

INFLACION Y SECTOR PUBLICO

Por Marcelo Ramón Lascano

I) INTRODUCCION

Dados por conocidos los diversos tipos de inflación y sus manifestaciones más ostensibles, parece oportuno circunscribir el tema y examinarlo en la órbita del denominado sector público. Ello es muy importante, porque existe una inclinación bastante generalizada a localizar el origen del flagelo en el ámbito estatal. Esto no siempre es exacto desde una perspectiva causal, aunque no puede negarse que el sector gobierno es, ha sido y puede seguir siendo un importante agente promotor de presiones inflacionistas.

Por razones metodológicas, dividiremos el análisis desde dos perspectivas diferentes. La primera encara el tema según los esquemas analíticos corrientes. La otra, a partir de una aproximación a la realidad fáctica, se orienta a encontrar relaciones causales que requieran mayor penetración, pues se relacionan con la organización del sistema fiscal. Por último se intentará encuadrar el análisis de la inflación inducida por la acción del sector público, examinando el tema desde las Cuentas Nacionales. Asimismo, a partir de algunas experiencias reales, se formularán ciertas proposiciones con el objeto de encarar adecuadas medidas para combatir la inflación en tanto pueda encontrar estímulos por el lado del sector gobierno.

II) EL SECTOR PUBLICO COMO FUENTE Y SUJETO PASIVO DE LA INFLACION

Tal como hemos anticipado y siempre con propósitos informativos, en este capítulo se ha de encarar el tratamiento del tema, según lineamientos generales que reconocen cierto grado de importancia. Como se apreciará más adelante, no se impugna esta manera de razonar, sino que se la presenta como una generalización convencional, si bien correcta, algo insuficiente a la luz de la dinámica que el flagelo lleva consigo allí donde se manifiesta.

1. Generalización teórica corriente

1.1. La inflación inducida por la presión tributaria.

Este diagnóstico sitúa el fenómeno por la vía de los costos. En efecto, así como los intereses y demás gastos financieros influyen en la composición de los costos totales cuando registran un movimiento alcista, y modifican la estructura de precios relativos de las unidades económicas y de los sectores, en particular de aquellos que son usuarios importantes de recursos externos a las empresas, los cambios en la presión tributaria también pueden manifestarse a través de mayores precios, dado que los impuestos en definitiva constituyen gastos corrientes para los operadores económicos. Por supuesto, los procesos de ajuste son diferentes según los casos. En efecto, industrias cuya demanda es relativamente inelástica, aún cuando haya competencia en el sector, pueden trasladar con relativa facilidad los mayores costos impositivos, máxime si los precios los establece el productor marginal, suscitando interesantes rentas económicas para quienes están fuera del margen. Por cierto, en sectores más competitivos, el proceso de traslación puede demorarse, pero la técnica generalizada de "mark-up" en la fijación de precios, favorece los intentos de elevarlos y esto también genera inflación adicional. Desde el sector asalariado, no puede escapar a la consideración de los analistas que el circuito de ajuste descrito se traduce en demandas de mayores sueldos que vuelven a impulsar el fenómeno, dando perfil a la espiral que define la trayectoria de la inflación. Mientras se suscita la posibilidad de ajustar los costos inducidos por la tributación creciente, y entretanto los salarios recuperan nominalmente su valor, es el ahorro monetario real el que puede experimentar retrocesos, cuya magnitud depende de una constelación de factores, entre los cuales no es ajeno el ritmo de crecimiento, que si es satisfactorio, permite absorber transitoriamente tanto aumentos de costos impositivos, cuanto de salarios, sobre todo si la productividad del trabajo aumenta razonablemente.

En un mundo donde nadie quiere perder posiciones, ni siquiera a través de la tributación denominada directa, que supone no traslación, el aumento de un impuesto tipo a la renta, puede suscitar inflación adicional, porque tanto empresarios como profesionales tienden, a pesar de la teoría, a trasladarlos vía mayores precios por sus actividades. Es la inflación de beneficios que señaló Joan Robinson.

1.2. La inflación inducida por la indexación

El sistema de actualización monetaria de los débitos y créditos, donde el Gobierno "lato sensu" es parte, también configura un marco de referencia para este tema. Antes de referirlo, conviene recordar que la economía, o mejor los procesos de cambio, tienen lugar según valores nominales, esto es a partir de unidades monetarias expresadas en valores corrientes, de modo que toda idea de corrección de esos valores a propósito de la inflación, debe reconocer su legitimidad a partir de la convención entre partes o por imperio de la ley. La convención entre partes puede resultar de un acto expreso en cuya virtud el deudor se obliga a ajustar su obligación a partir de cierto aumento en los precios, o bien puede ser resultado de pactar un precio dado que implícitamente contiene la variación esperada de los precios. En materia de intereses, es el economista americano Irving Fisher, el primero que lo advirtió como conducta de los acreedores para no diluir el poder adquisitivo de sus créditos. A partir de la experiencia brasileña de los años sesenta, el Estado, sobre todo en materia tributaria, procede a reajustar sus exigencias fiscales con la preocupación de conservar el poder adquisitivo a través de las tasas tributarias. No sólo corrige mínimos no imponibles, deducciones y franquicias diversas, sino que también reorganiza el sistema de alícuotas y la definición de mora a partir de las nuevas magnitudes que responden a la dinámica de la inflación, con el resultado que revela, las cuentas nacionales, en el sentido de una presión fiscal

ascendente en términos del nivel de la actividad económica. No obstante lo señalado, no es este capítulo de la gestión estatal el que más influye en los aumentos de precios, sino la política de ajustes sostenidos en las tarifas de los servicios públicos (energía, combustibles, transportes, comunicaciones), que utiliza la comunidad toda, sin que en rigor de verdad existan sustitutos próximos que recienten la demanda hacia ellos, pues en general se trata de explotaciones que operan en condiciones de monopolio (natural o no). En tal caso, la indexación actúa como estímulo y agita todos los precios de la economía, retroalimentando el fenómeno. No se trata aquí de impugnar el proceso de ajuste, sino de describirlo, significando que a veces el problema se suaviciza no actuando sólo sobre las tarifas, sino también mediante la racionalización de los costos en que los monopolios estatales incurren, a lo cual no debe ser ajeno un tratamiento crediticio diferenciado del que reciben los sectores privados o no estratégicos, pero entiéndase bien, no como privilegio, sino como instrumento precisamente anti-inflacionario, pues está demostrado que el tratamiento convencional impulsa la espiral en la dirección señalada.

1.3. *La inflación inducida por el costo del crédito público*

Este punto tiene que ver con el tratado en el párrafo anterior. Frente a insuficientes recursos financieros, el Estado recurre al mercado del dinero en competencia con los sectores privados. Si no existe racionamiento de créditos, lo cual supone también tasas de interés libres, esa paja por fondos escasos inducida generalmente por la propia dinámica de la inflación, empuja las tasas hacia arriba y estimula nuevamente altas de precios que pueden llegar a ser significativas. Como lo demuestra la experiencia argentina, los costos financieros pasan a liderar la estructura de costos industriales y absorben una proporción cada vez mayor de recursos presupuestarios a expensas de los programas de inversión, habida cuenta de su mayor flexibilidad frente al gasto corriente, según lo reconoce la doctrina sin discrepancias. Este solo hecho —demora de inversiones por razones financieras— a largo plazo reafirma la presencia de cuellos de botella que a su vez producen estrangulamientos de oferta inevitables. Estos por su parte, agudizan la inflación latente o declarada en la economía, debiendo puntualizarse aquí que esta nueva situación es independiente del tradicional enfoque de inflación inducida por la demanda, porque ciertamente es la oferta la que se retrasa, en este caso de servicios públicos que frustran cualquier intento de dotar de mayor elasticidad a los mercados de bienes y servicios. Entonces la inflación es la inevitable sanción de la escasez y no el resultado de una demanda excedente, en el sentido en que la juzga el análisis convencional con fuerte gravitación monetarista. Ello porque hasta cierto punto ha ignorado la influencia de los factores que operan por el lado de la oferta, como lo ha reconocido recientemente el director gerente del FMI, Sr. De Larosière. Entonces, el crédito público como instrumento genuino de financiación del gobierno, no sólo genera aumento de tasas de interés que por su parte generan nueva inflación, sino que por influencia de los mismos tienden a postergar otros proyectos que a propósito de las nuevas tasas ya no resultan rentables, comprometiendo el desarrollo económico futuro. Esto reclama, entonces, nuevos criterios de asignación de recursos y nuevos módulos de financiamiento estatal, donde la política monetaria y crediticia debe ser programada según criterios de crecimiento potencial y de modo que contemple las exigencias futuras de desarrollo económico y social, no siempre presentes cuando los proyectos se abandonan a las fuerzas del mercado.

1.4. *La inflación inducida por la mora del Tesoro*

El Estado es, en la economía moderna, un importante adquirente de bienes y servicios y actúa en concurrencia con el sector privado. Más allá de la competencia que

práctica por adquirir bienes escasos, el hecho de que incurra en mora con sus proveedores, precisamente por la insuficiencia de ingresos propios o por la onerosidad del crédito, lo lleva en muchas ocasiones a demorar sus pagos y esto no sólo acentúa la liquidez del sector privado, sino que también modifica los hábitos de los proveedores para conservar el poder adquisitivo de sus créditos. Cuando esta práctica se generaliza, los precios de venta de bienes y servicios al gobierno se sobreestiman, calculándose la tasa implícita de depreciación del dinero que mediará entre el compromiso de pago y la fecha efectiva de cobro.

Elo significa una verdadera resignación no querida de los recursos del gobierno, cuyo saldo invariablemente se asocia con una menor adquisición de bienes y servicios y en términos reales, con una elevación de los tributos o de las tarifas que el Estado administra, entrecortando monetariamente su gestión. Esto sucede paradójicamente, a expensas de la estabilidad monetaria que la política fiscal tiende o pretende preservar, a veces por adición a ingenuas prácticas como la descrita, para no acentuar déficits fiscales si ya existen, que se suponen causa única de la inflación. Como esta modalidad operativa —la mora— suele transmitirse a toda la economía, sobre todo si la política de tasas reales y positivas de interés es la que rige la política económica, el fenómeno se propaga, porque entonces la mora se convierte en un deporte nacional donde todo el mundo desea ganar intereses con el dinero del resto de la comunidad. El resultado no puede ser otro que la falta de concordia en la sociedad.

1.5. *La inflación inducida por la dinámica presupuestaria. El déficit.*

La asociación entre nivel de gasto público, déficit de presupuesto e inflación, constituye uno de los pivotes del análisis corriente. No puede afirmarse que no pueden existir interrelaciones entre la actitud fiscal y los desajustes monetarios, pero es menester no simplificar. En primer lugar, debería descartarse la idea de que es el nivel del gasto público el que actúa como causa eficiente de la inflación. Parece más realista asociar a ésta con el déficit y su forma de financiamiento. Si un nivel dado de gastos en relación al producto bruto interno es financiado preferentemente con impuestos y en subsidio con ahorro del público o de las empresas, parece difícil aceptar esas relaciones mecánicas. La experiencia de muchos países lo confirma, pues las erogaciones totales del estado equivalen al 30 o 40 % del producto bruto y sin embargo carecen de inflación o sus manifestaciones son mínimas. En cambio, una alta proporción de gastos gubernamentales acompañada de un financiamiento donde la emisión de dinero es destacable, digamos 5 o 6 % del P.B.I., la cuestión cambia, en principio, de tono, pues la creación de poder adquisitivo que la emisión supone, puede no encontrar una adecuada reacción en la oferta global, suscitando entonces alzas de precios. Ahora bien, esta respuesta general merece alguna observación. Si ese financiamiento a través de la Banca Central se produce en condiciones de desempleo, de capacidad ociosa en la industria y en presencia de recursos naturales disponibles, hasta cierto punto puede no resultar inflacionario dada la posibilidad de aumentar rápidamente las posibilidades productivas. Ciertamente, si la economía opera bajo condiciones de pleno empleo, se impone adoptar criterios rigurosos de financiamiento y toda emisión resultaría contraproducente. En este caso, a partir del teorema de Haavelmo, se impone no un equilibrio presupuestario sino directamente un superávit en obsequio de la estabilidad del sistema.

En todos los casos que se han examinado como subproductos de interpretaciones corrientes, influye una a veces obsesiva tentación de culpar a la política monetaria permisiva como vehículo para que la inflación resulte indolegable. Como siempre, los fenómenos sociales son de naturaleza compleja y las interpretaciones monetaristas resultan parciales. En obsequio de ello debe reconocerse que una política de dinero pasivo, puede si no originar el fenómeno, quizá perpetuarlo, que es lo mismo que

decir no abolirlo de la mecánica social. Sin embargo, tal como lo demuestra la evidencia empírica, los intentos dirigidos a combatir la inflación a través de una política de racionamiento han fracasado casi estruendosamente como proposición de largo plazo. La respuesta ha sido un aumento de la velocidad de rotación de los saldos dinerarios con simultáneas alzas en las tasas de interés, suscitando un doble efecto. En primer lugar, encarecer los costos vía gastos financieros; en segundo, alentar actividades especulativas de rápida ganancia en desmedro de la aunción de funciones productivas que constituyen el expediente definitivo para forjar una economía equilibrada sin inflación, todo ello sin obviar las derivaciones que se presentan en el panorama cambiario, entre las cuales el endeudamiento externo de los países de menor desarrollo relativo constituyen una muestra incontestable.

2. La inflación según la organización del sistema fiscal.

En este párrafo corresponde formular algunas consideraciones complementarias de las anteriores, pero que tienen como centro de análisis el sistema fiscal. Se trata de un enfoque general que tiene singular interés, pues ha suscitado modificaciones en la organización del sistema fiscal, precisamente para hacer frente a una situación que reconoce las dificultades propias de economías inflacionarias.

2.1. Los rezagos fiscales. Enfoque presupuestario. El origen del desequilibrio.

La noción de rezago fiscal tiene que ver con la dinámica propia de la secuencia recursos-gastos públicos. En condiciones normales, el gobierno estima sus recaudaciones a partir de un nivel dado de actividad económica y luego asigna los recursos con arreglo a un programa de gastos públicos determinado. La diferencia entre ambas variables determina déficit o superavit. Ahora bien, bajo condiciones inflacionarias la técnica es parecida, introduciendo la variable precios en las estimaciones. Sin embargo, aparece un fenómeno que si no se corrige puede magnificar los resultados sobre todo el déficit, tornándolo virtualmente inmanejable. Es el rezago fiscal. Este deriva del hecho de que el gobierno recauda con arreglo a los valores vigentes al momento en que se exteriorizan los hechos impositivos y gasta a los valores presentes. Esto de hecho crea una ventaja para el contribuyente y una desventaja para el Estado. El primero, extingue su obligación con una moneda que ha perdido valor, mientras que el segundo paga sus adquisiciones a los precios actuales. Esto de hecho reconduce al déficit, aún cuando preventivamente no estuviera previsto. Para corregir esta situación en todos los países con experiencia inflacionaria se han acordado drásticamente los plazos que median entre la verificación de los hechos impositivos y la oportunidad de pago. Ello depende en cada caso de las peculiaridades del sistema fiscal. Los impuestos tipo a las ventas se recaudan sobre base mensual, si era trimestral o anual, y el impuesto a la renta o al capital, cuya definición por regla general es anual, se recauda a base de anticipos, quedando un saldo relativamente pequeño a satisfacer en la fecha de vencimiento tradicional. De esta forma el gobierno se ha ingeniado para evitar hasta donde es posible que sus ingresos genuinos pierdan poder adquisitivo por imperio del tránsito del tiempo. Cuando esta actitud no se adopta, obviamente el déficit tiende a magnificarse, reforzando según la coyuntura, la inflación corriente. Por cierto, estas reformas no se introducen sin gemidos, pero son legítimas en la medida que están dirigidas a obtener un cuadro fiscal sanamente concebido y sobre todo cuando contemplan los períodos de cobranza de las operaciones gravadas, pues si no pueden debilitar la posición financiera de las firmas. Supóngase que las ventas se cobran a noventa días y, el fisco decide recaudar el impuesto pertinente a los cuarenta y cinco días. En este caso se suscitarán conflictos cuya gravedad será mayor en la medida en que los intereses sean caros y los créditos bancarios difíciles de conseguir.

2.2. *La flexibilidad activa de los impuestos a la renta.*

El impuesto a la renta está organizado sobre la base de la progresividad. Esto es, la detracción es creciente a medida que aumenta la renta monetaria de los contribuyentes. A veces se ha visto en esta propiedad una función estabilizadora del sistema económico. A mayor renta mayor tributo y en consecuencia menos renta disponible, de lo cual deriva menor consumo y desaceleración del crecimiento de la actividad económica. Esto es cierto en condiciones de estabilidad monetaria o de pequeña inflación. Más en condiciones de alta inflación, esta operatoria no reúne las ventajas mencionadas, antes bien, puede convertirse en un desestímulo a la producción, en un justificativo para la evasión, y aún en un mecanismo de expansión inflacionaria adicional. Si el sistema fiscal (mínimo, alícuotas, etc.), no contempla el fenómeno resulta que al subir las rentas sólo en términos nominales éstas pasan a ser gravadas más onerosamente, suscitando una razonable rebelión del contribuyente, porque el impuesto se vuelve confiscatorio. En ese caso y habida cuenta que los precios resisten la baja, el peso de la mayor tributación se transfiere hacia adelante: primero, mayores precios de todos los bienes, incrementos de honorarios por servicios profesionales y luego, demandas de aumentos salariales, etc., todo lo cual, tímidamente primero y con violencia más adelante, acentúa la carga que la inflación supone para la comunidad. Todo ello, como puede advertirse, por desajustes en la administración de un impuesto, cuyas propiedades estabilizadoras en los términos referidos, no están concebidas para economías con inflaciones arraigadas. De ahí que debe resistirse la tentación de emular instituciones cuya vigencia requiere otro contexto. En un ambiente inflacionario, la flexibilidad activa, además, fomenta la evasión y constituye un castigo como respuesta al éxito, disuadiendo a los contribuyentes de encarar actividades adicionales. La irrupción de la denominada economía de oferta en estos días tiene mucho que ver con los despropósitos fiscales. La curva de Laffer lo explica.

2.3. *El fenómeno de la mora de los contribuyentes.*

Un sistema fiscal que no contemple adecuadamente cómo tratar de disuadir o de reprimir enérgicamente la mora, corre el riesgo de experimentar grandes altibajos en su sistema de ingresos tributarios. Esto es particularmente así, cuando la política monetaria se manifiesta restrictiva, precisamente por móviles antiinflacionarios. Teniendo en cuenta que en situaciones como la mencionada, las tasas de interés suben no siempre convenientemente, dejar de pagar tributos temporal o definitivamente, se vuelve un expediente financiero alternativo y provechoso, sobre todo si rige un sistema de presentación espontánea ante el fisco. Frente a la iliquidez o al alto precio del crédito, es el fisco quien en definitiva experimenta el efecto y resulta sacudido en sus propios programas. Al margen de la legitimidad que siempre tiene el hecho de proteger a la empresa de tales contingencias, en obsequio del todo se impone la armonización monetario-fiscal, precisamente para evitar esas distorsiones cuyos efectos se proyectan más allá de lo previsto, en tanto culminan promoviendo la emisión compensatoria como última ratio de la política económica. Pero no porque el gasto público sea excesivo, sino porque el gobierno experimenta en carne propia los resultados de una política monetaria que por simplificar no consulta adecuadamente sus efectos. Al mismo tiempo, debe articularse un mecanismo en la esfera de la administración tributaria, en cuya virtud la tasa de interés por mora (resarcitoria) supere a la tasa de descuento bancaria, de manera de evitar que el incumplimiento de las obligaciones fiscales se convierta en un expediente alternativo de financiamiento, que por definición es del resorte bancario resolver, según lo dice la distribución de competencias que organiza la política económica. De no prevenirse legislativamente esta situación, se daría la paradoja de que la recaudación fuera más sensible a la oferta de dinero y

crédito que a la actividad económica, lo cual constituye un despropósito que la experiencia argentina, por ejemplo, ha constatado.

2.4. *Los mecanismos de ajuste por inflación en la esfera fiscal.*

Los mecanismos de ajuste por inflación en la estructura de los balances fiscales, pueden perturbar cualquier intento antiinflacionario si no están correctamente concebidos. Para confirmarlo basta recordar que la actualización de los bienes y la amortización resultante sobre los nuevos valores disminuye bastante significativamente la rentabilidad contable de las empresas y por vía de consecuencia, el impuesto a la renta devengado. Es cierto que el fenómeno opera en sentido contrario allí donde existe un impuesto al capital, porque los activos computables experimentan correlativas alzas. Pero está comprobado que la moderada alícuota que grava el capital no compensa lo que se deja de percibir por impuesto a la renta. Esto suele abrir una brecha en el sistema recaudatorio que se cubre alternativamente con incrementos en la imposición a los consumos, con apelaciones compensatorias al crédito público o con emisiones, si no se decide o no se puede disminuir el nivel de gasto gubernamental. En cualquier caso, una nueva amenaza inflacionaria puede acechar al sistema. Esto no supone impugnar los métodos de ajuste por inflación sino propiciar una selección escrupulosa para evitar efectos contraproducentes, entre los cuales cabe mencionar los resultados del denominado ajuste parcial, porque no contempla adecuadamente ni los intereses del fisco, ni los de los contribuyentes. Por supuesto, cada experiencia inflacionaria debe determinar los alcances del método escogido, debiéndose puntualizar que la elección debe integrarse en el contexto de instrumentos de política económica vigente, entre los cuales los monetarios y crediticios suelen jugar un rol fundamental. Por ejemplo, el método parcial de ajustes en los activos y pasivos financieros con la vigencia simultánea de elevadas tasas reales de interés (corregidas de inflación), discrimina contra las empresas financieramente menos autónomas y contra aquellas que encaran planes de expansión a base de crédito. De esta forma se afecta, paradójicamente a los sectores más prósperos y emprendedores, corriendo el riesgo de debilitarlos mediante exigencias fiscales que no afectan a quienes son indiferentes a la expansión empresarial.

Inclusivo, se puede dar la paradoja que por imperio de métodos parciales como el referido, ganancias reales, efectivas y realizadas, se conviertan en pérdidas impositivas; o también, que éstas últimas, se transformen en ganancias ficticias según el juego técnico escogido, lo cual constituye un despropósito en el espíritu del impuesto a la renta. Aún más, podría darse el caso de que la diferencia respecto de los tópicos esbozados, pueda conducir a premiar a grandes empresas nacionales o internacionales con solvencia económica y financiera más allá de lo que está en el ánimo del gobierno, fomentando una irritante imagen de privilegios que seguramente no estuvo en el ánimo del estado reconocer.

2.5. *El financiamiento externo del Tesoro como causa de inflación.*

Una de las alternativas de financiación frecuentemente escogidas por los gobiernos es la deuda externa. La insuficiencia de recursos endógenos al sistema como son los impuestos y el crédito público, induce a pedir préstamos en el exterior con el objeto de financiar "genéricamente" las erogaciones estatales. Si bien esto puede tener aparentemente ventajas, en tanto el expediente aumenta la capacidad de importaciones del país, este efecto es de corto plazo, porque si se abusa de él, como es la experiencia de América Latina, casi sin excepciones, el problema se traslada al tipo de cambio. En efecto, como con el correr del tiempo los servicios de la deuda externa

crecen más rápido que las ganancias de exportación, es alivio original, hasta donde técnicamente lo es, se vuelve un mecanismo convulsivo porque tiende a fomentar devaluaciones de la tasa de cambio que pueden llegar a desestabilizar todo el sistema económico. Uno de los efectos más generalizados lo constituye la política de stop-go que a largo plazo se convierte en stagflation o recesión (estancamiento) con inflación. La política de pasas en el crecimiento viene inducida por la disminución de la capacidad de importaciones. Dado que el desenvolvimiento económico normal depende de insumos importados, la escasez de divisas frena el crecimiento, pudiendo promover, inclusive el desaprovechamiento de fuerza de trabajo y de capacidad instalada en la industria. Como corolario, la escasez domina el panorama económico y manifiesta sus efectos en el sistema de precios.

Habiase afirmado que aquella política fiscal a mediano o largo plazo induce devaluaciones. En efecto, pues la cuestión se convierte en escasez estructural de divisas. Los sectores importadores compiten con el gobierno para adquirir divisas escasas y a la postre el precio de éstas aumenta como cualquier otro precio en la economía. Luego se incrementan los precios de los insumos importados y de los bienes nacionales comerciables internacionalmente, retroalimentando el fenómeno que en un principio se quiso combatir. Esta manifestación de inflación externa generada, por su parte, precipita políticas de estímulo a las exportaciones que a su vez disminuyen los ingresos fiscales, desatando verdaderos contrastes y contrastes que siempre se manifiestan a través de precios en alza. Por otra parte, la monetización que suscita en la economía el ingreso de préstamos externos, suele contradecir el propósito no emisionista que los impide, desde que aquellos suscitan emisión primaria de dinero tal como lo hacen los préstamos del Banco Central, con el agravante que supone aumentar el pasivo externo de la nación.

III) INFLACION, SECTOR PUBLICO Y CUENTAS NACIONALES

1. *El sector público y el presupuesto económico de la Nación.*

Este párrafo tiene la finalidad expresa de examinar la inflación desde la perspectiva amplia que ofrecen las cuentas nacionales a través de una de sus manifestaciones ostensibles: el Presupuesto Económico de la Nación (P.E.N.). Este no constituye un acto de gobierno, sino que meramente tiene la finalidad de ofrecer un marco de referencia adecuado para programar la política fiscal en función de objetivos de estabilidad o de desarrollo económico. El P.E.N. a propósito de las tendencias y variaciones que registran sectores básicos de la economía, permite determinar el nivel agregado de la demanda estatal sin crear fricciones en los mercados de bienes y servicios que se traducen en escases, en alzas de algunos precios, relativos primero y generales después. Asimismo, permite conocer con un alto grado de aproximación la magnitud del ahorro interno y el curso probable de las cuentas internacionales. Vale decir, que se trata del marco analítico necesario para que la política fiscal se ajuste dinámicamente a las exigencias coyunturales, sin perder de vista objetivos de política económica, entre los cuales están implícitos: estabilidad de precios y del tipo de cambio, crecimiento económico y pleno empleo de los recursos económicos (capital y trabajo). Frente a una declinación de la demanda privada (externa) que amenace desempleo, subutilización del capital, etc., es a través del P.E.N. como puede organizarse un déficit presupuestario cuyos alcances limitados desempeñen una función anticíclica y no desestabilizadora. En cambio, en momentos de excitación de la demanda interna (externa), susceptibles de vulnerar la estabilidad alcanzada, el P.E.N. permitirá medir con razonable certeza los alcances del superávit gubernamental

imprescindible para garantizar condiciones de equilibrio general. Como puede apreciarse, a partir del examen de las cuentas nacionales, se programa la magnitud de la actividad económica del gobierno y no siguiendo meras tendencias históricas, cuya función desestabilizadora puede entrañar indudable peligro aún cuando se minimice el gasto de aquél. Por supuesto, para este esquema, déficit o superávit no es una cuestión dogmática, sino que tienen un rol instrumental adecuado y ponderado a cada coyuntura. Se trata de un planteo riguroso cuyo objetivo básico es aprovechar la contabilidad social para suavizar tendencias que, dejadas al exclusivo arbitrio del mercado, pueden destartar conflictos difíciles de reparar.

2. Análisis del presupuesto según efectos económicos y no relaciones contables.

Este tema no se podría tratar adecuadamente sin hacer una referencia a la cuestión que anuncia el título. En efecto, se trata de diferenciar economía y aritmética para aprovechar las posibilidades que ofrece la política económica hasta sus últimas consecuencias en obsequio de una ordenada gestión. El tema se vincula con la formulación de diagnósticos a partir de ciertos resultados cuya sinceridad no se niega, pero cuya precisión es cuestionable porque existe una ancha faja -entre lo que dicen y lo que significan en la realidad económica. Un caso clásico lo constituyen las extravagancias interpretativas sobrevinientes a una situación de déficit sin auscultar la coyuntura, por una parte, y sin reparar cómo se constituye el mismo. Los resultados de tales actitudes suelen deparar consecuencias imprevistas unas veces, cuanto derroche de oportunidades en otras. Si el déficit se genera en una situación de pleno empleo, los resultados serán inflacionarios. En cambio, en una situación de desempleo pueden servir para crear impulsos reactivadores que sin el déficit no tendrían nunca principio de ejecución. Asimismo, si en una situación de pleno empleo el monto monetario del déficit es equivalente o inferior al monto de los gastos presupuestarios efectuados en el exterior, ese mismo déficit puede ser neutral frente a los precios o inclusive depresivo en la economía, a pesar de que ese signo simboliza excitación de la economía y de los precios monetarios. Un superávit, aparentemente anti-inflacionario, puede no ejercer este efecto en condiciones de pleno empleo si se lo financia o consigue apelando al crédito interno, que tiene un efecto contractivo menor que el resultante del financiamiento con impuestos. Luego, si para financiar déficits se apela al crédito externo en lugar de impuestos o crédito interno, el equilibrio resultante no neutraliza el giro expansivo de ese presupuesto, pues los gastos se financian con emisión monetaria pura y simple, aunque el aumento de las reservas internacionales deposite mayor tranquilidad en el ámbito cambiario. Ello es así porque el mayor gasto que el déficit supone no se financia con transferencias de poder adquisitivo de la población (contribuyentes), sino con recursos externos que amplían la base monetaria como cuando se emite directamente, esto hecha la salvedad de las divisas referida, que si bien suponen alivio en el sector externo, suelen transferir al futuro el peso de ajuste. Este es más complejo cuando las ganancias en divisas (exportaciones) no crecen al ritmo en que lo hacen los requerimientos que provienen del lado de la demanda. Si se introdujera en este contexto explicativo los efectos diferentes que proyectan los distintos gastos, la cuestión sería mucho más compleja aunque pondría al desnudo las flaquezas de los enfoques simplistas. Si bien es difícil concretar predicciones a partir de la mecánica aquí planteada, debe quedar en claro que ello es posible y que constituye un desafío para maximizar los efectos positivos que pueden resultar del uso adecuado de la política económica y de sus instrumentos, precisamente para preservar la libertad del mercado y la estabilidad económica en el sistema.

3. La experiencia moderna.

Las reflexiones formuladas no son un subproducto de la imaginación y menos constituyen un esquema probabilístico de política económica. Todo lo contrario. Esa forma de razonar pone de manifiesto los resultados de experiencias dirigidas a maximizar los efectos de la acción racional del gobierno en el terreno de la economía. Para confirmar este aserto, basta recordar algunas experiencias en esa dirección. En los Estados Unidos, por ejemplo, desde el informe de Presidente de 1962, la política fiscal y el arma presupuestaria se concibe ajustada a la coyuntura. Si los superávits de las empresas son significativos, sin signos de cambio, la política de gastos públicos debe ser expansiva, precisamente aprovechando esos recursos y evitando una brecha deflacionista. En la alternativa, si existen síntomas de excitación en el rubro inversión privada, el gobierno debe evitar recurrir al mercado de capitales para no desincentivarla a través de aumentos en las tasas de interés que pueden precipitar, además una modificación no querida en la tendencia del ciclo. En Alemania, el contenido cuantitativo y los alcances de la política fiscal se establecen dentro de un esquema de política económica que contempla la tasa de crecimiento esperada de la economía, la tasa admisible de desempleo, un margen dado de crecimiento de los precios monetarios y el saldo previsto en los pagos internacionales. Vale decir, el presupuesto se ordena a un conjunto armónico de variables, donde la estabilidad del sistema económico es una preocupación constante. En Suecia, por su parte, el gobierno mide las proyecciones económicas de la política fiscal a través de una serie de ponderaciones, tanto del lado de los gastos, cuanto de los recursos que los financian.

La ponderación supone medir efectos totales, es decir, efectos primarios; y secundarios inducidos por los multiplicadores. De esta manera queda en pie la idea de que no todo gasto (consumo, inversión, externo) tiene la misma expansión, ni todo recurso (impuesto, préstamos del público, préstamos externos) la misma fuerza contractiva. Entonces a través de la confrontación de efectos contractivos y expansivos y al margen de los guarismos contables, se obtiene un panorama mucho más ambicioso para seguir las consecuencias de la política fiscal, sobre todo en términos de tasa de crecimiento, de recaudaciones futuras, de influencia en los precios y de la demanda de cambio extranjero. Por cierto, todo ello reclama como paso previo una ajustada ponderación de circunstancias, además de una buena infraestructura de datos estadísticos y de relaciones intersectoriales, pero también constituye un instrumento de valía para aprovechar con razonable margen de éxito las posibilidades económicas del sector público sin introducir perturbaciones que se manifiestan a través de la inflación.

IV) PROPOSICIONES

A modo de introducción debe puntualizarse que las reflexiones que siguen, constituyen un catálogo de propuestas para tener en cuenta en un ambiente real o potencialmente inflacionario. Se trata de directivas básicas, orientadas a aprovechar las posibilidades analíticas que suscita el examen ordenado de los acontecimientos, evitando la influencia de prejuicios que impiden sacar ventaja del manejo prudente de las nuevas técnicas que han asomado en la disciplina.

1. Sistema tributario

Con respecto al sistema tributario, la estructura del mismo debe estar ordenada a las peculiaridades de la economía. Una economía industrial y de servicios tiene

necesariamente que implantar una galería de impuestos que contempe ese fenómeno. Lo mismo ocurre a propósito del nivel del ingreso por habitante. Sería absurdo un impuesto a la renta general allí donde la mayoría abrumadora de la población percibe ingresos que no superan lo que se denomina renta de subsistencia. En este caso habría que seleccionar las fuentes de ingresos fiscales teniendo en consideración esos fenómenos. En términos generales puede afirmarse que la selección de categorías tributarias debe responder a la realidad de la economía y no a la inverna. Rentas, capitales y producción concentradas, deben determinar recaudar en esos puntos de concentración y no en otros, sobre todo en épocas de inflación, que es cuando las manifestaciones de iliquidez son irreprimibles y fomentan estímulos para la evasión. Esta última es más fácilmente contrarrestable cuando el espectro de contribuyentes es menor que cuando está atomizado.

El ajuste periódico de las deducciones y exenciones, por periodicidad, debe estar en armonía con la fuerza de la inflación. Carecen de sentido ajustes mensuales, si los precios crecen razonablemente, digamos un 20 % anual. Bajo estas mismas condiciones, el acortamiento de la brecha que existe entre el momento en que un hecho imponible se manifiesta y el momento de pago pasa a ser una condición irrenunciable si es que se quiere evitar la pulverización del poder adquisitivo de las recaudaciones. Esto es muy importante si se introduce un método de ajuste por inflación, que por definición sugiere la amortización del equipo según valores actuales (de reposición) y no históricos, para que aquellas cumplan su función patrimonial y financiera elemental. Por fin, en este esquema tributario la política monetaria debe estar en armonía con la política fiscal, lo cual supone que en épocas de vencimientos generales, los mercados crediticios no se recalienten desalentando el cumplimiento voluntario de los contribuyentes. Si bien es cierto que bajo condiciones de fuerte inflación la iliquidez se suaviza al distribirse los pagos impositivos durante el año (anticipos), no lo es menos que el fenómeno debe ponderarse con criterio acertado para evitar efectos no queridos. Para contrarrestar la mora deliberada, debería articularse un sistema de ajuste de los valores que impide el financiamiento de los contribuyentes con los dineros del Fisco. Ello puede lograrse con una taxa resarcitoria más onerosa que la que perciben los bancos por las operaciones de crédito.

2. *Financiamiento del desequilibrio del Tesoro.*

A veces la pretensión de evitar una brecha inflacionista inducida por desequilibrios en el presupuesto, determina la adopción de pretendidas medidas ortodoxas para conjurar ese fenómeno. El financiamiento externo constituye una de ellas, pues se supone que es un sustituto bastante perfecto de la tributación, lo cual no es cierto, desde que el ingreso de las divisas correspondientes a los préstamos expande también la base monetaria, suscitando los mismos efectos que una emisión lisa y llana. Por cierto, desde la perspectiva del sector externo de la economía, el ingreso de medios internacionales de pago fortalece al mismo, pero ello es otra cosa que generalmente no entra en debate cuando se decide la medida. En este terreno habría que ser muy cauteloso y sincero. Si la crisis es externa, en ese caso no debe utilizarse al presupuesto como pretexto para reconstruir una precaria posición en divisas, sino plantear las cosas tal como se presentan. En el ejemplo invocado, se trata de sustituir responsabilidades con cargo al sector público, cuando el desequilibrio fundamental aparece en otro campo de la realidad económica. Podría darse el caso que por un exceso de confianza en este expediente, se utilizara la misma estrategia, aún cuando no existan amenazas de crisis en el balance de pagos. Quizá la peor carga que conlleva el módulo de financiamiento que estamos discutiendo, es que frente a la misma monetización de la economía, la emisión sobreviniente como resultado de préstamos exteriores, incrementa

los pasivos con el extranjero, que siempre son de más difícil solución que cuando existen con el Banco Central o con los particulares.

En otro orden de cosas, antes de formular pronósticos sobre los efectos eventuales de la política fiscal, a propósito de los resultados presupuestarios, no debe olvidarse que las apariencias aritméticas o contables no siempre tienen la misma repercusión económica. Por ello penetrar en los contenidos de los gastos y de los recursos, constituye una etapa analítica fundamental, precisamente para aprovechar hasta sus últimas consecuencias las posibilidades de la política económica. Inclusive, el segmento de erogaciones realizadas en el exterior adquiere trascendental importancia, no sólo por sus implicancias en el panorama cambiario, sino también por su neutralidad en el mercado, habida cuenta que su adquisición no entra en competencia con la demanda privada. Luego, la ponderación escrupulosa de efectos en un contexto amplio como el que propone el presupuesto económico de la Nación (P.E.N.), permite evaluar con mayor precisión o quizá con menor incertidumbre los alcances de los resultados que experimentan las operaciones del gobierno.