

Reflexiones en torno al Presupuesto

por Ramón Díaz

Voy a plantear una serie de preguntas a propósito de los principios que están en juego en este tema. En parte se trata de preguntas que presumo se plantean los lectores no economistas, las respuestas a las cuales creo conocer. En parte se trata de preguntas que yo mismo me formulo, y respecto de las cuales sólo puedo transmitir algunos elementos de análisis, junto con las dudas que no llego a disipar. No pretendo que este artículo posea verdadera unidad temática. El hecho económico y jurídico del presupuesto está planteado entre nosotros, irradiando problemas. En el orden aleatorio por el que entran en mi campo de percepción, voy a considerar algunos.

■ ¿Cómo se aprecia el peso económico del presupuesto?

Primero algunas palabras para cerciorarnos de que todos comprendemos bien de qué estamos hablando. En un mundo signado por la escasez, toda decisión de consumir un cierto bien implica el sacrificio del consumo de otros bienes. Los economistas analizan el comportamiento de la familia —la unidad consumidora típica— en base a los siguientes supuestos: la familia deriva utilidad del consumo de los bienes económicos, que se le ofrecen a determinados precios en el mercado; sus ingresos le permiten adquirir una gran variedad de conjuntos alternativos de bienes; entre esa infinidad de posibilidades, la familia se orienta hacia la que optimiza la utilidad que el consumo puede depararle. De tal manera se construye el concepto de una función de demanda de la unidad familiar por los distintos bienes, que —dados sus gustos— depende del precio de cada bien y del

ingreso familiar. Cada vez que varía un precio, o cambia su ingreso, la familia efectúa modificaciones en su patrón de consumo. Otro tanto acontece cuando sus gustos experimentan variación.

El esquema básico es el de un agente que trata de llegar tan lejos como le resulte posible en la dirección de su satisfacción mediante el consumo. Las posibilidades de avances resultan acotadas por el ingreso disponible y los precios que es preciso pagar por cada bien comprado. El comportamiento racional del agente consiste en compatibilizar su impulso hacia el consumo con las restricciones que lo traban, en manera de hacer óptima su posición final.

Así se ven las cosas desde el ángulo del mercado. Pero el mercado sólo abarca una parte del consumo de una comunidad. Hay otra parte del consumo que se lleva a cabo a través de las decisiones políticas de la comunidad. Esas decisiones políticas implican que el gobierno detraiga de las familias parte de los recursos disponibles para el consumo, a fin de satisfacer las necesidades colectivas. El gobierno hace funcionar la policía, los juzgados, los centros asistenciales y docentes, y muchos otros servicios que no fluyen hacia los consumidores por la vía del mercado y el sistema de los precios.

Además el gobierno absorbe recursos para invertir, de manera análoga a como lo hacen las empresas. Construye carreteras, puentes, calles, parques, hospitales, cuarteles, escuelas, etc., y además debe equipar algunas de estas construcciones. Tampoco los recursos que insumen estas actividades se hallan disponibles para proporcionar satisfacción a las familias a través del consumo personal.

Hay un tercer rubro en la actividad financiera del gobierno que

debemos tener en cuenta. El gobierno paga **transferencias**: jubilaciones, pensiones, seguro de paro, asignaciones familiares, etc. Nada de ello implica absorción de recursos por el gobierno. Este, simplemente, pone poder de compra en manos de determinadas familias, y por lo tanto hay otro conjunto de unidades que debe restringir consiguientemente el suyo.

En este marco se inscribe el papel del presupuesto. La Constitución prescribe que el gobierno envíe un proyecto de presupuesto al Parlamento al principio de su gestión detallando cuánto se propone gastar en consumo (gastos corrientes) e inversión (gastos de capital) y, según reza el art. 214 (C), "los recursos y la estimación de su producido".

La palabra **recursos** está usada en un sentido diferente del que ha venido empleándose en este artículo. Aquí estábamos tratando de recursos reales. La Constitución se refiere a recursos financieros. Aquí decíamos que, en tanto el gobierno consume o invierte recurso, emplea una parte del capital y el trabajo disponibles en manera tal, que ni las familias, ni las empresas, pueden al mismo tiempo, emplearlos para sus fines privados de consumo e inversión. En la Constitución se hace referencia a las fuentes de fondos a que el gobierno puede recurrir a fin de solventar sus gastos, a los impuestos, y otros tributos, que constituyen los **ingresos corrientes** del gobierno. Las diferencias entre los gastos corrientes y de capital del gobierno, por una parte, y sus ingresos corrientes por la otra, constituye por definición el déficit fiscal.

Ahora es posible retornar a la pregunta inicial. El presupuesto, en tanto que plan para la actividad económico-financiera del gobierno; se halla asociado a un determinado grado de sacrificio de los habitantes del respectivo país.

La pregunta, más concretamente, consiste en inquirir qué es lo que da la medida de esa carga: si lo hacen los impuestos, o si lo hacen los gastos. Supongamos que la autoridad competente resuelve aumentar el gasto presupuestal, pero no los impuestos (o los "recursos", para usar el lenguaje del art. 214 de la Constitución). Entonces, ¿aumenta la carga, o permanece igual, pese al mayor desembolso?

En el reciente trámite en el Senado, los legisladores del Frente Amplio votaron a favor de ciertos gastos incrementales, pero no de ciertos impuestos que propuso el Partido Nacional. La pregunta es: al no haber sido aprobados esos impuestos, ¿se aligeró la carga que debe soportar la población, en comparación con la hipótesis de que se hubiesen sancionado?

En mi opinión y, según creo, en la de la mayor parte de los economistas, es el gasto donde encontramos la medida adecuada del sacrificio implícito en el presupuesto, no en los impuestos que se aprueben para sufragarlo.

Una forma de verlo es ésta. Supongamos que el gobierno no cobrara impuestos en absoluto, y se financiara íntegramente imprimiendo billetes. Evidentemente, el trabajo y el capital que estuvieran produciendo uniformes para el ejército no podrían estar al mismo tiempo elaborando trajes para los consumidores privados, los alimentos consumidos en los hospitales y las cárceles no estarían disponibles para ser ingeridos en los hogares, los recursos aplicados a la construcción de escuelas no podrían simultáneamente aplicarse a la construcción de viviendas, y las divisas usadas para importar aviones para la Fuerza Aérea no podrían usarse para importar **freezers**, lavarropas y tocadiscos estereofónicos. De alguna manera el gobierno, provisto de los billetes recién emitidos

por el Banco Central, tendría que desplazar a los demandantes privados de recursos, de una manera muy semejante a la manera en que los impuestos los desplazan para hacer lugar a la demanda del estado. Los impuestos privan de poder de compra a los consumidores obligándoles a entregar parte de su dinero (a veces simplemente junto con el precio de los bienes que adquieren). La impresión de billetes —la inflación— logra otro tanto haciendo que el dinero que está en los bolsillos de los consumidores o en las cajas de las empresas pierda valor. Viene a ser la misma cosa. La inflación es, los lectores de **Búsqueda** ya lo saben, un impuesto.

Hay dos maneras de financiar el déficit. Una, con inflación. La otra, con deuda. La inflación produce el mismo efecto que un impuesto, es por lo tanto enteramente equiparable a los impuestos desde el punto de vista del sacrificio que representan para los agentes privados. ¿Qué acontece con la deuda?

Es lo mismo que si usted hace un viaje y lo paga en cuotas. Usted no ha tenido que sacrificar consumos antes del viaje, pero tendrá que hacerlo después —y nadie puede negar que la deuda representa una carga que usted soporta ya, en la actualidad.

De modo que los impuestos representan un sacrificio pero el déficit también significa un peso económico, ya sea que se financie con deuda, ya con inflación. Por tanto, es fundamental captar que el gravamen del presupuesto está adecuadamente resumido por el monto de los gastos, y que el hecho de que se sancionan más impuestos o menos no tiene que ver con ese gravamen, que será el mismo de todos modos, sino con las consecuencias de los métodos de financiación al-

Reflexiones en torno...

(viene de pág. 2)

ternativos que el déficit impondrá inevitablemente.

■ Los impuestos ¿pueden ser inflacionarios?

Hemos oído objetar a ciertos proyectos de nuevos impuestos, que los mismos serían inflacionarios.

Es increíble que a esta altura del partido no se hayan aprendido aún las reglas conforme a las cuales se juega.

La inflación, en el terreno presupuestal, se promueve con déficit y se combate con reducción de gastos y con impuestos. Este es el ABC de las reglas aplicables, que nadie debería ignorar.

Supongamos que se proyecta elevar x% los impuestos al consumo para solventar determinados gastos. Supongamos que, con ello, el nivel de los precios al consumidor debiera subir y%. Eso ocurriría una vez y no volvería a ocurrir más. Para simplificar supongamos que el grado de inflación fuera 0% antes del impuesto. El nivel del costo de la vida subiría y% una vez, y ya no tendría que subir nunca más para recaudar x% sobre determinados consumos.

A esto no debemos llamarle inflación. Una inflación no es un aumento aislado del nivel de precios, sino un aumento continuado, autosostenido. Si en lugar de elevar el impuesto al consumo x% dejamos subsistente un déficit y lo financiamos imprimiendo dinero, vamos a tener una elevación del z% en el nivel de los precios, no por una sola vez sino indefinidamente. En tal sentido, el efecto del impuesto y el de la impresión de billetes son total-

mente distintos, y calificar igualmente de inflacionarias ambas fuentes de fondos es claramente inadecuado: sólo la segunda lo es.

■ ¿Qué juicio merecen los impuestos que se aprobaron en el Senado?

Yo no sé de quién es la responsabilidad, pero hay una cosa que sí sé: sobre impuesto así no se legisla. Se trata de una cuestión altamente técnica y en alto grado delicada. Ver a los legisladores sacar impuestos de la galera, como el mago saca conejos, hizo que la gestión senatorial del presupuesto se pareciera más a una fiesta infantil que a un trabajo parlamentario serio.

En la selección de impuestos hay tres aspectos a considerar: el del producido a esperar, el aspecto de la justicia distributiva, y el de los efectos económicos de cada tributo.

No voy a ocuparme aquí del gran tema de cómo repartir la carga tributaria de manera más justa, por la misma razón que no tiene sentido pretender resolver esa cuestión en la undécima hora del trámite de un proyecto presupuestal. Diré al respecto solamente dos cosas.

Primero, que si en el Uruguay hay por lo menos un consenso tácito para no implantar el impuesto personal a la renta, debería haber también consenso para soslayar el aspecto distributivo en la cuestión tributaria. Es un imperativo de mera coherencia. Insistir en los aspectos distributivos e ignorar el impuesto personal a la renta es como diseñar una dieta para adelgazar sin incluir en ella ninguna fuente de proteínas. En segundo lugar, creo que debe poder demostrarse, y

algún día puede que lo intente, que el IVA, el tan denostado IVA es, aun desde el punto de vista distributivo, preferible a todos los impuestos que se votaron en el Senado.

Sobre el producido, sin saber cómo se practicaron las estimaciones que se manejaron en el Senado, respecto del IMESI, sólo quiero expresar mi convicción de que al menos en materia de tabacos y perfumería, el rendimiento de un aumento de las tasas impositivas sería negativo. Los consumidores uruguayos en esos rubros ya se surten en gran medida de productos de contrabando, debido a la enorme tributación diferencial que aquí se pretende extraer de ellos, y cuanto más se eleven los precios locales por encima de los fronterizos, menos se va a recaudar. (En lenguaje técnico: estamos sobre el segmento de la curva de Laffer que tiene pendiente negativa).

El principal comentario que quiero insinuar concierne el tercer aspecto. Por lo que trascendió en la prensa, éste ni siquiera se tuvo en cuenta. La única apreciación que aparentemente se hizo oír durante el trabajo parlamentario es que había impuestos inflacionarios entre los que se proponían, lo que ya vimos que es un error. Pero los impuestos ciertamente surten efectos económicos. Por lo general todos implican costos sociales que se suman al peso económico de la transferencia de recursos del contribuyente a la comunidad. Desde este punto de vista el paquete que salió del Senado me parece particularmente peligroso. El IMESI reduciría el nivel de actividad y el empleo en las industrias gravadas de manera importante. El aumento del impuesto a la venta de moneda extranjera —un adelesio tardío del régimen militar que ha merecido el beneplácito de vastos sectores democráticos— es otra puñalada a la exportación. Y sin duda hay más.

Señores legisladores, un poco de cuidado. El enfermo está grave. Tendría que estar internado en el CTI. ¿No les parece peligroso hacerle participar en la maratón de los barrios?

■ ¿Cómo sería una solución adecuada de emergencia para la cuestión impositiva?

Si se llega, en el correr del procesamiento parlamentario del presupuesto, a la conclusión de que es deseable aumentar los impuestos, puede no haber tiempo para tratar con el detenimiento debido las arduas cuestiones a que acabo de referirme. ¿Cuáles, entonces, la solución de emergencia óptima? En mi opinión, sin lugar a dudas, deberían hacerse estas dos cosas. En primer término, para que la ciudadanía tome conciencia de que los legisladores no demuestran indiferencia por el problema, nombrar una comisión parlamentaria de reforma tributaria, para que trabaje con tiempo, en profundidad, y oiga todas las opiniones técnicas calificadas que merezcan oírse. En segundo lugar, aumentar todos los impuestos en un pequeño porcentaje, tal vez con algunas (pocas) excepciones. Entonces, luego del aumento impositivo, en punto a la estructura tributaria y al costo social derivado de la misma, estaríamos apenas un poquito peor que antes. Mientras que un tanteo de último momento fácilmente podría dejarnos muchísimo peor.

■ ¿Qué significado tienen las cifras del presupuesto?

Es muy difícil saber qué quiere decir el presupuesto de un país cuando la tasa de inflación es tan elevada y tan volátil como la que nosotros padecemos. Alguna indexación de las cifras, tanto de sueldos como de otros gastos, tanto para arriba como para abajo, me parece inevitable. Por el momento, la inflación anda bastante

de acuerdo con las previsiones del gobierno, como el Presidente Sanguinetti lo destacó, en recientes declaraciones a la prensa, con legítimo orgullo. Debo reconocerlo, yo que me cuento entre los que esperaban una inflación de tres dígitos para 1985. Pero —tal vez el lector quiera imputar este juicio a la recalcitrancia de un augur frustrado— el equilibrio sigue siendo inestable. Se apoya críticamente en el comportamiento del mercado de cambios. El déficit actual es más o menos la cuenta de intereses de la deuda en moneda extranjera. Si se acelerase la depreciación del peso por encima de la inflación interna, la potencialidad explosiva de la situación sería considerable. Al mismo tiempo, no abandono la esperanza de que el Presidente llegue a la conclusión de que hay un Plan Austral en su futuro. Me refiero a un tratamiento de choque contra la inflación, que reduzca drásticamente y súbitamente su tasa. En cualquiera de los dos casos, tanto si el globo explota como si se desinfla, ¿qué sentido tendrá esa montaña de números que están tratando en el Parlamento? Sin duda tendrá algún sentido en cuanto a la composición del gasto, pero dudo de que lo tenga apreciablemente en cuanto a su magnitud global.

Pienso que la técnica parlamentaria en materia presupuestal debería adaptarse sin demora a la triste situación en que nos hallamos, o sea la carencia de una unidad de valor confiable para medir magnitudes económicas a través de lapsos de uno o más años.

Mientras tanto, ¿quién sabe con precisión con qué unidades se está trabajando en el Palacio? ¿En qué pesos están concebidas las cifras? ¿Cómo se compara el gasto presupuestal para el año que viene con el de este año? Son todas preguntas que yo no sé contestar. Los legisladores, ¿sabrán las respuestas? Si no las

saben, ¿qué sentido tiene todo su intenso trajín? Si las conocen, ¿por qué las callan? Su autoridad, después de todo, ¿de quién será que emana?

■ ¿Qué significado tiene el presupuesto?

Para concluir, la pregunta mayor de todas, la que catapultó a la enésima potencia el escepticismo que trasunta la sección anterior.

El Presidente, en un encuentro informal con la prensa, hace cosa de una semana, dijo esta frase un tanto críptica, que me dejó sumido en profunda reflexión. "Las soluciones del país" dijo, "no pasan por el presupuesto".

No estoy seguro de saber qué quiso decir el Dr. Sanguinetti, pero sí estoy seguro de que no fue una expresión trivial. Pienso que hay allí dentro una declaración sobre la política económica del gobierno, y me siento ante ella como Edipo frente a la Esfinge.

El contexto algo ayuda. El Presidente dijo que había que crecer y que para crecer había que invertir, y que poniendo el énfasis en este momento sobre la redistribución podíamos tronchar un posible rebrote de la inversión, y consiguientemente de la reactivación. Todas cosas importantes le van a objetar que no están en los documentos de la concertación, y es cierto, pero son cosas importantes. Reales. Goethe se detuvo cierta vez delante de un burrito y exclamó: "¡Qué verdadero, qué real!" La inversión y el crecimiento son como aquel cuadrúpedo bien asentado sobre la tierra. Por oposición, quiero decir, a las musarañas concertativas. O a las quimeras presupuestales. "Las soluciones del país no pasan por el presupuesto". Tal parece que el Presidente no anda descaminado. Y que se llega a ellas por la inversión. Pero, a la inversión, ¿cómo se va? Esto es lo que el Dr. Sanguinetti debería aclararnos lo antes posible.