

## **Una nota crítica en relación al presupuesto equilibrado**

*A critique with respect to the balanced budget*

**Hugo Contreras\***

### **Resumen**

El presente artículo tiene como propósito realizar una breve descripción teórica sobre el presupuesto equilibrado y las alternativas que los países tienen para la asignación de recursos, dado que, en las economías modernas la regla del presupuesto equilibrado no funciona. En la primera parte es una síntesis apretada sobre las concepciones clásica y moderna del presupuesto público, señalando que el déficit presupuestario es una situación un poco delicada, pero ello no significa que la mayoría de las veces no se deba utilizar como recurso externo, dado que así lo han hecho muchos países desarrollados en los últimos años. La segunda parte trata de el presupuesto equilibrado anualmente, indicando que dados los diversos problemas con que se enfrenta el Estado moderno, el concepto de equilibrio presupuestario pierde vigencia como mero equilibrio contable entre recursos y gastos en un período fiscal. Y dado precisamente lo anterior, es que en la tercera parte se explora brevemente el presupuesto flexible como recurso anti cíclico, describiendo posibles alternativas fiscales que tienen los países en lo que denomino años buenos y años malos. Finalmente, se concluye con algunas reflexiones en relación al presupuesto del Estado venezolano y los problemas socio-económicos actuales.

---

\* Universidad de Los Andes, Facultad de Economía

## 1. Introducción

En materia del *Presupuesto Gubernamental* el resultado presupuestario se determina de acuerdo a la relación que se establezca entre las magnitudes del *Ingreso* y del *Gasto Público*. En función de la magnitud de estas dos variables puede ocurrir que:

	Situación		Resultado
Si:	Ingreso > Gasto	=	Superávit
Si:	Ingreso < Gasto	=	Déficit
Si:	Ingreso = Gasto	=	Equilibrio

Este planteamiento tan sencillo, adquiere cierta complicación cuando la doctrina trata de definir qué es un *Ingreso* y qué es un *Gasto*. Al mismo tiempo, esta situación planteada, que puede parecer objetiva, se encuentra en realidad sujeta a problemas complejos, e igualmente estos problemas pueden afectar los puntos de vista acerca de la *acción de la política fiscal*. Entonces para reflejar adecuadamente la Política Fiscal de un país, ¿qué tan amplia habría de ser la medida del déficit fiscal?

La mayoría de los países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, realizan actividades fiscales que están fuera del alcance del presupuesto del Gobierno Central, incluidas las actividades extrapresupuestarias del mismo (como las operaciones de crédito público) o las actividades de las empresas públicas.

En nuestro país, el tema es importante por la problemática que introduce el Artículo 3º de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario el cual establece que, “los presupuestos comprenderán los correspondientes ingresos y gastos. El monto del presupuesto de gastos no podrá exceder del presupuesto de ingresos”.

Se observa, fácilmente, que esta Ley abre el campo a la especulación doctrinaria al hablar de ingresos y gastos, y no definir estos conceptos o, al menos, caracterizarlos. Por otra parte, la diferenciación más importante que se puede captar al revisar las publicaciones oficiales, es que mientras en la Administración Central del gobierno nacional se calcula el resultado

o la gestión presupuestaria relacionando los *ingresos recaudados* con respecto a los *gastos acordados* (Ley de Presupuesto más Modificaciones) y la gestión fiscal que no es más que la diferencia entre los ingresos recibidos y los gastos pagados; en la Administración Descentralizada, en general, se llega al resultado presupuestario relacionando los ingresos y gastos en la instancia de *causados*.

Es bien conocido que una manipulación inteligente de la base contable del sistema presupuestario puede permitir alterar los resultados, por lo que, en todo tratamiento del tema, se debe especificar en qué “momentos” de los ingresos y gastos se establecen las relaciones pertinentes.

El objetivo de este artículo es realizar una descripción teórica sobre uno de los aspectos y temas más antiguos en la ciencia económica, el presupuesto equilibrado. Igualmente se analizan algunas posibilidades que los países tienen para la asignación de recursos dado que, en las economías modernas, la regla del presupuesto equilibrado no funciona.

## **2. Síntesis histórica**

### ***2.1 La concepción clásica***

El presupuesto tuvo origen netamente político y sus primeros antecedentes deben investigarse en Inglaterra (Villegas, 1980). En la concepción clásica la verdadera naturaleza de los gastos públicos importa muy poco y se considera que éste no es un problema financiero, sino administrativo o político. El hecho de que un determinado gasto se refiere a la educación, otro a la defensa nacional, otro a las inversiones, etc., no plantea una cuestión financiera para los hacendistas clásicos, sino una cuestión de elección política entre las diversas actividades del Estado.

*Para la concepción clásica lo más importante era el monto global de los gastos y no su composición.* Ello era evidente a raíz del equilibrio presupuestario: esta teoría condena el déficit, es decir el exceso de gastos en relación a los ingresos, sin preocuparse de la naturaleza de unos y otros.

En síntesis, la escuela clásica no prestó mucha atención a la política fiscal. El pensamiento que prevaleció en aquella época era el de *libertad natural, laissez-faire y comercio libre*. Todos los financistas y economistas coincidían en la necesidad de remover las trabas fiscales de la actividad privada. De esta forma es que se acentúa la filosofía de la reducción de las funciones del Estado a un mínimo necesario y la nacionalización de las otras funciones, como la defensa nacional. Este equilibrio teórico propugnado por los clásicos no pudo obtenerse en la práctica y la falta de ajuste entre ingresos y gastos fiscales era la regla, mientras que el equilibrio estricto era la excepción. El modelo es simple, racional, riguroso. Pero la realidad es esencialmente compleja y distinta.

## **2.2 La concepción moderna**

*La concepción moderna del gasto público otorga menos importancia al mismo, pero examina principalmente su composición y no su monto global.* Esta concepción no deja de reconocer los peligros del déficit presupuestario, pero se cree en que tales peligros pueden haber sido exagerados en cierta medida.

Si se recurre al empréstito o a la emisión de dinero, o si los recursos obtenidos se emplean en inversiones productivas que incrementen la producción de bienes y servicios del país, se produce el efecto denominado *multiplicador de la inversión*, el cual conlleva a un crecimiento del ingreso nacional. En lenguaje sencillo, si existe un ambiente de confianza y optimismo la economía se expande, mientras que la incertidumbre y el pesimismo contribuyen a la recesión.

Se han elaborado algunas teorías como la del *déficit sistemático*. Si se produce un déficit presupuestario el Estado lo puede cubrir con préstamos. ¿Qué ocurre entonces? Que al aumentar la renta nacional, crece el rendimiento fiscal (a mayores recaudaciones impositivas), y el peso real de la deuda disminuye, ya que es más fácil para el Estado asegurar la amortización. Al mismo tiempo, dicha teoría no observa un problema grave en la inflación.

No obstante el valor técnico de estas teorías, debe reconocerse que el déficit presupuestario es un instrumento financiero delicado y de cuidadosa aplicación.

Existe alguna coincidencia doctrinal en que deben respetarse, al menos, dos límites:

1. *El déficit no debe ser permanente.* Esto es, que la función del déficit consiste en poner en marcha una economía que se encuentra estancada, pero una vez reactiva da la misma, los gastos que desequilibran el presupuesto deben desaparecer, para restablecer progresivamente el equilibrio. Por consiguiente, el déficit debe ser siempre transitorio y es necesario regresar al equilibrio del presupuesto una vez que la economía se normalice.
2. *El déficit no debe ser cuantitativamente exagerado.* El aumento de los gastos públicos debe efectuarse en proporción aproximada a los factores de producción desocupados que deben reintegrarse al sistema económico. Las inversiones públicas tienden a aumentar el nivel de producción, pero el ritmo de crecimiento no puede sobrepasar cierta velocidad, considerando las posibilidades de mano de obra y de materias primas del país.

En general, el déficit presupuestario es una situación un poco delicada, pero ello no significa que la mayoría de las veces no se deba utilizar como recurso extremo. Así lo han hecho muchos países industrializados en los últimos tiempos<sup>1</sup> y, por supuesto, los países en desarrollo también lo han hecho.

Adicionalmente se debe señalar que las finanzas modernas se preocupan más del equilibrio general económico y aceptan que ese equilibrio del conjunto de la economía puede requerir muchas veces el déficit presupuestario. En otras palabras, *la política fiscal moderna debe diseñarse para balancear la economía, no el presupuesto.* Esto es lo que ha llevado a distinguir el presupuesto financiero del presupuesto nacional.

El presupuesto financiero es simplemente el acto de previsión y autorización de ingresos y gastos estatales. El presupuesto nacional o económico es el que refleja toda la actividad económica de la nación.

Comprende la contabilidad pública y también la contabilidad privada del país y, de esta forma, el presupuesto financiero pasa a ser una parte del presupuesto nacional. Esto no significa que el presupuesto nacional absorbe o sustituye al financiero, sino que lo completa y amplía la nación. A su vez el presupuesto nacional es la parte de algo más amplio, esto es, la planificación. Por ello, a mi manera de ver, deja de tener vigencia absoluta el principio del equilibrio presupuestario anualmente y se tiende a la idea del equilibrio cíclico.

### **3. El aspecto del presupuesto equilibrado anualmente**

Existen proposiciones de que el presupuesto nacional debería equilibrarse todos los años y que tal equilibrio se encuentre relacionado con la vida económica del país, excepto en casos de emergencia. Surge entonces la interrogante: ¿Cómo influiría ello en el ciclo económico?

La respuesta a la pregunta anterior depende del nivel de equilibrio. Si el presupuesto siempre estuviera sobreequilibrado, incluso en los años de depresión, ello implicaría que el superávit sería elevado en años buenos y pequeño (pero sin dejar de ser superávit) en años malos. Semejante programa resultaría anti cíclico. Pero ponerlo en práctica exigiría tasas impositivas relativamente elevadas y gastos bajos. Recuérdese que las operaciones financieras del gobierno constituyen una parte importante del cuadro económico nacional. Los desembolsos gubernamentales en efectivo se convierten en ingresos para los que reciben el dinero. Como sus operaciones fiscales influyen sobre el ingreso disponible, el gobierno puede usarlas a manera de estabilizador, restringiendo dicho ingreso en épocas de auge y aumentándolo en periodos de baja. Si el gobierno tiene un superávit, el ingreso disponible se restringe, mientras que si incurre en déficit, el ingreso disponible aumenta.

Por otra parte, si el presupuesto se manejara de forma que resultara exactamente equilibrado cada año, las consecuencias serían bastante diferentes. Según este procedimiento, en un año bueno los gastos gubernamentales podrían aumentarse, o también cabría la posibilidad de reducir las tasas impositivas, ya que aumentarían los ingresos por

este concepto. Por el contrario, si declinaran los negocios, los gastos del gobierno podrían reducirse, o elevarse las tasas impositivas para que el presupuesto se mantuviera balanceado. En ambos casos, no obstante, las acciones descritas tendrían el efecto de intensificar el ciclo económico. El gobierno haría mayores las fluctuaciones, en lugar de reducirlas.

Es importante señalar que dados los problemas con los que se enfrenta el Estado moderno, el concepto de equilibrio presupuestario pierde importancia como mero equilibrio contable entre recursos y gastos en el transcurso de un año fiscal. Podría ocurrir que un país tenga un presupuesto contablemente equilibrado, pero presenta un desequilibrio en su balanza de pagos porque sus importaciones exceden a las exportaciones, o porque estas últimas han perdido valor. En este caso, evidentemente que es mas importante aumentar los gastos para tratar de sustituir importaciones, aunque ello traiga como consecuencia un déficit y no tratar de mantener tal equilibrio presupuestario contable.

#### **4. Lo que indican las cifras**

Durante el período 1960-1985 el presupuesto federal de la economía norteamericana fue deficitario todos los años excepto en cinco. El único año en que hubo superávit presupuestario fue en 1980. Pero lo más insólito que ha ocurrido en la primera potencia mundial<sup>2</sup>, es que el gobierno norteamericano envió anticipadamente a sus domicilios a 500.000 funcionarios en todo el país, debido a que el Congreso no se puso de acuerdo sobre una ley de gastos provisionales por unos 576 mil millones de dólares, quedando así el gobierno *sin dinero disponible*. Ello significa, entre otras cosas, que tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, la mayoría de la población económicamente activa vive de un miserable sueldo de la administración pública. La economía venezolana, valga la comparación, no ha escapado a esta situación. A partir del momento en que se inicia la era democrática en el país, hasta nuestros días, el presupuesto del gobierno central solo se ha equilibrado en un año, 1960. El año 1961 podría calificarse también de equilibrado, ya que la brecha entre el total de ingresos (Bs. 7.075

millones) y el total de egresos (Bs. 7.075 millones) fue muy pequeña. Sin embargo, a diferencia de la economía americana en la que se ha producido superávit en un solo ejercicio fiscal durante un periodo de 35 años, la economía venezolana, durante el periodo 1960-1985, ha experimentado superávit presupuestario durante dieciocho años. Esos años son: 1962-1964, 1966-1968, 1971, 1973-1976, 1978-1981 y 1983-1985.

Las consecuencias de un presupuesto equilibrado anualmente serían la intensificación del ciclo, o una razón entre impuestos cobrados y gastos, que resultaría prohibitivamente elevada desde el punto de vista práctico del programa. El presupuesto flexible con superávit y déficit, es una solución viable. Luego, ¿cómo influiría en la estabilidad económica? Veamos.

## **5. El presupuesto flexible como recurso anticíclico**

La estructura de la política fiscal anticíclica, basada en un presupuesto flexible podría describirse de la forma siguiente:

- 1) En años buenos.
  - a) Reducción del gasto público, o
  - b) Un aumento del ingreso público, y
  - c) Un superávit de efectivo.
- 2) En años malos.
  - a) Aumentar el gasto público, o
  - b) Reducir los ingresos públicos, y
  - c) Un déficit de efectivo.

La pregunta que surge inmediatamente es, ¿qué sería lo menos malo para llevar adelante el plan: variar los gastos del gobierno o cambiar sus ingresos?

## 6. Cambios en el gasto público

Quizás parece evidente que el gobierno podría estabilizar el gasto, si gasta menos cuando el sector privado gaste más y, a la inversa, gastar más cuando el sector privado gaste poco. Pero en el mundo real existen dificultades en este plan de variación de los gastos gubernamentales.

Por una parte, el cambio de la suma de compras gubernamentales requiere tiempo. Supóngase que el país se encuentra en recesión y que el gobierno tiene ya listos los planes y el clásico estante de reserva para obras públicas. Lo más probable es que transcurran meses antes de que se inicien tales obras, más meses aún para ponerlas en marcha y años para que se terminen. El resultado entonces podría ser esta inadecuada secuencia: poca ayuda a la economía en las primeras etapas de la recesión, seguida por estímulo vigoroso de alza que llegaría a su punto álgido cuando la nación desemboca ya en su nueva fase de auge.

En síntesis, las obras públicas no pueden ponerse en marcha o detenerlas inmediatamente y, por ello, quizás no sean convenientes o quizás resulten incluso perjudiciales. Además, tal programa de inversiones concentraría los gastos incrementados del gobierno en una industria, por ejemplo, la de la construcción, y no ofrecería asistencia directa a otras. A ello debe añadirse que posiblemente resulte difícil, por razones políticas, cortar gastos una vez que se han aumentado. Pues los mayores desembolsos temporales pueden hacerse permanentes.

Por estas y otras razones el programa de fluctuaciones anticíclicas en los gastos públicos sería difícil de manejar y hasta podría llegar a ser contraproducente. Si esta política fuese la única al alcance del gobierno, tal vez valdría la pena ponerla en práctica o ensayarla, a pesar de todo. Pero no es la única solución: el gobierno puede variar el otro lado de la operación fiscal, valga decir, el de las entradas.

## 7. Cambios en la recaudación impositiva

Generalmente los tratados antiguos de finanzas públicas afirman que una característica deseable en un impuesto es que su rendimiento sea

relativamente estable, es decir, que no fluctúe mucho con la situación económica que se enfrente. Es probable que el impuesto al consumo que grava un artículo esencial, por ejemplo la sal, rinda un ingreso más constante que el de un bien de lujo, por ejemplo las perlas. De acuerdo a este razonamiento, el gobierno que establezca impuestos de rendimiento constante no sufrirá el perturbador déficit de las malas épocas ni el tentador superávit de los buenos tiempos.

La Política Fiscal moderna, sin embargo, sugiere un principio más avanzado, por lo menos para el gobierno nacional. Dicho principio afirma que los impuestos anticíclicos son aquellos cuyo rendimiento sube y baja dependiendo del estado de los negocios.

En la práctica, tal sistema de impuestos flexibles significaría que en una recesión económica bajaría sustancialmente las contribuciones de la población, que podría absorber una mayor parte de sus ingresos, reducidos por la declinación. Por otra parte, en tiempos de auge el gobierno obtendría en impuestos, mayores cantidades de ingresos. De tal forma que las personas quedarían con sumas más o menos aproximadas en cantidad durante las épocas de auge y durante los períodos de recesión.

## 8. Conclusión

Estoy totalmente convencido de que Venezuela vive y se desarrolla del presupuesto del Estado. Es cierto que la actividad petrolera ha sido la principal fuente de ingresos del Estado durante muchos años y lo continuará siendo. Sin embargo, recientemente ha aparecido un nuevo concepto como fuente de ingresos fiscales: la utilidad cambiaria. Las utilidades cambiarias han permitido que el gobierno nacional se vea “obligado a aceptar incrementos periódicos en los salarios nominales; pero estos incrementos no pueden compensar la elevación experimentada por los precios de los bienes y servicios” (Achong, 1987, p. 3).

Al mismo tiempo se debe señalar que en este país de la impresión y, en efecto, así es, de que existe empleo si el Estado tiene un presupuesto abultado; hay trabajo en la industria de la construcción, por ejemplo,

si el Estado invierte en obras públicas; se desarrollan las zonas potenciales y la industria, si el Estado otorga créditos suficientes para que posteriormente los empresarios no paguen; se desarrolla una buena ganadería, si el Estado a través del Fondo de Crédito Agropecuario destina muchos *bolívares-dólares* para adquirir vaquillas en Costa Rica, Colombia, Canadá, o cualquier otro país; existe agricultura, si el Estado paternalista siembre el campo de generosos créditos para los empresarios agrocitadinos de pantuflas y avionetas, aire acondicionado y yates; habría comida, si el Estado suministraba divisas a Bs. 4,30 para traerla de los Estados Unidos, México, Argentina, Australia o de algún país de Europa. Es decir, que en Venezuela se subsiste mientras el Estado tenga un *presupuesto gordo* del que puedan alimentarse buitres y zamuros, aves rapaces y demás fauna venezolana.

Mientras tanto –la otra cara de la moneda– el pueblo vive en la penuria con comida cada día más cara y escasa, con servicios públicos malos y de tarifas elevadas, con medicinas costosas, con especulación, con colegios y útiles escolares de matrículas y precios elevados, respectivamente, con el miedo reflejado en su rostro por el futuro incierto del país, por el futuro de sus hijos, por un presente angustioso de desempleo, inseguridad, corrupción, delincuencia, violencia, etc.

¿Cuál es el futuro previsible de Venezuela? Uno no lo sabe, pero se intuye. No en balde nuestro Libertador se angustiaba y se preocupaba tanto por el futuro de los países de América por él libertada. Aquel futuro es ya nuestro presente. No hay ni qué preguntarse por el futuro cuando se tiene un presente que no sabemos dirigir ni orientar. Cuando no se tiene un liderazgo del tamaño de las circunstancias.

Los problemas actuales se circunscriben, prácticamente a la cuestión económica y financiera. De este círculo surgen y se derivan las otras variantes en los campos político y social. Se han afirmado que si existe una economía pujante, los demás problemas se achican. La anarquía, el comunismo, el socialismo ultra izquierdista, la violencia y la delincuencia surgen en los países en donde la brecha entre los pocos que tienen mucho y los muchos que tienen poco es muy grande. Esa brecha se abre cada vez más en Venezuela. Vamos de cabeza al empobrecimiento. Y este es un pueblo que no ha estado ni está acostumbrado, por lo menos

a ciertos niveles medios, a vivir en la pobreza. Porque es inconcebible una clase media marginada y unos marginales más depauperados. Y ese es el camino que uno presiente transita Venezuela en este momento. De nada han valido la CEPAL ni la ALALC, ni la ALADI de ahora ni el Pacto Subregional Andino, ni la OPEP, ni las cincuenta mil agrupaciones económicas de los países de la América del Sur, del Centro o del Caribe, ante el poder y enorme poder de las grandes potencias industrializadas. Los intentos de integración han fallado, la América federada de Simón Bolívar se distancia en la práctica aun cuando se acerca en el pensamiento y en lo físico. Bolívar convocaba el Congreso del Istmo de Panamá con más de un año de anticipación para que concurrieran representantes del Alto Perú, de México, Colombia y Centroamérica. Ahora con un simple telefonazo y un avión supersónico se resuelva una reunión en menos de 24 horas.

No podemos comernos el presupuesto del Estado. No podemos vivir sólo del ingreso fiscal petrolero. Es necesario llevar a la práctica las prédicas de sembrar el *oro negro*, o *dominar el petróleo*. Es necesario sentarnos a delinear, planificar, desarrollar los nuevos modelos de avanzada económica. Las vacas están muy flacas y el Estado no soporta ya más la carga de gastos. Dejemos de ser presupuestivos.

## 9. Notas

- 1 Veá *Finanzas y Desarrollo*, Vol, 22, Nº 4, diciembre 1985 p 15-19
- 2 Según comentó el diario *El Universal*, del 18-10-86

## 10. Referencias

- Achong, E. (1987). *Utilidad cambiaria: la devaluación como fuente de ingresos fiscales*, Mérida.
- Banco Central de Venezuela (1985). *La economía venezolana durante los últimos treinta y cinco años*, Caracas.
- \_\_\_\_\_. (1983, 1984, 1985). *Informe Económico*.

- Carrillo Batalla, Tomás E. (1967). Política Fiscal, República de Venezuela, Ministerio de Hacienda, *Cuadernos de la Escuela Nacional de Hacienda*, Caracas.
- Duverger, Maurice (1980). *Hacienda Pública*, Editorial Bosch, Barcelona.
- República de Venezuela, Presidencia de la república, Oficina Central de Presupuesto (1983). “El Resultado Presupuestario”, Ricardo A. Gutiérrez, Agosto.
- U.C.V., Facultad de Arquitectura, Instituto de Urbanismo (1985): *Urbana*, N° 6, Diciembre.
- Villegas B., Héctor (1980). *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*, Ediciones De Palma, Buenos Aires.