



economía

**Revista del Colegio
de Graduados en
Ciencias Económicas**

**Número extraordinario
Editado conjuntamente por el
Colegio de Graduados en Ciencias
Económicas y el Consejo
Profesional de Ciencias
Económicas de la
Capital Federal.**

Publicación trimestral

Año LXI - Serie - VII - N° 3-4

Julio - Diciembre 1973

536



MEMORANDUM

TO : Mr. Tolson

FROM : Mr. [Name]

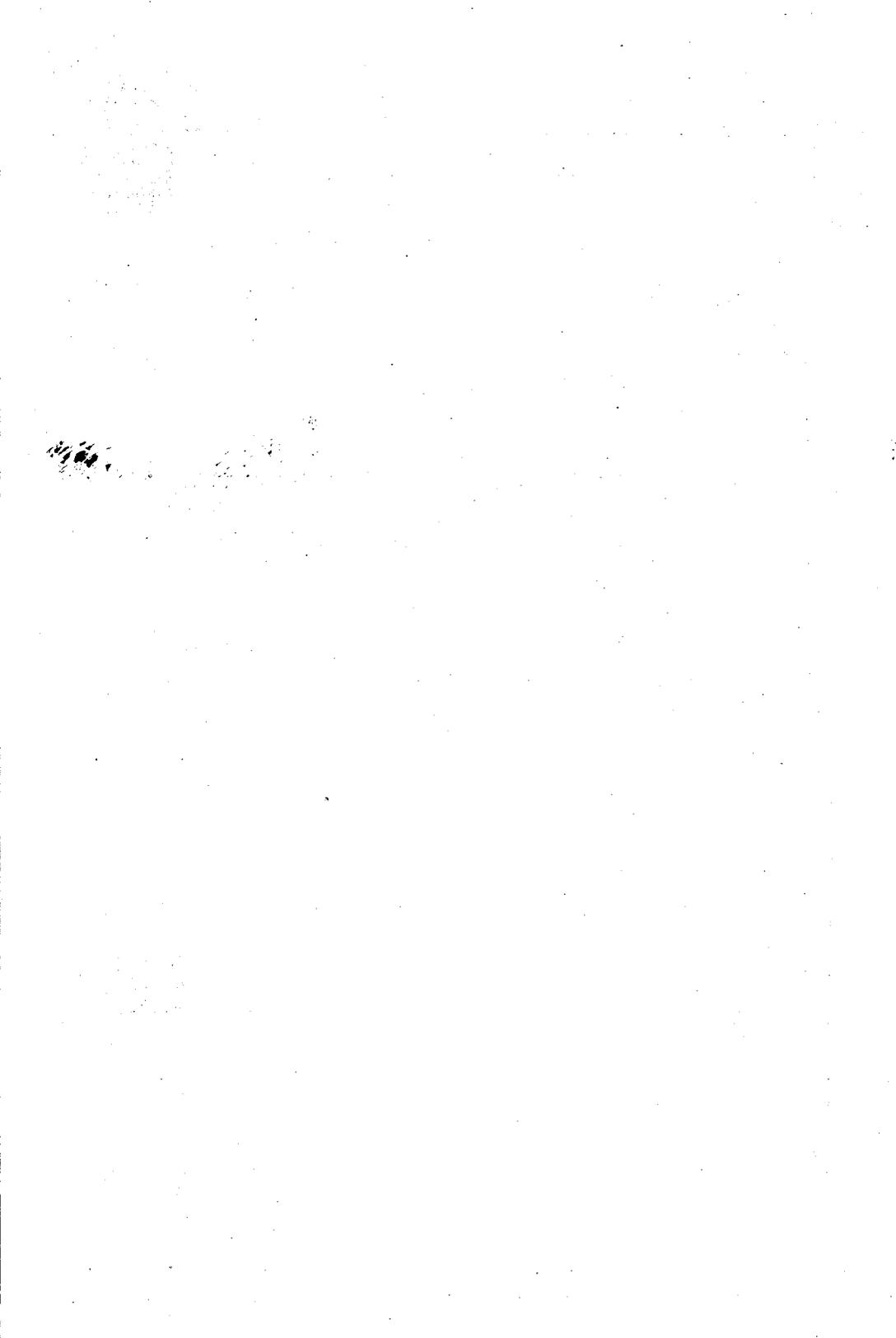
SUBJECT: [Subject]

[Text]

**“LA POLITICA FISCAL ANTE LA REALIDAD
ECONOMICA NACIONAL”**

Salvador Treber







N. 23211

CATALOGADO

I — Concepto y alcances de la política fiscal

Mediante un trabajo presentado ante la Conferencia organizada por el Programa Conjunto de Tributación OEA-BID-CEPAL en diciembre de 1962, Víctor L. Urquidí ensayó una redefinición de la política fiscal, vinculándola a los requerimientos del desarrollo económico en América Latina ⁽¹⁾

Es indudable que su concepto "global" tiende a reaccionar contra ideas que si bien están en retirada en la literatura técnica más reciente, no han perdido tanto terreno en la mentalidad y, menos aún, en la gestión efectiva de estadistas y funcionarios de esta parte del mundo.

Con alguna ligereza se podrá argüir que la coincidencia sobre tal definición constituye en todo caso, un problema eminentemente semántico.

No obstante, en circunstancias en que los pueblos de los países económicamente rezagados y fuertemente dependientes se ponen en marcha para remover tales limitaciones, será conveniente desnudar los aspectos esenciales que esconden las distintas posiciones.

Obviamente, su extensión y relevancia están vinculadas en primera instancia al sistema económico imperante y a que muy diversa lo

(1) "Reforma Tributaria para América Latina" — "Problemas de Política Fiscal".

será en un país capitalista con respecto a otro socialista. Esta primera disquisición sólo permite realizar un doble pero demasiado general agrupamiento.

En efecto, dentro de la concepción capitalista será indispensable distinguir la diversa situación y etapa que afronta la respectiva economía interna como así también su relación con el resto del mundo; de la misma manera que en lo referente a un país socialista será imprescindible detectar no sólo la etapa y medida en que se encuentran las relaciones de producción, sino muy especialmente, el grado en que aún se mantienen en manos privadas los medios afectados a ese proceso.

Una segunda apreciación que surgirá del diagnóstico y metas que con carácter general se propugnen, apuntará a descubrir los problemas estructurales y coyunturales que se procuran atacar.

Los primeros implican aspectos más rígidos, sólo removibles en el mediano o largo plazo, no reversibles luego de producido el proceso de cambio y que suelen condicionar el esquema productivo, sus relaciones intersectoriales o de sus factores como así también la distribución del ingreso, capital nacional y sus cuentas con el exterior. Los segundos, aspectos más flexibles sobrevinientes y modificables en el corto plazo que, una vez superados, permiten volver a las condiciones generales en que se encontraba anteriormente la actividad económica.

Si lo que se pretendiera es influir sobre estos últimos, los instrumentos que aporta la política fiscal deben adoptar determinadas características que difieren bastante de los aconsejables en el referido a los primeros. Por ello la aplicación sin la consiguiente adecuación de experiencias extranjeras puede traer consecuencias lamentables.

En tal sentido conviene recordar el consejo que desligó hace algunas décadas Hansen al prologar la edición castellana de su "Política fiscal y ciclo económico", expresando que los países latinoamericanos no deben esperar que las soluciones vengan de especialistas formados en países que como Estados Unidos, afrontan problemas totalmente distintos.

Los autores norteamericanos han avanzado poco en el concepto de política fiscal más allá de lo expresado por Lindholm ⁽²⁾ al considerar

(2) "Introducción a la Política Fiscal".

que "estudia la determinación del plan, el tiempo y el procedimiento a seguir en la realización de los gastos públicos y en la obtención de los ingresos públicos".

Este concepto, complementado con la determinación de objetivos o metas que se concretan en el logro de "niveles deseables" de consumo, inversión, precios, empleo y, en menor medida, de redistribución del ingreso o su utilización como instrumento coadyuvante al mantenimiento de la estabilidad monetaria; coinciden en su ordenamiento prioritario con los requerimientos de un elemento condicionante que no aparece sino implícitamente en la definición: la economía y política económica de dicho país.

Se advierte así, como un imperativo de ella, la indisimulada preocupación por vincularla a resolver temporarias contradicciones en el consumo interno e incursionar activamente en la demanda de factores como un instrumento antirecesivo tendiente a evitar el incremento coyuntural de la desocupación. La influencia keynesiana se refleja de esta forma en el pensamiento de autores que incluso se declaran ajenos y aún contrarios a tal concepción.

En cuanto a la posibilidad de influir sobre los niveles de inversión, parten de la base que existe en el mercado una considerable capacidad de ahorro del sector privado y su mayor cuidado está referido a no desalentar sus decisiones, procurando sólo orientarlo mediante incentivos a ramas o actividades que se consideran de circunstancial interés.

La Comisión Carter circunscribe sus objetivos a "mantener la ocupación plena y los procesos estables" y Shoup, siguiendo los lineamientos de la escuela sueca, la conciben como una mera actividad de caja, comprensible dentro de la política monetaria.

Interesa señalar que cuando Lindholm menciona el "plan, el tiempo y el procedimiento" incluye aspectos sustanciales y formales; tanto relativos al diagnóstico y programación sectorial como a los meramente técnicos de implementación que implican estrategia y tácticas, pero omite ostensiblemente precisar la dimensión y funciones que se deben adjudicar al Estado.

Por ello, pese a la extensión de la definición, el aporte de Urquidí que comprende a la política fiscal como "el conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, al endeudamiento interno y externo del estado, y a las operaciones y la situación de las entidades y los organismos autónomos o para estatales, por me-

dio de las cuales se determinan el monto y la distribución de la inversión y el consumo público como componente del gasto nacional, y se influye, directa o indirectamente, en el monto y la composición de la inversión y el consumo privado"; adquiere singular importancia para la comprensión de las necesidades relativas a países como Argentina.

Contrariamente al punto de vista americano que formula sus principales objetivos con vista a aspectos de orden coyuntural, se procura en éste caso llamar la atención sobre la necesidad de abarcar ambos enfoques pero fundamentalmente se enfatiza en los de orden estructural pues se pretende asistir por vía del sector público las carencias cuantitativas y cualitativas de inversión que caracterizan a las economías latinoamericanas, promoviendo sectores estratégicos para así conmovier su situación actual de atraso.

Diez años después del trabajo presentado por Urquidí, un documento de la Secretaría de la O.E.A. elevado a la III Conferencia Interamericana sobre Tributación sostiene que "la política fiscal constituye un tipo de política económica, concebida ésta como el ejercicio del poder del Estado para optar entre objetivos económicos alternativos y, una vez definidos los objetivos, elegir los medios más aptos para alcanzarlos".

Es fácil advertir que en base al mismo se amplía en forma muy considerable el campo que tradicionalmente se le ha venido asignando, con lo que se extiende su radio de acción a todo el sector público, en directa e interdependiente vinculación con la economía general. En consecuencia, se podría sintetizar el concepto incluyendo en él a todas las acciones de la economía pública dentro del marco mayor de aquella, y tendientes a cumplir los fines programados.

Admitida tal acepción, nos quedaría aún por establecer la proporción y medida que debe adquirir el área de gestión estatal.

A ese efecto será conveniente recordar que constituyendo un aspecto parcial de la política económica, debe atender a los fines que se ha propuesto ésta, los que al procurar remover aspectos estructurales definen un ámbito mucho más amplio.

Es justamente con respecto a dicho punto que se suscitan las principales divergencias pues los muy frecuentes programas de estabilización monetaria que se han venido implementando en una serie de países —entre ellos el nuestro— plantean indirectamente a veces y

frontalmente otras, la contención o reducción del sector público, sacrificando lo estructural en beneficio de lo coyuntural. La impugnación ataca a toda la gestión del Estado.

Los argumentos casi se han convertido en "slogans" o "muletillas": la supuesta naturaleza intrínseca lo transforma fatalmente en un "mal administrador"; su acción hace cundir el desaliento en la inversión del sector privado; su responsabilidad como generador de inflación; la baja productividad y métodos de financiamiento "no genuinos"; el constituirse en destructor de riqueza creada por el sector privado e invasor voraz e implacable a través del crecimiento en el gasto y presión fiscal, etc. Frecuentemente se unen tales argumentos a otros que incursionan en el campo de la libertad, la iniciativa privada y el propio fuero íntimo de los individuos.

A fuerza de repetirse tales conceptos, muchos de ellos han penetrado profundamente en amplias capas de la población que han amasado una idea predeterminada del funcionario público de tal forma que el término "burócrata" sintetiza el desprecio por una gestión que, correctamente desempeñada, involucra la más significativa dentro del contexto social pues implica la prestación de los servicios públicos en contraposición con la hedónica búsqueda del beneficio individual que caracteriza a la actividad privada.

Con ello no se pretende una defensa irrestricta de los mismos pero, como contraposición al planteo que superficialmente enfrenta a la opinión pública con una realidad distorsionada, interesa advertir, por su alcance y trascendencia, los aspectos de fondo que subyacen en la peyorativa caricaturización de la gestión del sector público y sus agentes.

II — Los requerimientos de las economías rezagadas

Los estudios económicos y sociales más recientes han permitido superar el esquemático agrupamiento de "países desarrollados" y "países subdesarrollados" que habían inundado la literatura especializada en los últimos veinte años.

Para ello, se ha optado por la incorporación de nuevas pautas que conllevan no sólo la generación global de un mayor capital e ingreso nacionales, sino la disposición generalizada y más igualitaria de dichos medios en función de patrones propios de vida que cada comu-

nidad se fije a sí mismo sobre la base de una redefinición de sus objetivos de corto y largo plazo.

Este enfoque permite detectar una serie de deformaciones en la estructura de la sociedad con hondas raíces en el rol que dentro del esquema económico mundial les tocó jugar a los diversos países.

De allí la concepción de "dependencia" que explica con mayor verosimilitud porqué nuestra América Latina tiene una localización costera de riqueza y población contrastando con un gran "vacío" en su interior continental; la distribución absurdamente desigual de sus tierras laborales; una altísima concentración del capital y el ingreso; una infraestructura económica y social deformada e insuficiente y una casi congénita debilidad en el sector externo.

Ante tal situación que sólo puede ser removida por medio de cambios muy profundos que ataquen sus causas mediatas e inmediatas, cabe preguntarse cuáles pueden ser los instrumentos idóneos para lograrlo.

Es evidente que la revalorización del capital humano, modificando las altas tasas de deserción escolar, de mortalidad infantil, de desnutrición en extensas zonas del interior como así también el tránsito hacia estadios superiores de formación manual e intelectual que permitan acceder masivamente a los más elevados niveles culturales, requieren la disposición de ingentes recursos orientados con ese destino.

Por otra parte, la actividad económica general exige la disposición de una infraestructura adecuada, el acceso a procesos tecnológicos que comprometen un esfuerzo de investigación autónomo, al propio tiempo que inversiones en sectores estratégicos prioritarios.

La disposición de tales elementos y de recursos afectados a ellos están en relación inversa con el grado de atraso de los respectivos países y en los más rezagados la actividad privada, ya sea por falta de incentivos o por condicionarse a intereses divergentes de tales objetivos, vinculados muy estrechamente a los de empresas transnacionales, no se orienta a resolver tales puntos de estrangulamiento.

Musgrave⁽³⁾ señalada con gran agudeza que "en la primera etapa del desarrollo económico es cuando existe una mayor necesidad de acción fiscal para iniciar el desarrollo, aunque los medios de la polí-

(3) "Sistemas Fiscales" — pág. 203

tica fiscal sean justamente mucho más limitados que en las economías desarrolladas. Esta situación no es más que un aspecto adicional del círculo vicioso de pobreza y estancamiento que caracteriza a las economías de subsistencia".

Si se analiza la evolución cuantitativa del gasto público total operada en los países de más acelerado crecimiento durante el último decenio y se lo compara con idénticos registros de la década anterior, se observa con claridad que la relación de los mismos con respecto al Producto Bruto Nacional ha crecido considerablemente, superando holgadamente en forma casi generalizada al tercio de éste.

En los países clasificados como de "economías en transición" dicho guarismo es marcadamente inferior; frecuentemente oscila entre el veinte y treinta por ciento, mientras que en los más rezagados la gestión del Estado se mantiene en promedios aproximados al quince por ciento.

Si bien en Estados Unidos el crecimiento de dicho índice está vinculado estrechamente al incremento de los gastos militares; en los países de Europa Central, ello se debe sustancialmente a la demanda adicional de servicios que ha provocado la actividad general y, en especial la privada; asumiendo proporciones muy considerables los gastos en transferencias afectados a finalidades de orden social.

En algunos casos como el de Alemania Federal, reiteradamente utilizada como ejemplo de una economía donde las leyes del mercado tienen mayor vigencia, la relación de los gastos públicos consolidados con respecto al PNB ascendió en el período 1961/70 al 42,6 %, contra sólo un 35,8 % de 1951/60.

Dentro de este marco tendencial conviene insertar la prédica tan insistentemente realizada en nuestro país sobre el excesivo "estatismo" y la "voracidad" fiscal.

Con respecto a la relación precitada, en Argentina durante el período 1946/55 se produjeron los registros más elevados, que llegaron para el gasto consolidado de todo el sector público —incluyendo el pago de pensiones y jubilaciones y la actividad de las empresas estatales— a un promedio del 32,7 %; con un máximo para el año 1954 del 34,6 %, dentro del cual los gastos en transferencias absorbieron el 10,9 %.

Dichos indicadores posteriormente disminuyeron considerablemente su significación y en el período 1962/66 —no se poseen datos posteriores a este último año— se reduce al 26,8 %.

Con ello queda en evidencia que para Argentina, la orientación ha sido inversa de la advertida en la mayoría de los países y, en especial, en los que han registrado un ritmo más acelerado de crecimiento.

En los restantes países latinoamericanos ha aumentado la participación del gasto público aunque, pese a ello, no superan los niveles operados en el nuestro.

Hasta este momento lo más frecuente es encontrar planteos tendientes a adjudicar a la dimensión cuantitativa del gasto público y, en general de la actividad estatal, la principal responsabilidad en las dificultades que enfrenta nuestra economía.

Parece bastante contradictorio, por lo menos en su formulación meramente cuantitativa, que operándose en forma generalizada a nivel mundial un crecimiento de ella y siendo en el caso argentino inversa la tendencia, se pueda sostener diferencialmente para el nuestro tal concepto.

Tampoco resulta demasiado fácil justificar, salvo fundándolo en una absoluta falta de riqueza, o incapacidad administrativa para captarla mediante el mecanismo fiscal, que los países se escalonen descendentemente de acuerdo a su grado de atraso en la medida que el sector público reduce su peso relativo.

Ante tal evidencia no sería temerario plantear el clásico mecanismo "causa-efecto" en términos invertidos: ¿no será que la presencia deprimida de la actividad estatal es uno de los factores que retrasan el proceso, y no a la inversa; como lo pretenden quienes combaten su gestión, reivindicando para la actividad privada la casi exclusividad de una dinámica creadora?

III — Formulación de la política fiscal

Si se admite como un hecho real y objetivo la importancia creciente de la económica pública la que, por otra parte, al margen de todo juicio de valor sobre esa tendencia, se verifica empíricamente en todos los países a través del tiempo; deberá coincidirse en la necesidad de dotarla del mayor grado de eficiencia posible.

En primer lugar deberá tenerse en cuenta su particularidad más trascendente: la posible presencia de una decisión armónica y unitaria referida a una proporción sustancial del gasto total de la economía, con sus implicancias directas como factor de absorción y expansión de una importante proporción de la capacidad de pago dentro del circuito monetario.

No menos importante será, justamente por esa magnitud, extensión y variedad que caracteriza su gestión, procurar resolver los complejos problemas de implementación que provoca una administración de tal volumen.

Obviamente habrá de preceder a todos estos aspectos una definición política vinculada al rol asignado al Estado en el proceso pero, bueno es aclararlo, aún previamente a ella, deberá efectuarse concreciones de orden filosófico-político que informarán en última instancia, la concepción de la organización socio-económico con sus objetivos, metas e instrumentos para lograrlos.

Tal circunstancia no implica siempre una definición explícita pues ella puede surgir como un presupuesto tácito del esquema vigente.

El modelo "liberal" que caracterizó nuestra economía en el período 1860/1930, dentro del marco mundial del libre cambio y división internacional del trabajo, impuso una gestión limitativa y estrecha del sector público.

Los principios del equilibrio presupuestario, mínimo gasto, resistencia al endeudamiento y afectación de los recursos llamados "extraordinarios" (entendiendo como tales a los de capital) a erogaciones de igual carácter; pretendían no interferir en la actividad económica general donde sólo se reconocía como productiva a la privada y en contraposición, como destructiva de riqueza a la del Estado. De esta forma se definen límites muy estrechos a la política fiscal argentina.

Las dificultades y distorsiones operados en las condiciones del esquema económico mundial no sólo hicieron evolucionar tales aspectos en el orden internacional sino que sus efectos se tradujeron nítidamente en el campo del sector público nacional a través de la incorporación de nuevas funciones que tienen expresión exteriorizantes en la reforma tributaria de 1932; la creación de la Dirección Nacional de Vialidad; las Juntas Reguladoras de Granos, Carnes y Yerba Mate y el propio Banco Central.

Este avance en la intervención del Estado, no obstante, se hace con la intención denunciada por su propio gestor directo, el Ministro de Hacienda de la época, doctor Federico H. Pinedo; de una aplicación transitoria hasta que se retorne a lo que denomina la "normalidad" anterior.

Con posterioridad, tanto las necesidades como carencias de una economía interna de emergencia que impuso la Segunda Guerra Mundial y las nuevas orientaciones que reconocieron al sector público una participación activa e indelegable; aunque con diversos objetivos según los requerimientos de las respectivas realidades nacionales; produjeron una expansión muy considerable del mismo.

Admitida como una realidad incontrastable el incremento de las funciones del Estado y la expansión del sector gubernamental, las diferencias doctrinarias sustanciales se vinculan a la naturaleza y dimensión de la actividad del mismo como productor de bienes y servicios a través de formas empresariales.

Este debate no es ajeno a la historia económica argentina pues caracterizó a uno de los grandes temas de la vida pública nacional en las postrimerías del siglo pasado hasta culminar con la venta de dos mil quinientos kilómetros de vías férreas del Estado al capital inglés; que abrió luego el camino a fuertes inversiones de este origen en dicho sector, imponiendo una nueva diagramación convergente de sus ramales y a la aplicación de tarifas diferenciales.

Urquidí sugiere incorporar a la concepción de política fiscal "su impacto bruto sobre los ingresos y gastos de la empresa, es decir, su impacto bruto sobre la corriente de ingresos y gastos nacionales, pues aun cuando una empresa puede gozar de considerable autonomía, su política está sujeta en último análisis a las determinaciones que tome su propietario, o sea el estado".

Debe advertirse que esa identidad en el titular que permite la formulación de decisiones coordinadas no implican que necesariamente éstas se tomen de tal forma. Es bastante frecuente que las empresas, organismos descentralizados y distintas jurisdicciones adopten políticas divergentes o, por lo menos, ajenas a una real coordinación de objetivos.

Los ejemplos sobre tal circunstancia son innumerables. A guisa de ejemplo exhibamos uno: la política sectorial en materia de generación de energía eléctrica tiende a incrementar la proporción de su

prestación a través de centrales públicas, como una forma de disminuir por vía de economías de escala, su costo medio.

Argentina, con una proporción altísima de autogeneración —aproximadamente el 24,0 % del total— ofrece en este orden una grave y antieconómica distorsión que se procura modificar pero, contradictoriamente, por vía de incentivos fiscales (sustancialmente el régimen del artículo 81 de la ley 11.682 y sus modificaciones sucesivas) se ha venido promoviendo la compra de grupos electrógenos.

He aquí como dos mecanismos que debieran coordinarse se contraponen.

Debe insistirse por ello que, si bien “potencialmente” es posible que el Estado armonizara convergentemente su accionar a través de una consolidación total y planificada del sector público, frecuentemente ello no se verifica en los hechos. De esta forma se desperdicia la posibilidad de optimizar o por lo menos, mejorar sensiblemente su gestión.

Para concretar una acción coherente que vincule estrechamente medios y fines, con real aprovechamiento de las posibilidades, deberá apelarse a una programación integral del sector público y asegurar al propio tiempo su eficaz funcionamiento.

No se trata pues de elegir entre alternativas opuestas sino de sumar recursos y esfuerzos en la actividad estatal, cualquiera sea la dimensión en que se la conciba.

Plantado el problema en tales términos y siendo la política fiscal un aspecto parcial de la política económica, será imprescindible exigir la formulación explícita de ella para poder realizar dicha programación.

En nuestro país en los últimos veinte años se han elaborado varios Planes de Mediano Plazo pero su existencia no ha sido gravitante ya que, por distintas causas, los diversos gobiernos no los han tomado en cuenta para delinear su acción ni han procurado implementar un proceso racional de control de gestión.

Por tal causa, pese a dichos antecedentes, será imprescindible insistir sobre la necesidad de disponer un Programa global de la economía argentina que explicité metas y medios; dentro de cuyo marco la política fiscal adquirirá sus más plenas posibilidades de coadyuvar positivamente en su concreción.

En este contexto es que adquiere su real valor la política presupuestaria y las técnicas utilizables para la elaboración de sus instrumentos objetivos; ya que dispuesta en tal sentido la gestión de todo el sector público consolidado, se convierte en pieza maestra para la ejecución de su cuota parte del programa global.

IV — La gestión presupuestaria

Conviene recordar que contra la acepciones limitativas del Presupuesto que lo concebían como un documento jurídico y contable o, en todo caso como un programa intrínseco de acción de gobierno; moderadamente se lo reconoce como expresión parcial de un plan más amplio tanto en dimensión como en su limitación temporal, con respecto al de la economía general y a los programas plurianuales que componen las metas de mediano y largo plazo.

Su carácter de mero mecanismo de administración ha sido rebasado por las nuevas funciones que recrean su implementación como instrumento de política económica y de programación en cumplimiento de las mismas.

En nuestro país la utilización integral de la gestión presupuestaria con ese triple propósito ha venido siendo postergada hasta la fecha en forma lamentable y pese a que la prolongada ausencia de un plan de Mediano plazo podría explicarlo; el lento progreso en la incorporación de técnicas bastantes generalizadas en su elaboración, denotan la culposa esterilización de este vital instrumento.

Es obvio que si bien sería difícil fijar en tales condiciones niveles globales de actividad, la formulación de programas sectoriales y de las distintas unidades administrativas, su evaluación y control en la gestión e incluso la incorporación de técnicas relativas a la evaluación de proyectos alternativos, se han demorado considerablemente.

Hasta la fecha podemos asegurar que nuestros presupuestos en las tres jurisdicciones han servido casi exclusivamente para proporcionar las bases legales en la realización de las respectivas erogaciones además de dotar de los elementos para la elaboración de la contabilidad fiscal; aun cuando en lo referente al contralor y rendición de cuentas, dicha función se realiza con inusitada mora, al punto tal que desde hace siete años no se disponen de ellas, con lo que, aún en este terreno es muy poco eficaz la gestión cumplida.

Si se tiene en cuenta que el origen histórico del Presupuesto fue asegurar un régimen de eficaz contralor en el manejo de la cosa pública, además de fijar tope al gasto gubernamental, podemos concluir que el fracaso incluye estas funciones elementales y primarias.

Una de las características más corrientes en la formulación de presupuestos de las tres jurisdicciones, es además, el de someterlos a sucesivas rectificaciones que desnaturalizan totalmente su concepción inicial; con lo que, si bien se procura cubrir los recaudos de las respectivas leyes de contabilidad, consecuentemente se le hace perder las más modestas pretensiones sobre su eventual carácter de instrumento de programación y política económica.

Los diversos autores coinciden unánimemente en que se deben coordinar los sectores públicos y privados, delimitar la participación de aquél en la economía general y en el proceso ahorro-inversión, además de definir el volumen y sentido de las transferencias; por lo que ésta frecuente y viciosa modificación en el escaso período de algunos meses, es incompatible con tales propósitos.

Al no cumplirse dichas funciones carece de sentido la evaluación comparativa de los programas con su ejecución, ni la determinación del costo de los mismos; perdiéndose todo control sobre la gestión del gobierno en la economía general.

En el ejercicio fiscal 1965, último del que se poseen datos completos, los créditos netos originales acordados por la ley de Presupuesto ascendían a m\$ 358,4 miles de millones y su ejecución real se elevó a m\$ 416,4 miles de millones; con lo que se da una idea bastante clara de la notable diferencia que se advierte entre los supuestos programas presupuestarios originales y su posterior concreción. Para el ejercicio fiscal 1966, en que como se sabe, no se promulgó la ley de Presupuesto para toda la administración sino sólo de la Tesorería General; si tomamos como referencia el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo que no se llegara a aprobar cuando se disolvió el Congreso; el mismo ascendía a m\$ 513,0 miles de millones y su ejecución a m\$ 597,8 miles de millones, lo que evidencia también en este caso la marcada tendencia a superar holgadamente los cálculos originales en la respectiva ejecución.

Desde ese año en adelante no podemos realizar evaluaciones concretas pues no se han publicado las rendiciones de cuentas pero, a juzgar por los parámetros tenidos en consideración para su confección, debe intuirse que los desajustes son aún mayores.

Bastará recordar los mensajes que acompañan a los Presupuestos de la administración pública nacional en los ejercicios fiscales 1971, 1972 y 1973; los que informan que fueron originalmente elaborados en base a una estimación del deterioro en el poder adquisitivo de la moneda medida a través del índice del incremento de costo de vida para la Capital Federal del 10, 25 y 35 %, respectivamente; registrándose efectivamente en los dos primeros años tasas medias del 34,6 y 58,5 %, mientras que en los primeros cinco meses de 1973 la misma se elevó al 32,1 %.

A ello habría que añadir los datos proporcionados recientemente por el actual Ministro de Economía al suscribirse el "Acta de Compromiso del Estado" en que se aprécia que los mayores gastos en el orden nacional superarían al presupuesto original en más de un tercio.

Menos información aún se tiene sobre la gestión de las empresas del estado que, seguramente, afrontarán semejantes desnaturalizaciones de sus respectivos presupuestos.

De todo ello surge no sólo la imperiosa urgencia de contar con una definición de objetivos en materia económica, de elaborar un Plan general e insertar la actividad del estado dentro de ella; sino de dotar a la gestión presupuestaria de un contenido e implementación que actualmente carece.

No se trata en este caso de concebirla como un mero instrumento técnico y menos aún como la suma de dos capítulos —ingresos y gastos— ya que como un todo único e indivisible asume una individualidad propia y autónoma de ellos que no se puede circunscribir al sector público nacional sino que debe abarcar a las jurisdicciones provinciales y municipales.

V — Los instrumentos de la política fiscal

En cuanto a los mecanismos a disposición de la política fiscal para cumplir con sus objetivos, ellos pueden clasificarse en directos e indirectos.

Conviene recordar que aquellos pueden estar orientados a promover una tasa determinada de incrementos en el producto actuando sobre las variables inversión y consumo, como también sobre el

rendimiento o utilización del capital; a procurar una más equitativa redistribución de la riqueza; a contribuir al logro de la estabilidad; intervenir en la modificación de la estructura o niveles de precios y obtener tasas más deseables de ocupación.

Es evidente que pueden implementarse en el sentido de ratificar las tendencias del mercado o conjugarse a otros instrumentos de política económica para modificarlas.

Es obvio que las posibilidades de actuar en forma correctiva están referidas en primera instancia a la dimensión relativa del sector público y en segundo lugar a su orientación cualitativa. Un aspecto no menos importante, aunque olvidado frecuentemente, es el grado de eficiencia con que se realiza la gestión.

Los medios directos están vinculados por regla general a la política del gasto pues a través de ella se interviene por propia y exclusiva decisión del estado sobre el mercado; en cambio los indirectos tienen su más fiel expresión en la política tributaria que procura modificar las decisiones de los particulares que, pese a ello, pueden no reaccionar de acuerdo a las previsiones deseables.

La ausencia de un programa explícito y global al que pueda referirse la gestión realizada a través del sector gubernamental, hace que el análisis de las tendencias advertidas en la ejecución del gasto de la administración nacional pierda su contenido más esencial y sólo se puedan hacer limitadas consideraciones con respecto a su presunta orientación y los efectos provocados por ellos.

Los datos disponibles más recientes, del año 1966, ponen de manifiesto la siguiente distribución porcentual de los gastos en su clasificación económico-funcional:

Tipos de Gastos	Total Gral.	Servicios Generales				Servicios Sociales				Serv. Deuda	
		Total	Admin.	Defensa	Segur.	Total	Cul. y Educ.	Sanidad	B. Soc.	Econ.	Públ.
Corrientes	78,8	24,5	6,0	14,6	3,9	25,1	14,2	4,3	6,6	25,2	4,1
De Capital	21,2	5,3	3,7	1,5	0,1	2,4	0,9	1,0	0,4	10,6	2,8
Totales	100,0	29,8	9,7	16,1	4,0	27,5	15,1	5,3	7,0	35,8	6,9

En base a tales datos se suelen extraer conclusiones que creemos son de muy relativo y dudoso valor. Es frecuente se insista sobre la importancia de los servicios sociales y económicos como una demostración de la presunta tendencia redistributiva del gasto.

No obstante, si se profundiza el análisis, será bastante más difícil admitir como ajustado a los hechos dicho concepto.

En efecto, si se desagregan por ejemplo los gastos afectados a educación, se advierte que ellos corresponden a los siguientes destinos:

	% s/Total
Educación elemental	4,99
Educación media y técnica	1,64
Educación superior y universitaria	4,11
Cultura	0,26
Gastos inclasificables	4,18
	<hr/> 15,18 <hr/>

Se advierte que las erogaciones precitadas, especialmente las referidas a educación elemental e intermedia, están complementadas por las de jurisdicción provincial y en ciertos casos aún municipal; pero para nuestro razonamiento no modifica el esquema. Al coordinar tales gastos y compatibilizarlos con los datos sobre deserción escolar en cada uno de los ciclos como también con la composición social de quienes abandonan los mismos, permitirán concluir que los presuntos efectos redistributivos se atenúan considerablemente o quizá hasta se anulan. Bastará recordar que de cada cien niños que comienzan el ciclo primario sólo lo terminan cuarenta y cinco. ¿A qué sectores sociales pertenecen los que desertan?

En base a la mayor o menor profundidad del análisis se podrá en cada caso realizar juicios de valor con respecto a determinadas metas pero lo que no se logrará es verificarlas con las que si bien pueden estar implícitas, no pueden dimensionarse.

En el ejemplo precedente podría darse el caso que el verdadero objetivo en la prestación del servicio fuere no promover ningún efecto redistributivo, hacerlo en muy escasa proporción y hasta procurar una distribución inversa y regresiva. Por falta de explicitación de tales metas u objetivos, sólo se podrá llegar en el análisis a detectar el efecto alcanzado pero sin poder vincularlo a los que dentro de una programación general se hayan pretendido.

De la misma forma, ¿qué sentido tiene detectar que el transporte ferroviario en dicho año absorbe el 14,0 %, la infraestructura vial el 4,8 % y otros medios de transporte el 3,0 % del gasto total si no contamos con un programa del sector? ¿Es ésta la proporción desea-

ble y será conveniente desde el punto de vista general que el rubro transporte absorba más de un quinto del gasto total?.

Se advierte así las limitaciones que revisten los instrumentos de política fiscal cuando carecen de un programa económico que además de informarlos le permitan insertarse dentro de él.

Con respecto a la política de ingresos públicos se puede extender sin mayor dificultad el mismo concepto. La elección del instrumento tributario, los diversos tipos de precios, el crédito y aún la emisión monetaria, deben también estar referidas a dichos contextos.

Podrán como en el caso precedente fijarse pautas generales previas o medirse presuntos efectos, especialmente algunos tendientes a procurar los de orden redistributivos y promocionales de la actividad económica pero para su justa evaluación requieren las mismas precisiones que se mencionan para el análisis del gasto.

La selección prioritaria de tributos de escasa, difícil o lenta traslación habrá de significar en primer instancia una orientación supuestamente redistributiva pero ella puede ser fácilmente anulada a través de su propio régimen legal, del gasto, de las fuentes de financiación elegidas para la cobertura de los déficits o de otros instrumentos de la política económica como pueden ser las medidas adoptadas en materia monetaria, cambiaria o salarial.

Por tratarse de medios indirectos de implementación de la política fiscal se hace más evidente aún la necesidad de coordinarlos convergentemente para inducir a los particulares en la toma de decisiones.

La experiencia argentina pone de manifiesto una marcada permanencia conceptual en su régimen tributario a pesar de que ha venido incorporando nuevos instrumentos, aunque ello se ha producido como consecuencia de los sucesivos requerimientos de la Tesorería y no de precisos objetivos de política económica.

Los continuos "parches" que anualmente se introducen no han cambiado su fisonomía y la frondosa legislación sobre incentivos que otorga reiteradas desgravaciones y liberalidades, son más consecuencia de presiones de sectores de intereses que fruto de una programación tendiente a lograr efectos macroeconómicos deseables.

A todo ello se ha unido una deteriorada administración tributaria que al permitir el ensanche creciente de la brecha evasora, contribuye a desnaturalizar aún más la posible relación "causa-efecto" que se pretenda lograr con los tributos.

Bastaría con recordar los datos proporcionados recientemente por el ministro del ramo: sobre 1.600.000 contribuyentes inscriptos en el Impuesto a los Réditos —de los cinco millones que se estiman deberían serlo— 300.000 tienen domicilio desconocido, 370.000 no tributan hace años, 500.000 declaran ingresos inferiores a los niveles gravados y sólo 300.000 los superan pagando parcialmente sus obligaciones.

Es evidente que en tales condiciones es absurdo hablar de una política tributaria coherente que procure insertar en el logro de metas fijadas o a fijar por la conducción económica.

VI — El marco del Plan Trienal 1974/77

En diciembre de 1973 se ha conocido el “Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional”.

El mismo fija metas y objetivos para la economía argentina tendientes a elevar el ritmo de crecimiento del P.B.I. a una tasa anual acumulativa del 7,5 %; al propio tiempo que se procurará aumentar la participación de los asalariados en la distribución hasta llegar a los niveles alcanzados en 1955.

Tales metas se conciben en función de una evolución muy importante en las exportaciones que deberán casi duplicarse y de la inversión pública que deberá incrementarse a una tasa anual del 21,0 % mientras que la privada lo haría a la muy moderada del 5,0 %.

El Capítulo VI del Primer Tomo está dedicado a analizar “El Papel del Estado” en el Plan.

Algunas formulaciones son realmente promisorias como el párrafo que expresa “La improvisación será desterrada del ámbito del sector público”.

El examen del capítulo permite, no obstante, extraer pocas conclusiones como no sea la decisión de incrementar la presión tributaria total, disminuir progresivamente el déficit y fijar la orientación sectorial de la inversión pública nacional.

En cuanto a los instrumentos relacionados con los propósitos específicos de la política en el sector se mencionan genéricamente los diversos aspectos de la reforma tributaria, la reorganización admi-

nistrativa, austeridad en el gasto y la Corporación de Empresas Nacionales.

Al igual que en la formulación de los restantes aspectos del Plan, se advierte la falta de precisiones como de programas y proyectos específicos en cada una de las áreas.

Incluso en aspectos tan concretos como la Reforma Tributaria, ¿a cuál se refiere el Plan? ¿Al proyecto elevado por el Poder Ejecutivo o al conjunto de leyes que aprobó el Congreso?.

Tal interrogante es válido pues el primero contenía un esquema de imposición que no contribuía al logro de uno de los objetivos propuestos ("Redistribuir equitativamente el ingreso") y las modificaciones introducidas por el Senado, en cambio, le acuerdan en mejor medida esas características.

Debe advertirse asimismo que dichas leyes no fueron acompañadas en la oportunidad del tratamiento legislativo por un estudio de traslación e incidencia que habrían avalado el cumplimiento de tales metas. Por ello se han aprobado alícuotas para el Impuesto al Valor Agregado que de aplicarse, tal como están previstas, desde el primero de enero de 1975; revertirán todo lo que tienen de redistribuidoras las reformas ya implementadas y volverán a cargar sobre los consumidores —mayoritariamente asalariados— el peso del régimen tributario.

Estos aspectos nos obligan a marcar que lo conocido del Plan Trienal no configuran más que "metas y objetivos" pero que resta la parte más laboriosa y sería por formular: los programas sectoriales desagregados y los proyectos específicos por área.

Hasta su disposición la política fiscal seguirá sin contar con una base firme de sustentación.

VII — Conclusiones

La dimensión adquirida por la actividad del estado tanto a través del sector gubernamental como de sus formas empresariales crean la posibilidad cierta de armonizar su gestión para influir positivamente sobre las variables económicas.

No obstante, la realidad nacional pone en evidencia que ella se desarrolla inarmónicamente, con lo que esterilizan en buena medida tales posibilidades.

Es bastante fácil detectar graves fallas de funcionamiento del sector público que le quitan eficiencia pero, si bien la corrección de tales falencias constituirían un progreso considerable, debe advertirse que ello no resolvería su inserción en la búsqueda de las metas y objetivos deseables. Hasta la fecha esa carencia ha dejado la huella de una acción vacilante, inorgánica y frecuentemente abierta a las presiones de intereses circunstanciales, siempre ajenos a los de orden general.

La reconstrucción argentina requiere en este momento implementar coordinadamente el siguiente proceso que deberá interpretarse como aspectos integrantes de un todo armónico cuya ejecución parcial frustraría seriamente los resultados finales:

- 1º) Elaboración detallada y desagregada de los programas sectoriales y regionales como así también una rigurosa selección y evaluación de proyectos alternativos que den verdadero contenido y garantías para su gestión a las metas y objetivos generales expuestos en el Plan Trienal.
- 2º) Clara definición dentro de dicho contexto, de dimensión y funciones a cumplir por el sector público consolidado en sus tres jurisdicciones.
- 3º) Implementación de una política presupuestaria que concrete la participación de dicho sector al propio tiempo que seleccione los instrumentos más idóneos y apropiados para su concreción.
- 4º) Promover una acelerada reorganización y perfeccionamiento de la administración fiscal, poniendo en vigencia técnicas de control de gestión que garanticen aceptables niveles de eficiencia.

Los dos primeros capítulos requieren impostergables definiciones políticas de fondo, pero en base a ellas y sólo con ellas se podrá pensar seriamente en dar real contenido a la política fiscal argentina.