

Distr.
RESTRINGIDA
E/CEPAL/WAS/R.34
Mayo 1982
ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina
Oficina de Washington



EL PRESUPUESTO NORTEAMERICANO

Preparado por la Oficina de CEPAL en Washington.

82-7-1451

EL PRESUPUESTO NORTEAMERICANO

Desde febrero se adelanta en los Estados Unidos un enconado debate entre el Ejecutivo y el Congreso sobre el proyecto de presupuesto para 1983 en el cual participan, además, empresarios, líderes obreros, comentaristas de prensa, economistas, etc. El debate ha sobrepasado en mucho los linderos del campo fiscal y se ha convertido, en realidad, en un enfrentamiento de puntos filosóficos contrapuestos sobre el manejo de la economía norteamericana. Por su importancia y sus posibles implicaciones para América Latina, hemos emprendido un estudio cuidadoso de sus diferentes aspectos con el fin de mantener informados a los colegas de Santiago y otras oficinas subregionales. Para ello hemos asistido a numerosas reuniones de comités y subcomités del Senado y de la Cámara y hemos consultado gran cantidad de publicaciones oficiales, así como diarios y revistas del país. En el presente trabajo trataremos de dar una idea de los antecedentes y presentaremos la situación a mediados de mayo. Posteriormente, cuando el presupuesto haya sido aprobado, haremos un segundo trabajo con las conclusiones que de allí de deriven.

Antecedentes

El Presidente Reagan, en su campaña presidencial se comprometió a "sacar al Estado de la espalda de los contribuyentes", haciendo referencia a la pesada carga fiscal que, en su opinión, venía acumulándose en la última década. Para ello prometió reducir los gastos y los impuestos, así como eliminar una gran cantidad de regulaciones oficiales; al mismo tiempo prometió aumentar la capacidad defensiva de los Estados Unidos para enfrentar lo que llamó "ventana de vulnerabilidad" abierta según él, en los últimos años por el crecimiento del poderío soviético y el menor gasto en armamentos en EE.UU. en los años 70.

En prosecución de esas promesas, en 1981 Reagan presentó un proyecto de presupuesto para 1982 y un programa económico para 1983, 1984 y 1985 que reduce impuestos en tres etapas anuales sucesivas, reduce considerablemente los gastos de bienestar y seguridad social, y aumenta también considerablemente los gastos de defensa. El Presidente aclaró que éste último aumento no se reflejaría en déficits fiscales mayores en los años

1983, 1984 y 1985, porque la recuperación de la economía que sobrevendría gracias a su programa económico, produciría amplísimos recursos fiscales para cubrir las nuevas necesidades del presupuesto militar.

La reducción de impuestos sobre los ingresos de los ciudadanos y las corporaciones se hizo en una progresión regresiva; por ejemplo, una familia de 4 personas, con un ingreso anual de 20.000 dólares tendría una rebaja de impuestos de 540 dólares al año, mientras una familia con 80.000 dólares de ingresos anuales tendría rebajas de impuestos de más de 6.000 dólares por año. Según Reagan, esto era necesario, porque las rebajas de impuestos a los pobres sólo se iban a traducir en consumo, mientras las rebajas de impuestos a los ricos se traducirían en mayores inversiones y con ello en aumento del empleo, de la producción, el comercio, mayores ingresos fiscales, etc.

El Presidente consiguió aprobación de su presupuesto para 1982 casi sin modificaciones, aprovechando la mayoría que tiene el partido republicano en el Senado, y mediante una serie de maniobras políticas que le permitieron ganarse los votos de varios grupos de representantes demócratas en la Cámara para obtener la mayoría necesaria. Algunas de esas maniobras significaron aumentos en los subsidios estatales a la producción de leche y derivados, azúcar, tabaco y maní, que actualmente contribuyen a agravar los déficits fiscales.

Aparte de las reducciones de impuestos antes mencionadas, el presupuesto aprobado para 1982 contenía generosas provisiones para depreciación y para estímulo a las inversiones de las grandes corporaciones, orientadas a reestimar la actividad privada y la reinversión con el objeto de superar la recesión económica y provocar una ola de prosperidad que produciría empleo en forma sin precedentes y bienestar general, todo ello con jugosos dividendos fiscales para el Estado y políticos para el partido republicano. Entre tales provisiones destaca una que permite a las compañías que sufren pérdidas en un año, venderlas a otras compañías que hayan tenido ganancias, con lo cual las últimas no pagan impuestos sobre estas ganancias y aún a veces consiguen reembolsos de impuestos sobre ganancias de años anteriores.

Presupuesto para 1983

En febrero de 1982, el Presidente Reagan presentó su proyecto de presupuesto para 1983 (Budget of the United States Government, 1983, Government Printing Office S/N 041-001-00239-1), pero en lugar del parte de victoria que había pronosticado el año anterior cuando se aprobó el programa económico antes descrito, el nuevo proyecto traía un desalentador déficit de más de 90.000 millones de dólares, que al ser recalculado por la Oficina de Presupuesto de Congreso, resultó superior a los 130.000 millones.

El Presidente explicó que por diversos motivos la recesión no había concluido aún y la reactivación económica no se veía cercana. A pesar de la notoria baja en las tasas de inflación, el menor rendimiento de los impuestos y el aumento del desempleo (a más de 9 por ciento) incrementando los pagos a desempleados y los subsidios de servicios médicos, gastos de alimentos, etc., a las gentes más necesitadas, convertían en imposible la idea de un presupuesto equilibrado, no ya para 1983, pero ni siquiera para 1984 y el 1985. Culpables, en gran parte, según Reagan, eran el Congreso que por causa de los demócratas no había aprobado algunas reducciones propuestas en el seguro social, y las altas tasas de interés que se negaban a tomar la curva descendente que ya venía siguiendo la inflación.

Desde un principio se vio que este proyecto de presupuesto para 1983 no tenía posibilidades de aprobación en el Congreso, ya que ni los republicanos ni los demócratas mostraron inclinación alguna hacia el mismo. Políticamente, los demócratas recordaron a los republicanos que siempre se habían opuesto a los presupuestos deficitarios para venir ahora a presentar los mayores de la historia del país. Durante el mes de abril, un grupo de parlamentarios demócratas y republicanos se reunió con representantes de la Casa Blanca en un esfuerzo por reducir las diferentes posiciones de los dos partidos y llegar a un proyecto de presupuesto aceptable para ambas cámaras y para el Ejecutivo. Tales conversaciones culminaron en un encuentro personal entre el Presidente Reagan y el Líder Demócrata de la Cámara, Thomas O'Neil, que fracasó por las diferencias filosóficas de los dos partidos. Mientras Reagan pedía mayores recortes en los rubros de bienestar y seguridad social a cambio de algunos nuevos impuestos para reducir el déficit, los

demócratas insistían en suspender los recortes impositivos aprobados el año anterior, reducciones en los gastos de defensa y en financiar los ajustes por costo de vida de los programas de bienestar y seguro social con la creación de nuevos impuestos.

Entretanto se anunció que el producto interno bruto tuvo un descenso de 3.9 por ciento en el primer trimestre del año y que el desempleo había llegado a 9.4 por ciento de la fuerza laboral. Ello significa menores ingresos por impuestos al fisco norteamericano y mayores egresos por los rubros de subsidio a los desempleados y pagos de bienestar social, lo que hace que el déficit para 1983 se dé ahora en 183.000 millones de dólares y lo que se trata es de bajarlo a una cifra cercana a los 100.000.

El presupuesto en la economía

En su presentación al Congreso (The United States Budget in Brief, Fiscal Year 1983, Government Printing Office S/N 041-001-00242-1), el Presidente Reagan hizo énfasis en que el propósito de su programa no es reducir el presupuesto en términos absolutos, sino reducir su ritmo de crecimiento. Ese incremento había sido de 17.4 por ciento en 1980, de 14.0 en 1981, de 10.4 por ciento para 1982, y el propuesto para 1983 sería sólo mayor en 4.5 por ciento que el del año anterior. Siguiendo esta tendencia, y si se supone una recuperación de la economía y un ritmo aceptable de crecimiento del producto en los próximos años, el porcentaje de los gastos públicos sobre el Producto Nacional Bruto bajaría de cerca de 25 por ciento en 1981 a menos de 20 por ciento en 1987.

Según los datos publicados por el gobierno (obra citada), el producto ha subido desde 1979 a una tasa anual de sólo 0.4 por ciento (ajustado según la tasa de inflación), la productividad ha crecido sólo 0.5 por ciento y la producción industrial ha declinado en 5.7 por ciento. Ello debido, según el gobierno, al crecimiento descontrolado del gasto federal, de los impuestos y de los préstamos del Estado.

Se proyecta un crecimiento nominal del Producto Nacional Bruto del 11.0 por ciento en 1983. En los cuatro años siguientes, el crecimiento nominal del PNB sería de sólo 8.9 por ciento por efectos del control de la circulación monetaria, en lugar del crecimiento acelerado que dicho factor ha tenido en los últimos 20 años. Con esa reducción de la moneda en circulación, vendría una reducción sostenida de las tasas de inflación

que abriría el camino para que empiecen a reducirse los tipos de interés, que bajarían a 9.5 por ciento en 1984, y a 5.5. por ciento en 1987. Así el crecimiento real del PNB pasaría de 4.9 por ciento en el 84, a 4.3 por ciento en los años 1986 y 1987 (obra citada).

Tal como se dijo en un principio, estos pronósticos y proyecciones están basados en el supuesto de que haya un fuerte resurgimiento de la inversión que impulsaría la actividad económica a niveles muy elevados, reduciría sustancialmente el desempleo, incrementaría el ingreso fiscal aún a las nuevas tasas rebajadas de impuestos, y todo ello con bajos niveles de inflación y tipos moderados de interés. Se ha llamado este planteamiento "economía estimulada por la oferta" (supply side economics), en contraposición a las ideas keynesianas de economía de demanda.

Pero la aplicación de las nuevas ideas ha encontrado obstáculos no previstos derivados principalmente de los elevados niveles del déficit presupuestal ya que el Estado, para no acudir a la emisión monetaria, por sus efectos inflacionarios, financia tales déficits con préstamos que obtiene en el mercado financiero, y aunque la proporción del déficit no pasa del 2 por ciento del PNB, el Estado está absorbiendo aproximadamente el 79 por ciento del crédito disponible en el mercado, dejando sólo 21 por ciento para el sector privado (consumo e inversión), lo que mantiene las tasas de interés a niveles de 16 y 17 por ciento anual, es decir 9 o 10 por ciento de interés real descontando la inflación. Esa redituación hace que los empresarios se abstengan de emprender nuevas inversiones que se suponía serían el motor de la recuperación económica.

La ecuación propuesta, por tanto, no ha resultado viable. Menos impuestos, menos gastos y menor inflación deberían reducir los tipos de interés; con esto se produciría un gran resurgimiento de la inversión y de la actividad económica que resultaría en mayores ingresos para el fisco con los cuales se financiaría el crecimiento de los gastos militares. En la realidad este planteamiento no ha funcionado, y la tercera variable de la ecuación (aumento de los gastos militares) es la que mantiene los altos déficits presupuestales, el fuerte endeudamiento del Estado, los elevados tipos de interés que a su vez hacen mayores los déficits del presupuesto, y el Estado se debate en medio de un imposible círculo vicioso al cual no parece encontrarle salida lógica por el momento.

Por tanto, las predicciones de un resurgimiento de la economía en la primavera de 1982 no se han dado, y no se espera reactivación económica hasta el otoño o el invierno de 1982. Más aún, cuando vuelva a reactivarse la economía, las necesidades de crédito del sector privado van a encontrarse con recursos financieros muy reducidos y se prevé que las tasas de interés podrían volver a niveles por encima del 20 por ciento nominal a fines de 1982, es decir 15 o más por ciento de interés real si la inflación se mantiene alrededor de 6 por ciento anual. En esas condiciones los economistas pronostican una reactivación de la economía muy débil y de muy corta duración, lo que significará que el Estado no tendrá los altos ingresos fiscales esperados y mientras los pagos a desempleados y los gastos de bienestar y seguridad social seguirán siendo elevados. Así los déficits continuarán afectando en la misma forma todo el aparato económico.

Las nuevas propuestas

Ante estas perspectivas, y mientras no se resuelva el impase entre el Congreso y el Ejecutivo sobre el presupuesto y las medidas económicas para 1983 y los años siguientes, la economía sigue estancada. La mayoría republicana en el Senado decidió tratar de solucionar el impase proponiendo un nuevo proyecto de presupuesto que incorpora algunos de los elementos considerados en las conversaciones directas entre el Presidente y el Líder de los Demócratas. En resumen, y mediante una combinación de algunos impuestos nuevos y reducciones fuertes en los gastos de bienestar y seguridad social, más reducciones menores en los gastos de defensa, el Senado ha propuesto un proyecto de presupuesto para 1983 con un déficit de 106.000 millones de dólares en contraposición a los 183.000 calculados con base en la propuesta original del gobierno y las proyecciones posteriores por baja del producto y alza del desempleo. Esta nueva propuesta del Senado incluye gastos totales en 1983 de 779.100 millones de dólares contra ingresos estimados en 667.000 millones; esto es 39.000 millones más de gastos y 44.000 millones más de ingresos que en 1982, cuando se espera cerrar el ejercicio presupuestal con 117.700 millones de déficit. Las reducciones de gastos incluyen una cifra de 40.000 millones en el seguro social distribuidos en los próximos tres años, pero no especificados, sino que habrán de ser determinados posteriormente a las elecciones parlamentarias de noviembre.

Por su parte la mayoría demócrata en la Cámara ha elaborado otra propuesta que esperan les atraiga suficientes votos republicanos en el Senado para hacerla aprobar en ambas Cámaras y que podría poner al Presidente ante el dilema de aprobarlo o vetarlo con serias consecuencias ya sea para su política económica o para los resultados electorales de noviembre. En esta contrapropuesta se plantean aumentos de impuestos por un total de 147.000 millones de dólares en los próximos tres años, fuertes reducciones en el gasto militar en el mismo período y rebajas de menor cuantía en gastos de bienestar y seguridad social. El resultado de esta propuesta demócrata es un déficit de 103.000 millones en 1983 en comparación con el de 106.000 millones que proponen los republicanos del Senado. Igualmente, este proyecto contempla en los años subsiguientes reducciones cada vez mayores del déficit que superarían las que contiene el proyecto de los republicanos. Los demócratas siguen así su política de hacer recaer la carga principalmente sobre las clases más pudientes y buscar nuevos arbitrios fiscales para atender las nuevas necesidades, en contraposición a la filosofía de Reagan de disminuir la carga fiscal y el ritmo de crecimiento del sector público.

Hay una tercera contrapropuesta presentada por un grupo de senadores y representantes republicanos y demócratas disidentes que el año pasado dieron los votos necesarios para la victoria de Reagan en el debate del presupuesto en ambas cámaras. La propuesta de este grupo se acerca más a la de los demócratas en la Cámara que a la de los republicanos en el Senado, y de allí que sus patrocinadores tengan esperanzas de sacarla adelante. El meollo de esta propuesta consiste en conjugar las alzas de impuestos al nivel propuesto por los demócratas con cortes más sustanciales en los gastos de bienestar social y también en el renglón de defensa, con lo cual el déficit para 1983 sería inferior, según ellos, a los 100.000 millones de dólares.

La filosofía

En resumen, las diferencias filosóficas entre los dos partidos se ven reflejadas en los respectivos proyectos de presupuesto. Los republicanos, por ejemplo, (uno de cuyos altos dirigentes y asesor muy cercano al Presidente Reagan ha dicho que el impuesto progresivo es inhumano, porque castiga al empresario más trabajador y de mayor productividad al cobrarle mayores tasas de impuesto por sus mayores ganancias),

proponen la reducción masiva de los gastos de bienestar y seguridad sociales, una reducción menor en los gastos militares y un pequeño aumento en nuevos impuestos, pero sin tocar las rebajas impositivas ya aprobadas el año anterior.

Los demócratas, a su vez, proponen aumentos considerables de impuestos y fuertes reducciones en los gastos militares, mientras que reducen en muy poca proporción los programas de bienestar y no tocan la seguridad social. Estos parlamentarios son de la opinión de que la nación debe pagar con impuestos los servicios que desea.

Posibles efectos en América Latina

Sea cual fuere el resultado del debate sobre el presupuesto, las perspectivas económicas son de considerables déficits fiscales en los próximos tres años, una recesión profunda que puede aliviarse temporalmente aunque no en magnitud espectacular, inflación controlada por efectos de la recesión y de las medidas monetarias, y altas tasas de interés que seguirán siendo el martirio no sólo de la economía norteamericana, sino también de las de Europa y del mundo subdesarrollado. Esta situación tampoco augura mayores posibilidades de mejoramiento de los sectores exportadores en América Latina, aunque la reducción de las tasas de inflación si pueden traer algún alivio en el costo de las importaciones que América Latina haga de los EE.UU.

Si la recesión, según opinión de personas conocedoras de la situación, no es seguida de una recuperación fuerte de la actividad económica y si se mantienen las altas tasas de interés, o suben como algunos pronostican, el mercado norteamericano seguirá siendo débil no sólo para las nuevas exportaciones latinoamericanas, sino para las tradicionales, lo que se reflejaría en los precios de esos productos y en menores ingresos para la balanza de pagos de la región. Además, las tendencias proteccionistas que ya son considerables en los Estados Unidos, se agudizarían, con las consecuencias perjudiciales que, como se ha señalado, pueden traer mayores medidas de protección, arancelarias o no arancelarias, para el sector externo de los países en desarrollo y para los nuevos países industrializados. Ello se ha visto claro en las dificultades que ha enfrentado el Presidente Reagan para obtener aprobación a su Programa o Iniciativa del Caribe, que ha despertado serias resistencias de los sectores que temen que la concesión de libre

comercio a productos originarios de esa zona (con un contenido mínimo de 25 por ciento de valor agregado en ella), podría llevar a muchas empresas a desplazar actividades productivas a países caribeños o centro-americanos, agravando el desempleo y los peligros de la recesión prolongada en los Estados Unidos. Otro ejemplo lo da la reciente imposición de cuotas a las importaciones de azúcar para subir el precio interno a 20 centavos por libra, frente a un precio mundial de 9 centavos. Una prueba más de que el proteccionismo seguirá fortaleciéndose mientras la economía esté en recesión.

La ayuda externa

Dentro del total del presupuesto norteamericano, el renglón de ayuda externa recibe una porción muy modesta en términos absolutos y relativos. Para el año 1983 el Presidente Reagan ha propuesto un pequeño aumento de 12.300 millones en 1982 a 13.000 millones de dólares en el 1983. Estos 700 millones adicionales se distribuyen así: 300 millones para ayuda de seguridad, es decir actividades relacionadas con el concepto de reforzar la seguridad de los Estados Unidos contra posibles amenazas externas; 100 millones para la conducción de la política exterior, es decir para el Departamento de Estado, y 300 millones para programas financieros internacionales, que es más o menos el monto de la ayuda adicional propuesta por el Presidente Reagan para el Caribe en su programa o iniciativa para esa área.

La administración ha anunciado su propósito de reducir sus contribuciones a los bancos multinacionales de desarrollo, como parte de la política general de dejar mayor campo a la iniciativa privada en la promoción del desarrollo. Si bien, en la propuesta de presupuesto para 1983 no se reflejan rebajas en ese rubro, se las tiene consideradas para los presupuestos de 1984 y 1985. Sobre este particular hemos informado en oportunidades anteriores con motivo de la publicación del estudio llevado a cabo por el Gobierno acerca de los bancos multilaterales de desarrollo.

