



UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION
INSTITUTO DE LA HACIENDA PUBLICA

CUADERNO Nº 21

LOS SUBSIDIOS EN FINANZAS PUBLICAS

POR

ROBERTO MEXIGOS

APARTADO DE LA "REVISTA DE LA FACULTAD DE
CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION" - Nº 13

MONTEVIDEO
URUGUAY
1958

El Instituto de la Hacienda Pública es un centro de investigación dependiente de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República.

Su biblioteca y sus archivos pueden ser consultados por todos aquellos investigadores, profesores, profesionales, estudiantes y funcionarios que lo deseen, en el local del mismo, calle Tristán Narvaja N° 1546.

El Instituto de la Hacienda Pública está en condiciones de evacuar consultas y prestar asesoramiento a todo organismo público o privado y a toda persona que lo solicite.

Se acepta el canje de publicaciones relativas a la materia de la especialización del Instituto.

- Toda correspondencia debe dirigirse a:
Cr. JUAN EDUARDO AZZINI.
Instituto de la Hacienda Pública.
Tristán Narvaja 1546.
Montevideo, Uruguay.



UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION
INSTITUTO DE LA HACIENDA PUBLICA

CUADERNO Nº 21

LOS SUBSIDIOS EN FINANZAS PUBLICAS

POR

ROBERTO MEXIGOS

APARTADO DE LA "REVISTA DE LA FACULTAD DE
CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION" - Nº 13

MONTEVIDE
URUGUAY
1958

Ha sido superada definitivamente la etapa de la neutralidad financiera. El Estado moderno interviene, cada vez más, en el mercado como elemento compensador o desestabilizador, y en la sociedad como factor de redistribución. Su órbita, ya no es más aquella del Estado Gendarme.

El período interguerras y especialmente la última post-guerra trajo aparejado un enorme desarrollo de la actividad pública en el campo social y en el campo económico. Y una de las herramientas que se usa en esos campos es el subsidio, orientado hacia la producción o hacia el consumo.

El presente estudio analiza los antecedentes y evolución de la política de subsidios y su influencia y efectos sobre la economía; pero tiene la virtud de ser comprensivo, observando no solo la actuación directa, desde el sector de los gastos públicos, sino la indirecta, desde el campo de su financiación.

El análisis de los efectos de una política de subsidios solo tiene valor si se realiza en forma integral, partiendo de su financiación; de otro modo, solo obtendremos conclusiones parciales y por ende incompletas y hasta erróneas.

Por ello es importante el tratamiento adoptado, así como la exhaustiva recorrida de la legislación, que le asigna un contenido positivo y de real interés nacional.

Juan Eduardo Azzini
Director del Instituto

INDICE

I) Supuestos básicos de la teoría y consideraciones generales.

1. Antecedentes históricos. Definición y Características.
2. La nueva orientación de la acción estatal. El concepto de neutralidad de las Finanzas Públicas. El concepto de redistribución. Definición. Medios de Redistribución.
3. Los subsidios al consumo y su relación con la situación económico-financiera de un país. Eficacia del Subsidio. Subsidio y presión fiscal. Subsidio y redistribución de ingresos.

II) Clasificación de Subsidios.

- A) Clasificación en base a la forma de intervención del Estado. Generalidades.
- B) Clasificación económica;.
- C) Otras clasificaciones: Baulouis, etc.

III) Financiación del Subsidio.

1. Conceptos generales.
2. Formas de financiación.
3. Efectos de una política de financiación.
4. Efectos de la financiación sobre el consumo y el ahorro.

IV) La política económico-financiera de Subsidios en el Uruguay.

1. Nociones generales sobre Subsidios existentes. Cuadro general de Subsidios en el Uruguay. Síntesis de los principales Subsidios e índice de las disposiciones más importantes que los rigen.
2. Financiación de Subsidios. Características de la financiación actual.
3. Conclusiones finales.

ROBERTO MEXIGOS

LOS SUBSIDIOS EN FINANZAS PUBLICAS

P R E A M B U L O

En primer lugar se impone una advertencia preliminar. En este informe no se trata de construir una teoría ni de sacar conclusiones con generalidad indiscutible. Si resulta difícil la confección de un trabajo sobre un tema en el cual existen antecedentes, esas dificultades se ven incrementadas en grado sumo cuando, como en nuestro caso, existen en Finanzas Públicas muy pocos trabajos y escasos aportes monográficos sobre subsidios, aunque se coincida unánimemente en reconocer su enorme trascendencia. (1) Apenas si algunos autores dedican algún capítulo de sus obras, en tanto que otros de indiscutible versación, ni siquiera los mencionan. Precisamente han sido estas razones las que han influido más en la necesidad del trabajo, el cual se circunscribe a exponer de la manera más accesible y simplista, aspectos que puedan constituir una base, un punto de partida.

Los subsidios han sido aplicados hasta ahora en forma aislada, sin considerar que los mismos deben formar parte de un plan orgánico general. Justamente el error de muchos países ha sido implantar subsidios en forma individual, con carácter independiente, es decir, sin vinculación a un sistema económico en un plan de economía dirigida, con financiación racional e integral. Cada vez que un sector se encuentra en dificultades recurre al Estado para plantearle su problema. Desde el consumidor al productor, en todas las combinaciones posibles se desliza el pedido de socorro ante situaciones azarosas o difíciles, y el Poder Público muchas veces, no por convicción económica, sino por necesidad imperiosa se ve obligado a tutelar intereses parciales o de grupo y a prestar oído a múltiples solicitudes.

Luego cuando no puede satisfacer a todos surgen las críticas: ¿Por qué se da tal preferencia a los productores de lino y no se aplica el mismo

(1) Baste indicar que en nuestro país —sólo considerando a tres subsidios (trigo, carne y leche)— se llega a que ellos ascienden a casi el 15 % del Presupuesto General de Gastos y que en su total constituyen aproximadamente un 5 % del ingreso nacional.

tratamiento a los productores de girasol? ¿Por qué no se deja libre el abasto de carne al Departamento de Montevideo?...

Así, inconscientemente, ha tomado según las palabras de un autor, la suprema dirección de todos los asuntos por una suma algebraica y heterogénea de intervenciones. No existe en ese cúmulo una integración por la base, un plan económico general, de allí que el saneamiento, ante el primer problema, no se produzca en la suma o resultado, sino en los sumandos integrantes, lo que hace prácticamente imposible alcanzar de nuevo el equilibrio. Luego, la pregunta surge inmediatamente: ¿Es conveniente el mantenimiento de tal política con fallas en la propia base? Tal el planteamiento que hemos hecho en nuestro informe. A efectos de mayor simplicidad lo hemos dividido en tres partes:

En la I y II enfocamos diversos aspectos teóricos del subsidio, desde el ensayo de una definición hasta su financiación. Es aquí donde se plantean los mayores problemas, ya que de los aspectos teóricos deben surgir los postulados cuya aplicación se intenta efectuar en la III parte, al referirnos a la legislación nacional. Hemos creído conveniente junto a la consideración de los subsidios más importantes, citar las disposiciones que los rigen, en forma de resumen cronológico, donde constan los principales aspectos existentes en los decretos y leyes, a efectos de hacer más sintética la referencia a los textos legales. Finalmente, repetimos, creemos que nuestra modesta tentativa debe ser seguida por otros aportes que permitan establecer una doctrina de tipo teórico-práctica que proporcione a los hombres públicos directivas para sujetar, en tema tan trascendente, su política económico-financiera.

I) SUPUESTOS BASICOS DE LA TEORIA Y CONSIDERACIONES GENERALES

1 - *Antecedentes históricos.*

Se ha dicho por parte de los tratadistas que el subsidio es un perfeccionamiento de la segunda guerra mundial.

Es por esta situación que —a efectos de una teoría— estamos limitados en el enfoque histórico del subsidio y sólo nos podemos referir a sus antecedentes próximos.

Inversamente otros autores expresan que sus orígenes están representados por la historia financiera de Europa. En este sentido un escritor francés indicaba que ya la Constitución de 1848 de Suiza ofrecía un aporte bastante considerable a la política de los subsidios ordinarios, pues permitía a la Confederación la ordenación de determinados gastos y la posibilidad

de alentar por medio de subsidios los trabajos públicos que interesaran a Suiza o a una parte considerable de la misma.

Se especifica que el primer pedido de los habitantes suizos amparados en el texto constitucional citado fue presentado hacia 1853, tendiente a la corrección de los cursos de agua de las comunas “saint galloises” del Rheintal, cuyo territorio había sido devastado por las inundaciones. Este carácter hace dudar sobre si puede presentarse a la Constitución suiza como antecedente lejano ya que este origen puede confundirse con la Contribución de Mejoras. (1)

Dada la relatividad del aspecto histórico del subsidio no insistiremos mayormente en el mismo, por lo que pasaremos a precisar su concepto.

- *Definición y Características.*

Para MORSELLI la subvención es una de las cuatro categorías concretas de gastos públicos que cita en su “Compendio de Ciencia de las Finanzas”:

“Los premios y subvenciones tienen el objeto de estimular diversas manifestaciones de la vida económica. Prácticamente se trata: o *de mantener los beneficios de ciertas industrias* de las cuales el Estado desea el desarrollo de interés general del país; o *de concurrir al aprovechamiento de fuerzas naturales*, como ocurre mediante *bonificaciones*, en la agricultura, donde el rendimiento a largo plazo no estimula la iniciativa privada a proveer por sí.

Además de estos, las subvenciones *de orden social*, en forma de socorro, comprenden la asistencia a categorías de personas necesitadas o la intervención en las catástrofes públicas; las primeras incumben principalmente a las entidades públicas menores (alienados, asistencia a los menores, medicamentos gratuitos, sanidad pública, etc.); la segunda, incumbe ya al Estado, ya a las entidades menores, en relación con la entidad del socorro (daños por aluviones, terremotos, erupciones volcánicas, etc.)”

FREUNDEBERG da una definición, que consideramos, de alcance limitado: “Son gastos de los entes públicos asignados a Empresas de producción privadas o públicas y que no pueden ser considerados como la contrapartida de los bienes y de las actividades de sus beneficiarios”.

BROCHIER define al subsidio como una transferencia indirecta “cuyo fin es abaratar los precios de los artículos o de los servicios sobre los cuales recae”.

En este sentido dicho autor distinguía las subvenciones económicas

(1) Aunque el gasto pueda asimilarse a lo que Morselli llama subsidios sociales.

propriadamente dichas y las subvenciones financieras, o sea la ayuda que el Estado proporciona a Empresas que presentan un interés general.

La política de subsidios tuvo su auge durante la 2ª guerra mundial, teniendo como fin primordial establecer el costo de la vida a un nivel no superior al 25 o 30 % del nivel de antes de la guerra.

Se llevó a la práctica con la finalidad de favorecer determinados sectores de la economía y primordialmente, reiteramos, estabilizar el costo de la vida al nivel existente, con cierta tasa, antes de la guerra. La revista de la Federación Americana del Trabajo (América Federationist) decía en uno de sus números, acertadamente: "Los subsidios utilizados para impedir el aumento de los precios o para prevenir la reducción de los mismos, representarán tanto para el Gobierno como para los consumidores, una economía mucho mayor de su costo. . .

De acuerdo a O.P.A. para reducir los precios de la carne, de la manteca y el café se incurrirá en un gasto de 300 a 450 millones de dólares. Pero solamente para los consumidores esta medida representará una economía de unos 500 millones de dólares. Además existirá una economía en los gastos directos realizados por el Gobierno y de los gastos indirectos para el Gobierno y para los consumidores".

Tal como surge de estas palabras la finalidad esencial del Estado es que, como resultado de un gasto público subsidiando determinado sector de la economía, obtengamos una economía igual o mayor para los consumidores.

Es decir que hablando en los términos de un viejo economista inglés, aumente la renta del consumidor.

El subsidio ya sea destinado a los productores de alto costo, o para cubrir excesos de costos anormales o temporarios puede constituir un método menos costoso y efectivo para lograr objetivos económicos. Pero, cuando se amplía su campo de aplicación y tiende a cubrir o a auxiliar a casi todos los sectores de la economía nacional, aumentando el gasto público del Estado, en grado sumo, "más débil se vuelve el argumento relativo a que su aplicación le permitirá al pueblo ahorrar más como consumidores de lo que se obligan a pagar como contribuyentes para financiar ese mismo gasto público".

En este sentido, en el Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General al inaugurarse el primer período de la XXXVI Legislatura, de fecha 15 de Febrero de 1951, se establecía:

"Los subsidios pueden estar destinados a abaratar y este es el caso del precio de la leche o puede buscarse con ellos provocar la producción y esta es la razón del precio del trigo, del decreto forrajero y el abaratamiento de los abonos, o se toman medidas para evitar graves crisis económicas manteniendo precios y esto es lo que ha hecho el Gobierno subsidiando el precio del ganado frente a la depreciación impuesta por Inglaterra al desvalorizar su moneda.

Habría sido muy grave que el Gobierno se hubiese cruzado de brazos y hubiese dejado intervenir la ley de la oferta y la demanda sin concurrir con su poder para poner el orden.

Muy seguramente el país estaría viviendo hoy una hora de verdadera conmoción económica...”

JEAN BOULOUIS indica que el concepto subvenciones “abarca instituciones muy diferentes en su naturaleza y en su objeto, pero su esencia es en gran parte común en la medida en que ella, precisamente, se representa, bajo el aspecto del ejercicio del poder financiero de las personas públicas o privadas, físicas o morales”. Más adelante define una categoría especial de subvenciones, las económicas, de la siguiente manera: “Las sumas de dinero destinadas a particulares o a empresas con el fin de regir su desenvolvimiento o las consecuencias de la coyuntura económica. Dos categorías son particularmente conocidas: por una parte, las primas de socorro, por otra, las subvenciones compensadoras de precios que el vocablo común designa como subvenciones económicas, sin otra distinción”.

¿Cómo podemos definir entonces a los subsidios?

Constituyen un gasto efectuado por el Estado como parte de un plan de economía dirigida con el deliberado propósito de estabilizar el costo de la vida o alentar un determinado sector de la economía nacional, sin perder por ello la integración económica.

Creemos que en esta simple definición están encuadrados todos los aspectos más importantes que se destacan en una teoría general de los subsidios. El subsidio financieramente es un gasto público. El gasto privado no puede constituir nunca un subsidio aunque lleve implícito la finalidad atribuida en nuestra definición.

Cuando una Empresa socorre a otra con el fin de alentar, por ejemplo, una exportación y dejar libre el mercado nacional, ese auxilio no constituye nunca un subsidio pues es hecho con un fin deliberado de obtener el máximo de beneficio y representa, lisa y llanamente, una participación en las actividades de la otra empresa (1). El subsidio nace y se desarrolla con la actividad estatal. Es por ello que también se nutre como la actividad estatal.

(1) Es conveniente aclarar que bajo el título de “Subvenciones Económicas” se pueden entender también las subvenciones ordinarias que el Estado acuerda a los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados y que algunos autores denominan “Subvenciones Públicas” y que no constituyen otra cosa que una participación del Estado en los gastos de esos organismos. Nosotros, dado que enfocamos un aspecto financiero, nos vamos a referir en el transcurso de este informe al sentido estrecho perfectamente representado por la palabra inglesa Subsidy (sentido financiero).

No es el mismo caso cuando determinadas Empresas de carácter público reciben del Estado las sumas necesarias para cubrir su déficit bajo la forma de créditos votados por el Parlamento.

En este sentido presentan las características de subsidios las sumas suministradas por el Estado a Empresas de interés general que funcionan con pérdidas, en el caso expresado por Brochier que “el precio al cual son vendidos los productos a los consumidores es inferior al costo de producción”.

Si es un gasto, hay que financiarlo, y de este modo enfocamos otro aspecto que es objeto de un capítulo aparte en nuestro estudio: su financiación.

Por último todo gasto público tiene una finalidad doble, principalmente por ser público tiene una finalidad social y en segundo término un fin particular: socorrer un sector de la economía nacional sin perder por ello la integración económica.

2 - *La nueva orientación de la acción estatal.*

El problema de la intervención del Estado en las actividades económicas financieras es tema cada vez más creciente: “Actualmente el mundo entero, por acción y reacción de distintas medidas de tipo económico, se ha deslizado por la pendiente del intervencionismo, con intensidad tan creciente que todos los países y todas las actividades de lo material están regidas por la administración pública en cuanto a la realización de funciones económicas”.

El Estado puesto a dirigir la economía nacional puede adoptar posiciones diversas, de intervención más o menos intensa, según sean las directivas políticas imperantes y las circunstancias del caso. En algunas circunstancias la economía dirigida de post-guerra ha querido producir mucho, otras limitar la producción; a veces ha ensayado el sistema de salarios mas altos para aumentar la capacidad de consumo, el de los bajos para disminuir el precio de producción, el de las jornadas escasas para absorber a los parados, el de ligar las monedas de oro para darles más estabilidad, en fin el de desligarlas para influir en el comercio exterior.

Se ha dicho que el intervencionismo es el resultado de un plan de Gobierno. Sin embargo, muy bien lo indicaba Lucas Beltrán en el “Diario de Comercio de Madrid”:

“Durante los últimos años todo aquel que se ha encontrado con dificultad económica ha acudido a pedir protección al Estado; los productores le han pedido precios remuneradores, (caso del trigo y lino en nuestro país), los exportadores, estímulo a la exportación (caso de la lana); los Bancos que se les salve de una bancarrota (caso del redescuento); los obreros salarios elevados; los sin trabajo, subsidios.

Y al Estado en la mayoría de los casos no le ha quedado más remedio que acceder a las peticiones, con lo cual ha ido tomando la suprema dirección de todos los asuntos”.

En términos generales, pues, ya nadie discute la intervención del Estado en la vida económica. En ciertos casos, se le ha aceptado como imprescindible. En este sentido Adolfo DORFMAN expresaba que “a lo que debe proponerse es que esa acción sea inteligente y racionalmente cumplida, ajustándola a las necesidades y posibilidades del país en terreno interno e

internacional, que no se contrarie la dinámica propia de su progreso económico, que no se le trastoque, desfigure ni subvierta”.

En todos los tiempos fue propio de la autoridad pública promover distintos ramos de la actividad nacional, por medio de múltiples aspectos:

1) Protegiendo a las industrias esenciales al interés nacional, en el triple aspecto mencionado por BUNGE en la “Nueva política económica argentina”:

a) “Cuando la existencia de una industria está amenazada por la competencia de las mercancías extranjeras producidas por el trabajo excesivo o barato”. En tal caso la imposición de aranceles protectores que compensan la diferencia del costo de producción en el interior y en el extranjero, permiten que sean rentables aquellas actividades que no lo serían con la falta de protección.

b) “Cuando una industria está sufriendo a consecuencias de la importación de mercancías cuya producción es favorecida por subsidios o por el régimen del dumping”. En este caso la concesión de subvenciones, bajo formas diversas, subsidios y premios, que colmen la diferencia entre el costo y el precio, mantienen con vida a Empresas que de otra manera serían incapaces de sobrevivir.

c) “En el caso de una industria para la cual es necesario por un limitado período algún estímulo o ayuda a fin de permitirle vencer temporarias condiciones adversas”.

Los mismos paliativos que en el caso anterior y en algunos casos la concesión de créditos con trato de favor y otros privilegios especiales, como descuentos y exenciones fiscales, protección de la propiedad fiscal, concesión de patentes, marcas, etc.

d) En un cuarto aspecto, aunque no mencionado por BUNGE, podemos incluir la regulación de la competencia (monopolios, permisos previos, etc.) y el incremento del rendimiento industrial (favoreciendo la organización científica de las concentraciones y dirigiendo las capitalizaciones, fomentando el ahorro, controlando importaciones, estableciendo categorías, etc.).

Estos son los objetivos económico- financieros de la intervención estatal, cuyo fin en general es proteger a la producción nacional, impulsando el establecimiento de nuevas industrias y el desarrollo de las existentes, llegando para ello a dificultar la competencia extranjera, garantizando a las empresas el consumo de sus productos. Sin embargo hay otro cúmulo de intervenciones del Estado en el campo privado, cuyos objetivos serían:

1) Objetivos financieros, cuyo fin es incrementar los recursos del Tesoro y las regularizaciones del poder adquisitivo de la moneda y en, fin,

2) Los objetivos sociales que se manifiestan en una frondosa legislación social, protegiendo al trabajador en todas sus diversas formas que van desde la concesión de subsidios hasta la limitación del lucro en las empresas industriales y comerciales por medio de toda una legislación impositiva.

Como se podrá apreciar el subsidio aparece en la política internacional y en la actividad interna del Estado en el amplio sentido que ha sido definido por nosotros en el capítulo 1. A todas esas formas de intervención por medio de subsidios nos vamos a referir en lo que va de este estudio.

Tal como se aprecia son los factores económicos, financieros y sociales, los índices que marcan la intervención del Estado en las Actividades de los particulares. Claramente indicaba el cambio de funciones del Estado el Dr. De Ferrari en los "Principios de la Seguridad Social": El Estado estaba destinado a ser con el tiempo, el administrador general del grupo social, el Director de todos los servicios y el gestor de todos los negocios; si además de Juez y gendarme debía manejar la moneda, orientar las exportaciones, dirigir el mercado interno, comprar los saldos exportables y colocarlos en el exterior. . . ."

Para finalizar este capítulo creemos conveniente indicar cuales son los objetivos fundamentales que engendran la prosperidad social y que para cumplir ese objetivo fundamental debe llenar el Estado:

1º Satisfacer de la mejor manera las necesidades sociales, es decir las necesidades colectivas ligadas organizadamente con la existencia y el desenvolvimiento de la Nación y de la Economía.

2º Ejecutar todas las medidas tendientes al desenvolvimiento económico del País, para la utilización productiva de las fuentes humanas y materiales, con el fin de asegurar el pleno empleo y finalmente el acrecimiento del ingreso nacional. En este sentido el Estado aplica un plan económico general con el fin de asegurar posibilidades de empleo a la población apta para el trabajo; elabora y ejecuta un plan de inversiones para facilitar y alentar el desenvolvimiento industrial, económico y social del país, y crea nuevas empresas públicas de interés general;

3º Adoptar todas las medidas al alcance para contribuir a una redistribución social y económica del ingreso nacional, a una mayor productividad de la economía y a un elevamiento del nivel de vida. En este aspecto debe el Estado:

a) Disminuir por una política fiscal apropiada, las grandes diferencias existentes en la distribución del ingreso nacional y que constituyen el defecto mas aparente del sistema económico en vigencia.

b) Movilizar las fuerzas productivas inactivas y sobre todo el ahorro por medio de una política adecuada de impuestos, créditos y gastos.

c) Redistribuir de la manera más equitativa posible el ingreso nacional en las diferentes clases sociales, por la transferencia del poder de compra excedente de los gastos de las clases ricas en favor de las clases pobres (gastos sociales, subvenciones económicas, política de trabajos públicos e inversiones en general).

Satisfacción de las necesidades sociales, administración racional de los recursos nacionales, humanos y materiales, redistribución social del ingreso nacional, he aquí los tres objetivos fundamentales del Estado contemporáneo, que engendran prosperidad social.

En el transcurso de este estudio veremos como en nuestro país ellos no se cumplen, por lo que la política de subsidios como parte integrante de la política general del Estado de redistribución social y económica del ingreso nacional, no es positiva.

La política de las subvenciones económicas es útil y necesaria a la comunidad, con la condición de que sea practicada de acuerdo a un plan de economía dirigida. En tal caso su contribución es de un gran valor para evitar la inflación y crear condiciones favorables para el desenvolvimiento económico del país. El argumento del Ministro de Finanzas de Inglaterra hacia 1947, en una alocución pronunciada en la Cámara de los Comunes, el 22 de Noviembre de ese año, respondiendo a las críticas de la oposición se pueden reiterar con carácter general:

“En una sociedad como la nuestra, en las que se constatan gruesas diferencias de fortunas las subvenciones constituyen una prestación social, suplementaria, un instrumento de estabilización y de equilibrio, cuyos efectos lenitivos en un período de transición como el nuestro, son evidentes”. De acuerdo, pero cuando ello puede lograrse y sus resultados positivos pueden observarse o reflejarse en el sistema económico nacional, en una mayor “prosperidad social”, cosa que no se ha logrado en Inglaterra, y que como veremos en la parte tercera tampoco se ha logrado, pese a los esfuerzos, en nuestro país.

El concepto de neutralidad de las Finanzas Públicas.

Se ha dicho que no es posible concebir un Estado que provisto de todas las prerrogativas del Poder Público carezca sin embargo, de un sistema financiero que cause algún impacto modificador en la distribución inicial de los ingresos de sus ciudadanos. Efectivamente, y tal como lo hemos visto en el capítulo anterior, hoy nadie discute la intervención cada vez más creciente del Estado, de allí que la concepción de un Estado de finanzas neutras pertenezca prácticamente al pasado. Aún considerando el carácter teórico del concepto de neutralidad es conveniente exponer el planteamiento del problema como acto previo de una política de redistribución.

BROCHIER, que enfoca acertadamente estos aspectos, distingue dos tipos de neutralidad: Una neutralidad financiera por desproporción y una neu-

tralidad por compensación. La 1ra. es precisamente el tipo de neutralidad financiera dominante en el siglo pasado en el cual el Estado sólo se limitaba a la realización de las funciones primarias de juez, policía y salud pública. La ingerencia del Poder Público en el resto de las actividades primarias y secundarias ha aparejado el segundo concepto de neutralidad, por compensación, que ha sido definido como aquel sistema financiero en el cual los efectos sobre los ingresos por la acción impositiva del Estado son compensados por los efectos de los gastos públicos realizados por éste. En otros términos, supone que cada contribuyente recibe del estado prestaciones por un valor equivalente a las que éste ha suministrado al mismo Estado bajo la forma de impuestos.

La condición básica esencial de las Finanzas Públicas o sea la coincidencia entre gastos e Ingresos se pone en evidencia de manera terminante; sin embargo es conveniente aclarar que para considerar a un sistema de finanzas con el carácter de neutralidad compensatoria, es menester que se cumplan una serie de condiciones:

1º) La percepción del impuesto y la realización del gasto público compensador deben tener lugar en el mismo momento, ya que, como expresa BROCHIER, “si transcurriera cierto tiempo entre las dos operaciones no se puede hablar de neutralidad pues el contribuyente estaría durante ese lapso privado de cierta parte de su disponibilidad, lo que habría modificado su plan de ingresos”.

2º) Incluso en el caso de instantaneidad de la operación, la acción del Estado al recaudar el impuesto no debe tener ninguna influencia sobre el comportamiento del contribuyente.

Se ha dicho que este sistema financiero además de la abstracción implícita que lo caracteriza es casi imposible de concebir en la realidad, como indica BENHAM, en *Notes on the Pure Theory of Public Finance*:

“La ausencia de neutralidad implica que algunos estén obligados a pagar como impuestos sumas diferentes o de maneras distintas o de contribuir a los gastos del Estado para objetos diferentes a los que ellos hubieran elegido voluntariamente.

En los mismos conceptos que los expresados puede ser entendida una neutralidad en términos de moneda al suponer que: “que el ingreso monetario es dejado incambiado por el mecanismo impuesto-gasto es decir que el valor del servicio brindado por el Estado a cada contribuyente iguale, en términos de moneda, el valor de la carga que él mismo ha sufrido”.

De acuerdo a lo expresado la acción del Estado sobre las economías particulares no implica ninguna modificación, o sea que la distribución primaria de los ingresos públicos permanece intacta, ya que la acción de las finanzas públicas se diluye en un aspecto intrascendente. Aquí interviene el concepto de la redistribución.

Definición y caracteres.

STEFANI ha dado una definición sumamente completa del término: “Con el concepto redistribución queremos hacer particularmente referencia a las modificaciones “verticales” en la repartición del ingreso nacional y de la riqueza entre los diversos grupos caracterizados por un determinado tenor de vida y particulares características sociales, provocadas por la intervención del Estado, para modificar lo que sería el resultado natural de la actividad económica”.

De acuerdo al concepto de neutralidad financiera expresado, la redistribución es el fenómeno en virtud del cual la repartición primaria del ingreso nacional incambiada en el concepto de neutralidad, sufre una transformación secundaria debido a la presión financiera, con el fin de distribuirla proporcionalmente entre las distintas categorías de rentas.

El ya citado BROCHIER, indicaba que en una primera aproximación se podría considerar como “redistribuidos y al mismo tiempo graduados, todos los ingresos que pasan por las finanzas públicas.

La medida de la redistribución sería pues una simple comparación entre el origen y el carácter de los ingresos obtenidos por el Estado, por una parte, y los ingresos creados por su funcionamiento, por otra”. El carácter limitado de esta definición lo lleva a una nueva aproximación, en estos términos:

“El estudio de la redistribución no es, pues, el de la formación de ingresos por el canal del Estado —este carácter no serviría para distinguirlo de una empresa privada— sino el de la corrección por el mecanismo de las Finanzas Públicas, de la distribución de los ingresos productores que comprenden en sí mismos ingresos provenientes del sector público”.

En general se puede establecer que los límites de una política de redistribución, son los siguientes:

- 1) La evasión fiscal tanto de carácter legal como ilegal.
- 2) Aquí STEFANI cita, en el mismo sentido, la necesidad de permitir una actividad económica privada continua y que sea estimulada por el incentivo del beneficio “creando réditos para ser destinados al fisco (Presupuesto financiero) en los límites de la presión fiscal admisible con relación a esa exigencia”.
- 3) Es menester el análisis exhaustivo de los gastos públicos de mayor alcance redistributivo y considerar los efectos que los mismos provocan, concomitantemente, como veremos, con los medios utilizados para la financiación. (1)

(1) En la parte III de este informe se observará como en el Uruguay se ha intentado una redistribución por medio de subsidios sin tener en cuenta los efectos económicos del gastos público en sí mismo y su correspondiente financiación.

Medios de Redistribución.

No todos los autores coinciden en considerar que tanto los gastos como los ingresos son aspectos complementarias y no excluyentes de una política de redistribución. Se puede establecer siguiendo a los autores nombrados que:

La distribución inicial de los ingresos sufre, por el hecho de las finanzas públicas, las variaciones siguientes:

- 1) Los ingresos primarios se incrementan por las transferencias directas e indirectas;
- 2) Se reducen por los impuestos directos;
- 3) que igualmente se reducen por los impuestos indirectos.

En el primer aspecto podemos considerar con STEFANI que se utiliza el gasto público con un fin de justicia social, en el triple aspecto mencionado por este escritor:

- a) Gastos para la educación, higiene y sanidad;
- b) gastos considerados de seguridad social cuyo fin es prevenir las consecuencias dañosas de la economía o mejorar el tenor de vida de las clases menos pudientes;
- c) un aspecto particular de ese último tipo de gastos, los efectuados con el fin de asegurar el máximo empleo posible de las fuerzas humanas.

Dicho autor expone claramente lo que ha sido motivo de muchas disputas entre los tratadistas referente a si es mejor el gasto o el ingreso (en términos financieros) como medios de redistribución. Así:

“Dos principales vías se presentan: o aumentar los réditos bajos por medio de determinados gastos públicos, o disminuir los réditos elevados por medio de una drástica carga progresiva. Se intuye que los dos métodos no se excluyen, sino que se integran. . .”

Nuestro enfoque coincide con el tratamiento del eminente catedrático, por lo que veremos como se compenentran el gasto y el ingreso en el sistema financiero y como cuando se descuida uno de los dos aspectos las consecuencias negativas son considerables.

3 - Los subsidios al consumo y su relación con la situación económico-financiera de un país. Eficacia del subsidio. Subsidio y Presión Fiscal. Subsidios y Redistribución de Rentas.

Existe la creencia general de que un subsidio al consumo puede eliminarse dentro de un sistema económico, simplemente con un aumento de salarios a las clases bajas, sin tener esta medida ninguna consecuencia en la situación económico-financiera de un país. Así, en este sentido, en una nota cursada al Consejo Nacional de Gobierno del Uruguay por parte de

la Cámara Nacional de Comercio de este país, de fecha 29 de junio de 1956, se establecía:

“La eliminación del régimen actual de subsidios al consumo que se produciría por la eliminación del Fondo de Diferencias de Cambio, podría traer como consecuencia una suba de precios de los artículos subsidiados y, consiguientemente, el alza del costo de la vida.

En este caso será necesario *compensar por la vía del salario el perjuicio que las clases modestas pueden sufrir por ese aumento*. El beneficio de esta compensación iría a manos de quien lo necesita, mientras que el subsidio actual al producto beneficia indiscriminadamente tanto al necesitado como al pudiente, lo cual no es lógico desde el ángulo económico ni justo desde el punto de vista social”.

Indudablemente hay mucho de cierto en estas palabras, pero de aceptarse lisa y llanamente los conceptos se conduciría a un equívoco financiero. En efecto; se indica que la eliminación de los subsidios traería como consecuencia introducir aún más al país en la espiral inflacionaria ya que se produciría automáticamente una suba en los precios de los artículos subsidiados. Pero cual es la solución postulada?: Evitar por la vía del salario el perjuicio a las clases modestas. Esta solución lleva aún más a la inflación que la propia supresión del subsidio.

La verdadera solución del problema hay que enfocarla no desde un ámbito parcial (mayores ingresos a determinada clase), sino como solución de fondo en un sistema económico. El subsidio en si mismo produce la redistribución de las rentas de las clases altas a las clases bajas por un fenómeno natural, ya sea actuando por el impuesto o por el gasto, pero sería prácticamente imposible determinar esa clase de bajos ingresos y aumentarle sus disponibilidades para hacer frente a mayores gastos. La solución está no en admitir sin lucha un mayor aumento en los precios, sino en el estudio de los costos de producción de los artículos subsidiados, y en la eficacia del subsidio.

Un aumento de salarios no conduce a ningún mejoramiento de la situación económica financiera de un país, sino a agudizar la confusión, cuando ese mismo aumento de salarios no va acompañado por un incremento en la productividad, única vía para el descenso de los costos de Producción.

Por otra parte ese aumento de ingresos a la clase de menores recursos tendrá toda la apariencia de un subsidio a los salarios.

Debemos distinguir aquí dos situaciones:

- a) Un sistema económico en el cual existe un alto grado de ocupación y,
- b) Una economía con muchos desocupados.

En el primer caso, o sea cuando los salarios se ajustan a las condiciones de la demanda y la oferta, un subsidio a los salarios empeora la

distribución de los recursos productivos y repercute en una disminución inmediata del ingreso neto nacional.

En el caso en que los salarios se establezcan en un nivel demasiado alto, es decir que la demanda no concuerda con la oferta, lo que llevará a que existan más personas desocupadas que las que normalmente corresponden a las fluctuaciones económicas estacionales (desocupación friccional), en este caso existe una ganancia o beneficio social porque tanto los ingresos absolutos de la mano de obra como los del Ingreso Nacional del país serían mayores de lo que hubieran sido sino se hubiera establecido el subsidio.

Podría existir un tercer caso, referente a industrias cuyos productos no se exporten. Si el subsidio se aplicara a estas industrias el equilibrio entre beneficios y pérdidas sería más satisfactorio ya que la reducción debida al subsidio iría en beneficio de los consumidores.

La política propugnada por la Cámara de Comercio Uruguay encierra pues en si misma una serie de peligros; el profesor PIGOU indicaba acertadamente:

“La política de subsidio a los salarios tiene algunos peligros latentes, porque los diversos empleos no están separados de una manera fija debiendo tener en cuenta las consecuencias que derivarán de una política de subsidios que modificase la proporción de los obreros que pertenecen a los distintos empleos.

Además el apoyo fiscal otorgado a cada empleo, posiblemente no sería exactamente idéntico, porque en unas industrias habrá mucha mano de obra y en otras poca. Para esto habrá que desplegar mucha energía y capacidad. . .”

Debemos distinguir aquí claramente entre salario monetario y salario real; la elevación del salario monetario trae aparejada una redistribución de la renta real, aunque no necesariamente del tipo más adecuado, porque el aumento de precios puede ocasionar considerables perjuicios a ciertas clases (especialmente a los perceptores de rentas fijas, como jubilados, pensionistas, etc.).

La solución podría enfocarse desde otro punto de vista, o sea subsidiando los salarios (clases de menores ingresos) pero combinando esta política con el sistema de precios, o sea la detención del alza constante del costo de la vida, solución que no es propugnada por la Cámara de Comercio Uruguay.

De modo pues que se puede distinguir:

- a) Si el alza en el costo de la vida, se sufraga con subsidios.
- b) Si en lugar de mantener constantes los precios por subvenciones, se congelan los precios por ley en una fecha determinada.

En este último caso es menester:

- 1) Reducir los costos reales conforme aumenten los salarios.
- 2) Sacrificar parte de los beneficios o sea permitir que se reduzca el beneficio neto, lo que no va a ser aceptado por los empresarios.

Creemos que tanto en uno como en otro caso, ambas políticas son de muy difícil aplicación práctica.

La trascendencia del subsidio dentro de la economía de un país es muy grande y no se puede proceder a su eliminación con soluciones parciales.

Incluso podría aceptarse la medida del Consejo Nacional de Gobierno cuando fijó al trigo un precio que excede del mercado, si fue establecido con un solo fin: lograr un incremento en la producción (garantizando a los productores precios más remuneradores); así lo indicarían las palabras del Ing. J. Serrato en una conferencia pronunciada en el "Ciclo de la Opinión Económica"

"El Poder Ejecutivo obró conscientemente cuando garantizó por el trigo un precio que excedía el precio internacional.

Sabía perfectamente bien que se creaba el problema de la colocación del saldo exportable pero era necesario aumentar la producción.

Yo he dicho alguna vez, que lo esencial es que el tractor llegue al galpón de la estancia: Que estando allá no permanecerá ocioso. Día llegará en que abrirá surcos en la tierra". Más adelante: "Con palabras, con conferencias, con decretos, con leyes, yo se muy bien que no se aumentan los bienes.

Los bienes se aumentan trabajando, encauzando el trabajo, fomentando y amparando la producción; pero todo ello no es cuestión de días, es cuestión de años. Por largo que sea el camino, no puede desconocerse que no hay más norte que ese: aumentar la producción". (1) Con estas palabras queremos certificar como un subsidio puede significar un mejoramiento en la situación económica financiera de un país cuando logra un supuesto básico fundamental, aumentar la productividad, y por consecuencia, en virtud de los principios económicos de aceleración y multiplicación, la inversión, la ocupación, el ingreso, etc. Es fundamental no perder de vista que la política de subsidios forman parte de una política económica general y no se puede dar soluciones aisladas a un sector de la economía sin que se sientan los efectos en todo el sistema económico.

(1) El Poder Ejecutivo reconoció esto al indicar que "el área sembrada de trigo, en las últimas zafas sobre la base de un precio de \$ 16.50 los 100 Kgms., superó el promedio 1948/52 (en el que el precio promedio fue de \$ 16.40) en un 45.50 % lo que demuestra que aquel precio ha sido de particular estímulo para el agricultor, o, por lo menos, más remunerador que otros cultivos de invierno u otros rubros de la producción agropecuaria".

Eficacia del subsidio.

Un subsidio es más o menos eficaz cuando logra no solo el fin de incrementar la producción, sino igualmente redistribuir la renta nacional favoreciendo a los menores ingresos.

Aquí no se corre el peligro de un alza ya que por más que pueda aumentar el circulante de un país, los bienes y servicios corren paralelamente. (1)

El ideal de eficacia está basado en una redistribución 100 % y un aumento proporcional del factor productivo. Es menester aclarar cuando se habla del factor productivo que este tiene ser avaluado en términos de rendimiento. Así distínguese:

a) redistribución de rentas con mayores ingresos para las clases de menores recursos y más numerosas. Concomitantemente incremento en la producción con aumento del rendimiento neto.

En tal caso la aplicación del subsidio ha sido eficaz.

b) Los mismos supuestos del caso anterior pero se incrementa (caso del trigo) el área por el agregado de nuevos productos disminuyendo el rendimiento neto por hectárea, o sea disminución de la productividad.

Aquí, en cambio, la combinación adecuada ha fallado y puede establecerse que los resultados son casi tan desalentadores como si no aumentara en valores absolutos, la producción, ya que en todos los casos lo que interesa es el aumento de la productividad o rendimiento.

No creemos que en un país de economía dependiente como el nuestro, deudor de capital extranjero y productor de materias cuyo precio él mismo no fija debido a la competencia a que está expuesto, sea el subsidio, factor interno, el elemento agravante de su crisis económico-financiera.

¿Qué problemas tendríamos si esa producción de trigo de que hablamos, pudiera ser colocada perfectamente en el exterior a precios remuneradores? Sin embargo nuestros altos costos de producción nos impiden actualmente entrar en competencia con otros mercados (quizás, por el alto costo de la mano de obra), aunque a largo plazo este problema pueda ser superado.

Una solución inmediata, heroica, podría ser la estabilización de precios y salarios, medida parcial, propugnada por el propio Gobierno y que no ha sido aplicada.

El Dr. Bado alentaba hace algunos años esta solución como un medio, de salir de la crisis económico-financiera imperante:

(1) Se ha dicho que en nuestro país el 90 % de los agricultores lo son de pequeñas áreas sembradas; lógicamente un precio remunerador trae como consecuencia la elevación del nivel de ingresos de esa masa de trabajadores y el mantenimiento de una explotación que requiere estabilidad en el tiempo. Sin embargo el costo del subsidio para estas áreas reducidas ha sido muy elevado, más que el incremento de la productividad.

“Estabilizados los costos de las subsistencias, ya sea mediante un régimen de tasa general, o por el mantenimiento del régimen actual de regulación selectiva y lograda la estabilización también, de la masa de impuestos a la producción y el consumo, la idea que fatalmente completa el cuadro de las soluciones es la de la estabilización de los salarios”. (1)

Las causas por las cuales esta política no se aplica en nuestro país son múltiples y conocidas por lo cual no insistiremos en las mismas.

Subsidios y Presión Financiera - Redistribución de Ingresos.

El concepto clásico de presión financiera, de acuerdo a la definición de GRIZIOTTI era la relación entre el total de ingresos públicos de un país (i) y la riqueza nacional (r) que excede cuanto es necesario para el costo de la vida (e) conforme al nivel de vida de determinado pueblo. En otros términos en una primera aproximación:

$$p = \text{presión financiera} = \frac{i}{r - e}$$

Indudablemente, como lo expresa el citado autor la presión financiera debe determinarse para cada categoría específica de contribuyentes (2)

Desgraciadamente no se disponen en nuestro país de estadísticas que nos permitan determinar con alguna proximación la presión fiscal para algunos sectores de nuestra actividad.

Apenas si se puede establecer la presión tributaria, (Relación entre ingresos públicos e ingreso nacional) en un porcentaje que va del 35 al 40 % cifra sumamente elevada y que nos indica la dramática búsqueda de ingresos a que está sometido el Estado ante el incesante crecimiento de los gastos públicos.

Pero basándonos en los aspectos mencionados por GRIZIOTTI se podrían

(1) Simplemente con ver la evolución de los precios de algunos artículos de consumo subsidiado se tiene una idea de la situación:

RUBROS	1943 = 100	1948 = 100
Carne de Vacuno	570.—	300.—
Leche de Vaca	215.38	186.67
Azúcar	186.67	140.—
Jabón	381.89	161.67
Pan de harina de trigo	250.—	137.93

NOTA. — (Esta información fue extractada de la Dirección General de Estadísticas y Censos al 31 de Enero de 1957).

(2) Así supongamos el caso de nuestro país si sumaran los respectivos valores de los productores de trigo relacionándolos con los gastos relativos del Estado. Igualmente se podría hacer las mismas consideraciones con respecto a la conocida fórmula del autor llamada “De las aproximaciones sucesivas”.

establecer algunos índices interesantes vinculando el concepto arriba definido con el postulado, redistribución de ingresos que, según se ha establecido, es la condición básica de todo subsidio, (y que respecto a su eficacia, es una condición muy importante y de carácter fundamental). (1)

No se han sacado estadísticas de cual es la proporción más adecuada entre los menores desembolsos de las clases bajas producidas por un subsidio y el costo del mismo, aunque se puede establecer una razón lógica semejante a la existencia entre la utilidad, (directa o indirecta) de los gastos públicos para los contribuyentes, (que GRIZIOTTI llama u. g.), “pues la presión de las cargas públicas es más soportable (o sea más liviana) cuanto mayor es la ventaja proporcionada por los servicios públicos (y que se suma a la renta obtenida $r - c$ disponible para los consumidores privados”).

Leroy BEAULIEU indicaba como relación adecuada de 10 a un 15 % de la renta nacional, cifra muy alejada según puede apreciarse en el subsidio estudiado. (2)

Concretando *un subsidio además de cumplir el efecto de redistribuidor el ingreso nacional debe ser económico, o sea guardar su costo una proporción adecuada, procurando al contribuyente una utilidad igual o mayor que el sacrificio soportado.*

Subsidios. Redistribución de ingresos y demanda global.

En una primera aproximación se puede establecer que la interdependencia entre estos tres conceptos es proporcional a la eficacia del subsidio en términos financieros; o si se quiere, un subsidio que provoca una máxima redistribución de ingresos, repercute en mayor proporción en la demanda global (demanda de bienes y servicios). Para aclarar lo expresado es conveniente recurrir al ejemplo expuesto por BROCHIER. Este supone dos grupos sociales, A y B, con propensiones a consumir muy diferentes:

Sean los ingresos de ambos grupos de 20.000 unidades y las propensiones medias a consumir de 0.75 y 1 respectivamente, (el grupo A ahorra

(1) Para analizar este aspecto tomemos uno de los subsidios al consumo clásicos en el Uruguay, el subsidio a la leche. En el año 1956, se distribuyeron por parte de Conaprole para el consumo de la población de Montevideo en Expendios Municipales 23:951.723 litros de leche en un total de personas habilitadas con tarjeta cuyo número fluctuó entre 33 y 34.000. Considerando que cada grupo familiar tiene tres personas y teniendo en cuenta que la población de la capital es de aproximadamente 1:000.000 de habitantes, se deduce siguiendo en razonamiento del Dr. Quijano que más de la décima parte de la misma está subsidiada. Pero hay más: Como la leche consumida por el núcleo familiar indicado se adquiere a \$0.15 el litro, hay una renta efectiva para esta clase de menores ingresos equivalente a la diferencia entre lo que estaría obligada a pagar de no existir el subsidio y lo que efectivamente paga, renta que se puede estimar en \$ 4:400.000.—, frente a un subsidio total de \$ 10:600.000.—

(2) Es menester considerar la época, siglo XVIII, para la cual se aplicaron los principios de L. Beaulieu.

2.500 unidades y el B, compuesto por pobres, consume íntegramente su ingreso).

En un estado de finanzas neutras ya sea de carácter histórico o por compensación el Estado no produciría sobre la distribución de ingresos mencionados ninguna transformación; pero, como expresamos, tal situación es un aspecto teórico perteneciente al pasado, el poder étático interviene con el fin de introducir modificación en la distribución inicial de las rentas. ¿Cómo? Por las dos formas: impuesto y gasto. En efecto, por medio de un impuesto progresivo y de un subsidio transfiere del grupo A al B 5.000 unidades. ¿Qué ocurre en la demanda de bienes de consumo?

Antes de la intervención del Estado la demanda era

$$20.000 \times 0.75 + 20.000 \times 1 = 35.000$$

Después de la transferencia y conservando constantes las funciones de consumo, la demanda queda:

$$(20.000 - 5.000) \times 0.75 + (20.000 + 5.000) \times 1 = 36.250$$

De la simple comparación surge un incremento en la demanda global de $36.250 - 35.000 = 1.250$ unidades.

El profesor Brochier saca entonces una nueva comprobación:

$$1.250 = (1 - 0.75) \times 5.000.$$

Es decir: el efecto de una redistribución por la acción estatal, está medida por el producto de la suma redistribuida (5.000) por la diferencia en las propensiones medias de consumo.

Llegamos a una segunda aproximación:

¿Puede ser representativo de un grupo social la propensión media a consumir? (1). Un consumidor del grupo que habitualmente consumía todo su ingreso no gastará probablemente la totalidad del acrecimiento recibido. Inversamente, el consumidor del grupo que ahorra la quinta parte de su ingreso. ¿Estará en condiciones de seguir ahorrando en la misma forma?

El razonamiento debe ser encarado no en términos de propensiones medias, sino marginales. Si estas fueran para el grupo A de 0.65 y para el B de 0.85, el efecto de la redistribución sería equivalente a:

$$5.000 (0.85 - 0.65) = 1.000 \text{ unidades}$$

Pero es menester una tercera aproximación que surge de la ecuación antedicha:

La redistribución tendrá un mayor efecto positivo sobre la demanda de bienes de consumo cuanto mayor sea la diferencia entre las propensiones marginales de distintos grupos sociales. Esto tiene suma importancia en lo relacionado con la financiación del subsidio y el establecimiento de alícuotas

(1) Supongamos el caso siguiente en nuestro país: que un individuo consigue a partir de un determinado momento adquirir la leche para su consumo en los Expendios Municipales. ¿Al tener mayor renta (simplemente por diferencia entre lo que estaba dispuesto a pagar y lo que efectivamente paga) la destinará íntegramente al consumo? ¿No variará la propensión media a consumir?

diferenciales de acuerdo a la zona de ingresos en el símil conocido de la comba rentística de Pareto.

b) Si las tasas de ahorro son iguales en dos grupos sociales la acción de redistribución tiene un efecto nulo sobre la demanda global.

Un economista americano H. STAELHE determinada la repartición del ingreso y los hábitos de consumo, ha calculado para E.E.U.U. el crecimiento de la demanda global por efectos de una política de redistribución estatal, resultando una muy sensible disminución del factor ahorro frente a un ínfimo aumento del factor gastos.

Los beneficios sociales de una tal política de redistribución serían pues peligrosos ya que habrían sido financiadas casi exclusivamente con el ahorro, resultando finalmente por dicha "taxación" un aumento mucho menos que proporcional en la curva de la demanda, en algunos casos, apenas perceptible.

Conclusiones.

Daremos finalmente un resumen de las conclusiones arribadas en este capítulo:

1º) No es posible eliminar el régimen de subsidios al consumo y sustituirlo por subsidio a los salarios sin con esta medida tener consecuencias en la situación económico-financiera de un país.

2º) Las reacciones de la demanda a una baja de precios por una subvención no son semejantes, a un acrecimiento del ingreso. (Subsidios a los salarios). La demanda es menos sensible a una caída de precios que a una suba de salarios.

3º) La eficacia de un subsidio en términos financieros depende no solo del ámbito de la redistribución que traiga consigo sino, concomitantemente, de su productividad.

4º) Debe existir una relación directa entre el gasto público subsidio y el sacrificio que impone a la colectividad para financiarlo, semejante a la existente entre el total de los gastos públicos y la utilidad directa o indirecta que los mismos proporcionan a los contribuyentes.

5º) Los efectos de un subsidio (ya sea por intermedio del gasto en si mismo o el ingreso financiador) sobre la demanda global con el fin de obtener la máxima eficacia en la redistribución depende de las propensiones marginales de consumo y ahorro de las clases consideradas.

II) CLASIFICACION DE SUBSIDIOS

A) *Clasificación en base a la forma de intervención del Estado. Generalidades.*

Hemos visto en los capítulos anteriores el funcionamiento de la política intervencionista del Estado y las causas que han impulsado al dirigismo estatal. Se ha dicho que es preocupación fundamental del Estado moderno regular la variación de la curva de la demanda total y por ende, en mayor o menor extensión, dirigir la evolución de sus elementos integrantes. Al efecto acotemos que la demanda total se compone:

- a) Demanda de bienes y servicios específicos financiados por el Estado en forma directa (como ser inversiones públicas, escuelas, salud pública, servicios de sanidad, etc.).
- b) Demanda privada de bienes de consumo, cuyo carácter está determinado por la política general de distribución de las rentas y subvenciones del Estado y por la elección del consumidor entre fines diversos y medios disponibles escasos de acuerdo a la definición clásica de Robbins.
- c) En tercer lugar debemos mencionar a la inversión privada la que a su vez depende de la demanda de bienes de consumo por parte de los particulares.

Es un principio económico conocido de que a largo plazo la política del Estado consiste en que la oferta se ajuste automáticamente y por su propio juego a la demanda; pero, como fundamentalmente los problemas a los cuales los Poderes Públicos diariamente se enfrentan son a corto plazo, y los ajustes para lograr el equilibrio natural entre la oferta y la demanda requieren tiempo, el propio Estado se ve obligado a acelerar deliberadamente, ya sea con un fin de estímulo o de socorro a determinado sector con el fin de lograr el ajuste mencionado. Surgen así con este simple planteamiento las subvenciones a sectores privados con el fin de mantener la producción en los mismos y —aclarámoslo— como solución provisional y complementaria. Por ejemplo si la demanda de artículos de caucho natural desciende bruscamente por el uso de otros tipos de materia prima, se plantea el problema de la desocupación de los obreros de la industria en cues-

tión ya que para ser absorbidos por otras actividades se requiere tiempo, pasando los mismos mientras tanto a incrementar la desocupación friccional con serios peligros.

Es entonces que el estado interviene subvencionando temporariamente los artículos de caucho, tomando medidas para la transferencia de los trabajadores, y aportando capital para hacer frente al cambio de estructura de la demanda.

De acuerdo a esta forma de intervención del Estado surgen una serie de clasificaciones de los subsidios:

- a) *Directos*, o en moneda, ya sea bajo la forma de socorro a los más necesitados, subsidios a los salarios, a los desocupados, etc.
- b) *Préstamos* en condiciones económicas para alentar determinado sector de la economía nacional (Semillas, etc.).
- c) *Exenciones tributarias*, (1) exonerando del pago de impuestos a las clases de menores rentas. En este sentido se cita históricamente el caso de Inglaterra donde la clase de menores ingresos no pagaba ningún aporte al Estado, lo que indirectamente venía a significar una subvención por el equivalente a la capacidad contributiva del sector, teniendo en cuenta el principio de la igualdad en materia de impuestos. En las mismas condiciones, y siempre a vía de ejemplo se cita la liberación del pago de contribuciones onerosas a la construcción de viviendas económicas, lo que representa en el fondo una signación indirecta del gasto público en el sentido de Dalton.
- d) *Reducciones de tarifas, y fletes*, procedimiento empleado en el Uruguay en varios tipos de subsidios. (2)
- e) *Compra y almacenaje* de productos por parte del Estado (acopio y distribución por parte de sus dependencias de producciones particulares de trigo, lino, etc.).
- f) *Primas a la exportación*, ya sea en forma de socorro directo o bien por la introducción de tipos de cambios múltiples por encima de una paridad legal, cuando se tiene una economía con control más o menos absoluto del comercio exterior.

Pasaremos acto seguido a examinar las formas más comunes de aplicación de todos estos tipos de subsidios y comenzaremos por plantear algu-

(1) Este tipo de intervención del Estado, como el siguiente (c y d) no adoptan la forma de mayores gastos, sino de imponer sacrificios menores a los contribuyentes.

(2) Puede citarse, como se verá en la tercera parte la concesión de rebajas en los fletes ferroviarios en el caso de subsidios a los forrajes, a los productores de azúcar, etc. También se podría citar en el campo de la producción un proyecto de descentralización industrial del Ministro de Industrias y Trabajos del Uruguay, hacia fines de 1956.

nos aspectos teóricos de los subsidios *directos o normales*. Constituyen una vía bastante corriente por parte del Estado para encauzar las acciones económicas en una determinada dirección.

Desde que el Poder étático ha abandonado la clásica neutralidad financiera y comenzó su acción de economía de carácter dirigido, ante determinadas reacciones de la comunidad, ha recurrido algunas veces al expediente de dejar de exigir determinados impuestos indirectos en lugar de subsidiar en forma "normal" al sector en desequilibrio, rebajando con tal medida los precios de los artículos. Así, por ejemplo, se estila en EE.UU. y en muchas Empresas de nuestro país colocar en sus facturas de venta una columna que indica "Impuestos"; si el Estado decidiera rebajar determinada tasa automáticamente las empresas se verían en la obligación de bajar en la misma proporción los precios de venta. Prácticamente ha sido bien elocuente la reacción del Gobierno Francés ante el movimiento Poujade expuesta por el Profesor Azzini, con estas palabras:

"Fauré creó comisiones de buen entendimiento en cada Departamento para apaciguar los incidentes, suprimió algunos impuestos de escasos rendimientos y autorizó nuevas deducciones de gastos..."

En este campo de intervención el Estado debe cumplir dos premisas:

- a) Su política debe ser transitoria.
- b) Su intervención debe tener un fin social acentuado y concreto de socorro y no general como el caso del dirigismo estatal.

Así como los impuestos que recaen sobre los artículos que las masas consumen traen como reacción inmediata una restricción en los consumos, la implantación de un subsidio debe conducir generalmente a una expansión de los mismos por un incremento en la demanda de bienes y servicios al disponer los particulares a expensas del gasto público subsidio, mayores disponibilidades.

Como lo indica DALTON la demanda de bienes de consumo aunque elástica con relación a las variaciones de las rentas, tiene una reacción relativamente insensible ante las pequeñas variaciones de los precios.

Por ello el carácter fundamental de las asignaciones en metálico o directas tienen como característica fundamental de que el impacto inicial de la carga tributaria recae sobre los que reciben el beneficio pecuniario directo de la asignación, no así una asignación indirecta.

Son elocuentes en este aspecto las palabras del ya citado DALTON: "La incidencia de una asignación indirecta o subsidio en lo que concierne a cualquier mercancía se divide entre el comprador y el vendedor en proporción a la relación existente entre la elasticidad de la demanda y la elasticidad de la oferta de la mercancía. Porque a medida que crezca la elasticidad de la oferta, tanto más considerable será el aumento de la oferta como consecuencia de una reducción dada en el costo de producción, des-

contando el subsidio y por ello tanto mayor será la disminución del precio que corresponda a una elasticidad dada de la demanda. En consecuencia tanto más considerable será la proporción de la incidencia que recaerá sobre el comprador. . .”

Pasemos ahora al análisis de otro tipo de subsidios mencionados en nuestra clasificación y que tienen suma importancia práctica: *Subsidios a la exportación.*

Este tipo de subsidios es uno de los medios frecuentemente usados para mitigar las fluctuaciones de las rentas de exportadores, sobre todo cuando la curva de los ciclos económicos se encuentra en su fase depresiva. La doctrina coincide en general en indicar que al subsidio a la exportación es complementando con impuestos a la exportación y que por medio de esta combinación es que se produce la máxima influencia estabilizadora. La diferencia fundamental se halla en que subsidios e impuestos a la exportación producen en la economía efectos opuestos, dado que el subsidio tiende a mantener alto el precio de los productos vendidos en el propio país.

Aclaremos más: el subsidio a la exportación puede manifestarse cuando el precio internacional de determinados productos es bajo con relación al costo de producción, y el Estado interviene comprando las producciones a precios superiores y remitiéndolas al exterior al precio internacional; en caso inverso el Estado en lugar del subsidio estaría aplicando un impuesto a la exportación. Esta política en la cual el Estado adquiere los productos a precio fijo soportando las pérdidas (subsidio) o, beneficiándose con la utilidad debida al defecto (impuesto) de los productos mundiales sobre el precio fijado es, dado los altos costos de producción de que hablábamos, casi siempre una política de subsidios para el productor pues en la práctica los precios garantizados con subsidios tienden a fijarse a un tope demasiado elevado con respecto al mercado internacional. Es interesante mencionar algunos antecedentes de este tipo de política en países de economía semejante al nuestro: se cita el sistema introducido en N. Zelandia por una ley de Negociación de Materias Primas del año 1936 en virtud de la cual el gobierno se hizo cargo de la producción de toda la manteca y el queso destinado a la exportación pagando un precio fijo.

Acto seguido se regularon las ventas en el interior con el propósito de mantener la armonía de los precios del mercado interno con los señalados para la exportación.

Las bases de esta teoría se aprecian en estos conceptos:

- a) Los beneficios obtenidos cuando los precios mundiales están por encima del precio garantizado a los productores sirven para cubrir los déficits que se producirán cuando los precios mundiales estén por debajo;
- b) A largo plazo la tendencia del sistema es a la autofinanciación,

cubriéndose los déficits eventuales que puedan sobrevenir con anticipos del Banco Central del Estado;

- c) Al mismo tiempo se supone que los precios se fijan para procurar un razonable estado de satisfacción a los productores eficientes.

Otros países aplicaron con relativo éxito esta política de precios garantizados para determinado sector de la producción, el agrario, ofreciendo a los cultivadores precios remuneradores sobre la producción de arroz, trigo, etc. En la Argentina la Oficina Reguladora de granos en 1933 aplicó el sistema de precios garantizados para el trigo, semillas de lino y maíz. La Oficina se comprometía a comprar cualesquiera de estos productos y en cualquier volumen, cuando los precios del mercado caían por debajo del mínimo garantizado. Los gastos de administración y las pérdidas de esta política se financiaban con los beneficios entre el precio de compra y de venta de divisas cuando los precios mundiales se situaran por encima del mínimo garantizado.

Fuera de los países de economía semejante al nuestro el sistema fue aplicado, entre otros, en Bulgaria, para las producciones de trigo y centeno: el Estado prorrataba los beneficios entre los agricultores, mientras que las pérdidas eran cubiertas por el Estado.

Finalmente en nuestro país, como veremos en la tercera parte, se aplicó una muestra del sistema para el trigo y el lino entre otros cultivos.

De modo pues que este sistema se combina con una cierta forma de subsidios ya sea al exportar el gobierno con pérdidas o garantizar una subvención a los exportadores privados con el fin de reducir sus propios stocks de productos.

Planteado de esta manera el subsidio, es conveniente que expongamos las críticas que se le han efectuado:

1) Se expresa —reiteramos— que en la práctica los precios garantizados tienden a fijarse a un nivel demasiado alto, de modo que la carga del subsidio en los períodos de depresión nunca queda totalmente compensada por los impuestos recaudados en los períodos de prosperidad.

En nuestro país dado que el precio internacional del trigo y del lino está muy por debajo del precio garantizado a los productores el sistema está condenado a un déficit continuo y a ver muy lejana la etapa de su prosperidad.

2) En algunas ocasiones representa un elemento perturbador de la Balanza Comercial de un país, ya que, adoptada la política, muchas veces el Gobierno se limita a acumular stocks, estimulando las exportaciones cuando los precios sean más altos, y las paralizan cuando bajan los precios del mercado internacional, restringiendo en otros casos los precios a pagar a los cultivadores.

- 3) Se agrega que no solo se tiende a acentuar las fluctuaciones de

precios en el mercado mundial sino también a reducir el promedio de ingresos derivados de las exportaciones.

4) Un subsidio a las exportaciones y una política fiscal (dicen otros autores) si bien pueden tener un efecto positivo en la reducción de fluctuaciones en la renta de los productores, constituyen un sistema enteramente inferior a una política de carácter internacional de acumulación de stocks con sentido amortiguador e incluso a una política de almacenaje con carácter anticíclico, seguida por un gobierno cualquiera y administrada sin ayuda de subsidios.

5) Se ha dicho que el sistema es portador de dificultades financieras en el caso en que la proporción de la cosecha total exportada sea considerable, lo que demandaría al Estado un enorme sacrificio financiero.

6) Otros autores expresan que como arma de la política de ocupación, el estímulo a las exportaciones debe rechazarse por la innecesaria pérdida de rental real que ocasiona por el empeoramiento de las relaciones reales de cambio no compensadas por una mayor producción por habitante.

7) Se indica que la formación de un bloque regional altamente organizado, sobre la base de convenios bilaterales ha abierto nuevas posibilidades para canalizar las exportaciones por otros procedimientos que no fueran subsidios a los precios.

Consideramos que muchas de estas críticas son valederas pero que toman en cuenta la situación del comercio internacional sin tener en cuenta las dificultades por las que atraviesan los países desde el punto de vista interno por las continuas desvalorizaciones del poder adquisitivo de sus monedas que los obligan a estimular la producción y por ende la exportación por medio de primas, como el caso conocido de Alemania que recurrió al sistema de exportación con tipos de marcos depreciados que se ajustaban de acuerdo a la fortaleza de cada mercado.

En este sentido EE.UU. en una de sus conocidas propuestas para la expansión del comercio mundial aconsejaba que los países no tomaran actitud alguna que pudiera concretarse en una amenaza para el comercio mundial. A tal efecto expresaba:

“Los miembros que otorguen subsidios que resulten en el aumento de las exportaciones o en la reducción de las importaciones, deben informar o el monto y la naturaleza del subsidio o su organización para evitar que la aplicación del mismo resulte en una amenaza del comercio internacional”.

Se consideraba, (aclaremos) como subsidio cualquier sostén de precios o medida interna con tal sentido. Más adelante, se expresaba: “Deben comprometerse a no tomar acción alguna que pueda resultar en la venta de un producto a los mercados de exportación a un precio inferior al precio comparable cobrado a los compradores por un producto similar en el

mercado nacional, teniéndose en cuenta las diferencias en las condiciones y precios de venta, los impuestos fiscales, y otros que influyen en la comparación de precios”.

Se trataba como se ve que el precio de exportación no fuera inferior al precio que el productor debería adquirirlo en el mercado nacional considerando todos los factores específicos que pudieran influir en la exportación.

Igualmente se expresaba por parte del gobierno americano la crítica ya esbozada en el numeral 5, en estos términos:

“Cuando hay excedente de un producto que pueda llegar a sobrar en forma gravosa para el mundo, los productores importantes no pueden fomentarlo (no pueden emplear subsidios, para agrandar su participación en el mercado mundial, en comparación con la participación que tuvo, según parezca en un período representativo previo) y en los países consumidores se debe fomentar su consumo”.

Se trataba de evitar que excesos de producción puedan significar factores de desequilibrios en la situación internacional. Como ejemplo histórico de esta política se puede citar el estímulo que hacia 1906 el Gobierno del Estado de San Pablo brindó a los productores de café y la adquisición que el mismo Estado hizo de 8:500.000 sacos de café sobrante, luego de una extraordinaria cosecha, vendiéndolo acto seguido con grandes ganancias. Este fue un caso típico de subsidio a la exportación con beneficios para el Estado.

Indudablemente los subsidios a las exportaciones están expuestos a una serie de objeciones concentradas en general en motivos de política internacional, aunque pueden existir trastornos de orden interno;

Concretando:

1) El sistema en sus aplicaciones ofrece algunos peligros de orden interno como externo y si no es tan riesgoso como la devaluación monetaria puede llegar a producir efectos semejantes;

2) El estímulo a las exportaciones cualesquiera sean los medios que se empleen tiende a deprimir los precios en el exterior y a modificar las diferencias de los costos de sustitución que hacen beneficioso el intercambio internacional de mercancías;

3) En el aspecto interno no significa esa política un aumento en la ocupación pues existe una pérdida de renta real al exportarse por debajo del precio del mercado nacional;

4) Puede ser una política aceptable si se emplea tal como fue concebida en sus aplicaciones en Nueva Zelanda, Argentina, etc. procurando la autofinanciación y el incremento de la productividad no representando una incesante carga para el Estado por el desembolso continuo de precios remuneradores a los productores completamente alejados de la situación internacional.

B) *Clasificaciones económicas*: Desde el punto de vista económico los subsidios se pueden clasificar *en muy diferentes formas*.

Así se distinguen:

a) Primas o subsidios a la producción. Son gastos públicos del Estado con el fin de estimular los distintos sectores de producción del país. El subsidio se aplica tanto al campo agrario como al campo industrial. Por ejemplo los subsidios a la exportación son representativos de esta clasificación ya que en última instancia la prima concedida a los productores es efectuada con el fin de colocar los productos de un país en la competencia internacional.

b) Subsidios al Consumo. El Estado en su función actual de regulador de la economía interviene en la fijación de los precios de determinados artículos de primera necesidad como carne, leche, pan, dado que si la fijación de su precio quedara en manos de la ley de oferta y demanda, sus oscilaciones serían de enorme importancia en las economías de las masas.

Igualmente, desde el punto de vista económico, *otros autores indican BROCHIER*:

- 1) Los que subvencionan a la explotación de una determinada actividad.
- 2) Los que subvencionan una inversión a largo plazo en una actividad determinada.

Veamos la clasificación de DALTON. Como es de conocimiento el autor de referencia clasificaba los gastos públicos en asignaciones y precios de compra, dividiendo a las asignaciones en directas o indirectas:

“Se puede considerar a una asignación como indirecta si el beneficio se traslada, en todo o en parte, del beneficiario a alguna otra persona, debido a un cambio consiguiente en los términos de algún contrato o convenio existente entre ellos. Así una pensión a la ancianidad es una asignación directa.

En cambio un subsidio a una empresa privada es una asignación indirecta en la medida en que este beneficio se transfiere a los consumidores, a través de una reducción en los precios, o a los empleados de una empresa en forma de aumento de salarios”.

MORSELLI hace una clasificación especial distinguiendo Subsidios económicos y sociales (entre los primeros tenemos estímulos, ayudas a empresas de interés general y bonificaciones; en los segundos, socorros y asistencias). (1)

C) Finalmente vamo a exponer los lineamientos de una clasificación muy interesante y que corresponde al autor francés Jean BOULOUIS.

(1) Las características de una y otra categoría se analizan en la página 9 de este informe.

Integra el grupo que hemos denominado “Clasificación en base a la forma de intervención del Estado”. Así establece:

“Aunque la terminología presupuestal revela sobre este punto una extrema confusión, surge, sin embargo, que se puede distinguir, por una parte las subvenciones económicas y por otra, las que no tienen directamente este carácter, de acuerdo con los criterios establecidos sobre la naturaleza jurídica de la institución, especialmente la calidad correspondiente al donante o al donatario, las subvenciones públicas y las subvenciones administrativas”.

En el capítulo primero hemos definido las *subvenciones económicas* (1) de acuerdo al concepto de este autor. Admitía una subdivisión: primas o socorros y compensaciones de precios. En cuanto a las *subvenciones públicas*, expresaba que están constituidas por la “ayuda financiera otorgada por personas públicas a personas privadas persiguiendo fines de interés general. “En este sentido se citan las subvenciones a Empresas de transporte, ferrocarriles y compañías de navegación marítima o aérea que no alcanza a cubrir, por sus propios medios, su presupuesto de explotación. LAUFENBURGER en “L’Intervention de L’Etat en matiere économique”, coincide con el pensamiento de BOULOUIS. En general podemos indicar que las características de este tipo de subvenciones son las siguientes:

- a) El sujeto activo es siempre el Estado, pero el pasivo depende de grado de estatización del país.
- b) Hay una relación directa entre subvención y coyuntura económica.
- c) El móvil determinante de la intervención estatal está en el interés general de las actividades a subvencionar.
- d) La subvención puede adoptar la forma de ayuda a personas privadas, siempre que ellas colaboren en el interés público, como lo puede ser la ayuda proporcionada a un organismo privado de enseñanza y educación.

Por último, *las subvenciones administrativas* están constituidas por la contribución “suministrada por una colectividad pública superior, generalmente el Estado, a una colectividad pública inferior o secundaria, para permitirle subvenir las cargas de los servicios públicos de los cuales asume ella la gestión”.

Existen múltiples formas de este tipo y “sería por lo menos temerario querer abarcarlas en una definición más precisa, ya que ninguna definición es capaz de sintetizar todos los aspectos”.

Aun considerando lo establecido por BOULOUIS, se pueden distinguir los siguientes criterios de *clasificación administrativa* de las subvenciones:

(1) Ver pág. 11.

A) Clasificación jurídica:

- a) subvenciones unilaterales y subvenciones convencionales. En el primer caso hay una voluntad declarada de la colectividad superior para proporcionar ayuda a la colectividad inferior; en el segundo el surgimiento de la subvención se debe a un contrato celebrado entre el Estado y las colectividades locales, entre el Departamento y la comuna;
- b) Subvenciones obligatorias y subvenciones facultativas. La distinción se refiere al régimen del contencioso, según tengan o no las colectividades locales facultades para oponer recursos en el caso de que la ayuda financiera de la colectividad superior sea prestada bajo ciertas reservas;
- c) Subvenciones condicionales y subvenciones incondicionales. El criterio de separación radica según que el establecimiento de la subvención sea sometida o no a determinadas condiciones.

B) Clasificación técnica. Aquí BOULOUIS hace una doble distinción:

- a) Subvenciones generales y subvenciones especiales. Al respecto el citado autor expresa:
“Las subvenciones generales son atribuidas para cubrir el conjunto del déficit de las colectividades o una parte de ellos sin discriminación, o para permitirles hacer efectivo sus gastos ordinarios de administración. Al contrario las subvenciones especiales son afectadas a un gasto determinado”.
- b) Subvenciones de equipamiento y subvenciones de funcionamiento. La distinción obedece a la separación de los presupuestos locales en gastos ordinarios (de funcionamiento), y en extraordinarios (de equipamiento).

III) FINANCIACION DEL SUBSIDIO

1. *Conceptos Generales.*

Con motivo de la 4ª Sesión de trabajos del Instituto Internacional de Finanzas Públicas realizado en Roma en 1948, el profesor Fritz NEUMARK hizo el desarrollo de una amplia teoría sobre el impuesto como instrumento de una política económica, social y *demográfica*.

Partiendo del concepto del impuesto neutro, o sea aquel que no da lugar a ninguna modificación en la situación de los contribuyentes, sin repercusión inmediata en la curva de la oferta y la demanda, lo enfoca como instrumento de dirigismo y reformismo estatal, ya que permite, en el interés común, la ejecución de fines y funciones políticas.

Sin embargo su teoría fue criticada por LAUFENBURGER en "El impuesto como instrumento de política económica y Social", como insuficiente, expresando que el verdadero motor de la intervención del Estado era el gasto público, "acto político por definición".

Hoy ambos tratadistas coinciden que en el estudio de los efectos de los gastos públicos no se puede prescindir de considerar los medios de financiación, ya que estos, a su vez, provocan hondas perturbaciones en el equilibrio financiero.

Este aspecto de tanta importancia es el que enfocaremos a continuación con relación al gasto público subsidio, sentando de acuerdo a lo expresado, la íntima relación que debe existir entre gasto público y financiación como instrumentos de dirección económica por parte de los Estados.

Entre los diversos métodos para modificar la distribución de los ingresos existen los que afectan la distribución inicial de renta, o sea el punto de origen de las empresas productoras y los que implican una redistribución, a posteriori, una vez que el ingreso ha sido distribuido en forma de salarios, intereses, dividendos, etc.

En el primer caso es menester poner en funcionamiento al mecanismo del impuesto por un lado, y la asignación del gasto público por otro. En el caso del impuesto, un ejemplo típico lo constituye el impuesto progresivo basado en la ley de la utilidad marginal decreciente, destinado a aplicar mayores impuestos a los poderosos que a las masas. En el de los gastos, tenemos aquellos efectuados con el deliberado propósito de elevar el tipo

de vida y bienestar de la clase de menos ingresos, (pagos por ayuda social, servicios gratuitos, subsidios, etc.).

Este último tipo de intervención del Estado debe ser lógicamente financiado.

Se han hecho estadísticas en E.E.U.U. sobre familias e individuos respecto a distribución de rentas, evidenciándose la concentración progresiva del ahorro en las clases más altas y las deudas en las clases inferiores. La solución que sencilla surge con nitidez, es estimular la corriente de riqueza de unas clases a otras (1) mediante la aplicación de tributos progresivos sobre las rentas más altas y subsidios a las clases inferiores cuya renta era insuficiente para hacer frente a las necesidades más imprescindibles. Pero, como indicaba GRIZIOTTI:

“Hay que pensar que es necesario no reducir demasiado el ahorro con el impuesto, diezmando excesivamente el capital indispensable para una ulterior producción, con utilidades para las clases más pobres, las cuales, por medio de la mayor ocupación y del aumento de rendimiento de su trabajo (creados por la inversión de nuevo Capital) pueden obtener rentas mayores para satisfacer sus necesidades”.

En efecto todo sistema de financiación del gasto público que tenga como uno de sus objetivos elevar el tipo de vida de los no privilegiados o proporcionar servicios a las masas de carácter gratuito debe fijarse especialmente en la capacidad contributiva llevándola a un nivel que no ponga en peligro la estabilidad financiera de un país. El Dr. C. Quijano indicaba en una conferencia publicada por el ya mencionado ciclo de la opinión económica:

“Pues bien, repetimos, se explica la política de subsidios. Pero no se explica o mejor dicho no se justifica en primer término, que esos subsidios, en lugar de estar cubiertos por impuestos que graven a los más poderosos, lo estén por impuestos o contribuciones que todos, incluidos los beneficiarios de subsidio pagan.

Qué es en efecto el Fondo de Beneficio de Cambio? Visto desde el ángulo en que se sitúa este problema, es un impuesto que incide sobre la importación, por tanto que encarece el precio de los productos importados, por lo tanto que eleva el costo general de la vida”.

Coincidimos con el planteamiento del citado tratadista pero discrepamos con alguna de sus expresiones.

Si se reconoce la justicia del subsidio, hay por consecuencia que financiarlo; cita una forma: el impuesto, pero que grave *sólo a los más poderosos*.

Esto está reñido con el propio concepto de impuesto ya que éste es una cuota obligatoria establecida en base a su capacidad económica a los

(1) Este tema es enfocado al referirnos a la influencia de la financiación sobre el ingreso y el ahorro.

integrantes de una comunidad cualquiera para ser destinado a fines de utilidad social.

El impuesto debe gravar a los beneficiarios del subsidio, como a los que no lo son, pero teniendo en cuenta un aspecto fundamental que olvida el Dr. QUIJANO, la capacidad contributiva.

El error de la legislación nacional al establecer la financiación de los subsidios fue justamente aplicar un impuesto sin analizar la capacidad contributiva de quienes iban a pagarlo; de allí que los beneficiarios del subsidio contribuyan al igual que los poderosos a la financiación del mismo.

2. *Formas de Financiación.*

Hemos citado el impuesto. En general las tres formas clásicas de financiación están constituidas por el impuesto, el empréstito y la financiación a déficit; trataremos cada una de ellas por separado.

a) *Financiación con impuestos.* Indicamos en el capítulo anterior que el subsidio era eficaz si estimulaba la productividad de bienes capitales. Un subsidio que financiado por impuestos no cumpla esta finalidad tendrá un efecto negativo sobre la economía general de un país.

Durante muchos años cuando existía la concepción ortodoxa sobre la Deuda Pública se consideró que la financiación por impuesto era la panacea. El verdadero problema aun no resuelto por esta forma de financiación es que no lleva a conseguir un incremento en la propensión marginal a producir. El profesor HARROD citaba el caso de los cartels que para alentar la restricción a la producción establecían un sistema de multas. Basada en esta política se propugnó un sistema de multas progresivas para aquellos **empresarios que permitieran** disminuyera su producción y un sistema de primas o compensaciones para los que en sentido inverso, la aumentarán. La propia enumeración del sistema hace ver lo difícil que sería su aplicación.

En general debe considerarse que existe una buena financiación de subsidios en base a impuestos.

- a) Cuando se aplica a todos y todos contribuyen, pero en base a la capacidad contributiva de cada uno.
- b) Cuando se estimula aun con el impuesto la inversión de bienes de Capital.
- c) Cuando no se produce un descenso en el factor ahorro.
- d) Cuando se produzca el mecanismo de la redistribución. (1)

(1) El ingreso cambiario de naturaleza tan discutida en el Uruguay no cumple realmente ninguna de estas finalidades, según veremos. Es una forma de financiación en base a impuestos de carácter muy especial a la que se le hace la crítica fundamental esbozada en las palabras transcritas por el Dr. Quijano de ser un impuesto a la importación.

En general se distinguen dos casos de financiación en base a impuestos:

- a) financiación en base a impuestos indirectos.
- b) en base a impuestos directos.

a) En el primer caso y dadas las características del impuesto indirecto se puede argumentar que son los propios consumidores los que financian la subvención: El profesor STEFANI pone el caso de un impuesto a los espectáculos teatrales y cinematográficos que sirviera para subvencionar a las empresas productoras y a las compañías teatrales; en tal caso, partiendo que no se puede aplicar dicho impuesto para enriquecer al sector citado, sus efectos redistributivos serían nulos, si no se produce a más bajo precio el espectáculo.

En otros casos resulta muy dificultoso delimitar con precisión el costo de la subvención (impuesto) y el beneficio común en el grupo consumidor. BROCHIER ha construido para Francia unas tablas en las que muestra la repartición de las subvenciones en los distintos modos de rentas (muy altas, altas, medias y bajas) con respecto a los impuestos indirectos percibidos de los mismos sectores, determinando lo que él denomina "Carga Neta", resultando que ésta crece casi en forma inversamente proporcional a los ingresos.

Así para el año 1946 surge la máxima carga para la clase de bajos ingresos y luego para la de ingresos medios, estando en equilibrio para la clase de altos y muy altos ingresos.

Coincidimos con STEFANI en que resulta muy difícil la construcción de una tabla semejante. En efecto, existe en Francia un capítulo de Subvenciones que podrían llamar a los "Transportes y Varios": aquí se hace prácticamente imposible determinar sobre que clase de categorías rentísticas cae el peso de una eventual subvención, que nos permita, comparando con el beneficio obtenido, hallar la carga o tasación neta.

b) En este caso la crítica fundamental está sintetizada por STEFANI en estos términos:

"Precisamente, la parte sana de la economía está llamada a sostener a la parte débil a través del mecanismo de las finanzas Públicas. Si ello está hecho particularmente en vista de la lucha contra la desocupación, la ventaja va, sin embargo, a las clases trabajadoras y consumidoras, en donde la admisión de un preponderante grado de redistribución es, al mismo tiempo, una ventaja indirecta para las empresas productoras de los bienes que sean adquiridos con el poder de compra que en tal proceso se crea".

Se considera que la política de financiación en base a impuestos directos tiene las siguientes características.

- a) Puede ser un factor perturbador de suma importancia en el equilibrio financiero.

- b) Sólo puede tener cierta vía de aplicación en Empresas con costos decrecientes.
- c) En todos los casos debe ser transitoria.
- d) En última instancia es menester examinar la medida de la traslación del impacto a los consumidores del sector gravado por la imposición.

Nosotros creemos que la forma de imponer más adecuada para financiar un sistema de subsidios al consumo es un impuesto cédular sobre la renta de las personas físicas, ya que cumple con todos los postulados de una eficaz imposición. El problema existiría en la aplicación de tasas adecuadas a cada una de las categorías de rentas, ya sean derivadas del capital puro, mixtas del capital y trabajo, rentas del trabajo de naturaleza incierta y variable (profesiones liberales), rentas de trabajo puro de naturaleza cierta y estable, (Sueldos, salarios, pensiones, etc.).

Todas estas rentas con sus exenciones y rebajas y con tasas crecientes de acuerdo a la categoría podrían constituir la materia imponible de un sistema de financiación. Así la crítica repetida de que los propios beneficiarios del subsidio son los que contribuyen a financiarlo quedaría superada, ya que teniendo en cuenta el impuesto a la renta un carácter extremo de subjetividad, la simple exoneración por medio del principio del sacrificio mínimo a la clase de menores ingresos hacia la cual se desea la redistribución de riqueza, cumpliría perfectamente la exigencia formulada. (1)

b) *Financiación en base a Empréstitos.* La nueva concepción de la Deuda Pública ha traído que no se considere un peligro para la estabilidad económico-financiera de un país la emisión constante de deuda (MOULTON). El Estado puede contratar empréstitos, y tiene libertad absoluta en cuanto a la aplicación de los fondos obtenidos de los mismos, ya sea solventando déficits presupuestales, destinándolos a construir carreteras, edificios, en fin, subsidios.

Puede suceder como lo indica HARROD que los préstamos realizados para efectuar ayuda directa a las industrias encuentren menos oposición en la opinión pública que los empréstitos para financiar un déficit presupuestal.

Tanto una finalidad en el gasto del ingreso proveniente de la Deuda (creación de bienes duraderos, carreteras, hospitales, etc.) como en el otro aspecto (remediando los gastos de consumo de las clases más necesitadas), hay además del incremento en el gasto de consumo, un aumento absoluto de las reservas del capital productivo.

Algunos autores postulaban que la mejor financiación era la combi-

(1) Reconocemos que el pensamiento financiero contemporáneo ha cambiado su posición con respecto al impuesto a la renta al cual no se le reconoce en nuestro país toda la eficacia impositiva que en un primer momento se le asignó.

nación entre empréstito-impuesto. Dicha forma de financiación más bien teórica está explicada por GRIZIOTTI, en estos términos.

“Es una forma de empréstito combinado con el impuesto, la compra de un tributo por parte del mismo contribuyente, el cual paga a título de compra (o rescate) una suma varias veces mayor que el impuesto adeudado anualmente. La ventaja bilateral de la operación para el contribuyente consiste en lo futuro evitar el sacrificio del impuesto y para el Estado en obtener un ingreso varias veces mayor”.

Lógicamente es una medida de emergencia y sólo aconsejable para el caso de transición en la financiación de subsidio (cambio de impuesto a empréstito y viceversa). (1)

c) *La financiación en el ciclo.* — Es un mecanismo muy conocido dentro de la política fiscal. Su supuesto básico fundamental es que mediante la expansión del ingreso de los consumidores a través de los déficits del presupuesto podrá llegarse al estímulo de la inversión en bienes de producción. (*)

Este tipo de financiación sigue al ciclo económico en sus distintas fases. Así se distingue la financiación “a los fines de reactivación” y “a los fines de compensación”. En el primer caso se supone que una determinada masa de gastos públicos, al facilitar el reajuste de la perturbación transitoria restablece el ritmo normal de su actividad, sin requerir nuevo apoyo del Estado. En el 2º, figuran los gastos que afectan la corriente de ingresos (obras públicas, subsidios, etc.) y los préstamos a Instituciones financieras. La política de compensación cíclica (aplicada hasta hace poco en Suecia) se basa en la idea de que el sistema económico se ve aquejado por fluctuaciones e intenta neutralizarlos con una política de carácter permanente operando ya sea con déficit o superávits.

Tanto una como otra posibilidad se basan en que la inversión privada reaccionará en forma adecuada contra la depresión por la acción estimulante de los gastos del Estado. Como se podrá apreciar el problema de la financiación del subsidio aquí forma parte de un sistema más general de financiación, como lo es toda la política fiscal compensatoria.

3 - *Efectos económicos de la política de financiación.*

En el apartado anterior hemos tratado el problema de la financiación del subsidio; según sea su financiación los efectos económicos, (considerando dentro de este término, los psicológicos, morales y políticos) serán diferentes. Es menester recordar a efectos de una mayor ilustra-

(1) En el Uruguay según veremos hay algunos casos de financiación en base a Deuda Pública.

(*) Citamos esta teoría a título informativo ya que la misma ha sido superada en la actualidad.

ción de este tema que la financiación de un subsidio puede ser diferente según el ciclo por el que atraviere la economía de un país y que, desde el punto de vista económico, los subsidios han sido divididos en dos grupos (*)

- a) Los que subvencionan la explotación de cierta actividad.
- b) Los que se relacionan con inversiones a largo plazo en actividades de carácter privado.

En el caso a) la eficacia del subsidio está en relación directa a la proporción en que el incremento de dosis de gastos variables aumente la explotación de la actividad subvencionada llevándola a un nivel de rentabilidad tal en que resulte económico mantenerla, consiguientemente a una mayor oferta de bienes y servicios sin aumento del factor precio. Cómo se produce el equilibrio? Estando la curva de la oferta en su fase creciente la saturación del mercado de productos sólo puede tener una salida y ésta se constituye por la ampliación de la curva de la demanda de bienes y servicios. En otros términos: los efectos económicos de un subsidio en el supuesto a) sólo serán positivos si ante el mantenimiento de los precios con incremento de producción la demanda de carácter elástico reacciona en forma proporcional.

b) En este segundo caso resultan más favorables los subsidios para inversiones ya que se utiliza la mayor capacidad de producción en forma inmediata sin que surja una mayor oferta de bienes y servicios. Se ha dicho que los efectos de este tipo de subsidios son semejantes a los producidos por la ampliación de un plan de Obras Públicas. Cuando el Estado interviene en sentido inverso a la curva del ciclo el aumento de la demanda de trabajo provocado por el gasto público (ya se financie con impuestos o empréstitos), puede contrarrestarse en parte, por la escasa demanda existente en otros sectores de la misma economía o en otra clase de trabajos. En tal caso solo ocurrirá un aumento en la demanda de trabajo y con ello una reducción de la desocupación en la medida en la cual el Poder Público ponga en circulación stocks acumulados de bienes y servicios que hubieran permanecido inactivos. A tal efecto Dalton indicaba:

“La desviación de los recursos económicos concediendo subsidios a las empresas privadas o explotando con pérdidas que se cubren con impuestos, o emprendiendo empresas públicas que cubrirán sus costos, puede aumentar la producción. También esas desviaciones pueden fomentar la producción de determinados bienes de consumo o servicios, o contribuir para edificar el futuro campo productivo”.

Este mismo autor citaba en el mismo sentido cierto tipo especial de subsidios (gastos a favor de determinados servicios públicos), que podían

(*) BROCHIER. Ver página 34.

tener consecuencias en la producción: “La orientación de las industrias nuevas, públicas o privadas, hacia los distritos atrasados por medio de un planeamiento geográfico o aliciente financiero, puede lograr una utilización más completa de recursos desocupados o inmovilizados y llegar a una producción posterior mayor a pesar de cierto costo inicial”.

Vamos a referirnos ahora a la relación entre *subsidio y producción*, en donde ha habido una muy amplia evolución en el pensamiento de los tratadistas. Así, lo que podríamos llamar una concepción clásica, argumentaba de que no teniendo el gasto público subsidio, ninguna contrapartida para el Estado, terminan por ser los contribuyentes o los suscritores del empréstito público (de acuerdo al tipo de financiación ensayado) los financistas de empresas o sectores de producción ineficientes. A la inversa, sólo el sistema de libre competencia perfecta es el más conveniente pues el mismo actúa por la natural eliminación del mercado de aquellas empresas cuyos costos marginales hacen imposible la competición. El profesor STEFANI calificaba a dichas empresas de “verdaderos virus infecciosos del campo productivo”. Como conclusiones a esta doctrina que vamos a llamar histórica o liberal, se puede establecer la concepción de que todo socorro o ayuda del Estado no solo no es productiva sino que lleva implícita un alto grado de improductividad en la proporción que mantiene con vida organismos dañosos para la economía nacional.

En los últimos años han variado los criterios directivos e incluso, la política económica interna, como lo señala el profesor italiano mencionado. Hoy se dirige la acción del Estado no a tutelar la utilidad de una empresa determinada sino a evitar que se perturbe el estado de equilibrio que debe existir en el mercado. En los casos de intervención no se puede perder de vista la comparación que debe existir entre el beneficio que el gasto acarrea a determinado sector económico y el sacrificio que se impone a los contribuyentes destinados a financiarlo. Desde este punto de vista es menester tener en cuenta: (*)

a) El tipo de producción a subvencionar: utilidad social del producto, amplitud de la categoría de consumidores, y el panorama general con vistas a particulares orientaciones de la política económica.

b) La elasticidad de la curva de la demanda y de la oferta con relación al incremento de consumo que la subvención puede provocar puesto que el descenso del costo de producción que se obtiene se traduce directamente en una estabilización o disminución del factor precio. STEFANI expresaba que examinando los tres tipos clásicos de curvas de costos, crecientes, decrecientes y constantes, resulta que la máxima conveniencia se

(*) STEFANI, ob. cit.

obtiene cuando la subvención favorece una producción con costos decrecientes o rendimientos crecientes:

“En tales circunstancias la ayuda que la subvención suministra a la empresa constituye el impulso inicial que luego se agregará a la disminución del costo de producción obtenido por la absorción de gastos a través del incremento de la producción y de la venta, por lo que el beneficio complejo resulta superior a la importancia de la subvención”. (*)

4 - *Efectos de la financiación de un subsidio en el consumo y el ahorro. Conclusiones del pensamiento de BROCHIER.*

Hemos visto al hablar de demanda global que existe una íntima relación entre la medida de la redistribución, la demanda global de bienes de consumo y la propensión marginal a consumir. Observando el ejemplo de dos grupos sociales A y B, en los cuales existe gran diferencia en sus ahorros y consumos, si el Estado transfiere del grupo B al A 5.000 unidades por medio de un subsidio, ¿cuál es la fuente de la financiación, el consumo o el ahorro, o ambas cosas a la vez?

Es menester distinguir las características financieras del sistema en el cual se efectúa el subsidio. En efecto: si se trata de un sistema caracterizado por impuesto directos al capital, surge que la carga pecuniaria directa de la imposición va a recaer sobre los bienes de capital y como éstos sólo existen en uno de los dos grupos, el B, será éste, precisamente el que sufrirá una reducción de su masa de ahorro por un importe equivalente a la carga sufrida, por lo que instantaneamente se producirá una repercusión en el mercado de capitales. Inversamente si el sistema se caracteriza por impuestos indirectos indiferenciados, las pequeñas rentas soportarían en su mayor parte la carga fiscal. El profesor BROCHIER concluía el análisis de ambas hipótesis, expresando:

“En estas dos hipótesis, un factor exógeno, la estructura del sistema fiscal, imprime una dirección obligada al mecanismo de la redistribución. En otras circunstancias el mecanismo puede jugar libremente y sus efectos son el resultado directo del comportamiento de los consumidores entre los cuales tiene lugar el movimiento de fondos”.

En otras palabras, fuera del caso especial analizado, es necesario estudiar el comportamiento del grupo que sufre el impacto y el grupo que se beneficia de la transferencia. En el primer caso hay una serie de factores subjetivos, políticos, previsionales, etc., que influyen decididamente sobre el empleo del ingreso por las clases sociales; en el segundo, es menester estudiar la forma de la transferencia que puede ir desde la prestación pura y simple de un ingreso monetario (socorro, etc.), hasta el su-

(*) MASOIN: *Theorie économique des Finances Publiques.*

ministro de servicios gratuitos, pasando por la subvención (abatimiento directo de precios de uno o varios artículos).

En resumen, las conclusiones a que ha llegado el profesor francés, sobre el tema, son las siguientes:

“a) La acción sobre la demanda global de una transferencia de ingresos entre dos grupos sociales depende esencialmente del monto de la transferencia y de los hábitos de empleo de los respectivos ingresos por parte de los grupos;

“b) La redistribución será mayor cuanto más grande sea la diferencia entre las propensiones marginales a consumir;

“c) Puede variar según los pesos de ciertos factores externos de los cuales los más importantes son, por una parte, el punto de impacto real de la carga fiscal y mayor o menor cantidad de ahorro y, por otra, la forma y circunstancias de la transferencia;

“d) El efecto primario de una redistribución de ingresos sobre la demanda global va debilitándose a medida que se avanza en el tiempo;

“e) En fin, convendría determinar la línea a partir de la cual la transferencia ejerce una acción sensible sobre el volumen de la demanda: los aumentos infinitesimales de ingresos o las bajas de precios insuficientes no entrañan normalmente ningún movimiento apreciable”.

IV) LA POLITICA ECONOMICO FINANCIERA DE SUBSIDIOS EN EL URUGUAY

1 - *Nociones generales sobre Subsidios en el Uruguay.*

La variada gama de subsidios existentes en nuestro País hace muy difícil la ubicación de los mismos dentro de una teoría general.

Puede decirse que en cierto modo el gasto público subsidio ha sido determinado por el elemento financiador: ingreso cambiario.

En otras palabras la política de subsidios no surgió como tal sino con carácter derivado al establecerse a fines de la década de los treinta un fondo cuyo crédito estaba formado por la diferencia en la compra-venta de divisas en el mercado de cambios.

Precisado claramente unos años después, tuvo ese fondo en sus orígenes una serie de afectaciones mencionada en el artículo 6º de la Resolución del Poder Ejecutivo de fecha 4 de diciembre de 1937:

“La diferencia resultante entre la compra y la venta del cambio se aplicará de modo siguiente:

- A) El porcentaje necesario a favor del Estado para cubrir el mayor costo en los servicios de la Deuda Externa y las diferencias en el precio de las divisas que se otorguen a empresas periodísticas para papel y material para uso propio.
- B) Para el pago del impuesto vigente que afecta las compras de cambio.
- C) El remanente que quedase, lo retendrá el Banco de la República para cubrir sus gastos, intereses y utilidad”.

El Cr. SANTOS FERREIRA en una publicación del Instituto de Hacienda Pública, decía claramente:

“El destino de la diferencia cambiaria transcripta, así como las diferentes afectaciones que se hicieran con posterioridad nos permitían afirmar que no existe contraprestación entre el ingreso diferencial y las erogaciones que se cubren con el mismo”.

En efecto no sólo no hay contraprestación, sino siquiera la menor identidad entre el elemento financiador y su afectación. Esto nos hace afirmar que ya en sus orígenes no estuvo bien encarado el sistema de subsidio en el Uruguay, puesto que el Estado tomó de los fondos existentes el que le representaba de porvenir más promisorio y con cargo al mismo creó los diferentes tipos de subsidios; con el correr de los años, mientras el fondo aumentaba en forma optimista sus ingresos, el Estado no tuvo problema de ninguna especie, al contrario con afectación del mismo llegó a cubrir desde el presupuesto de la Facultad de Medicina, hasta un aumento de sueldos a funcionarios públicos. A partir de 1952 el panorama cambió fundamentalmente y en los poderes públicos siguiendo la vieja doctrina de que el gasto está limitado por el ingreso, se comenzó la restricción en materia de subsidios. De modo pues que determinado el tipo de ingreso, el Estado con cargo al mismo comenzó en pocos años una serie de subsidios de toda índole que lo lleva lógicamente a los déficit actuales que lo obligan no por una convicción económica, sino por necesidad, a un cambio de política: la restricción. En estos términos se puede explicar la interrogante planteada y aludida por el Dr. QUIJANO de que los subsidios “estén financiados por impuestos o contribuciones que todos, incluso los beneficiarios del subsidio, pagan”.

Exponemos a continuación un cuadro en el que puede observarse los subsidios existentes en nuestro país.

CUADRO GENERAL DE SUBSIDIOS EN EL URUGUAY

A) SUBSIDIOS ECONOMICOS	<ul style="list-style-type: none"> 1) Primas o Socorros 2) Compensaciones de Precios 	<ul style="list-style-type: none"> Trigo Arroz Algodón Lino Cueros Lana Sucia Lana Lavada Maquinaria agrícola Portland Minerales Hilados Forrajes Animales en pie Fertilizantes, etc. Leche Carne Pan Papas Pescado Azúcar
B) SUBSIDIOS PUBLICOS	<ul style="list-style-type: none"> 1) Personas Públicas de interes general. 2) Personas Privadas de interés general. 	<ul style="list-style-type: none"> Contribución a las Obras Sanitarias del Estado (agua potable) Contribución al capital inicial del Instituto de Colonización. Contribución al Presupuesto de la Facultad de Medicina Contribución a la Caja de Desocupación Industria Frigorífica. Contribución al enjugamiento de déficit en Ferrocarriles del Estado. Contribución al Presupuesto de Entes autónomos y Servicios Descentralizados que funcionen con déficit. Contribución a la Industria Hotelera. Contribución Empresas Omnibus Interdepartamentales. Contribución a empresas de Omnibus que expendan boletos en moneda extranjera.
C) SUBSIDIOS ADMINISTRATIVOS	<ul style="list-style-type: none"> 1) Locales (unilaterales, obligatorias y condicionales) 2) Internacionales (unilaterales, facultativas y condicionales) 	<ul style="list-style-type: none"> Contribución a Departamentos del interior afectados por sequías, granizos, etc. Contribución a las Intendencias para el abaratamiento de carne destinada a los respectivos abastos. (1) Ayuda a la República del Ecuador. Ayuda a la República del Salvador. Contribución al Fondo Internacional de Socorro a la Infancia (ONU). Contribución para el cumplimiento de compromisos internacionales (B. Woods).

(1) Destaquemos que dentro de este grupo C1) sólo hemos colocado los subsidios financiados con el Fondo de Diferencias de Cambio.

Nos hemos separado de la clasificación de Boulouis ya que hemos agregado un grupo representado por las Contribuciones de una colectividad a otra extranjera de idéntica jerarquía jurídica.

En gneral, se les ha dividido en tres grandes grupos:

a) *Subsidio a la Producción.* Trigo, arroz, animales en pie, lino, cueros, lana sucia, lana lavada, maquinaria agrícola, portland, minerales, hilados, avena, maíz (forrajes en general), fertilizantes, etc.

b) *Subsidios al Consumo.* Leche, carne, pan, papa, pescado, azúcar.

c) *Otros Subsidios.* Industria Hotelera, socorros especiales, organismos públicos, etc. (*)

Es muy difícil dar una noción completa que abarque el complicado mecanismo en que se desenvuelve tan variada gama de subsidios. Sin embargo a efectos ilustrativos vamos a exponer los principios que regulan los subsidios más importantes (carne, leche y trigo), con sus respectivas leyes, para, finalmente, enumerar sintéticamente las leyes y decretos que rigen el funcionamiento del resto de los subsidios.

SUBSIDIO A LA CARNE. Históricamente se distingue:

- a) En cuanto al abasto de carne al Departamento de Montevideo;
- b) En cuanto a las exportaciones;

a) En este primer aspecto la situación actual indica solamente la existencia de subsidios para la carne ovina, pues el decreto del 15 de julio de 1955 derogó el subsidio al abasto de carne vacuna, prácticamente el más importante, dado el volumen de sus cifras.

El Frigorífico Nacional tiene el monopolio del abasto de carne a la capital y la evolución del subsidio se vincula estrechamente a la historia del organismo. Al efecto se establecen varias etapas:

Primera etapa: Se podría llamar de nivelación. Siendo muy poco remunerador el precio del mercado interno el Frigorífico Nacional compensaba las utilidades de la exportación con las pérdidas que le ocasionaba el mercado interno.

Segunda etapa. Al descender las exportaciones debido a la insuficiencia de adquisición de haciendas de vacunos y ovinos por parte del Frigorífico Nacional el Poder Ejecutivo, directamente, decidió subsidiar la pérdida producida por el abasto.

Esta etapa se encuentra regulada por el decreto del 29 de Mayo de 1950, en el cual considerando "las pérdidas sufridas por el Frigorífico Nacional en el abasto de carne a la población de Montevideo y que la sustitución de su régimen obliga a determinar otras formas de financiación de los quebrantos referidos", se decretaba:

"Art. 1º. Las pérdidas sufridas por el Frigorífico Nacional en el suministro de carne a la población del Dto. de Montevideo serán imputadas

(*) Más adelante veremos todos los gastos que, sin ser subsidios han sido afectados al Fondo de Diferencias de Cambio.

a partir del 17 de enero último, a la cuenta beneficios de Cambio para el Gobierno”.

Tercera etapa. Es muy interesante analizar aquí las causas que motivaron a un nuevo cambio de régimen en la idea que en la materia tenía el Poder Ejecutivo de entonces. Esta etapa que arranca en enero de 1953, tiene sus lineamientos básicos en el decreto de fecha 27 de enero de ese año. En los considerandos del mismo se establecía:

“Atento a la conveniencia de limitar en lo posible los compromisos a cargo del fondo de “Diferencias de Cambio” y a la necesidad de rever toda política de subsidios, en razón de que el mencionado fondo percibe rendimientos muy inferiores al de épocas pasadas”.

Esto no hace sino certificar nuestras palabras expuestas al comienzo de este capítulo. El subsidio en si mismo como gasto no interesa, lo que fundamentalmente importa es su financiación.

Si ésta es insuficiente no hay otra solución que restringir el subsidio, cuando un razonamiento de muy poca medularidad aconsejaría cambiar la financiación (dando por sentado, lógicamente, que el subsidio está bien enfocado).

El decreto antes mencionado establecía un nuevo régimen cuyos lineamientos se exponen en los artículos 1º y 2º:

“Artículo 1º: A partir del 10 de enero de 1953, el Estado abonará al Frigorífico Nacional con cargo al Fondo “Beneficios de Cambio” la cantidad de \$ 0.06 por kilo de carne entregada para el consumo de la población de Montevideo, por concepto de subsidios por las pérdidas originadas en dicho servicio, de acuerdo con los actuales factores de determinación del costo.

“Artículo 2º: Este subsidio unitario aumentará o disminuirá solo en casos debidamente justificados en que hayan variado los factores determinantes del costo, y en la proporción en que esa variación haya incurrido, previa la conformidad expresa de los Ministerios de Hacienda y de Ganadería y Agricultura”.

Cuarta etapa. En el año 1954 (*) nuevamente cambió el régimen que fue complementado con disposiciones de los años 1955 y 1956.

En el decreto del 15 de julio de 1955 se establece en sus artículos 4º al 7º un nuevo régimen de subsidios sólo para determinados tipos de carne:

“Artículo 4º: Para la venta de carnes ovinas, de capón, borrego y cordero, destinadas al consumo del Dpto. de Montevideo se establecen los siguientes subsidios por kilo de carne limpia:

(*) En este año fue dictada la ley 12.118, el 2 de Julio de 1954, reglamentada el 21 de Julio del mismo año, en la cual se da prioridad al Frigorífico Nacional para la adquisición de una cuota de 265.000 kilos diarios para el abastecimiento de Montevideo (incluso Salud Pública y Defensa Nacional). El precio del Frigorífico a las carnicerías será el de costo más una ganancia no superior al 5 %.

Carne de Capón \$ 0.30.

Carne de Borrego y Cordero \$ 0.24.

El artículo siguiente daba normas para la fijación de los precios de venta para los cuales se tomaría el costo de producción, se deduce el importe por subsidio y se computa un 3 % de utilidad.

El importe del subsidio determinado le sería reintegrado al Frigorífico Nacional dentro de los 10 días de presentada las liquidaciones mensuales al Ministerio de Hacienda.

El Artículo 8º: indicaba la financiación:

“Los subsidios devengados de conformidad a lo dispuesto por el presente decreto se pagaren con cargo a la cuenta “Diferencias de Cambio”.

De acuerdo a estas disposiciones se dejaba sin efecto los subsidios al abasto de carne al Dpto. de Montevideo en lo referente a la carne de vacuno, manteniendo el sistema para la carne ovina. (*)

b) *Exportaciones:*

La evolución en materia del subsidio a la exportación de carne ha seguido igualmente una serie de etapas que mencionaremos sintéticamente:

1ª *etapa:* Libre competencia hasta el año 1932.

2ª *etapa:* El Uruguay debió sujetar a la política exterior de Reino Unido esbozado en el convenio de Otawa (1932-38).

3ª *etapa:* El Estado interviene decisivamente en la exportación de acuerdo a la política de contralor que surgió por entonces.

Esta etapa que abarca desde 1938 a 1952 ofrece una serie de variaciones muy considerables con intervención no sólo creciente sino imperiosa y obligada del Poder Público.

Recién ella comienza prácticamente el problema de los subsidios a la exportación de carnes y se indica como origen, la política inglesa de efectuar contratos en forma directa con los diferentes gobiernos para su abastecimiento.

El Uruguay celebró varios contratos con el Reino Unido, en cuyo cumplimiento intervenían los diferentes frigoríficos en forma de cuotas de exportación, de acuerdo a la capacidad de cada uno.

Los precios que pagaba el mercado británico eran la única fuente de regulación que existía en el país y la que determinaba los precios que el Frigorífico Nacional paga a sus productores. Estos no eran representativos de los precios en otros mercados fuera del Reino Unido y ya por el decreto del 9 de abril de 1947, se comenzó a fijar el precio de adquisición

(*) Se estima aproximadamente en \$ 800.000 el costo actual del subsidio al abasto de Montevideo.

de los ganados en la tablada Nacional en función de los valores internacionales, superiores a los que pagaba el mercado británico, por lo que las carnes exportadas con ese destino lo eran con pérdida, debiendo el Estado subsidiar la diferencia.

Esto era claramente expuesto por el Poder Ejecutivo:

“Siendo notorio que los precios determinados por el convenio de carnes con el Reino Unido, no responden al justo valor de nuestros productos en el exterior sin perjuicio del firme sentimiento amistoso para dicho Reino Unido y del cumplimiento del Convenio; tratando de conciliar el cumplimiento del mismo con la economía del país, se hace necesario buscar arbitrios en los mercados de libre comercialización para que los sobrepuestos a obtener en dichos mercados puedan destinarse a subsidiar las diferencias en menos causadas por las ventas de carne, conforme al convenio referido y para lo cual es necesario recurrir a los negocios en los mercados libres”.

De este modo se trataba de conciliar los dos aspectos: por un lado siendo Inglaterra nuestro único mercado permanente de carnes, no era posible sustituirlo por mercados accidentales y por otro, dado que los precios ingleses eran inferiores, se trataría de subsidiar en relación al precio internacional toda exportación al Reino Unido. Ambas soluciones fueron enfocadas con la ley del 30 de enero de 1948. Con relación a la financiación del subsidio se creó un Fondo de Compensación cuyo crédito estaría integrado por la diferencia entre los mayores precios de la libre comercialización y el débito por las cotizaciones de los frigoríficos fijados en el decreto citado comparados con los precios de exportación al Reino Unido de acuerdo al 7º convenio firmado con este y al costo de la carne para el abasto a Montevideo.

Muy poco tiempo duró el Fondo de Compensación ganadera ya que si en un comienzo sus débitos y sus créditos estuvieron nivelados, hacia 1950, los menores precios del Reino Unido conjuntamente con la devaluación de la libra determinaron su supresión. El subsidio sería determinado a partir de entonces en función de los costos de los establecimientos industriales, innovación insistentemente reclamada.

A la dificultad intrínseca de determinar costos, la industria frigorífica ofrece algunas peculiaridades que le agregan muchos problemas y dificultades y es el tratamiento de los subproductos, indirectos y scraps.

Durante algunos años el problema se radicaba en esos términos ya que se argumentaba que el Frigorífico Nacional no podía compararse en sus costos unitarios con los demás frigoríficos pues al tener a su cargo el abasto a Montevideo, podía por una mayor absorción de gastos fijos lograr un costo unitario menor.

En tales condiciones se llegó hasta la paralización de los frigoríficos

al procederse a la fijación del costo de la conserva y fue así que entramos a la

4ª etapa: libre comercialización:

Por el decreto del 15 de abril de 1953 se intenta un cambio radical al régimen. Se expresaba al respecto:

“Qué la variante sustancial introducida en el reciente ajuste con el Reino Unido, configurada por la fijación de un volúmen máximo a exportar, impone una política que estimule las operaciones hacia los mercados de libre disponibilidad, en razón de los mejores precios de estos”. Como consecuencia el artículo 1º del decreto establecía: “Los precios de todos los tipos de ganado que se comercialicen en la tablada Nacional y en la del Frigorífico Anglo de Fray Bentos, quedan librados a la ley de la oferta y de la demanda”.

El artículo 2º fijaba el alcance del subsidio.

“Fíjase un adicional de \$ 100.— (Cien pesos) por tonelada para toda carne vacuna congelada y de \$ 30.— treinta pesos) por tonelada para toda carne de vacuno enfriada que se exporte con destino al Reino Unido”.

Por la ley de 1953 se dejaba al juego de la oferta y la demanda la fijación del precio, se implanta en subsidio estable por la exportación a Inglaterra, se fija un tipo de cambio intermedio entre 2.36 (64 %) y 1.519 (36 %) para las exportaciones de carnes conservadas y extractos de carnes, y se elimina el estudio de costos de exportación existente.

Este decreto fue complementado un año después, el 2 de abril de 1954, otorgando un subsidio variable a las exportaciones efectuadas con destino a mercados libres a sumar a los precios de venta por tonelada de acuerdo a una escala descendente.

5ª etapa: Los decretos del 28 de febrero, 22 de marzo y 3 de julio de 1956 establecieron regímenes cambiarios para la exportación de productos derivados de la industria Frigorífica, estableciendo tipos variados de cambio que iban desde 2.40 U\$S para la carne manufacturada, a 3.21 para la carne enfriada y congelada y 3.80 para la conservada y subproductos incluyendo cueros salados.

El pago de este subsidio se haría, como todos los de esta índole, con cargo al fondo de Beneficios de Cambio.

Esta situación se mantuvo hasta fines del año 1956 entrando a regir para el año 1957 el decreto del 3/8/56 sin modificación sustancial en la concesión del subsidio a la industria frigorífica. (*)

(*) El costo del subsidio a la exportación asciende según cálculos para 1956 a algo más de 7 millones de pesos.

SUBSIDIO A LA CARNE:

Indice cronológico de disposiciones.

15 de Enero de 1947 Decreto:

Se fija la contribución a cargo del Estado por la diferencia resultante entre el precio promedio de costo por kilogramo y el precio de venta a los distribuidores de Montevideo

9 de Abril de 1947 Decreto:

Se fija el precio de adquisición de los ganados en Tablada Nacional en función de los valores internacionales para carnes y subproductos; se establece que el precio de venta de la carne limpia por parte del Frigorífico Nacional a las carnicerías de Montevideo estará en relación con el costo resultante, en base al precio pagado por un mayor suministro de carne en paquete.

15 de Mayo de 1947 Decreto:

Se destina \$ 300.000 para abaratar el precio de la carne destinado al consumo de la población de Montevideo.

6 de Noviembre de 1947 Decreto:

Se dispone que el Estado compense un aumento de fletes ferroviarios a fin de favorecer la concurrencia de lanares a la tablada de Montevideo.

22 de Diciembre de 1947 Decreto:

Se aclara el alcance del decreto anterior y concepto de subsidio de fletes que serán depositados en el Banco de la República a favor de la dirección de Ganadería.

17 de Enero de 1948 Decreto:

Se fijan precios básicos para los lanares destinados a la exportación.

24 de Junio de 1948 Decreto:

Se destina \$ 300.000 para abaratar el precio de la carne destinada al consumo de la población del interior del país.

28 de Junio de 1948 Decreto:

Se fija en \$ 14.72 por cada 100 kgs. el subsidio al suministro de carne en paquete en límite anual de pesos 1:000.000.—.

10 de Enero de 1949 Decreto:

Se concede al Frigorífico Nacional un adelanto de \$ 500.000.— para abonar al fondo de Compensaciones Ganaderas por las pérdidas sufridas en el abasto de carne al Depto. de Montevideo.

10 de Marzo de 1949 Decreto:

Se autoriza al Banco de la República a transferir de la cuenta Beneficio de Cambio la suma de pesos 1:000.000.— a efectos de reforzar las disponibilidades del fondo de Compensaciones Ganaderas.

22 de Abril de 1949 Decreto:

Nueva transferencia de \$ 1.000.000. para el citado fondo a reintegrar antes del 30 de junio de 1949.

28 de Julio de 1949 Decreto:

Se autoriza una tercera transferencia con cargo al fondo de Diferencia de Cambio para aumentar el fondo de Compensaciones Ganaderas por \$ 600.000.—.

23 de Agosto de 1949 Decreto:

Se fijan precios para la adquisición de ovinos con cargo al fondo de Diferencias de Cambio.

9 de Setiembre de 1949 Decreto:

Se autoriza al Banco de la República a transferir al Frigorífico Nacional la suma de \$ 500.000.— a cuenta de las pérdidas que ocasionan a este organismo al abasto de carne a Montevideo. Igualmente a transferir del Fondo de Diferencias de Cambio al de Compensación Ganadera la suma de \$ 468.780.80 por pagos realizados con cargo a esta última cuenta para subsidiar el sebo destinado a la fabricación de jabón.

22 de Diciembre de 1949 Decreto:

Se fija precios para capones esquilados y se subsidia al productor en caso de tener que ser destinados a conservas.

31 de Diciembre de 1949 Decreto:

Se fija un tipo de cambio especial de \$ 1.78 el dólar para la exportación de un contingente de ovinos esquilados a que se refiere el decreto anterior, acordando en \$ 0.25 de prima por Kilogramo de carne envasada que se servirá con cargo a la cuenta "Beneficios de Cambio" para el Estado.

17 de Enero de 1950 Decreto:

Se fija el precio para novillos comercializados en Tablada y para venta al Reino Unido, fijándose adicionales a cargo de beneficios de cambio.

15 de Febrero de 1950 Decreto:

Se otorgan adicionales para permitir la colocación de nuestras carnes en el mercado internacional, debido a la devaluación de la libra.

16 de Febrero de 1950 Decreto:

El Frigorífico Nacional entregará a las carnicerías toda la carne que éstas soliciten, siendo de cargo del Fondo Diferencias de Cambio las diferencias entre el precio de costo y de venta.

23 de Mayo de 1950 Decreto:

Se concede una prima para la exportación de tasajo.

23 de Mayo de 1950 Decreto:

Visto que hasta los decretos de 17/1/50 y 15/2/50 las pérdidas del Frigorífico Nacional corrían por cuenta del Fondo de Compensaciones Ganaderas (creado por decreto de 31/1/48) y que éste quedó derogado por esos dos decretos citados, se hace correr por cuenta de Diferencias de Cambio las pérdidas sufridas por el Frigorífico Nacional en la venta de carne en Montevideo, previas liquidaciones que serán controladas por Ganancias Elevadas.

26 de Julio de 1950 Decreto:

Se fijan adicionales complementarios para favorecer la faena y exportación de carne.

3 de Agosto de 1950 Decreto:

Se concede \$ 300.000.— por un año con destino a las Intendencias Municipales del Interior en proporción al número de habitantes de cada Departamento, para abaratar la carne destinada al abasto.

16 de Setiembre de 1950 Decreto:

Se fijan los valores para la liquidación definitiva de los embarques de carnes provenientes de las faenas realizadas por las empresas privadas.

3 de Octubre de 1950 Decreto:

Se deroga el decreto de 2/6/48 que establecía primas a la producción de ganado chilled beef de primera y segunda. Los pagos devengados hasta la fecha se liquidarán en cargo a Diferencias de Cambio.

28 de Octubre de 1950 Decreto:

Se fija una escala de precios para la comercialización de novillos y vacas destinadas al Consumo de la Capital.

15 de Enero de 1951 Decreto:

Se liquidará también un subsidio para la carne ovina destinada al abasto y comercialización en Tablada.

24 de Enero de 1951 Decreto:

Se fija una prima de \$ 0.12 para financiar la exportación de capones a Grecia.

10 de Enero de 1952 Decreto:

Se reglamenta el otorgamiento de subsidios adicionales o primas de exportación de las empresas Frigoríficas.

22 de Enero de 1952 Decreto:

Se modifica una disposición del decreto de 10/1/52.

30 de Setiembre de 1952 Decreto:

Se modifica el régimen cambiario de compensaciones para las exportaciones.

23 de Diciembre de 1950 Decreto:

Se autoriza —otorgándose primas— una exportación de carnes ovinas congeladas al Reino Unido y se declara libre la elaboración y salida de tasajo con determinado tratamiento cambiario (2.35 por dólar).

27 de Enero de 1953 Decreto:

Se establece el monto y régimen de subsidios a otorgarse por la carne entregada para el consumo de la Capital.

15 de Abril de 1953 Decreto:

Se declara libre la comercialización del ganado en Tablada y en el Anglo.

Se fija un adicional para la carne vacuna congelada y otro para la enfriada, que se exporte al Reino Unido.

Se fija el tipo de 2.35 para las exportaciones de carnes conservada y extrato de carne (modificado por decreto de 25/6/53).

3 de Febrero de 1955 Decreto:

Se fija el saldo exportable de carne vacuna para el año 1955 y se dan normas para su comercialización.

1 de Julio de 1955 Decreto:

Se fija un volumen de faena para la exportación, se otorga un adicional, y se dan normas para los reajustes cambiarios.

5 de Julio de 1955 Decreto:

Los adicionales previstos por los decretos de 3 de febrero y 1 de julio del año en curso se pagarán con cargo a la cuenta "Diferencias de Cambio".

15 de Julio de 1955 Decreto:

Se establece la cuota de carne vacuna y ovina para el abasto de la Capital, volumen para carnicerías y se fija el subsidio sólo para la carne ovina de abasto.

2 de Agosto de 1955 Decreto:

Se dispone la entrega de sumas a los Consejos Departamentales del Interior para subsidiar al consumo de carne ovina en los centros poblados.

17 de Abril de 1956 Decreto:

Se fija un adicional para las exportaciones de carne vacuna congelada con destino a los mercados libres.

6 de Diciembre de 1956 Decreto:

Se aplican adicionales con cargo a la cuenta de "Diferencias de Cambio" para las exportaciones de carnes vacunas congeladas y conservadas correspondientes a producciones elaboradas en el período comprendido entre el 1° de enero de 1956-22 de marzo ppdo.

29 de Noviembre de 1956 Decreto:

Se fija el tipo para las exportaciones de la existencia a la fecha del decreto de carnes y subproductos industrializados al amparo de los decretos del 3 de febrero y 1° de julio de 1955, de 3.21 para la carne conservada y subproductos. La diferencia entre el precio fob obtenido por la venta y el valor de realización garantizado para las carnes por este decreto se pagarán con cargo a la cuenta "Diferencia de Cambio".

SUBSIDIO A LA LECHE:

El sistema de subsidios arranca con la ley del 9/1/46 en la que se dan una serie de normas para el funcionamiento de la Cooperativa Nacional de Productores de Leche.

Por el artículo 5° se creaba la comisión Honoraria de la leche, compuesta de cinco miembros con "el cometido de fijar los precios justos y razonables que la Conaprole estaría obligada a pagar al productor por la leche de cuota destinada al consumo". De este modo surgía al precio a

pagar al productor con la característica de la variabilidad ya que regiría por semestres (1º de Febrero - 31 de Julio y 1º de Agosto - 31 de Enero).

Por el artículo 6º se determinaba otro elemento muy importante: "Queda la Conaprole obligada a vender leche pasteurizada, en planchada y en estaciones de concentración, al precio estrictamente de costo". Acto seguido se daban normas para el cálculo del precio en planchada: "Este precio estrictamente de costo se calculará sólo sobre el servicio de pasteurización de la leche para el consumo y comprenderá el precio pagado al productor los gastos de pasteurización y los demás a que está obligada económica y financieramente aquella institución".

A tal efecto se designaba una Junta de tres Contadores (designados uno por la Intendencia Municipal de Montevideo, uno por el Banco de la República y uno por la Inspección General de Hacienda) con el cometido de fijar el costo de industrialización. Finalmente por el artículo 7º se facultaba al Poder Ejecutivo previos los asesoramientos de rigor, la determinación de precios máximos a que la leche debería venderse al detalle para el consumo en repartos a domicilio y en puestos de venta. El subsidio se determinaba de la siguiente manera: "El importe equivalente a la diferencia entre el precio de costo de la leche en planchada de Conaprole más los gastos de distribución de la misma, debidamente ajustados, que no excederán de un centésimo por litro, y el precio que fije para la venta al consumo popular".

Todo este complejo sistema creado por esta ley se caracteriza por los siguientes aspectos:

- 1) Un precio al productor fijado por un Consejo Honorario dos veces al año.
- 2) Un costo de industrialización por una Junta de Contadores.
- 3) Un precio de planchada igual al precio al productor más gastos de industrialización o pasteurización.
- 4) Un precio de venta al público fijado por el Poder Ejecutivo.
- 5) Un subsidio igual a la diferencia entre el precio de venta al público y el costo en planchada más gastos de distribución.

Actualmente el subsidio se sitúa en la diferencia entre el costo en planchada de \$ 0.323289 y el precio en planchada de \$ 0.27 que es reintegrado por el Estado a Conaprole por decreto del 25 de Setiembre de 1956. (*)

(*) Los precios al consumo han sido modificados por el decreto del 14 de febrero de 1957, siendo actualmente \$ 0.35 y 0.40 respectivamente; precio en expendios Municipales \$ 0.15.

Ultimamente han habido discrepancias en cuanto a la fijación del costo de industrialización y sobre qué conceptos deberían incluirse en el mismo, en particular, respecto a los beneficios sociales, (entendiendo por tales la calificación al personal, sindicato médico, gastos de seguro colectivo, consumo del personal, etc.), que, según el Poder Ejecutivo, “si es que ellos integran efectivamente los costos de producción no se halla en los términos del pronunciamiento de la Junta de Contadores una definición concreta al respecto”.

Con relación a este subsidio existen tres posiciones:

- a) los que consideran que la situación se solucionaría con la eliminación del subsidio o sea la desmonopolización del mercado, con libre comercialización absoluta en todos sus términos, ya que el libre juego de la oferta y la demanda llevaría el precio a su situación real y no se daría la paradoja de que se garantizan precios a productores que obligaban de retorno como única salida al ajuste en los precios de venta.
- b) Esta posición, opuesta diametralmente, fue expuesta por el Sr. Batlle Berres al finalizar su período de Gobierno en el año 1950, decididamente intervencionista, pues expresaba según dijimos que si “el Gobierno se hubiese cruzado de brazos y hubiera dejado intervenir la ley de la oferta y la demanda sin concurrir con su poder para poner el orden”, la situación del país sería caótica.
- c) Finalmente una 3ª posición podría estar representada por aquellas que —como nosotros —indican que sin perjuicio de la libre comercialización, puede el Estado subsidiar el consumo de las clases de menores ingresos, pero en forma total, con congelación del precio y recurrir a una verdadera fuente de financiación que además de aportar recursos represente un factor importante de redistribución de rentas.

En la situación actual dado que el único expediente que liquida la situación, es el aumento de los precios, se está contribuyendo a un inflacionismo puro pues estando en constante aumento los diversos factores (alimentación del ganado, Consejo de Salarios, etc.) las soluciones que se esbozan liquidan solo momentáneamente el panorama. (*)

(*) El costo para el año 1955 del subsidio a la leche ascendió a \$ 10.604.860.— según la Rendición de Cuentas presentada por el Poder Ejecutivo en junio de 1956.

SUBSIDIO A LA LECHE

Indice cronológico de disposiciones:

28 de Abril de 1947. Decreto:

Se prorroga hasta el 31 de Enero de 1947 la compensación a Conaprole de \$ 2.2553 por cada 100 litros de leche pasteurizada y vendida en planchada atendiéndose los gastos con cargo a "Diferencias de Cambio".

19 de Agosto de 1947. Decreto:

Se fija en \$ 0.17 el precio de venta del litro de leche y el precio en planchada y en las estaciones de concentración a \$ 13.32 los 100 litros, siendo de cargo del Estado las rebajas y precios concedidos en este decreto los que se imputarán al Fondo de "Diferencias de Cambio".

2 de Abril de 1948. Decreto:

Se proroga hasta el 31 de Mayo de 1948 el régimen del decreto anterior fijando en \$ 100.000.00 los adelantos a cuenta del subsidio con cargo al fondo "Diferencia de Cambio".

29 de Mayo de 1948. Decreto:

Se efectúa una 2ª prórroga hasta el 31 de Julio de 1948 del decreto del 19 de Agosto de 1947 manteniéndose en \$ 100.000.00 los adelantos semanales a Conaprole.

31 de Julio de 1948. Decreto:

3ª prórroga hasta el 31 de Octubre ampliando en \$ 0.0222 por litro el monto de la subvención fijada. Se aumenta a \$ 130.000.00 los adelantos mensuales.

28 de Diciembre de 1948. Decreto:

Nueva prórroga hasta el 31 de Marzo de 1949 del decreto del 1º de Agosto de 1947 en las mismas condiciones del decreto anterior.

30 de Marzo de 1949. Decreto:

La misma disposición del decreto del 28 de Diciembre ampliando hasta el 30 de Junio de 1949 el régimen del decreto del 19 de Agosto de 1947.

24 de Agosto de 1949. Decreto:

Se fija provisoriamente en \$ 0.0710 por litro la subvención del Estado a Conaprole.

17 de Octubre de 1949. Decreto:

Se prorroga el subsidio provisorio de \$ 0.0710 por litro hasta el 31 de Enero de 1950. Se incrementa la cantidad semanal a adelantar a Conaprole en \$ 160.000.00.

14 de Febrero de 1950. Decreto:

Se fija una subvención a Conaprole para el período Febrero-Marzo/50.

9 de Setiembre de 1950. Decreto:

Se aumenta el precio de venta para el consumo de Montevideo y se aumenta el subsidio a cargo de Diferencias de Cambio a 0.0674 por litro.

31 de Octubre de 1950. Decreto:

Se extiende el subsidio a la leche inspeccionada a razón de 3.72 los 100 litros con cargo a Diferencias de Cambio.

1º de Abril de 1950. Decreto:

Se establece hasta Julio/50 el subsidio de 0.0711 por litro a la leche (del decreto de 14/2/50).

24 de Febrero de 1951. Decreto:

Se fija el régimen de precio de compra a los productores (0.20) y subsidios a Conaprole (0.0849) durante el período 1-2-51 y 30-4-51 que se hace extensivo a los productores de leche inspeccionada (5.22 los 100 litros).

28 de Margo de 1951. Decreto:

Se aumenta el subsidio a los productores de leche inspeccionada que queda fijado en \$ 9.22 los 100 litros.

27 de Abril de 1951. Decreto:

Se prorroga hasta el 31 de Mayo de 1951 el régimen de subsidios para mantener el precio.

30 de Mayo de 1951. Decreto:

Se prorroga hasta el 31-7-51 el régimen de subsidios para mantener el precio.

31 de Julio de 1951. Decreto:

Se determina el régimen a que deberán someterse los productores de leche inspeccionada en Montevideo, para tener derecho al subsidio.

20 de Setiembre de 1951. Decreto:

Se fija un nuevo régimen de subsidio (0.079) por litro a Conaprole), leche inspeccionada (8.33 los 100 litros). Se fijan además precios de venta en los puestos municipales y al público en general.

11 de Febrero de 1952. Decreto:

Se fija en 0.26 el precio de venta a domicilio y en 0.12 el de los Expendios Municipales. La Conaprole entregará la leche en planchada a \$ 21.32 los 100 lts. El Estado se hará cargo de la diferencia (0.0575). La leche que se venda en Conaprole por sus repartos propios será subsidiada a razón de 0.0475 por litro. La leche cruda inspeccionada se venderá a iguales precios que la pasteurizada y tendrá un subsidio de 4.98 los 100 litros, siendo controlada por la Intendencia Municipal.

5 de Setiembre de 1952. Decreto:

Se prorroga hasta el 31-1-53 el decreto de 11-2-52.

5 de Febrero de 1953. Decreto:

Se fija el costo de leche en planchada en \$ 0.2737 y el de venta en \$ 0.24 (llevado a 0.23 por decreto 10-2-53 que también dejó sin efecto el pago de fletes por el Estado).

10 de Marzo de 1953. Decreto:

Se le da carácter permanente a la Junta de Contadores y a la Comisión Honoraria de la Leche y se autoriza la contratación de técnicos para fijar el costo de la leche.

4 de Agosto de 1953. Decreto:

Se fija el precio de la leche para el semestre Agosto/53 Enero/54.

4 de Octubre de 1955. Decreto:

Se fijan precios por el productor y por Conaprole hasta el 31-12-55, siendo la contribución del Estado de \$ 0.07414 por litro.

27 de Diciembre de 1955. Decreto:

Se prorroga hasta el 31-11-56 el régimen de precios y subsidios establecido por decreto de 4-10-55.

25 de Setiembre de 1956. Decreto:

Se fijan nuevos precios para la venta en la Capital; para el público de 0.31 el litro en puestos de venta, y 0.34 en repartos a domicilio; el precio al productor en \$ 0.26 y el precio en planchada \$ 0.27. La diferencia entre los precios de venta en planchada y el precio de costo establecido por la Junta de Contadores en \$ 0.323289, se reintegrará por el Estado a Conaprole con cargo a Diferencias de Cambio.

SUBSIDIO AL TRIGO

El factor productivo fue el determinante de la intervención del Estado hacia 1946. En el decreto del 30-11-46, el Poder Ejecutivo dictó una serie de normas para la comercialización de la cosecha 1946-47 considerando los factores perturbadores que habían influido en la cosecha como ser la lagarta, la langosta y el clima adverso. Dada la promesa del Estado a los cultivadores de precios remuneradores se fijaba en \$ 14.50 y 14.80, respectivamente, los precios para productor y comerciante por cada 100 kgms., de grano embolsado, sano, seco y limpio. Se encomendó por el artículo 3º al Banco de la República la regulación del precio del trigo en el mercado interno a "cuyo efecto adquirirá todo el trigo nacional a los precios y en las condiciones establecidas en el artículo 1º". De acuerdo con la disposición transcrita se garantizaba a los productores un precio mínimo y se designaba al Banco de la República como acopiador y distribuidor del grano a los molinos.

A partir de 1946, pues, el Estado comenzó la emisión de una frondosa maquinaria administrativa referente a las comercializaciones del cereal y fijación del precio; éste sufrió en los años siguientes grandes variaciones: \$ 14.50, \$ 17.00, \$ 18.50, \$ 14.50, \$ 16.50, etc. Actualmente está fijado para la cosecha 1956/57, por el decreto del 27 de noviembre de 1956 en \$ 14.00 los 100 kgms. de trigo seco, sano y limpio con las características que enumeran los artículos 2º, 3º y 4º del mismo decreto.

El precio de adquisición por parte del Banco República está sujeto a un progresivo de acuerdo al mes de entrega al partir de diciembre de 1956 hasta octubre de 1957.

En general, las características del subsidio al trigo son las siguientes:

1º) Fijación de un precio al productor por parte del Poder Ejecutivo (actualmente \$ 14.50).

2º) Monopolio por parte del Banco de la República en cuanto al acopio del cereal, su distribución a los molinos y determinación del saldo exportable.

3º) Compras directas por parte del Banco de la República, a los productores (decreto 28/6/55), a los acopiadores (29/11/55), a los comerciantes cerealistas, etc.

4º) Fijación del precio de distribución a cargo del Banco de la República. (1)

5º) Por decreto del 29 de mayo de 1956 se estableció un sistema especial para el agricultor que poseyera en cualquier forma (propietaria, arrendamiento, medianería, etc.), en extensiones que no superen las 150 hectáreas cultivadas, un subsidio por hectárea de trigo de acuerdo a una escala que va de \$ 28.00 a \$ 10.00 según que los productores tengan 50 hectáreas de trigo cultivadas y 200 de superficie total (categoría A) o 150 hectáreas de trigo cultivadas y 350 de superficie total (categoría B). (2)

6º) El funcionamiento del subsidio en cuanto a la exportación (3) es similar a los subsidios de esta naturaleza explicitados en las págs. 30 a 33 de este informe, por lo que nos remitimos a las mismas.

Sintetizando nuestra opinión allí vertida, concluimos:

No se concibe el mantenimiento de un subsidio que, como el caso analizado, está basado en el principio de la autofinanciación. Establecido en un período de depresión y contracción de los negocios ve quimérica la etapa de su equilibrio por lo que hasta el momento sólo ha acumulado un continuo déficit representando una enorme carga para el Estado. (4)

(1) Para el año 1956 los gastos de administración, gravámenes legales, intereses, comisiones, corretajes, etc. ascendieron a alrededor de \$ 24.000.000.—

(2) El importe del subsidio otorgado a este tipo de agricultores se puede estimar en alrededor de siete millones de pesos.

(3) Con relación a la exportación según datos proporcionados por el Banco de la República se han comercializado en el año 1956 unas 600.000 toneladas del cereal lo que lleva el subsidio por diferencias de precios entre el mercado interno y el internacional a unos cuarenta y ocho millones de pesos, cifras estimadas.

(4) Si se le examina desde el punto de vista de la productividad, igualmente han sido, hasta el momento, muy poco alentadores los resultados obtenidos.

SUBSIDIO AL TRIGO Y SIMILARES

Indice cronológico de disposiciones:

30 de Noviembre de 1946. Decreto:

Por el artículo 6º se indica que el Estado se hace cargo de todos los fletes de la harina y afrechillo que se desplace a centros poblados, cubriéndose los gastos y pérdidas por el Fondo de Diferencias de Cambio.

28 de Julio de 1947. Decreto:

Se modifican algunos aspectos del decreto anterior y su financiación que pasa a cargo del Banco República.

24 de Noviembre de 1947. Decreto:

Se dan normas para la comercialización de la cosecha 1947/48 debitándose a la cuenta Comercialización del trigo cosecha 46/47 el déficit resultante entre el precio de adquisición del trigo por el Banco de la República, y el precio de entrega a los industriales molineros. Se acreditará con fondos de la cuenta "Beneficios de Cambio".

10 de Diciembre de 1948. Decreto:

Se reglamenta la comercialización de la cosecha de trigo. Se mantiene el subsidio de fletes a la harina vendida y el funcionamiento de la cuenta "Comercialización del trigo, cosecha 1948/49".

4 de Marzo de 1949. Decreto:

Se faculta al Banco República la adquisición de harina de trigo pagando los precios existentes en el consumo interno imputándose los resultados de los negocios concertados a la cuenta "Comercialización del trigo, cosecha 1948".

1º de Junio de 1949. Decreto:

Se reducen los precios de harina, trigo y pan, concediéndose a los industriales panaderos de Montevideo una subvención de \$ 64.000.00 a partir del 15 de Febrero de 1949 hasta el 15 de junio del mismo año, con cargo a la cuenta "Diferencia de Cambio".

20 de Diciembre de 1950. Decreto:

Para solventar un aumento de jornales a los obreros de los molinos se rebaja en 0.26 el precio de venta del trigo a los molineros, rebajándose así también en 0.26 el precio de compra de la actual existencia de trigo por el Banco República.

8 de Enero de 1952. Decreto:

Se fijan las características para la comercialización del trigo y se refunden disposiciones sobre producción de harina y pago de fletes por el Estado para lo que se traslada a Centros poblados.

15 de Febrero de 1952. Decreto:

Se otorga un subsidio de 2.79 por tonelada de trigo molido destinado a los harineros para pagos de retroactividad de haberes.

Se fija en \$ 1.06 por tonelada el subsidio anterior para el período 1/11/51 - 15/2/52. Se fija en 4.59 el subsidio a la cosecha de trigo para molienda de consumo.

2 de Enero de 1953. Decreto:

Se fijan las características para la comercialización del cereal de la cosecha 1952-1953 y se dan disposiciones referentes a la producción de harina y al pago de fletes por la que se traslade a centros poblados.

30 de Noviembre de 1953. Decreto:

Se fijan condiciones para la comercialización de la cosecha de trigo 1953-54; se prorroga el régimen de subsidios por fletes y se mantiene el precio para la venta de harina y pan.

30 de Diciembre de 1953. Decreto:

Se reglamenta el subsidio a la harina destinada a la elaboración de pan y galleta. Se emiten bonos con que se pagará la harina por el panadero al molinero y la percepción en el Banco República.

29 de Enero de 1954. Decreto:

Se establecen normas para conceder préstamos a los productores y se extienden subsidios a la harina utilizada en el pan "criollo" y por las poblaciones rurales.

18 de Febrero de 1954. Ley 12093:

Se autoriza al Banco República a emitir billetes contra afectación de los recibos por compra de trigo de la cosecha 1953/54, así como contra los saldos en divisas de su propiedad originadas las exportaciones de trigo y harina.

19 de Febrero de 1954. Decreto:

Se eleva el subsidio a la harina, de 5.81 a 6.30 por bolsa.

16 de Noviembre de 1954. Decreto:

Se fijan las características de la cosecha de trigo y de su comercialización 1954/55 y se prorroga hasta el 31/12/54 el régimen de subsidios al pan actualmente en vigor.

3 de Mayo de 1955. Decreto:

Se fija precio para el de la cosecha 1955/56 y se establece condiciones para el subsidio a otorgarse a los agricultores (14.— los 100 kgs. en vez de 16.50, subsidio por hectárea; \$ 18.00 en ciertos casos). Se destinan hasta 5:000.000.— y gastos hasta 200.000.— con cargo a Diferencias de Cambio.

28 de Junio de 1955. Decreto:

Se reglamenta la comercialización de la cosecha de trigo 1955/56, fijándose condiciones para el subsidio de \$ 18.— la hectárea (hasta 200 hectáreas sembradas) y características del trigo.

29 de Mayo de 1956. Decreto:

Se fija el precio para el trigo nacional de la cosecha 1956/57 en \$ 13.— por cada 100 kgs. de grano sano, seco y limpio sin bolsa, puesto en Montevideo. Todo agricultor que posea uno o más predios en cualquier forma de utilización con una superficie inferior a 150 hectáreas recibirá un subsidio de acuerdo a una escala y será pagado directamente por el Banco de la República. Se establecen igualmente una serie de limitaciones y condiciones para tener derecho a este subsidio (art. 3º al 13). La aplicación de este decreto será imputado a la cuenta Diferencias de Cambio hasta la suma de 5:500.000.— y \$ 100.000.— por gastos de Contralor.

5 de Junio de 1956. Decreto:

Se reglamenta el régimen de préstamos de semillas de trigo.

27 de Noviembre de 1956. Decreto:

Se reglamenta la comercialización del cereal de la cosecha 56/57.

GENERALIDADES SOBRE OTROS SUBSIDIOS EN EL URUGUAY

Además de los subsidios analizados a la leche, la carne y el trigo, existe otra categoría de subsidios que si bien no tienen la importancia de los citados, es conveniente su mención a efectos de tener una visión general del panorama existente.

Un hecho singular es que, en su mayor parte, estos subsidios están financiados con el Fondo de Diferencias de Cambio. Es por esta situación que antes de entrar en el tema de la financiación de subsidios en nuestro país daremos una visión general cronológica de los gastos públicos efectuados a partir de 1947 (incluso los subsidios) con cargo al mencionado Fondo.

A efectos de una mayor simplicidad dividiremos las disposiciones de la siguiente manera:

1) *Subsidios varios al Consumo y Producción.*

- a) Forrajes;
- b) Fertilizantes;
- c) Al Pan;
- d) A los Hoteleros;
- e) Exportación de Cueros y Calzados;
- f) Lanas.

A) *Otros Subsidios al Consumo:*

- a) Azúcar;
- b) Pescado;
- c) Papa.

B) *Otros subsidios a la Producción:*

- a) Subsidios para la comercialización de feterita y sebo y jabón.
- b) Para agricultores perjudicados por granizo;
- c) Construcción de Silos y Secadoras;
- d) Para Productores agrícolas;
- e) Compensación de déficits de papa y hierro;
- f) Vino;
- g) Arroz;
- h) Algodón;
- i) Portland;
- j) maquinarias (1).

(1) Existen otros productos subsidiados por medio de cambios especiales como la sal, dolomita, plumas, animales, en pie, etc., de importancia muy relativa.

2) *Otras Contribuciones con cargo a Diferencias de Cambio.* (1)

- a) Prestación de ayudas al Exterior.
- b) Contribución para compromisos de Bretton Woods;
- c) Gastos de viaje representantes del gobierno;
- d) Aporte capital inicial Instituto de Colonización;
- e) Refuerzo Presupuesto General de Gastos;
- g) Otras disposiciones: Censo agropecuario, etc.

3) *Disposiciones relativas al funcionamiento de la cuenta Diferencias de Cambio.*

1) *Subsidios varios a la producción y el consumo.*

a) *FORRAJES.*

29 de Abril de 1950 Decreto:

Se otorgan rebajas en los fletes ferroviarios para los forrajes que se embarquen para Artigas y Salto reintegrándose al Ferrocarril con Imputación a la Cuenta Beneficios de Cambios.

29 de Febrero de 1953 Decreto:

Se disponen medidas para paliar los efectos de la sequía en el Departamento de Artigas, destinando de *Rentas Generales* \$ 300.000.— para adquisición, transporte, etc., de forrajes, con el fin de abaratar el abastecimiento en ese Departamento.

18 de Enero de 1950 Decreto:

Se facilita el pago de las primas otorgadas a los productores por unas siembras de invierno, destinando \$ 90.000.— con cargo al Fondo para atender el déficit que origine el Servicio Oficial de Distribución la venta del simiente a menos del costo.

(1) En su mayor parte estas contribuciones son de carácter legal y, como se verá en las respectivas disposiciones, por una sola vez.

15 de Febrero de 1950 Decreto:

Se fija un nuevo régimen de primas para las siembras de invierno.

14 de Marzo de 1950 Decreto:

Se establece una prima de 0.005 por litro de leche para las siembras de invierno de los remitentes de leche a Conaprole.

29 de Abril de 1950 Decreto:

Se otorgan rebajas en los fletes ferroviarios de los forrajes destinados a Artigas y Salto.

18 de Febrero de 1953 Decreto:

Se fijan precios para la producción de algodón, destinándose \$ 200.000.- por año para subsidios de la misma.

b) FERTILIZANTES.

24 de Octubre de 1950 Decreto:

Se autoriza la expropiación de los existentes y se dan normas para su venta y distribución por el Consejo Nacional de Subsistencias.

23 de Febrero de 1952 Decreto:

Se prorroga la fecha para la expropiación de los existentes y se amplía hasta 2:000.000.— la suma para los fines previstos en el decreto de 24/10/50.

21 de Julio de 1952 Decreto:

Se destina \$ 1:000.000.— para seguir cumpliendo con los fines del decreto de 24/10/50 en el período hasta el 30/6/53.

15 de Setiembre de 1952 Decreto:

Se destina \$ 1:000.000.— para cumplir con los fines del decreto de 24/10/50, rebajándose el subsidio y dándose normas para la correcta aplicación del mismo hasta 30/6/53.

23 de Diciembre de 1952 Decreto:

Se autorizan aumentos de precios en determinados abonos a los efectos de la aplicación de los subsidios correspondientes, de acuerdo a los estudios de costos practicados por subsistencias.

29 de Enero de 1954 Decreto:

Se destinan hasta 2:000.000.-- para ser utilizados en el subsidio sobre la venta de fertilizantes (subsidio que será del 30 % sobre el precio de venta fijado por subsistencias).

11 de Marzo de 1955 Decreto:

Se amplía en 2:000.000.— la suma prevista por el decreto del 29/1/54 (ampliado en 2:000.000.— por decreto del 27/12/55.

11 de Diciembre de 1956 Decreto:

Se exceptúa a la Facultad de Agronomía de las limitaciones impuestas por el artículo 7º del decreto del 29 de enero de 1954, para las entregas de fertilizantes bajo el régimen de subsidio que el mismo decreto establece.

c) *SUBSIDIO AL PAN.*

19 de Setiembre de 1947 Decreto:

Se dispone la contribución del Estado en \$ 224.000.— para compensar los salarios fijados por el laudo del 21 de julio de 1947 a prorratar entre los modestos panaderos que presenten declaración jurada de los jornales aplicados en la elaboración del pan y consumo de harina, debitándose los gastos al rubro "Diferencias de Cambio".

7 de Mayo de 1948 Decreto:

Se prorroga el régimen del decreto anterior por los meses de Enero a Abril, estableciéndose en \$ 84.000 la respectiva contribución del Estado.

4 de Marzo de 1949 Decreto:

Se prorroga por seis meses más el régimen del decreto del 19 de Setiembre de 1947.

24 de Marzo de 1950 Decreto:

Se declara libre de comercialización el pan chico. Se conceden \$ 300.000 para cubrir la retroactividad a abonar a los obreros panaderos de Montevideo, como consecuencia del último laudo del Consejo de Salarios respectivo.

31 de Enero de 1956 Decreto:

Se mantienen los precios del pan común y galleta en campaña y se fija en \$ 3:000.000.— el subsidio al pan elaborado durante el año 1956 por los establecimientos panaderiales de Montevideo.

6 de Setiembre de 1956 Decreto:

Se derroga el decreto del 31 de enero de 1956, fijándose en \$ 0.27 en Montevideo y \$ 0.24 en los Departamentos del Litoral e Interior, el precio de venta de la unidad de pan de 750 gs. de 1ª calidad, en el mostrador y al contado.

d) *SUBSIDIOS A LOS HOTELEROS.*

26 de Octubre de 1949 Decreto:

Se destina con cargo al rubro Diferencias de Cambio la suma de pesos 2:000.000.— con carácter de subsidio a distribuir entre establecimientos hoteleros.

3 de Febrero de 1950 Decreto:

Se autoriza el pago mensual de los subsidios a los hoteleros por rebajas a turistas extranjeros.

23 de Mayo de 1950 Decreto:

Se ratifica el subsidio a los hoteles aún contra la observación del Tribunal de Cuentas.

18 de Noviembre de 1950 Decreto:

Se amplía a 2:500.000.— la suma para los subsidios a los hoteles que conceden rebajas a los turistas extranjeros de un 45 %.

14 de Noviembre de 1951 Decreto:

Se amplía en 3:800.000.— la suma dispuesta por el decreto del 18/11/50 para los fines establecidos en el mismo, siendo administrada esa suma por la Comisión Nacional de Turismo, de acuerdo a los planes del Poder Ejecutivo.

24 de Noviembre de 1952 Decreto:

Se limita a 3:050.000.— la suma autorizada por decreto de 14/11/51.

19 de Diciembre de 1952 Decreto:

Se destinan 500.000.— para fomento del turismo (propaganda, espectáculos populares, festejos populares, atracciones, subvenciones, etc.).

16 de Enero de 1953 Decreto:

Se otorga a la Comisión Nacional de Turismo la cantidad de pesos 500.000.— para los fines establecidos en el decreto 18/11/50.

e) *SUBSIDIO AL LINO Y ACEITE DE LINO.*

7 de Febrero de 1948 Decreto:

El Banco de la República adquirirá la producción de torta de lino a \$ 10.— los 100 Kgs. Se establece el tipo dirigido comprador para las exportaciones de los sub-productos del lino, exportando el Banco de la República el excedente que resulte de torta de lino, abierto el consumo, acreditándose las ganancias, si las hubiere, al rubro “Diferencias y Fomento de la Producción Agropecuaria” y en caso de pérdidas al “Fondo Diferencias de Cambio”.

9 de Junio de 1948 Decreto:

Se fijan precios para la cosecha de lino, quedando sujeta a autorización del Ministro de Industrias, toda exportación de aceite. Igualmente se otorga una prima a las fábricas del Interior con el fin de equiparar los valores de venta en la exportación por las diferencias de fletes.

28 de Julio de 1948 Decreto:

Se toman una serie de medidas para favorecer la salida del lino que está en depósito subsidiando la diferencia resultante entre el precio fijado por este decreto y el obtenido realmente en cada exportación, que se abonará previa presentación de la documentación correspondiente, comunicando al cierre de las operaciones de compra y exportación, el Banco República al Poder Ejecutivo, el estado de la Cuenta “Defensa y Fomento de la Producción Agropecuaria” reforzando todo déficit con el fondo “Diferencias de Cambio”.

16 de Febrero de 1951 Decreto:

Se declara libre la comercialización de subproductos de la cosecha 1950/51 y se autoriza la exportación condicionada de aceite y semilla de lino, rigiendo para el aceite, tortas, expellers, y harina de extracción de lino, el tipo de Cambio de 1.519 y para las semillas de 1.78.

20 de Febrero de 1952 Decreto:

Se mantiene el tratamiento de exportación dispensado en el decreto del 16 de febrero de 1951 para la cosecha 1951/52.

20 de Marzo de 1952 Decreto:

Se autoriza una exportación de aceite y semilla y se declara libre la comercialización de las tortas, expellers y harina de lino proveniente de la industrialización de la cosecha 1951/52.

26 de Noviembre de 1952 Decreto:

Se declara libre la comercialización de las tortas, expellers y harina de lino, proveniente de la industrialización de la cosecha 1952/53 rigiendo para éstos, como para el aceite de lino, el tipo de cambio que fije el Banco de la República.

9 de Enero de 1953 Decreto:

Visto el decreto anterior se dan ciertas facilidades autorizando la libre exportación de hasta diez mil toneladas de semilla de lino en dólares de libre disponibilidad.

10 de Febrero de 1953 Decreto:

Se fija un nuevo tratamiento cambiario para la exportación de aceite, semillas (1.519) tortas y expellers (28 % a 1.519 y 72 % a 1.88).

23 de Febrero de 1954 Decreto:

Se autorizan nuevas exportaciones de semillas y sub-productos estableciendo un nuevo régimen Cambiario.

22 de Setiembre de 1955 Decreto:

Se declara libre la comercialización de tortas, expellers, harina y aceite y se fija un tipo de Cambio diferencial hasta el 31 de diciembre de 1955.

11 de Febrero de 1956 Decreto:

Se incluyen en un régimen Cambiario especial las exportaciones de aceite de lino y los subproductos de la industrialización de la semilla de lino.

f) *EXPORTACION DE CUEROS Y CALZADOS.*

4 de Diciembre de 1947 Decreto:

Se otorga una prima de 0.181 por dólar para las exportaciones de cueros lanares que será imputada a la cuenta "Beneficios de Cambios".

1º de Marzo de 1948 Decreto:

Se prorroga la vigencia del decreto anterior hasta el 30 de abril de 1948.

8 de Marzo de 1948 Decreto:

Se establece un régimen de primas para la exportación de cueros curtidados y calzados nacionales a regular por el Banco de la República, que serán servidas por el Banco de la República con débito a la cuenta "Beneficios de Cambio".

13 de Mayo de 1948 Decreto:

Se extiende la vigencia del decreto del 4 de diciembre de 1947 hasta el 31 de julio de 1948.

2 de Diciembre de 1952 Decreto:

Se prorroga, hasta el 31/3/53, el régimen del decreto del 27/5/52.

21 de Noviembre de 1950 Decreto:

Se amplía el régimen de primas del decreto de 8/3/49, llevándose a 0.35 por dólar.

27 de Febrero de 1951 Decreto:

Se fija una prima de 0.25 por dólar para financiar la exportación de cueros vacunos curtidos terminados y de 0.30 para calzados fabricados con cueros nacionales hasta el 30/6/51.

21 de Setiembre de 1951 Decreto:

Se prorroga el régimen anterior hasta el 31/12/51.

20 de Febrero de 1952 Decreto:

Se prorroga por todo el año 1952 el decreto del 21/9/51.

18 de Febrero de 1953 Decreto:

Se prorroga por el año 1953 la prima de 0.25 por dólar a la exportación prevista por el decreto de 20/2/52.

1 de Diciembre de 1953 Decreto:

Se autoriza una importación de artículos suntuarios y prescindibles a régimen cambiario especial, para facilitar la exportación de aquellos con una subvención (tejidos de lana peinada, cueros y calzados).

g) *LANAS.*

27 de Mayo de 1952 Decreto:

Se establece un régimen de primas a las exportaciones de lanas peinadas "top" y subproductos y se desgrava de impuestos las exportaciones de lana lavada, al igual que la lana sucia que ya había sido desgravada por decreto 5/4/52 hasta el 30/11/52.

13 de Enero de 1956 Decreto:

Se otorga adicionales a exportaciones de lana peinada en tops, broken tops y subproductos.

3 de Agosto de 1956 Decreto:

Se incluye la lana sucia vendida en remate y la lana sucia y cueros lanares en las categorías I y J, del mencionado decreto con los siguientes tipos de cambio: Lana sucia vendida en remate: 15 % Libre. Lana sucia y Cueros Lanares: 10% Libre. En cuanto a los tops se aplicará a efectos de determinar los tipos de cambio el artículo 2º del citado decreto.

A) *Otros subsidios al consumo.*

a) *SUBSIDIOS AL AZUCAR.*

27 de Febrero de 1951 Decreto:

Se fijan normas y precios para la industrialización y se crea un Fondo de estabilización del precio administrado por Subsistencias y financiado en el artículo 4º en forma especial.

8 de Noviembre de 1955 Decreto:

Se fijan costos y utilidades a reconocer para la producción nacional y refinación de azúcar crudo extranjero, determinándose con cargo al Fondo de Estabilización del precio del azúcar, el importe del flete del azúcar de producción nacional vendido a mayoristas fuera del Departamento donde están situados los ingenios.

Se dan normas generales (art. 24) para la liquidación de subsidios tomando el costo más utilidad menos el importe de la producción a valores reales de venta.

25 de Setiembre de 1956 Decreto:

Se fija una escala de precios para la venta de refinado y se dan normas para la comercialización admitiendo para los departamentos fuera de Montevideo por conceptos de fletes los recargos establecidos por el decreto del 25/6/48.

27 de Noviembre de 1956 Decreto:

Se modifica el régimen de subsidios por flete a los productores estableciendo que serán determinados por la Comisión Honoraria del Azúcar previa comprobación, no pudiendo ser superiores a los de uso y costumbre entre los puntos de partida y destino.

b) *SUBSIDIO AL PESCADO.*

28 de Junio de 1948 Decreto:

Con el propósito de estimular las riquezas naturales se establece que el Estado entregará desde la fecha al Municipio de Montevideo con cargo al Fondo Beneficios de Cambio la cantidad de \$ 0.05 por cada kilogramo de pescado como subsidio para el suministro de hasta 5 millones de kilogramos anuales de este producto. El contralor estará a cargo de la Intendencia Municipal de Montevideo y del Servicio Oceanográfico y Pesca.

c) *PAPAS.*

19 de Febrero de 1954 Decreto:

Se autoriza al Consejo Nacional de Subsistencias a efectuar adquisiciones para regular su comercialización y distribución facultado por el Art. 6º a utilizar con carácter de reintegro, los recursos del Fondo de Estabilización de la papa; siendo igualmente a cargo de este fondo el Balance deficitario que presente la comercialización.

6 de Diciembre de 1955 Decreto:

Se reglamenta la concesión de créditos especiales para incrementar su siembra y se dan normas para la comercialización fijándose precios de consumo y producción. Se autorizó la fijación de tarifas de transporte ferroviario económicas para el Norte de Río Negro (50 %) con cargo al Fondo de Estabilización de la papa.

B) *Otros subsidios a la producción.*

a) *SUBSIDIO PARA LA ADQUISICION DE FETERITA.*

3 de Junio de 1948 Decreto:

Se faculta al Servicio Oficial de Semillas para adquirir la cosecha de trigo y feterita de 1948 al precio de \$ 11.00 los 100 kgs. cubriéndose los gastos y pérdidas con el rubro "Diferencia de Cambio".

SUBSIDIO PARA LA COMERCIALIZACION DEL SEBO Y JABON.

22 de Julio de 1948 Decreto:

Se subsidia la diferencia entre los precios reales promedios de las exportaciones de sebo procedente de ganado nacional realizados en el trimestre tomando como precio tope el de \$ 0.69 el kilogramo, sin envase y los precios fijados para el consumo interno.

b) *INDEMNIZACION PARA PERJUDICADOS POR EL GRANIZO.*

26 de Diciembre de 1947 Decreto:

Se autoriza al Poder Ejecutivo para extraer del "Fondo de Diferencias de Cambio" hasta la suma de pesos 250.000.— con el objeto de indemnizar a los agricultores perjudicados por el granizo caído hasta el 29 de noviembre último.

8 de Enero de 1949 Decreto:

Nueva autorización al Poder Ejecutivo para extraer del fondo de Diferencia de Cambio hasta la cantidad de \$ 200.000.—.

c) *CONTRIBUCION PARA LA CONSTRUCCION DE SILOS Y SECADORES.*

29 de Diciembre de 1947 Decreto:

Se autoriza al Poder Ejecutivo a disponer de hasta la suma de pesos 1:000.000.— del fondo de Diferencia de Cambio para ser destinados a la constarucción o al arrendamiento de silos, depósitos o locales con el fin de almacenar granos o forrajes.

d) *SUBSIDIO PARA LOS PRODUCTORES AGRICOLAS.*

2 de Enero de 1948 Decreto:

Se favorece con créditos en metálico a los agricultores, para siembra en zonas aptas para el cultivo, de modo que al liquidarse las operaciones las diferencias se cubrirán con cargo a la cuenta "Beneficios de Cambio".

23 de Diciembre de 1948 Decreto:

Se otorgan primas para los productores que efectúen siembras de forrajes de \$ 10.— por hectárea sembrada, destinándose del Fondo de Diferencia de Cambio la suma de hasta \$ 1:000.000.— a esos efectos. (Estas disposiciones se complementan con el subsidio a los forrajes).

e) *COMPENSACION DE LOS DEFICIT POR IMPORTACION DE PAPA, HIERRO Y PREPARACION DE RACIONES AVICOLAS BALANCEADAS.*

19 de Febrero de 1947 Decreto:

Se autoriza al Banco de la República para que debite a la cuenta Beneficio de Cambio el saldo deudas de las cuentas por importación de papas y compra venta de hierro (decreto de los años 1943 y 1941 respectivamente).

7 de Octubre de 1948 Decreto:

Se recomienda preparar un servicio oficial de distribución de semillas y expender una ración balanceada para vacas lecheras cubriéndose los gastos y pérdidas que se originen con el Fondo de Beneficios de Cambio.

f) *AL VINO.*

10 de Marzo de 1950 Decreto:

Se fijan precios para la cosecha indicándose que las pérdidas que se originen en virtud del precio mínimo garantizado por ANCAP a los elaboradores más gastos, será atendido con cargo a la Cuenta Diferencias de Cambio.

18 de Enero de 1951 Decreto:

Se fija un tratamiento cambiario de 2.35 para las exportaciones que se negocien hasta el 28 de febrero de 1951.

g) *AL ARROZ.*

27 de Junio de 1950 Decreto:

Se fijan precios y condiciones para la comercialización de la cosecha 1949/50 y se concede un subsidio a los industriales molineros con cargo al fondo Beneficios de Cambio con el fin de que éstos no aumenten los precios actuales de consumo.

h) *ALGODON.*

18 de Febrero de 1953 Decreto:

Se destinan \$ 200.000.— con cargo al Fondo Beneficios de Cambio para ser utilizados en el subsidio y fomento del cultivo del algodón durante tres años, a partir de 1952; se crea una Comisión especial entre cuyos cometidos está la aplicación de esa suma en base a un informe estructurado por una Comisión designada al efecto.

i) *PORTLAND.*

12 de Marzo de 1951 Decreto:

Se autoriza a la ANCAP a importarlo con franquicias aduaneras, se fijan precios máximos de venta, transitorios por el tiempo necesario para cubrir la pérdida que arroja la venta de cemento extranjero (financiación especial).

28 de Diciembre de 1954 Decreto:

Se crea y reglamenta el fondo de Compensación de Precios y se instituye una Comisión Honoraria para financiarlo. Con cargo a dicho fondo se atenderá el pago de las Compensaciones a otorgar a los fabricantes de cemento portland gris de acuerdo a la ley 10.940.

j) *MAQUINARIAS.*

Establecimiento en varios años de tratamiento especiales como franquicias aduaneras a la maquinaria agrícola, exoneración de derechos aduaneros a equipos y herramientas destinados a zonas francas, tipos especiales de cambio. Actualmente, como disposición básica, tenemos:

3 de Agosto de 1956 Decreto:
(Artículo 9°).

“Con cargo a una cuenta especial que funcionará en el Banco de la República, el Estado bonificará con la diferencia existente entre el tipo de cambio libre y el tipo de \$ 3.00 el dólar, o su equivalente las. . . . Maquinarias agrícolas y repuestos para las mismas. . .”.

Otras Contribuciones con cargo a Diferencias de Cambio.

a) *Contribuciones y ayudas al exterior.*

Ley 9 de Enero de 1948:

Se autoriza al Poder Ejecutivo a tomar del Fondo Diferencias de Cambio la suma equivalente a 1:000.000.— de dólares como contribución de la República al Fondo Internacional de Socorro a la Infancia, creado por la ONU.

19 de Febrero de 1948 Decreto:

Se reglamentan las operaciones a efectuarse con cargo al millón de dólares que el Uruguay aporta a la ONU.

Ley 12 de Agosto de 1949:

Se autoriza al Poder Ejecutivo la facultad de disponer de hasta pesos 1:000.000.— con cargo al Fondo Diferencias de Cambio para ser invertidos en la prestación de ayuda a la República del Ecuador.

Ley 9 de Julio de 1951:

Se autorizan \$ 150.000.00 para prestar ayuda monetaria a la República del El Salvador a raíz del simo que azotó a la misma.

b) *Contribución para cumplir con los compromisos de Bretton Woods.*

22 de Enero de 1947 Decreto:

Se especifica en el artículo 1º que el crédito por u\$s 210.000.— que autoriza el artículo 6º de la ley que ratifica los convenios monetarios y financieros de Bretton Woods será tomado del Fondo de Diferencias de Cambio en carácter de reintegro.

c) *Gastos de viaje de Representantes del Gobierno.*

Resolución 26 de Agosto de 1947:

Se financia el viaje a Londres de dos técnicos del Ministerio de Hacienda tomando del Fondo de Diferencias de Cambio el total de \$ 4.000.—.

d) *Contribución Capital Entes Autónomos.*

Ley 12 de Enero de 1946:

En el capítulo de la ley citada, titulado “Del capital y recursos financieros”, se fija por su artículo 108, inc. c) “el aporte de un millón de pesos tomados del Fondo Diferencias de Cambio”, para la integración del Capital inicial del Instituto de Colonización.

e) *Refuerzos al Presupuesto General de Gastos y Compensación de las pérdidas del servicio de Deuda Externa.*

Ley 14 de Febrero de 1947:

Por el artículo 9º se restablecen las disposiciones de las leyes del 22/11/940 y 13/2/943 que autorizaron al P. Ejecutivo a reforzar los recursos presupuestales en \$ 5:500.000.— con beneficios provenientes de las diferencias de cambio; esta disponibilidad es reducida para dicho año (1946) a \$ 3:500.000.—.

Resolución 26 de Febrero de 1947:

Con débito a la cuenta Beneficios de Cambio se establece que el Banco de la República debe transferir al “Tesoro Nacional” la suma de pesos 3:500.000.— con destino a recursos presupuestales de año 1946.

Resolución 21 de Mayo de 1947:

De acuerdo al decreto del 3 de diciembre de 1937 el Banco de la República acreditará al Tesoro Nacional \$ 2:500.000.— para cubrir las pérdidas por concepto de cambio en las remesas al exterior para servicios de deudas.

Ley 8 de Junio de 1948:

Se destinan a Rentas Generales la suma de siete millones de pesos que se tomarán del producido de las diferencias de cambio de 1947.

Resolución 9 de Junio de 1948:

De acuerdo con la ley del 6 de octubre de 1946 se transfiere del rubro “Beneficios de Cambio” al “Tesoro Nacional” la suma de pesos 1:040.317.75 que corresponde a los aumentos de presupuesto de la Facultad de Medicina:

Ejercicio	1946	\$	206.063.55
”	1947	”	834.254.20
			<hr/>
		\$	1:040.317.75
			<hr/>

(Actualmente el aporte del Fondo al Presupuesto de la Facultad de Medicina es de \$ 824.054.—, año 1956).

(En los años 1955 y 56, existen imputaciones provisorias con cargo a la Cuenta Diferencias de Cambio, entre las cuales pueden citarse: a) Entrega a la Caja de Desocupación de la Industria Frigorífica por pesos 3:500.000.—; b) Fondo de Estabilización del precio del azúcar pesos 6:500.000.—).

f) *Contribución a Obras Sanitarias del Estado (agua potable).*

Ley 12.121 del 7 de Julio de 1954:

Se autoriza al Poder Ejecutivo a tomar de Diferencias de Cambio la suma de \$ 16:000.000.— (a razón de 8 millones por año), para los años 1954 y 1955, para ser destinados a la realización de Obras de emergencia de agua potable en Montevideo y de saneamiento en el litoral e interior.

g) *Varios: (ómnibus interdepartamentales, censos, etc.).*

26 de Diciembre de 1950 Decreto:

Se establecen subsidios e las Empresas de ómnibus que vendan boletos en moneda extranjera.

4 de Enero de 1951 Decreto:

Se autoriza un aumento de hasta un 8 % en las tarifas de ómnibus interdepartamentales y se destinan pesos 550.000.— para atender las diferencias de salarios y aportaciones patronales por retroactividad.

20 de Enero de 1951 Decreto:

Se dispone el levantamiento por la Dirección de Agronomía de un Censo Gral. Agropecuario destinando \$ 150.000.00.

3) Disposiciones relativas al funcionamiento de la cuenta Diferencia de Cambio. (1)

22 de Diciembre de 1950 Decreto:

Desde el año 1951 todos los pagos con cargo en esta cuenta se efectuarán por el Banco de la República mediante órdenes de pago y transferencias remitidas por el Ministerio de Hacienda e intervenidas por la Contaduría General de la Nación y

(1) El Fondo de Diferencias de Cambio presenta el siguiente aspecto al 31 de diciembre de 1956.

EGRESOS

I) <i>Leche:</i>			
a) Suministro a la población del departamento de Montevideo		\$ 8:106.639.82	
b) Gastos Municipales	\$ 3:114.596.55		
Menos: Producido ley 9-1-46 ..	1:337.962.25	1:776.634.30	\$ 9:883.274.12
II) <i>Carne:</i>			
a) Abasto a Montevideo (15/7/55) ..	817.565.45		
b) Funcionamiento represión mercado ilícito	70.000.—	887.565.45	
c) Adicionales exportación	7:553.617.24		
d) Misiones especiales estudio ..	43.168.16		
e) Contratación técnicos costos ..	25.000.—	7:621.785.40	8:509.350.85
III) <i>Fertilizantes</i>			2:000.000.—
IV) <i>Semillas Forrajeras</i>			500.000.—
V) <i>Raciones avícolas</i>			400.000.—
VI) <i>Adelanto Fondo estabilización azúcar (carácter "oportuno reintegro")</i>			3:000.000.—
VII) <i>Contribución Rentas Generales</i>			
a) Mayor costo servicio deuda externa		\$ 2:700.000.—	
b) Presupuesto Facultad de Medicina		824.054.80	\$ 3:524.054.80
VIII) <i>Al Pan (precio del pan)</i>			
IX) <i>Trigo</i>			
a) Productores agrícolas		6:600.000.—	
b) Exportación cereal		56:535.779.—	63:135.779.—
X) <i>Déficits ejercicios anteriores</i>			
a) Saldo industriales panaderos		363.324.20	
b) Decreto 30-II-53		60.000.—	423.324.20
			94:375.782.97

INGRESOS

a) Diferencia Cambiaria		56:685.503.08	
b) Déficits totales		37:690.279.89	94.375.782.97

el Tribunal de Cuentas. Las registraciones serán llevadas por la Contaduría General quien elevará estos quincenales con todos los movimientos al Ministerio de Hacienda.

Ley 7 de Mayo de 1952:

Se autoriza al Poder Ejecutivo para reforzar el rubro Diferencias de Cambio con Rentas Generales, para cubrir los créditos contabilizados y pendientes al 1/3/952.

Ley 27 de Marzo de 1953:
11.923: art. 256;

Se deroga la facultad otorgada al Poder Ejecutivo para reforzar el Fondo Beneficios de Cambio con Rentas Generales (art. 6º párrafo 1º, ley 7/1/952).

Ley 27 de Marzo de 1953:
11.925: art. 24;

Las afectaciones que se dispongan en el futuro a la cuenta Diferencias de Cambio que darán libradas a la limitación y autorización que anualmente la ley establezca.

Ley 5 de Enero de 1954:
12.809: art. 1º, inc. j);

Se autoriza la emisión de una deuda interna para cubrir el déficit del Fondo al 31 de diciembre de 1952.

3 de Agosto de 1956 Decreto:

Se determinan tipos de cambio para las importaciones y exportaciones, con normas para la entrega y adquisición de divisas, modificando la clasificación de ciertas mercaderías. Sobre el tipo de \$ 2.10 el dólar que abonan importaciones especificadas se liquidará la diferencia al Fondo Beneficios de Cambio en comparación al tipo de cambio básico de \$ 1.519 el dólar.

4 de Diciembre de 1956 Decreto:

Se aclara que se destinará al Fondo Diferencias de Cambio la diferencia que se produzca por compra y venta de divisas en el mercado dirigido entre \$ 1.519 y 1.90 el dólar: la diferencia entre \$ 1.90 y \$ 2.10 se acreditará a una cuenta especial que se denominará "Regularización de Mercados Cambiarios", destinada a financiar los desequilibrios en los mercados dirigidos y libre comercial y el servicio de financiación de tipos cambiarios preferenciales (Art. 9º del decreto del 3 de agosto de 1956).

2) FINANCIACION DE SUBSIDIOS.

El Uruguay ha elegido para la financiación de los subsidios como norma general al impuesto. Efecto, los subsidios están casi siempre financiados por dicha categoría de ingresos y, profundizando el análisis, por uno muy especial, el ingreso cambiario que nutre directamente al Fondo de Diferencias de Cambio. Este, como es sabido, se acredita por la diferencia entre el tipo comprador y vendedor básico de divisas en el mercado dirigido.

Existe sin embargo alguna excepción a este tipo de financiación del subsidio, es decir fuera del ingreso cambiario y a tal efecto se puede citar la ley del 9/1/46 que creó un fondo especial para subsidiar consumos especiales de leche para Salud Pública, Consejo del Niño y Expendios Municipales financiando con un impuesto adicional a las bebidas alcohólicas exportadas y nacionales, Fondos especiales del azúcar y papa, etc.

La generalidad de la financiación es pues, en el Uruguay, el impuesto y con preferencia el impuesto cambiario.

En otra parte de este estudio hemos anticipado algunas consideraciones al respecto, ahora volvemos sobre el tema. Creemos que una de las fallas fundamentales del sistema actual de subsidios del Uruguay esta, además del mantenimiento de subsidios sin la eficacia necesaria, en la financiación de los mismos. En efecto, primero se determinó un ingreso cuyo destino fue específicamente delimitado en una ley, la del 4 de diciembre de 1937, y años más tarde se afectó a ese ingreso una serie de gastos (los subsidios) sin que existiera ninguna identidad ni contraprestación entre el gasto y el ingreso que lo respaldaba.

La política de determinar el gasto por el ingreso fue aplicada con todo su rigor en nuestro país y nunca como aquí serían aplicadas las palabras de Dalton:

“Se deduce pues, que en la medida en que lo futuro pueda ser razonablemente previsto, los hombres de Estado *deben tener prontas muchas mayores reservas que aquellas que habitualmente hubieran preparado los particulares para si mismos...*”

Realmente no se pensó al destinarse el ingreso cambiario a financiar los subsidios a la producción y al consumo que el mismo resultaría insuficiente con el devenir de los años de allí la cita a Dalton de que los hombres políticos deben confiar menos en el futuro que los particulares. Ahora bien; consideramos que la solución del problema no se halla por el camino de la restricción sino que es menester analizar detenidamente todo nuestro sistema en la materia.

Se ha dicho que los principios que deben regir la distribución equitativa de una carga pública son:

- 1) El costo del servicio;
- 2) El beneficio del servicio;
- 3) La capacidad contributiva individual.

Crítica fundamental que se ha hecho al sistema nacional de financiación es que no cumple fundamentalmente el enunciado 3) ya que los puntos primero y segundo, abstractos, no pueden ser llevados a la práctica de una manera general.

El impuesto debe ser aplicado de acuerdo con la capacidad contributiva y en nuestro caso ella nos impone un sacrificio igual (ingreso cambiario) sin representar un factor que atenúe la desigualdad existente entre las rentas.

El impuesto no solo debe constituir una fuente de recurso para el erario sino que debe eliminar una finalidad social más general. En el caso del subsidio se impone el principio del “sacrificio mínimo”, o sea que la carga pecuniaria directa de la imposición debe distribuirse en forma tal que la gravitación de la misma sobre el conjunto de los contribuyentes sea lo más pequeña posible; ya Adam Smith sostenía que:

“Los ciudadanos de cada Estado deben contribuir a los gastos del gobierno, en la medida de lo posible, de acuerdo con sus respectivas capacidades, es decir en proporción a los recursos que ellos respectivamente disfrutaban bajo la protección del Estado”.

Sentado este principio se observa que en nuestro país no ocurre esto con el caso del subsidio. En efecto:

a) El beneficiario del subsidio contribuye a financiarlo (de acuerdo con la teoría general del impuesto), pero lo hace con un sacrificio igual, ni siquiera proporcional, en relación a quien posea una capacidad contributiva superior.

b) No se produce el fenómeno de la redistribución de la renta o sea no contribuye el ingreso a disminuir la desigualdad entre las altas y las bajas rentas.

c) No hay identidad entre el gasto público y su financiación.

Es conveniente que hagamos desde ya una distinción:

1) la financiación de subsidios a la producción;

2) la financiación de los subsidios al consumo.

En el 1er. caso el ingreso cambiario puede cumplir algunas de las condiciones sin decidírnos, desde ya, a establecer si son necesarios o no en todos los subsidios a la producción (al efecto el profesor STEFANI consideraba la *subvención a determinados tipos de producción como embrionaria* ya que “estaban constituidos por la preferencia que los entes públicos daban a determinadas empresas en sus cometidos, tolerando un precio de adquisición superior al de la concurrencia”). Pero en el caso del subsidio al consumo no se cumplen ninguna de las tres condiciones.

En otra parte, ya indicamos cual era, según nuestro criterio, el tipo de financiación más aconsejable para los subsidios al consumo: un impuesto cédular sobre la renta de los capitales mobiliarios, por los efectos redistributivos del impuesto progresivo que impone el sacrificio mínimo en virtud del principio de la igualdad del sacrificio marginal de cada contribuyente.

a) Contribuyen todos los integrantes de una colectividad pero en base al principio de las rentas bajas cumple el principio del “sacrificio mínimo”. (“Justicia Social”).

b) Se produce el fenómeno de la redistribución de ingresos con la aplicación de un sistema fuertemente progresional o progresivo según sean las alícuotas y la categoría de las rentas.

c) Siendo la justicia tributaria del impuesto a la renta de aceptación universal y reconocido que el Estado “no debe, según expresión del Consejero Sr. BATTLE BERRES, cruzarse de brazos y dejar el libre juego de la oferta y demanda”, hay una identidad perfecta entre gasto e ingreso.

Reconocemos que existen otros ingresos que pueden servir para financiar el subsidio al consumo y que actualmente ha cambiado la concepción del impuesto a la renta, pero ninguno de ellos puede llenar las condiciones de un impuesto como el anteriormente citado.

Características de la financiación actual.

Mucho se ha hablado de este tema en nuestro país (1). Hoy ya no

(1) Nos referimos al ingreso cambiario pues en el caso de otros tipos de financiación (impuestos internos, deuda Pública, rentas generales), la determinación financiera del ingreso carece de importancia.

se discute de que el ingreso cambiario tiene todas las características de un impuesto, con un hecho generador, en sujeto activo, un pasivo, un asiento, etc.

El hecho generador está justamente en el origen del ingreso, en el hecho material de concretar una operación de adquirir divisas a 1.90 y venderlas a 1.519 por parte del Banco de la República.

El sujeto activo es siempre el Estado que actúa en sus distintas manifestaciones; pero es con respecto al sujeto pasivo que se han planteado infinidad de discusiones, o sea al determinar sobre quien efectivamente recae el impacto de la carga tributaria.

El Cr. FERREIRA en su trabajo sobre "Naturaleza financiera del Ingreso Cambiario", exponía las posiciones en estos términos:

"Una posición considera como sujeto pasivo al exportador, el importador, o a ambos a la vez, según la cotización fluctuante de nuestra moneda en el mercado libre, o la que aparecería de promediar arítmicamente la totalidad de los movimientos cambiarios internacionales de un período dado".

Así según que la cotización de referencia sea inferior, intermedia o superior a 1.519 se decía que el gravamen recaía sobre el importador, importador y exportador, o exportador respectivamente.

Se considera por otra posición que siempre el sujeto del impuesto cambiario es el importador ya que se indica que "desde el punto de vista financiero como económico, como jurídico, la posición que considera al importador sujeto pasivo del impuesto cambiario debe considerarse la más ajustada a las presentes circunstancias".

Este es el planteamiento del problema en el cual no profundizamos ya que ha sido perfectamente analizado por el Cr. FERREIRA en su trabajo antes mencionado.

3) CONCLUSIONES FINALES.

En el Uruguay debe encararse una revisión general del plan de subsidios. La misma debería tener como puntos fundamentales los siguientes:

- 1) Suspensión de los subsidios que no cumplen con los postulados de eficacia, en términos económicos financieros.
- 2) Cambio radical en la financiación de los mismos.
- 3) Cambio radical en los subsidios al consumo de tal modo que por medio de los mismos se produzca la sincronización entre demanda global y redistribución de ingresos. (1)

(1) Ver página 25.

Hemos expresado que los Poderes Públicos al considerar insuficiente la financiación optaron por restringir los diversos subsidios, ya sea en el caso del subsidio a la producción ofreciendo precios menos remuneradores a los productores, o en el caso del consumo, aumentando los precios de los artículos subsidiados (carne, leche, pan), en fin, en el caso de la exportación eliminando los cambios preferenciales.

Esta política lógicamente es defectuosa ya que está contra los postulados básicos de una política de subsidios. Indicamos que deben suprimirse los subsidios que no cumplen con una finalidad cierta.

En el caso de nuestro país se hallan los subsidios a la exportación (trigo y lino).

En el capítulo correspondiente expresamos que si bien se puede admitir que el Estado garantice a los productores un determinado precio el mismo no puede estar alejado del precio internacional. El propio Ejecutivo lo reconoce:

“Que para cosechas anteriores los precios vigentes significaron un alejamiento sensible de la correspondiente cotización media del mercado internacional, circunstancia más a tener en cuenta por el hecho que aumentarían los relativos saldos exportables. . .

Se impone la tendencia de disminuir gradualmente las diferencias existentes entre la cotización interna y la que resulta del juego de la oferta y de la demanda en el mercado internacional, persiguiendo un ajuste final de la economía”.

Este tipo de subsidios (tanto al trigo como al lino), no cumple con el principio de la autofinanciación, constituyendo una fuente continua de evasión de la renta nacional y de enormes desembolsos del Estado. (Nos remitimos a lo aseverado al exponer Subsidios a la exportación).

Es plausible la política de incrementar la producción, pero no es por medio del subsidio la única vía de lograr ese objetivo.

El error consiste en querer adaptar los costos a los precios de ventas, sofisma desterrado en el sistema económico moderno pues la curva de los costos tiene, en todos los casos, la misma tendencia. No se justifica el mantenimiento de un subsidio que si bien puede obtener un aumento en las extensiones cultivadas, no consigue paralelamente un incremento proporcional o más que proporcional en la productividad y este último factor es el que interesa, ya que el descenso de los costos de producción se mide en términos de rendimientos.

Por otra parte el propio Poder Ejecutivo está contribuyendo a la inflación al fijar precios que “Inequívocamente han superado esa calificante (de remuneratorios) para quienes han hecho del trigo el objeto de una gran explotación” (1). Al pequeño productor si se teme que una caída

(1) En el mismo sentido el decreto por el cual se fijó con \$ 45.00 el precio al productor de Lino.

brusca lo puede perjudicar, es menester brindarle ayuda por una sola vez, (en base a préstamos, etc.), pero no como subsidio salvo, repetimos, que se aplique éste en forma integral, una vez justificado. (1)

El Dr. E. Acevedo Alvarez distinguía en el problema analizado, la producción de trigo para el mercado interno y para el internacional. En el primer caso consideraba necesario garantizar a los productores un precio remunerador, que podría situarse, por ejemplo, en \$ 16.50; en lo referente al mercado internacional, el funcionamiento del libre juego de la oferta y la demanda; asignaría un tipo de cambio libre al precio internacional del saldo exportable. Dado que es muy difícil distinguir la producción interna y la exportable, las liquidaciones practicadas por el Banco de la República, tendrían en cuenta los dos elementos, es decir: considerando que el consumo interno es de 400.000 toneladas y la producción total de 1.000, se liquidaría a c/productor $2/5$ a \$ 16.50 y $3/5$ al precio internacional, traducido a cambio libre comercial. En tal situación se eliminarían una serie de gastos adicionales (progresivo, merma, etc.) que aumentan considerablemente el precio garantizado, limitado ahora al mercado interno.

En todos los casos el Banco de la República conservaría el control de la producción y exportación. Evidentemente el problema existe en la delimitación entre el consumo interno y el saldo; sería necesario recurrir a estadísticas, índices, etc. que son muy aproximados. Coincidimos con el Dr. Acevedo ya que fundamentalmente el Estado elimina el problema del precio garantizado, cuando el precio internacional está por debajo del fijado para el mercado interno.

En cuanto a los subsidios al consumo creemos que aquí el problema y las dificultades del Poder Ejecutivo están en la financiación; de haber sido ésta suficiente no hubiera procedido el Poder Público a aumentar el precio de la leche, la carne o el pan; no debe olvidarse que el subsidio no puede ser una fuente de lucro para determinado sector de la producción, ni admitirse los aumentos en tan corto lapso experimentados en los artículos subsidiados (Consejos de Salarios, etc.), que debió soportar la masa consumidora del país. (2)

De modo pues, que si bien pueden mantenerse los subsidios al consumo deben cumplir una serie de finalidades y ser perfectamente financiados, automáticamente, sin desvirtuar la acción del Estado de ofrecer a la masa los

(1) Es bien elocuente un artículo aparecido en la revista Times de N. Y. con relación al tema analizado: "En una tierra que podría proporcionar uno de los mejores campos de pastoreos para el ganado vacuno y lanar en el mundo, se siembra el trigo con el estímulo del apoyo a los precios que de el Gobierno, a pesar de que el mundo está saturado de trigo..."

(2) Ver página 23.

artículos de consumo primario a precios bajos, al aumentarlos de inmediato ante el primer problema de fondos que se le plantea.

Complementariamente hay que proceder a la inmediata distribución de la población del país en sus aspectos rentísticos, tal como se ha hecho en Francia e Inglaterra, con el fin de determinar la verdadera eficacia de los subsidios y sobre todo sus relaciones con el ahorro y la demanda de bienes de consumo.

Es evidente que hay problemas de exportación y de orden interno pero todos constituyen parte integrante del sistema económico nacional y de las finanzas del país, tal como se expresa una publicación de las Naciones Unidas referente al Uruguay:

“En definitiva, la evolución de los acontecimientos monetarios del Uruguay parece depender en el orden externo de la marcha de las exportaciones de lana, y en lo interno, del comportamiento de las Finanzas Públicas.

Aquí probablemente reside el riesgo mayor para la estabilidad que el país aún mantenía a fines de 1953, a pesar de los síntomas expansivos que entonces comenzaron a advertirse...” (1).

INDICE DE NOMBRES:

A

Acevedo 102, 10;
American Federationist;
Azzini, 29.

B

Bado, 22;
Batlle L., 10, 64, 99;
Baulieu, L., 24;
Beltrán, 12;
Benham, 16;
Boulouis, 11, 35;
Brochier, 9, 24, 45;
Bunge, 13.

C

Cámara de Comercio, 18;

(1) “Estudio económico de América Latina 1953”.

D

Dalton, 29, 34, 98;
De Ferrari, 14;
Dorfman, 12.

F

Freudenberg, 9;
Ferreira S., 47, 100.

L

Laufenburger, 37.

M

Masoin, 45;
Moulton, 41;
Morselli, 9, 34;

N

Neumark, 37.

Q

Quijano, 38, 48.

P

Pareto, 26;
Poder Ejecutivo, 21, 54, 69, 101.

S

Staelhe, 26;
Stefani, 17, 18, 40, 44, 99.