

EL PRESUPUESTO

*Por Roberto V. Cisetto
de la Cátedra de Política Económica Argentina
a cargo del Dr. Marcelo Ramón Larzcano*

1) Entre la evolución de los distintos presupuestos federales y el valor del dinero, tanto en sus aspectos interno como externo, existe una íntima relación, porque el sector público, a través de la actividad presupuestaria, proyecta consecuencias en el ámbito monetario. Y como se ha afirmado en forma reiterada y frecuente que el déficit de presupuesto, y por ende el accionar del Estado en tal sentido, tiene la responsabilidad casi exclusiva del deterioro del signo monetario argentino, es conveniente analizar la cuestión a fin de determinar qué grado de correspondencia existe entre los resultados presupuestarios y los acontecimientos monetarios y cambiarios.

La opinión influyente en muy amplios sectores del país, tiene dos rasgos comunes:

1) exagerada adhesión a los principios de la teoría cuantitativa del valor del dinero.

2) analizar el sector público con total prescindencia del estado de la coyuntura económica, es decir, aislando la economía pública del resto del panorama económico.

No se considera si los factores productivos están totalmente ocupados o no. Del mismo modo no se tienen en cuenta las propensiones a consumir y a ahorrar. En tal inteligencia, se recomiendan y propugnan las mismas recetas para coyunturas económicas sustancialmente diferentes, haciendo formular diagnósticos idénticos frente a situaciones económicas sustancialmente diferentes.

Así entonces, desde el punto de vista económico, se asocia el déficit con la depreciación monetaria; y desde el punto de vista filosófico político, se piensa que si los gastos públicos crecen, estaremos frente a un intervencionismo estatal que se traduce en endeudamiento del Estado para financiar sus necesidades o incremento de la presión fiscal para satisfacer la amortización y los intereses de los empréstitos. Se olvida así que impuestos, gastos públicos y empréstitos, no son medios de acción económica sino instrumentos (típicos de política fiscal) que tienden a asegurar o reforzar determinado desenvolvimiento económico.

Estos prejuicios tienen su origen en la literatura clásica y en los hechos ocurridos en los siglos XVIII y XIX cuando se consideraba que era peligrosa la expansión del poder político sobre el mercantilismo y la expansión capitalista, ya que dicha construcción intelectual era compatible con el principio liberal que no consideraba necesaria la intervención del Estado para lograr el equilibrio del sistema.

Pero la teoría de las crisis económicas y la investigación, han demostrado que el rol intervencionista del Estado no puede limitarse al monto de las recaudaciones impositivas y a las restas del dominio público; y que lo que regula el tipo de decisiones que se deben tomar, son las coyunturas y no las abstracciones ideológicas que la mayoría de las veces no se ajustan a la realidad económica.

La verdad es que sin el concurso de todos los indicadores que reflejan la actividad económica de una nación, va a resultar imposible formular un diagnóstico serio de la misma. Si tenemos en cuenta el comportamiento "en conjunto" de la organización económica, veremos que *las variaciones del poder adquisitivo del dinero no están determinadas por el nivel de los déficits de presupuestos sino por la evolución que experimenta la actividad económica en forma global.*

Esta afirmación es dable comprobarla no bien analicemos el período comprendido entre 1864 y 1944, donde existió una aceptable estabilidad monetaria y cambiaría a pesar de la existencia de *retenciones y tres ejercicios gubernamentales con déficit*, sobre un total de ochenta y uno. Analizando el comportamiento global de la economía argentina comprobamos que *los altos tasas de crecimiento que se registraron, fueron un permanente factor de fortalecimiento de la oferta global (P.B.I. más importaciones)*, que permitió compensar los efectos expansivos de tipo inflacionista que permanentemente pudo generar dicho déficit presupuestario.

Esta experiencia resulta muy importante, tanto en el aspecto científico como didáctico, porque revela tres hechos de verdadera relevancia:

- 1) lo que asegura la estabilidad monetaria es el equilibrio general del sistema.
- 2) si la oferta global tiene cierta flexibilidad, los déficits financieros del Estado no afectan el valor del dinero.
- 3) un proceso de desarrollo económico no tiene porque, necesariamente, estar acompañado de inflación.

La falta de correlación entre la estabilidad monetaria y el equilibrio fiscal es consecuencia de que existen dentro de una organización económica, perturbaciones mucho más profundas. Y en consecuencia, la solución no estriba en medidas automáticas, como las que puede proveer la teoría cuantitativa o la del equilibrio presupuestario.

La causa principal de la inflación dominante es el estancamiento del producto real de la nación. De modo que la responsabilidad de dicha inflación no es solamente del sector público sino que se encuentra en el seno de la actividad productiva del país. Dicha actividad productiva comenzó a presentar signos de deterioro a partir de 1935, cuando declinó su ritmo real, lo que se reflejó en los primeros síntomas de depreciación del peso argentino.

II) GENERALIDADES E INTERRELACIONES ENTRE EL PRESUPUESTO Y EL DINERO

Las relaciones que existen entre el presupuesto y el dinero son estrechas e importantes porque inciden de modo decisivo en la conducta de los distintos agentes económicos repercutiendo sobre la marcha del sistema.

Toda decisión que tome el Estado referente al presupuesto va a influir en el nivel de gasto de la comunidad, en la liquidez monetaria, en el nivel de recaudaciones

fiscales, en la mayor o menor disposición de las empresas para invertir, en el valor interno y externo del dinero, etc. . . .

El Estado, al igual que los particulares, se sirve del dinero para efectuar sus compras de bienes y de servicios y también para recaudar los tributos que impone. Por lo tanto, de estas dos actividades —recaudar y gastar— derivan consecuencias que resaltan más las relaciones existentes entre el presupuesto y, el dinero.

Cuando el Estado adquiere bienes en el mercado, está dotando de recursos líquidos a los distintos agentes económicos, y como consecuencia, otorgando liquidez al sistema; en cambio cuando recauda realiza el proceso inverso, o sea, retira fondos de circulación reduciendo las disponibilidades de gasto de los particulares.

Pero además, si el Estado adquiere ciertos bienes de demanda general, puede estar compitiendo con los particulares para adquirirlos, con lo cual induce aumentos de precios relativos. A la inversa, si abandona cierto tipo de gastos que tienen la preferencia de los particulares, puede estimular reducciones de precios o por lo menos su estabilización.

A su vez, si el Estado gasta más de lo que recauda, también favorece la liquidez del circuito monetario, mientras que cuando gasta menos de lo que percibe, reduce la magnitud de los medios de pago (billetes en poder del público más depósitos en cuentas corrientes) de las distintas unidades económicas.

Entonces, según la situación de la coyuntura —déficit o superávit— tendremos resultados diversos.

El presupuesto, en una enunciación muy simple, es un programa político en el que se estiman los recursos públicos a percibir y se prevén las autorizaciones para gastar por parte de una autoridad política, en un período de tiempo determinado.

El presupuesto puede ser un instrumento al servicio de la política económica, porque tanto los ingresos como los gastos públicos están estrechamente vinculados con el desenvolvimiento económico de la comunidad. De esta forma y sin perder sus reglas tradicionales de unidad, universalidad, anualidad, etc., el presupuesto puede proyectarse contemplando situaciones coyunturales o bien como instrumento al servicio del plan económico, allí donde la actividad económica global está planificada.

Los gastos se suelen dividir en:

- 1) gastos corrientes, u operativos, u ordinarios.
- 2) gastos de inversión patrimonial o de capital.

A su vez, los recursos, según su origen, en:

- 1) tributarios.
- 2) no tributarios, o de capital.

Esta división de los gastos y los recursos resulta útil para la teoría del equilibrio anual porque permite conocer dónde se verifica el déficit: si por el lado de las erogaciones corrientes o por las de capital.

Este concepto de presupuesto tradicional ha hecho crisis desde hace varias décadas porque no ha ido respondiendo a las nuevas exigencias impuestas por un mundo político, social y económico diferente. Los nuevos estados al estar más comprometidos con propósitos de estabilización y de desarrollo económico, necesitan dotarse de otro instrumental. Ese presupuesto tradicional entonces no sirve frente a la magnitud moderna del gasto público y de las recaudaciones. Por ello, los presupuestos que revelan qué es lo que el Estado "hace" con los recursos de la comunidad, y los presupuestos "por programas", que se ocupan del mejor uso alternativo de los ingresos,

conforman dos importantes versiones de una nueva técnica presupuestaria al servicio de la economía nacional.

En este esquema entonces, ya no preocupa el déficit o el superávit desde un punto de vista meramente financiero, porque tanto uno como otro resultado, son buscados deliberadamente de acuerdo a la coyuntura económica de que se trate.

El "déficit spending" (gasto deficitario) fue concebido en los años treinta con el propósito deliberado de crear impulsos reactivadores de una economía estancada. Actualmente, ese mismo objetivo de asegurar la estabilidad dentro de una organización económica, se obtiene utilizando la estrategia del "superávit con pleno empleo".

Existe una situación de equilibrio presupuestario cuando hay perfecta correspondencia entre lo que el estado recauda y lo que gasta; hay déficit, cuando los ingresos son inferiores a los egresos; y superávit cuando lo recaudado supera los gastos.

Desde un punto de vista contable, el presupuesto siempre está equilibrado.

Desde un punto de vista financiero, habrá equilibrio cuando la totalidad de los gastos esté revelada con los recursos tributarios y la colocación de empréstitos en el público.

Desde un punto de vista económico se logrará el equilibrio cuando no exista una simple igualdad de guarismos monetarios representativos de gastos e ingresos, sino cuando los efectos expansivos del gasto equivalentes a los efectos restrictivos del ingreso proveniente de la tributación.

Con el paso del tiempo ha aparecido otra noción, de incontestable raíz ortodoxa, que resulta una variedad de los conceptos anteriores: la de "sobreequilibrio presupuestario", que fue utilizado como instrumento de política financiera por Gran Bretaña después de la segunda guerra mundial. Consiste en una operación cuyo propósito es obtener excedentes en el presupuesto de gastos corrientes para trasladarlos al presupuesto de gastos de inversión. Mediante una fuerte imposición se limita el poder adquisitivo del público, destinándose los recursos marginales, a inversiones orientadas a ampliar la capacidad operativa nacional.

Debe tenerse en cuenta que no siempre es dable encontrar relación entre déficit e inflación, porque ésta puede reconocer otras causas. Por otro lado, resulta peligroso confiar exageradamente, como principal fuente de diagnóstico de la inflación, en los resultados presupuestarios, porque los mismos pueden estar influidos por "manipuleos" que permiten distorsionar la verdadera situación.

Los "manipuleos presupuestarios" son operaciones de tipo contable o financiero que se practican deliberadamente con el objeto de dotar a los presupuestos de una imagen que no refleja fielmente el comportamiento de las cuentas públicas y sus efectos sobre la economía. Su propósito es recortar el déficit del Estado, pero más desde un punto de vista formal que real. Su dinámica varía de acuerdo a las exigencias de cada ordenamiento presupuestario.

Por ejemplo: en un "presupuesto de caja" (que registra el movimiento efectivo de fondos), al acercarse el cierre del ejercicio se postergan pagos para demostrar así que el déficit no tiene tanta magnitud.

En un "presupuesto de competencia" (en el que prevalece el aspecto jurídico y lo que se computa son los recursos exigibles y las erogaciones simplemente comprometidas pero no realizadas), se exageran las recaudaciones posibles o estimadas, o bien se postergan compromisos previstos.

El sistema presupuestario argentino participa de los lineamientos de "presupuesto de caja" para los recursos y "presupuesto de competencia" para los gastos; de forma tal entonces que utilizando el simple recurso de postergar compromisos al acercarse el cierre del ejercicio se pueden modificar los resultados de la contabilidad pública.

También acumulando libramientos (órdenes de pago) en la cuenta de Movimiento de Fondos de la Tesorería, se puede disimular la gestión financiera real. Por supuesto que estos "manipuleos" representan diferencias sustanciales. Es por ello que dijimos antes que, considerar los saldos del presupuesto como única fuente de diagnóstico y corrección de una coyuntura puede resultar peligroso.

Fese a ello, no pueden desconocerse los saldos presupuestarios dentro de un marco de análisis global, pero es necesario utilizar además otros indicadores y muy especialmente analizar el resultado de las grandes cuentas que son las que registran el comportamiento del sistema como un todo.

La experiencia de los últimos treinta años demuestra que la estabilidad monetaria no descansa en el equilibrio de un sector aislado de la economía, como puede ser el sector público, sino en el equilibrio general de todo el sistema económico.

EL PRESUPUESTO ECONOMICO NACIONAL

La idea de resumir toda la actividad económica en un solo instrumento es muy antigua.

El Presupuesto Económico Nacional representa los principales procesos que se dan en los cuatro sectores primordiales de la economía:

- a) presupuesto de los consumidores.
- b) en el sector de empresas.
- c) en el sector externo.
- d) en el presupuesto del Estado.

Sirve para analizar las relaciones que existen entre estos sectores económicos; y sobre todo, para estudiar las conexiones recíprocas que se establecen entre las medidas económicas del Estado, por un lado, y las transacciones de los consumidores, los empresarios y el comercio exterior, por el otro.

De modo que se trata de un instrumento de previsión integral que permite conocer el comportamiento, la interrelación y la evolución que experimentan las grandes variables económicas. De esta forma, se parte de una base para poder tomar decisiones oportunas y racionales de Política Económica.

Su naturaleza es meramente indicativa y por ende, carece de relevancia jurídica. Es "el cuadro económico del presupuesto financiero" (ver supra).

El conocimiento anticipado de qué, cómo, cuánto, cuándo y dónde se va a producir y a gastar globalmente, va a permitir, con cierta aproximación, concebir estrategias de desarrollo o de expansión en sectores considerados como de interés por las autoridades políticas; e incluso, mitigar los efectos de los ciclos económicos.

También los pronósticos acerca de la evolución de la oferta y de la demanda global, no sólo permiten anticipar el consumo público y privado, sino además, prever la oferta de exportaciones (oferta total menos demanda interna) y la demanda de importaciones (demanda total menos oferta interna), las que tienen singular importancia no sólo para lograr la estabilidad monetaria y cambiaria sino también para la formación o defensa de las reservas internacionales.

III) INFLACION Y DEFLACION PRESUPUESTARIA. NOCIONES Y VARIEDADES.

La "inflación" es un fenómeno que se traduce en el crecimiento permanente de los precios de todos los bienes y servicios que son objeto de negociación en un circuito económico.

La "deflación", es el proceso inverso, es decir, la declinación constante de los precios de los bienes y servicios susceptibles de transacción en el mercado.

Ambos fenómenos pueden generarse por vía presupuestaria por el simple hecho de incurrir el Estado en déficit o en superávit.

Por el déficit, porque al traducirse en un nivel de gastos que excede los recursos genuinos del Estado, representa inyección de nuevos medios de pago, que unidos a los ya existentes, pueden suscitar alzas en ciertos precios relativos que tienden a influir en el resto y, en consecuencia, a elevar el nivel general del costo de vida.

Esto significa que el déficit financiero representa un incentivo a la demanda porque equivale a inyectar un poder adquisitivo extra que competirá por adquirir los bienes y servicios existentes, resultando en definitiva un aumento en el nivel general de los precios.

El superávit actúa de manera contraria.

Pero, observando el desenvolvimiento económico, se aprecia que esta forma de explicar ambos procesos, resulta incompleta, porque se realiza prescindiendo de las coyunturas. Así, si introducimos uno de los aspectos coyunturales más importantes, el nivel de empleo, los resultados en iguales hipótesis, resultan distintos. Por ejemplo: si en la organización económica hay factores ociosos (tierra, trabajo, capital, empresas), el déficit financiero no resultará inflacionario, por lo menos hasta que se haya alcanzado cierto nivel de ocupación. Esto porque la mayor demanda que dicho déficit representará en el mercado, va a encontrarse con una oferta elástica, o sea, capaz de reaccionar en términos reales frente al incremento de dicha demanda originada por el déficit. La clasificación más general de variedades de inflación, distingue entre:

- a) inflación de costos.
- b) inflación de demanda.

La primera opera a través de alzas en algunos precios, las que no tienden a generalizarse. Puede encontrar fuentes de expansión en los salarios que exceden la productividad o por variaciones en las combinaciones o en la calidad de los insumos que componen la producción.

La segunda responde a un gasto excesivo; los empresarios gastan en nuevas instalaciones más de lo que el público está dispuesto a ahorrar o el gobierno gasta más de lo que recauda en impuestos.

Por el lado de la demanda, los factores inflacionarios pueden manifestarse a través del volumen de los medios de pago, del gasto de los consumidores, del ingreso disponible, de la demanda externa, etc.

Debe tenerse en cuenta que las inversiones y empréstitos extranjeros "líquidos", una vez convertidos en moneda nacional representan expansión monetaria interna. Además, por el lado del sector público, el déficit presupuestario puede ser inflacionario si la economía está operando a niveles próximos al pleno empleo, porque la corriente monetaria creada por dicho déficit presupuestario no encuentra una oferta equivalente de bienes y servicios, lo cual hace inevitable la brecha inflacionista.

Tanto el monetarismo como el estructuralismo elaboran sus propios diagnósticos de la inflación, pero no debe dejarse de tener en cuenta que la adhesión incondicional a una u otra tendencia representa formular mecanismos y diagnósticos de corrección que no siempre satisfacen las exigencias propias de cada organización económica. Así, por ejemplo, los remedios monetaristas pueden ser eficaces pero en sociedades que han alcanzado un grado de desarrollo económico alto, mientras que no producen los mismos efectos en economías menos desarrolladas.

El monetarismo intenta explicar el proceso inflacionario a través de un desequilibrio entre la oferta y la demanda global.

El estructuralismo, por su parte, pone el acento en las debilidades de la propia estructura económica, como por ejemplo, insuficiencia de capitales, desempleo o subempleo, deterioro de los términos del intercambio, endeudamiento externo, etc.

Los monetaristas creen que no se saldrá del problema si no se procura un regreso generalizado a las técnicas monetaristas; los estructuralistas piensan que se debe recurrir a medios de acción más directos como estatizar el comercio exterior, nacionalizar el crédito, seleccionar las inversiones extranjeras, implantar el control de cambios, etc.

Lo conveniente es no enrolarse en ninguna escuela sino comprender hasta qué punto pueden ser útiles los instrumentos que provee la política económica en general para adecuarlos a la realidad económica que vive el país en ese momento.

El ensayo monetarista que se inició en Argentina en 1956 y que continuó con más rigor a partir de 1959, no sólo confirmó las debilidades de la política monetaria, para tal coyuntura, sino que se tradujo en tensiones inflacionarias muy superiores a las registradas en la época anterior a su aplicación.

La obsesión por explicar las variaciones de precios basándose "únicamente" en los enunciados monetaristas (teoría cuantitativa del valor del dinero, en cualquiera de sus versiones), no sólo impide que se conciban estrategias adecuadas a cada coyuntura sino que tampoco dejan ver las debilidades de la política monetaria antiinflacionista. Y si a esto le agregamos que la respuesta a la reducción de la oferta monetaria suele ser un incremento en la velocidad de rotación de la masa monetaria, podemos comprobar que la receta que proponen los monetaristas no sólo no es infalible sino que es incapaz de operar sobre las causas reales que estimulan el proceso inflacionario.

La intervención sobre la demanda global por medio de restricciones generales, tiende a modificar su magnitud y pueden, además, arrastrar a una depresión, dañando a sectores sanos dentro de la economía.

La mayoría de todos los efectos probables se experimentaron en Argentina, al extremo de haber llegado al peor cuadro coyuntural: depresión con inflación (stagflation).

Entendemos que la estabilidad monetaria no es función del equilibrio presupuestario, sino del equilibrio "general económico".

Se ha entendido, finalmente, que el presupuesto gubernamental está injertado en la vida económica y que las relaciones entre los sectores público y privado son muy estrechas; esto ha dado lugar a profundas transformaciones, no sólo en la teoría de la hacienda pública sino en toda la economía, al extremo de modificar radicalmente las reglas de juego propias de la economía clásica; y las preocupaciones que antes se concentraban en el equilibrio presupuestario hoy propician el equilibrio global de la organización económica.

Está suficientemente probado que la inestabilidad económica en las naciones menos desarrolladas, por regla general responde al propio subdesarrollo más que a niveles elevados de actividad global. Debe propiciarse entonces un más eficiente empleo del "deficit spending", como una manera de contribuir a incrementar el ingreso real de la comunidad, sin mayores perturbaciones en el campo monetario.

Deben aprovecharse los recursos económicos disponibles y potenciales mediante el empleo de los dispositivos financieros, como impuestos, gastos, inversiones, empréstitos, etc. Pero para que ese déficit del sector gubernamental no sea inflacionario, es necesario que no se traduzca en simples gastos corrientes (de consumo y de transferencia), porque éstos no constituyen un aporte directo a la producción sino que van a incrementar la demanda global y los precios.

Por ello, los gastos de inversión a realizar deben seleccionarse entre los que reúnan los requisitos más favorables para cada circunstancia; así:

- 1) debe invertirse en lo que esté directamente relacionado con el aumento de la capacidad productiva nacional (diques, caminos, usinas, etc.).
- 2) el gasto debe ser importante en la proporción de mano de obra que insume y lo más neutral posible con respecto al mercado de divisas.
- 3) debe procurarse que la demanda derivada de la inversión pública se traduzca en gastos y en bienes que puedan ser elaborados en el país por la mano de obra excedente.
- 4) debe procurarse que el gasto inducido como consecuencia de las nuevas inversiones sea de multiplicador corto (ej. obras de corta duración) de forma que el impacto temporal sobre la demanda global tenga alcances reducidos.

Recordemos que la expansión capitalista se desarrolló en un marco de desorden financiero; pero el mismo fue generalmente neutral con relación al dinero debido en gran parte al incremento gigantesco de la producción, verdadera llave del éxito del sistema.

BIBLIOGRAFIA: Condensado de "Presupuestos y Dinero" - La neutralidad del déficit fiscal bajo condiciones de crecimiento económico. LASCANO, Marcelo R., Capítulos I y II, EUDEBA - 1972.