ahorros no resultan afectados si son nulos y no existen fondos de capital a que recurrir. De otra forma es casi inevitable que un aumento en la imposición lleve consigo alguna reducción del ahorro. Sin embargo, el efecto será más importante si el impuesto grava a aquellos que de otro modo podrían ahorrar grandes cantidades en forma de beneficios no distribuidos.

Es por ello por lo que los impuestos progresivos, que gravan más a las personas con gran capacidad de ahorro, son los que se utilizan con estos fines. Por ello cuando las alícuotas son elevadas es poco probable que se logre algo importante como contribución neta al superávit nacional de ahorro ( $L_1L_2L_3$ ) por medio de una elevación ulterior. El aumento de las rentas derivadas de la imposición resultará cancelado en gran parte por una disminución del ahorro o un aumento del desahorro de los contribuyentes afectados.

13. Naturalmente, el efecto de las alícuotas elevadas difiere en poco del que produce una leva de capital, tal como la contribución especial. En el caso de la contribución especial hemos sugerido que todos los ingresos se salden en  $L_1$ , pero si hacemos esto debemos reconocer que probablemente se producirá un aumento pequeño, pero positivo, en los ahorros personales. Sin duda puede sentarse el principio de que los impuestos que gravan a la cuenta de capital privado tienen una cierta tendencia hacia el aumento del ahorro. Pero siendo imposible en nuestros días asegurarse contra los impuestos de derechos de sucesión, para los grupos de altas rentas podemos estar seguros de que sólo pueden tener un efecto apreciable al fomentar el ahorro de los grupos de rentas (o capitales) medios. También es difícil que este efecto sea importante. Por otra parte, la contribución especial será considerada indudablemente como un simple aumento de la alícuota, con la excepción de los grupos de renta más elevada, y, por consiguiente, puede esperarse que disminuya en cierta medida el consumo.

También este efecto tendrá poca importancia para fines presupuestarios. Es indudable que llegamos a tener una idea correcta gracias al procedimiento de compensar directamente la renta que se deriva de este impuesto sobre el capital. Existen buenas razones que abogan en favor de una compensación similar por lo que se refiere a las elevadas alícuotas de los impuestos sobre la renta; pero es imposible trazar una línea divisoria neta entre aquella parte del impuesto sobre la renta que resultará compensada por una disminución del ahorro y aquella otra que sólo se compensará en menor medida. La distinción entre impuestos sobre la renta y sobre el capital es bastante firme, y parece apropiado basar en ella la división.

14. Me referiré ahora a los efectos de la política presupuestaria sobre las partidas de capital. Estos no aparecen en su mayoría reflejados en la tabla IX, ya que se trata sobre todo de las partidas referentes a los préstamos que figuran en la cuenta de capital del Gobierno (tabla III), pero que no se repiten la tabla IX, de la cual se han eliminado al efectuar la consilidación. Esto es exacto por lo que respecta a la mayor parte, aunque no a todas las transferencias de capital, ya que algunas de ellas, como los pagos por daños de guerra y las devoluciones de impuestos sobre beneficios extraordinarios, que se han considerado en el presupuesto de renta, no tienen repercusiones sobre la inversión de tipo totalmente diferente de los efectos de los anticipos de la Tesorería, considerados en la cuenta de capital de la Tesorería.

15. Es el desarrollo de los servicios comerciales del Gobierno central, por una parte, y la canalización a través de la Tesorería de los préstamos de las autoridades locales, por otra, lo que han convertido a las funciones bancarias de la Tesorería en algo fundamental para la economía nacional. En la actualidad estas funciones bancarias están, como hemos visto, mezcladas con otras transacciones en el Financial Statement; pero a pesar de que la tendencia general de las reformas que venimos sugiriendo consistiría en aumentar la separación entre las funciones bancarias de la Tesorería y sus funciones de intervención y recaudación de fondos, esto no debe significar que el aspecto bancario sea descuidado al elaborarse la política financiera. El discurso de presentación del presupuesto resultaría muy incompleto si no tratara seriamente de este aspecto. Las decisiones directas referentes a la inversión en los departamentos comerciales, en el Gobierno central y los pertenecientes a las autoridades locales se adoptarían fuera de la Tesorería, pero ésta tendría que suministrar la mayor parte de los fondos para financiar estas inversiones, siendo, por tanto, responsable de ello, por lo menos en segunda instancia, del mismo modo que los bancos comerciales son responsables de parte de la inversión del sector privado. Debemos empezar a considerar a la Tesorería como el banco del sector público, y debemos juzgar su política a este respecto con los criterios que han elaborado los economistas para enjuiciar a la política bancaria. El desarrollo de tendencias inflacionistas puede deberse a que se ha permitido una

expansión indebida de los créditos bancarios. De acuerdo con la estructura financiera actual de nuestro sistema, los síntomas de una expansión de este tipo debe buscarse no sólo en las cuentas de capital de los bancos (donde no se pueden encontrar síntomas verdaderamente significativos), sino también en la cuenta de capital de la Tesorería misma (donde sí es probable que aparezcan con toda claridad).

16. Una preocupación, quizá excesiva, hacia la estructura formal de la *teoría general* de Keynes ha llevado a los economistas a considerar a esta expansión bancaria demasiado ligada a los tipos de interés. No obstante, cuando los economistas teóricos (incluyendo a Keynes) se refieren al tipo de interés, en realidad tienen en la mente un *índice del deseo de conceder préstamos*, lo cual se refleja parcialmente en el tipo de interés que se cobra por un préstamo, así como en otras condiciones del contrato, y también en el deseo de conceder préstamos (a un individuo concreto). En este sentido amplio, el exceso de los préstamos es siempre resultado de un tipo de interés (teórico) demasiado bajo. Por consiguiente, desde este punto de vista, los préstamos excesivos son parte de la "política de dinero barato", aunque desde otro ángulo resulta importante señalar que el dinero barato ha constituido un aspecto de la mayor importancia del "banco" de la Tesorería, que no podría haber llegado a desarrollarse como lo ha hecho si no hubiera recurrido al expediente de encontrar medios financieros en la deuda flotante, que tiene un tipo de interés meramente nominal y que hace posible eliminar a cualquier otra fuente de fondos.

17. A pesar de que la Tesorería tiene ciertos poderes para ampliar aún más sus funciones bancarias, probablemente es correcto, por lo menos por ahora, considerar sus préstamos limitados o casi limitados al sector público (esto es, dejando a un lado sus préstamos a ultramar, de los que trataremos inmediatamente). Por consiguiente, a pesar de que la política bancaria de la Tesorería tiene influencia sobre la inversión de los servicios comerciales y las autoridades locales, su influencia sobre la inversión privada ( $d_3$ ) es normalmente insignificante. Es exacto que recientemente el efecto de la política de la Tesorería sobre la inversión privada ha sido considerable. Aunque los préstamos a la industria privada

han tenido carácter excepcional, las grandes transferencias en concepto de daños de guerra y de devoluciones de pagos de impuestos sobre beneficios extraordinarios deben haber afectado a la inversión privada en forma importante. Por lo contrario de lo que ocurre con los préstamos, estas transferencias no se efectúan con el fin de financiar actos específicos de inversión, y sólo hacen más fácil las inversiones que se ha decidido llevar a cabo teniendo en cuenta otras consideraciones; es decir, inversiones que en algunos casos podrían haber sido decididas y en otros no. Por tanto, no aumentan la inversión privada en la misma cuantía, pero no puede negarse que la aumentan. Es posible argüir que los perceptores tenían derecho a estos pagos, pero no que dicho derecho se refería a un momento determinado. La inversión privada podría haber sido retardada si estos pagos hubieran sido más lentos.

18. Esto finaliza nuestra lista de los efectos que puede tener la política presupuestaria sobre un aumento del superávit nacional de ahorro. Es una lista larga, pero no parece ofrecer mayor complicación que la que se deduce del hecho de que el Gobierno haya asumido una tal variedad de funciones y que ha llevado a tales extremos su brusquedad de fuentes con que financiarlas. Una tabla similar a nuestra tabla IX puede servir para desenmarañar la madeja cuando nos hayamos familiarizado con ella. No cabe duda de que podría presentar variantes, y probablemente mejoras; pero no creemos que pueda simplificarse mucho si es que pretendemos que cumpla con su función de demostrar el gran número de consideraciones que pueden ser de importancia.

19. Hemos utilizado nuestra tabla para estudiar este caso, que continúa siendo importante cuando se desea disminuir el déficit (o lo que es lo mismo: aumentar el superávit) de ahorro, y poco tenemos que añadir por lo que respecta al caso contrario; es decir, cuando la política presupuestaria ha de ser utilizada en sentido inversión. Casi todo lo que hemos dicho antes puede volverse por pasivo, y puede dejar al lector hacerlo por sí mismo. Sin embargo, hay un punto que no se ha tratado antes. Cuando contemplamos la situación desde ambos puntos de vista resulta clara su importancia, que no debe ser olvidada por lo que respecta a la clasificación precisa que hemos propuesto en nuestra contabilidad.

20. Una de las formas en que la política presupuestaria afecta

a la inversión privada es a través de sus efectos sobre la rentabilidad de la misma. Una fuerte imposición sobre los beneficios, especialmente si grava al margen esperado de la expansión comercial, reducirá inevitablemente la inversión, y una reducción la fomentaría. Así, mientras una reducción en los beneficios normalmente implica una reducción del ahorro privado, una reducción que constituya un estímulo (que ya hemos tenido en cuenta) resultará en la mayor parte de los casos más que contrarrestada por efectos negativos que se producen sobre la inversión. Este principio se mantiene cuando la disminución de los beneficios se deba a un aumento en la imposición o a otras causas. La limitación de los beneficios privados no puede utilizarse como elemento estimulante; su efecto neto debe tender a ser opuesto a ella. Debe tenerse en cuenta que si el descenso de los beneficios llega al extremo de causar la liquidación de la empresa, tal liquidación ha de comportar una cantidad considerable de inversión negativa.

21. En este contexto existe un contraste muy marcado entre la marcha de los "beneficios" obtenidos por el sector público y los conseguidos en el sector privado. En el caso de las empresas públicas la inversión no está ligada a los beneficios: tales empresas pueden operar con pérdidas y continuar sus inversiones reales. Por tanto, una reducción de los beneficios de las empresas públicas (o un aumento en sus pérdidas) puede emplearse como estímulo, lo cual no ocurre en el sector privado. Esto no constituye una ventaja irracional para las empresas públicas, ya que puede ser causa de graves pérdidas de tipo social cuando razones económicas reclamen su disolución o una reducción de sus actividades; es decir, cuando el Gobierno no esté dispuesto a enfrentarse con resultados poco agradables. Sin embargo, resulta ser una ventaja real el hecho de que la empresa pública sea capaz de continuar operando con pérdidas en una situación de crisis general frente a la cual una empresa privada aisladamente tendría que poner fin a su actividad.

22. Este es uno de los extremos que he tenido en cuenta al proponer que el Gobierno debe acometer la elaboración de un presupuesto conjunto; es decir, un presupuesto que incluya al Gobierno central como un todo y a las industrias nacionalizadas. He de confesar que tal distinción, como muchas en este terreno, no

es absoluta. El Gobierno puede conceder subsidios a las autoridades y a la industria privada y puede también cubrir las pérdidas de sus propios departamentos comerciales e industrias nacionalizadas por medio de subsidios, lo mismo que si se tratara de empresas privadas. No obstante, existe en mi opinión una diferencia entre las empresas privadas y las demás, a pesar de que por lo que afecta a las autoridades locales, que obtienen sus fondos del "banco" de la Tesorería, puede decirse que es cada vez más difícil distinguirlas de los departamentos del Gobierno central con estos fines (lo mismo que ocurre en relación con otros). La dicotomía sector público-sector privado continúa en vigor, basada en el hecho de que las empresas que pueden continuar sus operaciones en caso de quiebra actuarán de forma diferente que las que no pueden hacerlo.

23. Es posible, sin embargo, que estemos alcanzando un mundo en que no se permita que ninguna empresa vaya a la quiebra. Todas las distinciones que hemos hecho parecen extremadamente frágiles en el presente estado de revolución económica, y, no obstante, sin ellas no es posible ninguna clasificación, y, por tanto, ninguna clase de orden. Las distinciones deben basarse en reglas, y en estos días un Parlamento omnipotente desprecia toda regla y las distinciones parecen apoyarse en arena movediza. La revolución se lleva a cabo en nombre de la planificación, cuando no hay nada menos sujeto a plan que una revolución. Cuando la revolución haya alcanzado un nuevo orden será por lo menos posible planificar, pero entonces será necesario contar con reglas y mantenerlas.

24. He tratado en este ensayo sugerir las líneas que pueden servir de directrices para construir un nuevo orden en el campo presupuestario. Inglaterra ha sido tradicionalmente muy ordenada en este terreno, y debemos tratar de volver a serlo. Los métodos tradicionales no han sido muy simples, pero tampoco han constituido un galimatías; se han elaborado conscientemente, con el propósito de evitar algunos peligros bien conocidos de tipo permanente. No han evitado otros peligros, y, por consiguiente, deben reformarse. Es nuestra tarea construir otro sistema que satisfaga nuestras nuevas necesidades, pero que no deje de lado las viejas necesidades que aún tienen plena vigencia.

25. Para terminar trataré de un cabo que no deseo dejar suelto. La balanza de pagos, tal como aparece en la tabla IX, es la balanza resultante de los préstamos concedidos al exterior y recibidos de él (incluyendo las devoluciones), teniendo en cuenta las alteraciones en las reservas de oro. Esta es la magnitud generalmente conocida por el nombre *balanza de pagos*, pero debe tenerse presente que estos movimientos no nos explican totalmente lo que ocurre cuando se habla de "problemas de la balanza de pagos". Es posible que un país tenga una balanza de pagos favorable y que, sin embargo, se enfrente con problemas, ya que tanto la calidad como la cantidad de sus préstamos exteriores es causa de dificultades. El ejemplo clásico a este respecto consiste en "recibir préstamos a corto plazo y conceder préstamos a largo plazo", que tuvo importancia en la crisis de 1931. Estas dificultades han de revestir forma concreta. Si Inglaterra recibe un préstamo de 10 millones de libras de Suiza y a su vez presta 10 millones a Rumania, la balanza de pagos no resulta afectada en términos estadísticos. Pero cuando recordamos que el valor de la deuda de Rumania a Inglaterra es cuestión del crédito rumano, mientras que la deuda inglesa para con Suiza es propia del crédito inglés, las cosas no parecen tan sencillas. Por esta razón los adelantos de la Tesorería a países extranjeros deberían aparecer en su presupuesto (comenzaron a surgir a la luz en la clasificación alternativa), y los créditos al exterior de los departamentos comerciales en el presupuesto conjunto, requiriendo ambos una estrecha vigilancia. Estos créditos no debilitan estadísticamente la balanza de pagos (pueden incluso mejorarla gracias al estímulo que suponen para la exportación), pero no siempre constituyen activos sanos, por lo cual su carácter resulta de enorme importancia para el problema de la balanza de pagos en sentido amplio.

## VII

### CONCLUSIONES

1. Las recomendaciones que se han ofrecido a lo largo de este ensayo no son fáciles de resumir, ya que no representan un plan bien determinado, sino que ofrecen un cierto número de alterna-

tivas. El punto más importante para el cual existen soluciones alternativas es el referente a la línea divisoria entre los que hemos llamado departamentos administrativos y los comerciales. Si todos los casos dudosos se consideraran como departamentos administrativos no se producirían grandes cambios en relación con el sistema actual por lo que respecta a los procedimientos de la Tesorería. El peso del reajuste necesario para lograr homogeneidad en la contabilidad del Gobierno recae sobre el National Income White Papers, y en último término sobre las demás actividades estadísticas y de planificación. En este campo pueden darse serias pérdidas, pero es posible suponer que puedan adoptarse medidas para reducirlas a un mínimo. Podemos decir que esta solución es la conservadora, si es que es posible usar esta palabra sobre una cuestión política que naturalmente no implica un punto de vista partidista.

2. La solución radical consiste en considerar a todos los casos dudosos como departamentos comerciales. Esto simplificaría el problema estadístico y nos llevaría, sin duda, a una mayor eficiencia y a una mejor coordinación estadística. Sin embargo, daría más que hacer a la Tesorería e implicaría una carga excesiva para el aparato parlamentario encargado del control presupuestario. No creo que estas dificultades sean insuperables, pero sería preciso hacerles frente. Entre estos dos extremos es posible llegar a una solución de compromiso, que daría lugar a dificultades en ambos campos, y será la consideración de las ventajas y desventajas la que ha de ofrecer el criterio a seguir. No obstante, por mi parte no me opongo a esta última alternativa. Mi preferencia primera se inclina por la solución radical, pero si ésta no puede obtenerse, por lo menos por ahora, preferiría que se produjera un movimiento en esa dirección, esperando nuevos adelantos ulteriores.

3. *La solución radical.*— Consideremos las consecuencias de tratar a todos los casos dudosos como departamentos comerciales. Esto implica la elaboración de una contabilidad de tipo comercial para todos los organismos que como el Roads Department y el Office of Works, e incluso (en sentido estricto) para todas aquellas actividades fundamentalmente administrativas de otros departamentos en que pueda observarse un elemento de compra y venta. Las relaciones de la Tesorería con estos departamentos o contabi-

lidades consistirían en 1), el pago de subsidios, que figurarían, como los subsidios a la industria privada, en la cuenta de renta de la Tesorería, y 2), la concesión de adelantos incluidos en la cuenta de capital de la Tesorería. Habiendo reducido tan severamente el círculo de los departamentos administrativos, la contabilidad de la Tesorería sería mucho menos significativa como reflejo de la posición financiera del Gobierno como un todo para los fines que aquí perseguimos. Es posible, gracias a una cuidadosa confección del presupuesto y a acertadas previsiones, que se vote el volumen exacto de subsidios necesarios para enjugar el déficit real de los departamentos comerciales, de modo que el superávit (o déficit) de beneficios, teniendo en cuenta los subsidios, sea muy reducido. Sin embargo, en principio, la contabilidad de la Tesorería no pretendería incluir más que a los subsidios como gasto en cuenta de renta; se precisaría una nueva cuenta (que hemos denominado presupuesto conjunto) para incluir cualquier superávit o déficit de los departamentos comerciales que se encuentran fuera de la contabilidad de la Tesorería.

4. De acuerdo con este plan resultaría relativamente fácil construir tablas sobre la renta del Gobierno, el gasto y la inversión, que se integrarían en la contabilidad nacional. Por lo que respecta a esta última no deben aparecer dificultades o muchas menos que hasta ahora. Esto revestirá mayor importancia que la que parece tener ahora si seguimos el desarrollo actual. La importancia cada vez menor de la contabilidad de la Tesorería, la estimación estadística de la posición del Gobierno (el presupuesto conjunto consiste, en cierta medida, en una cuestión de estimación estadística) se colocaría en un lugar preponderante. Probablemente en la práctica sería necesario que el presupuesto conjunto apareciera al mismo tiempo que el National Income White Paper, en lugar de ser publicado con el Financial Statement. Sería el White Paper la fuente que habría que consultar para conocer la posición financiera del Gobierno en su totalidad. Para que este cambio fuera posible sería esencial ajustar el White Paper al año financiero. Como mínimo sería necesario que todas aquellas partidas del White Paper que constituyen el presupuesto conjunto se acoplaran al año fiscal. Cuanto mayor fuera el número de partidas que pudieran adoptarse tanta mayor sería la claridad de todo el método.

5. El Parlamento, sin embargo, lleva a cabo su labor inspectora de la hacienda a través de las cuentas de la Tesorería, y no gracias al National Income White Paper. Por consiguiente, sería de la mayor importancia que la pérdida de significación de la contabilidad de la Tesorería no tuviera por consecuencia una debilitación del control parlamentario. Con este fin se necesitaría acentuar el control parlamentario sobre aquellas partidas de la Tesorería que se colocaran en cuenta de capital. No es posible que se considerara en forma tan vaga como hoy se tienen en cuenta *below the line*. Si la Tesorería ha de desarrollar sus funciones bancarias, éstas deberían presentarse a la aprobación y crítica parlamentaria más a menudo y con mayor regularidad.

6. *La solución conservadora.*—Examinemos ahora el caso opuesto: todos los casos dudosos se consideran como departamentos administrativos. Con el fin de resaltar las consecuencias de este supuesto llevaré a cabo una interpretación muy rígida y supondré que no sólo las carreteras y las viviendas se consideran de este modo, sino también que los nuevos departamentos comerciales, tales como el de la alimentación, se incluyen entre los departamentos administrativos. Si esto se llevara a cabo la contabilidad de la Tesorería conservaría su supremacía y se relegaría a segundo lugar la contabilidad de la renta nacional. A pesar de ello sería posible llevar a cabo ciertas reformas de la contabilidad de la Tesorería, tales como la separación de la cuenta de renta y la cuenta de capital. Esta última resultaría muy limitada, ya que incluiría menos partidas de las que hoy se incluyen *below the line* en la presentación tradicional y de las que se comprenden en “partidas de capital, etc.”, en la clasificación alternativa (28). Incluso este nuevo marco contable requeriría algunos ajustes con fines parlamentarios, referentes a las partidas *below the line*, y que, no obstante, serían de menor cuantía comparados con la solución radical.

---

(28) Corresponde, muy exactamente, a la contabilidad de la Tesorería, tal como aparece en la Tabla 3, con la excepción de que como resultado de la definición extrema adoptada en este párrafo, los reintegros de los servicios comerciales, los adelantos que percibe el Ministry of Food y (probablemente) los anticipos que se efectúan de acuerdo con la Temporary Housing Act se llevarían a la cuenta de renta.

7. No obstante, dentro de esta solución conservadora la contabilidad de la Tesorería conservaría su posición central, pero continuaría siendo incapaz de proporcionar un cuadro completo de la actividad financiera del Gobierno en relación con la economía nacional como un todo, que es lo que precisa la política presupuestaria moderna. Las industrias nacionalizadas podrían relegarse con estos fines al sector privado, y siendo esto así no existiría ningún "superávit de beneficios de los departamentos comerciales". Sin embargo, a pesar de esta simplificación (si es que como tal puede considerarse), tendrían que efectuarse todos los demás ajustes incluidos en la tabla IX para llegar al "superávit derivado de la actividad del Gobierno central". Por consiguiente, el White Paper continuaría desempeñando un cierto papel en la política presupuestaria, y continuaría siendo necesaria su adaptación al año fiscal.

8. Los cambios prácticos, tanto administrativos como parlamentarios, que implica la solución conservadora serían relativamente sencillos, y todas las desventajas de esta simplificación afectarían al aspecto estadístico de la cuestión. Estas últimas producirían un daño considerable. Sería posible construir tablas de renta nacional consistentes con la contabilidad de la Tesorería, que podrían ser empleadas con éxito con fines presupuestarios. Sin embargo, por lo que afecta a otras finalidades más amplias de planificación y previsión la utilidad de las tablas se vería seriamente limitada. Sería necesario completar estas tablas, elaboradas teniendo en la mente las necesidades presupuestarias, gracias a otras construídas con diferente orientación. En estas últimas, los gastos del Gobierno se analizarían en forma diferente, así como algunas otras partidas. El análisis a que nos referimos sería de hecho similar al que habría de efectuarse caso de adoptar la solución radical frente a la contabilidad habitual.

9. A pesar de lo engorroso y del alto coste implícito en la necesidad de mantener dos contabilidades, no podría evitarse si se adopta esta alternativa en el caso de los departamentos de carácter dudoso. Estos últimos precisarían de una cuenta de caja, siguiendo los principios tradicionales, para sus relaciones con la Tesorería, y una contabilidad comercial que sirviera de base a las

tablas complementarias del White Paper, o más generalmente, a las actividades de los organismos planificadores. Esta doble contabilidad tendría que ser mucho más amplia que ahora, abarcando por lo menos a las actividades semicomerciales tales como las carreteras, las viviendas y el comercio de alimentos y materias primas. Sólo gracias a esto podría la contabilidad del sector público convertirse, cuando ello fuera necesario, en base de información económica, en lugar de ser puramente administrativa. Es probable que lo anterior sea viable, pero no cabe duda de que resultaría costoso y poco conveniente.

10. La solución conservadora que acabo de resumir constituiría una mejora en relación con la situación actual. Renovaría la posibilidad de construir un presupuesto consistente que abarcara todas las actividades del Gobierno, facilitando la política presupuestaria basada en criterios económicos. No obstante, las discrepancias que caracterizan al método actual sólo se evitarían imperfectamente. Las discrepancias entre el Financial Statement y el White Paper resultarían eliminadas, pero al precio que consiste en dar lugar a nuevas discrepancias dentro del White Paper. Podría ofrecerse una explicación de las diversas discrepancias, pero el resultado sería difícilmente inteligible. Y lo que es peor: los organismos planificadores y la Tesorería continuarían hablando en lenguajes diferentes, y sería prácticamente imposible coordinar debidamente sus actividades. Por todas estas razones es de esperar que en este terreno nos inclinemos hacia la solución "radical" y no hacia la "conservadora". La solución "conservadora", en caso de adoptarse, no debería considerarse más que como provisional.

## APENDICE ESTADISTICO

Las tablas de este apéndice tienen como finalidad ofrecer una idea, desgraciadamente burda e inadecuada, de las sugerencias contenidas en el texto al ser aplicadas a un caso concreto. Con este fin no queda otra alternativa que utilizar las tablas que acompañan al presupuesto de 1948, ya que ha sido de ellas de donde ha sur-

gido toda la discusión del problema a que se dedica este ensayo. El carácter poco satisfactorio de estas tablas se manifiesta con toda intensidad al tratar de emplearlas incluso con este fin. Las tablas del presupuesto se refieren a un período dado, y siguen una clasificación determinada, mientras que el National Income White Paper se adapta a otra clasificación y cubra un período diferente. La eliminación de estas discrepancias es tarea superior a las fuerzas de un investigador privado. Por ello no es posible ofrecer una serie de tablas con consistencia interna, tal como se desearía.

En este apéndice me propongo hacer lo siguiente. Las tablas 1 y 2 son las más importantes del presupuesto, y por ello nos contentamos con copiarlas. La tabla 1 consiste en la "contabilidad convencional", y la tabla 2 es la "clasificación alternativa", adoptada experimentalmente en el presupuesto de 1948. Naturalmente, ambas tablas se refieren al año fiscal 1947-48.

En la tabla 3 he tratado de ordenar estas mismas cifras de acuerdo con los principios que hemos propuesto en relación con la contabilidad de la Tesorería (tabla I, en el texto), teniendo en cuenta todo lo referente a los saldos no dispuesto y a los almacenes de excedentes (capítulo III). Ha sido imposible, por no contar con datos sobre los pagos de intereses internos, seguir exactamente la estructura de la tabla I. Por ello ha sido también imposible distinguir una sección "administrativa" y una sección "bancaria". Sin embargo, he tratado de clasificar las diversas partidas en cuenta de renta y en cuenta de capital. No ha sido posible, por falta de información, trazar una línea divisoria satisfactoria entre los anticipos concedidos a organismos gubernamentales y a organismos ajenos al Gobierno. Estoy convencido de que la contabilidad de la Tesorería establecida de acuerdo con mis principios puede resultar muy diferente de la que aquí ofrezco en la tabla 3. Esta última representa, sin embargo, lo mejor que puede ofrecerse teniendo en cuenta los medios de que dispongo.

El autor hubiera deseado pasar de esta tabla a una que representara adecuadamente al presupuesto conjunto, pero resulta imposible por falta de datos. Tampoco es posible elaborar una tabla de la cuenta nacional de capital (tabla IX del texto) que fuera consistente con las restantes. El material necesario para esta tabla

se encuentra en el National Income White Paper (Cmd: 7371), pero se refiere al año natural 1947, y varía la clasificación. No obstante, puede resultar útil emplear las cifras del National Income White Paper de acuerdo con la tabla IX. Esto es relativamente sencillo, ya que el White Paper ofrece en la actualidad un resumen de la cuenta nacional de capital que sólo requiere pequeñas subdivisiones.

Las razones que justifican la clasificación adoptada en las tablas 3 y 4, cuando no son evidentes, se explican en las notas correspondientes.

Todas las cifras representan millones de libras esterlinas.

### TABLA I

1947-48

#### FORMA TRADICIONAL

#### ABOVE THE LINE

<i>Ingresos:</i>		<i>Gastos:</i>	
Impuestos directos	1.799	Intereses de la deuda	503
Aduanas e impuestos indirectos	1.421	Fondos flotantes	22
Patente	49	Irlanda del Norte	24
		Varios	7
Ingresos derivados de impuestos	3.269	Fondo consolidado servicios	556
Almacenes de excedentes	197	<i>Suministros:</i>	
Servicios comerciales	101	Defensa	854
Licencias de emisoras	11	Civil	1.769
Propiedades de la Corona	1	Impuestos	30
Préstamos varios	23		
Varios	243	<i>Total</i>	2.653
		<i>Total</i>	3.209
		<i>Superávit</i>	636
<i>Total</i>	3.845		3.845

## BELOW THE LINE

*Ingresos:*

Intereses fuera de presupuesto	9
Votos de crédito	12
Carbón	1
Donaciones de Australia y Nueva Zelanda	30
Autoridades Locales	1
Algodón	8
	—
<i>Total</i>	61

Préstamos netos, o financiación  
por superávit

650

---

*Ingresos totales* 3.906

*Gastos:*

Intereses fuera de presupuesto	9
Créditos de postguerra	56
Devolución de impuestos	23
Daños de guerra	280
Carbón	28
Vivienda	62
Algodón	14
Desarrollo en ultramar	8
	—
<i>Total</i>	711

---

*Total de gastos* 3.920

## TABLA II

1947-48

*Clasificación alternativa*

## PARTIDAS DE RENTA

<i>Ingresos:</i>		<i>Pagos:</i>	
Impuestos	3.269	Interés de la deuda	503
Licencias de emisoras	11	Otros gastos	2.495
Propiedades de la Corona	1	Intereses fuera de presupuesto	9
Préstamos diversos (intereses)	11	Créditos de postguerra	56
Varios	58		
Intereses fuera de presupuesto	9		
Votos de crédito	12		
Donaciones de Australia y Nueva Zelanda	30		
	<hr/>		<hr/>
<i>Total</i>	3.401	<i>Total</i>	3.063
	<hr/>	<i>Superávit</i>	338
	3.401		<hr/>
			3.401

## PARTIDAS DE CAPITAL, ETC.

<i>Ingresos:</i>		<i>Pagos:</i>	
Almacenes de excedentes	197	Fondos flotantes	22
Servicios comerciales	101	Devoluciones de impuestos	28
Préstamos diversos (principal)	12	Daños de guerra	280
		Bienes de capital	55
<i>Varios:</i>		Préstamos a aliados y suministros civiles	16
Votos de crédito	112	Acervos de alimentos	33
Otros	73	Acuerdo con Argentina	85
Carbón	1	Carbón	28
Algodón	8	Vivienda	62
Autoridades locales	1	Algodón	14
		Préstamos a autoridades	226
		Desarrollo de ultramar	8
	<hr/>		<hr/>
<i>Total</i>	505	<i>Total</i>	857
<i>Saldo de la cuenta de capital</i>	352		
	<hr/>		<hr/>
	857		857
	<hr/>		<hr/>
<i>TOTAL</i>	3.906	<i>TOTAL</i>	3.920

## TABLA III

*Contabilidad de la Tesorería (1947-48), reajustada de acuerdo con los principios de este ensayo*

## CUENTA DE RENTA

A.	Propiedades de la Corona	1	a "Otros" gastos en bienes y	
	Viviendas	12	servicios	1.325
	Varios	58	Gastos en bienes de capital	55
B.	Intereses de préstamos va-		b Interés de la deuda	503
	rios	11	Intereses fuera del presu-	
	Intereses fuera de presu-		puesto	9
	puesto	9	"Otros" gastos de transferen-	
C(1)	Ingresos de impuestos	3.269	cias	1.170
	Licencias de emisoras	11	c Créditos de postguerra	56
	Donaciones de Australia y		Devoluciones de impuestos	
	Nueva Zelanda	30	de beneficios extraordinarios	28
C(2)	Votos de crédito	112	Daños de guerra	230
		---		---
	<i>Total</i>	3.513	<i>Total</i>	3.426
		---	<i>Supervávit de la</i>	
			<i>Tesorería</i>	87
	Ajustes de las alteraciones de los saldos de los departamentos			112
	Ajuste del superávit de la Tesorería			25

## CUENTA DE CAPITAL

	Superávit de la Tesorería	87	e Fondos flotantes	22
E(1)	Reintegros comerciales:			
	Servicios	101		
	Carbón	1	f <sub>1</sub> Anticipos:	
	Algodón	8	Ministry of Food	33
E(2)	Reintegros:		Carbón	28
	Préstamos varios	12	Vivienda	62
	Varios	73	Algodón	14
	Autoridades locales	1	Desarrollo de ultramar	8
H.	Ganancias de capital de los		f <sub>2</sub> Préstamos a los aliados	16
	Almacenes de excedentes	197	Autoridades locales	226
			Ajuste del acuerdo Argen-	
F.	Préstamos	14	tina	85
		---		---
		494		494

## TABLA IV

*Cuenta nacional de capital, ajustada para fines presupuestarios,  
año natural 1947*

## GOBIERNO CENTRAL

$S_1(1)$	Superávit de la Tesorería	— 537	
$S_1(2)$	Superávit de beneficios de los departamentos comerciales	0	
$S_1(3)$	Fondos de seguros sociales	83	
	Superávit del presupuesto conjunto	— 454	
menos $g_1$	Impuesto sobre la cuenta de capital privada	— 210	
$G_1(1)$	Transferencias a cuenta de capital privado	306	
$G_1(2)$	Fondos de reservas para inversión	— 60	
$S_1 - G_1 - g_1$	Ahorros totales derivados de la actividad del Gobierno central	— 418	
	Depreciaciones de los departamentos comerciales	24	
			$d_1$ Inversión bruta de los departamentos comerciales — 22
			$L_1$ Superávit de ahorro derivado de la actividad del Gobierno central — 372

## AUTORIDADES LOCALES

$S_2$	Superávit de ingresos	13	
$D_2$	Depreciación de los departamentos comerciales	113	
			$d_2$ Inversión bruta de los departamentos comerciales 345
			$L_2$ Superávit de ahorro de las autoridades locales — 219

## SECTOR PRIVADO

$S_3(1)$ Ahorros personales	655		
$S_3(2)$ Beneficios no distribuidos	320		
$D_3$ Depreciación de las empresas privadas	638	$d_3$ Inversión bruta privada	169
		$L_3$ Superávit de ahorro del sector privado	— 84

## BALANZA DE PAGOS

$L_1$ Superávit de ahorro derivado de la actividad del Gobierno central	— 372		
$L_2$ Superávit de ahorro derivado de las autoridades locales	— 219		
$L_3$ Superávit de ahorro derivado del sector privado	— 84	Balanza de pagos	— 675

## NOTAS A LA TABLA III

A. Los ingresos derivados de *viviendas* se refieren principalmente a las rentas de casas provisionales y, por consiguiente, es adecuado considerarlos en este lugar. El carácter general de los ingresos *varios* puede comprobarse en el National Income White Paper, Tabla 14, nota referente a la partida 23. Se deduce que un gran número de las partidas incluídas representan pagos de intereses que deberían figurar en B. No poseo la información necesaria para llevar a cabo esta distinción.

C. [1] Existen buenas razones para incluir las *licencias de emisoras* en A, como pago por un servicio. No obstante, el White Paper las considera como impuestos y he seguido su criterio.

C. [2] Los ingresos por concepto de *votos de crédito* se eliminan en el *ajuste del superávit* (véase pág. 21).

E. La división de E [1] y E [2], reintegros al Gobierno, no ha podido efectuarse satisfactoriamente. No cabe duda de que la mayor parte, sino todos, los incluídos en *varios* son de tipo interno.

a Los *otros* gastos de la clasificación alternativa se han dividido en gastos en bienes y servicios y transferencias. La distribución para el año natural aparece en el White Paper.

*Los gastos en bienes de capital* se han mantenido en la cuenta de renta, suponiendo que la línea divisoria entre los departamentos administrativos y los comerciales que se ha adoptado, incluye estos gastos en los "administrativos". Este supuesto parece ajustarse al espíritu general de la contabilidad tradicional. Sin embargo, si se limitase más estrictamente el ámbito de los departamentos administrativos, sería posible considerar esta partida como gasto de capital incluyéndola en la cuenta de capital, tal como hemos hecho con los anticipos al Ministry of Food.

e *Las devoluciones de impuestos sobre beneficios extraordinarios y los daños de guerra* se han incluido en cuenta de renta por razones explicadas en el texto (págs. 9-10).

e Los fondos flotantes se han considerado como correspondientes a la amortización de deuda.

f La distinción entre  $f [1]$  y  $f [2]$  es poco adecuada, lo mismo que la efectuada entre  $E [1]$  y  $E [2]$ . Si se considera el Ministry of Food como departamento administrativo no puede percibir *anticipos* y esta partida ha de llevarse a la cuenta de renta, bajo el epígrafe *a*.

Si se ajusta la cuenta de renta con el fin de tener en cuenta las alteraciones de los saldos de los departamentos, en principio habría que ajustar también la cuenta de capital. En el ajuste de la cuenta de capital el superávit ajustado se incluiría en lugar del superávit no ajustado; la diferencia se cubriría por la introducción explícita de alteraciones en los saldos, consideradas como alteraciones en la caja de la Tesorería y de los departamentos administrativos, considerados como un todo.

De este resultaría, naturalmente, el superávit ajustado del presupuesto conjunto.

#### NOTAS A LA TABLA IV

Esta tabla se ha obtenido directamente del National Income White Paper (Cmd. 7371) en especial de las Tablas 13 y 14-18.

$S_1 [2]$  Por no contar con datos, hemos estimado un *superávit de beneficios de los departamentos comerciales* nulo. Si gracias a un estudio más detallado se llegara a comprobar la existencia de un superávit (o déficit) podría efectuarse un ajuste en  $S_1 [1]$  o  $S_3 [2]$ .

$g_1$  Los impuestos sobre la cuenta de capital privada incluyen los derechos reales (163 millones de libras) y la mayor parte del impuesto de timbre (50 millones de libras). Los 210 millones asentados representan, aproximadamente, la suma de estas dos partidas.

$d_1$  La inversión bruta de los departamentos comerciales se obtiene de la definición de White Paper referente a la inversión del Gobierno central, que implica una definición mucho más amplia de los departamentos comerciales que la implícita en el presupuesto. (El valor de la partida es negativo debido a las ventas de los almacenes de excedentes).

$D_1$  La partida de depreciación depende del concepto del White Paper sobre los departamentos comerciales. Si se hubiera seguido un concepto más estricto, tanto  $d_1$  como  $D_1$  hubieran disminuído. Sin embargo, se hubiera producido una reducción correspondiente en el superávit de la Tesorería (o un aumento en el déficit). Por consiguiente, el superávit de ahorro derivado de la actividad del Gobierno central no se habría alterado.

$S_2$  Las cifras referentes a las autoridades locales se han tomado directamente de la Tabla 18 del White Paper.

$S_3$  [1] La cifra correspondiente a los ahorros personales que aparece en el White Paper (Tabla 11) es de 445 millones de libras. Se le ha sumado 210 millones de libras (impuestos a cargo de la cuenta privada de capital) que en el White Paper se resta para obtener la cifra (residual) de ahorros. Dado que ya los habíamos deducido los hemos sumado de nuevo, a pesar de que es posible afirmar que la cifra correspondiente al impuesto de timbre no debería figurar en cuenta corriente.

$d_3$  La suma de  $d_1$ ,  $d_2$  y  $d_3$  aparece en el White Paper (Tabla 13) con un valor de 2.020 millones. El detalle de  $d_1$  y  $d_2$  aparece en las Tablas 15 y 18.

J. R. HICKS



**BEATRIZ WEEB**

